

# Les observatoires territoriaux

## Sens et enjeux

Emmanuel Roux et Grégoire Feyt

TRAVAUX n°14

# 14

# Les observatoires territoriaux

## Sens et enjeux

Emmanuel Roux et Grégoire Feyt

### **Collection TRAVAUX**

Directeur de publication :  
Patrick Crézé

Responsable des publications  
scientifiques : Stéphane Cordobes

Coordination éditoriale :  
Karine Hurel, Florian Muzard

# SOMMAIRE

## INTRODUCTION // 4

Décrypter le sens des observatoires territoriaux // 5

## GÉNÉALOGIE DE L'OBSERVATION TERRITORIALE // 10

Introduction // 11

De l'État observateur à l'État co-observateur // 12

Technologie et ingénierie au service de l'observation territoriale // 16

L'observation des territoires par les territoires // 18

## LES OBSERVATOIRES TERRITORIAUX EN PRATIQUES // 26

Introduction // 27

Qualités des observatoires territoriaux // 29

Acteurs et modes de gouvernance de l'observation territoriale // 35

Les contenus de l'observation par les territoires // 43

Registres et fonctions de l'observation territoriale // 46

## DYNAMIQUES DE L'OBSERVATION TERRITORIALE // 52

Introduction // 53

Évolutions des usages de l'observation // 54

Typologie et trajectoires des dispositifs d'observation territoriale // 61

## L'OBSERVATION DANS LE MOUVEMENT DES TERRITOIRES : ENJEUX ET PERSPECTIVES // 68

Introduction // 69

Des enjeux de territoires // 71

Des enjeux institutionnels // 75

Des enjeux fonctionnels et existentiels // 79

Des enjeux méthodologiques et cognitifs // 82

## CONCLUSION // 88

L'observation des territoires au cœur du chantier territorial // 89

## BIBLIOGRAPHIE // 96

## ANNEXES // 102

Contexte // 103

Remerciements // 104

Personnalités auditionnées ou contactées // 105

# INTRODUCTION

# Décrypter le sens des observatoires territoriaux

## Mise en contexte

Au cours de la dernière décennie, tout un chacun a pu constater une floraison d'observatoires au sein des collectivités territoriales, des agglomérations et par délégation des agences d'urbanisme, des établissements publics de coopération intercommunale, des territoires de projets, des chambres consulaires... Au point que cela puisse donner légitimement l'impression d'un foisonnement désordonné ; que l'intérêt même de l'observation puisse être questionné quant à son utilité ; que cela puisse susciter des réactions de circonspection quant à sa cohérence d'ensemble.

Ces quelques observations liminaires sont révélatrices de questions plus profondes :

- > celle des mutations et de la diversification à l'œuvre quant à la nature, aux acteurs, aux attentes, aux usages de la connaissance du territoire ;
- > celle du rapport entre la connaissance et l'action territoriale.

Si la connaissance territoriale ne se résume pas à l'observation territoriale, cette dernière en constitue néanmoins une composante centrale et essentielle, de par notamment ses qualités d'objectivation, de validation, de stabilité et de récurrence.

C'est désormais une banalité de dire que nous sommes depuis une à deux décennies engagés dans un changement de « paradigme territorial ». Cependant, c'est pour l'essentiel maintenant seulement que l'on commence à prendre conscience de l'impact ou de la traduction de ces mutations sur la nature, sur le caractère stratégique et politique de la connaissance territoriale ; et sur l'intérêt, l'importance et la complexité des dispositifs de connaissance territoriale.

Cette prise de conscience s'effectue selon des modalités différentes en fonction des institutions territoriales concernées, mais également de façon très largement disjointe :

- > pour l'État qui dispose en la matière d'un « arsenal » non seulement à adapter, mais également à mettre à profit dans et pour la reconfiguration de son action territoriale ;
- > pour les structures territoriales « montantes » qui entendent – de plus en plus souvent de manière partenariale – se doter de capacités de connaissance ;
- > pour les territoires « marginalisés » qui découvrent qu'ils ont eux aussi besoin d'une *connaissance de soi*, mais sans avoir toujours les moyens de la construire et de l'entretenir durablement.

D'où la multiplication des initiatives locales en matière de mise en place d'observatoires territoriaux qui viennent s'ajouter aux dispositifs nationaux ou régionaux préexistants.

Pour autant, les enjeux associés à cette multiplication et à cette diversification des *points de vue* sur le territoire que sont les observatoires ne renvoient pas, loin s'en faut, à la seule dimension technique ou contractuelle.

Car il faut se (re) connaître pour s'observer autant que l'inverse. L'observation d'un territoire *par* et *pour* lui-même fait bon gré mal gré émerger des questions existentielles et ontologiques dès lors qu'il s'agit de savoir où, quoi, comment, pourquoi, pour qui... observer. Définir le périmètre et les objets considérés, la manière de les qualifier et de les caractériser, la nature des indicateurs à produire en fonction de la culture des destinataires, constituent autant de questions largement inédites pour les acteurs techniques et décisionnels du territoire, conduisant à interroger la pertinence même du territoire et le sens de l'action politique et technique.

Paradoxalement, le développement de l'observation territoriale semble poser au moins autant de questions qu'il n'apporte de réponses. Ce constat n'invalide néanmoins en rien l'intérêt voire la nécessité de ce processus car les questionnements ou problèmes aujourd'hui posés, aussi bien aux collectivités qu'à l'État, sont en quelque sorte pendants. Leur émergence ou leur insistance ne font que traduire de manière très concrète les questions posées de manière plus générale par le *chantier territorial*, qu'il s'agisse des processus de recomposition territoriale, de métropolisation et d'interterritorialité, mais également de la question récurrente de l'emboîtement et de l'articulation des échelles, des niveaux d'intervention ou de « la bonne gouvernance » des territoires.

Il y a donc un intérêt certain à se préoccuper de l'observation territoriale dans une triple perspective :

- > fonctionnelle, en considérant les observatoires pour ce qu'ils doivent être, à savoir un moyen d'appréhender les mutations territoriales dans leurs interrelations thématiques et spatiales ;
- > culturelle, au travers du processus cognitif amenant des praticiens du territoire – qu'ils soient, à l'instar du corps médical, *spécialistes* ou *généralistes* – à construire des visions et des diagnostics croisés et partagés ;
- > politique, dans la mesure où l'observation traduit aussi bien qu'elle produit une ou des *représentations* du territoire.

D'une certaine manière, l'observation peut ainsi viser – délibérément ou non – aussi bien à affirmer, à révéler qu'à fabriquer du territoire. L'observation est donc par essence non seulement un objet mais aussi un acte politique, même s'il est encore très souvent pratiqué comme un objet technique.

Il apparaît ainsi opportun de s'intéresser aux enjeux et sens de l'observation territoriale. D'autant qu'il y a pour ainsi dire coïncidence entre, d'une part, la démarche diffuse ou parfois confuse de constitution d'outils de connaissance par les territoires, et d'autre part, les interrogations de l'État quant aux manières de valoriser ses ressources et son expertise en la matière.

## Questionnements et démarche

Pour décrypter la problématique du sens de l'observation territoriale, nous avons choisi d'éclairer la question en s'intéressant de façon

privilegiée aux observatoires dits locaux, c'est-à-dire mis en place, portés *par* des collectivités, des structures de développement... *sur* les territoires (à l'échelle infranationale).

Leurs sens et enjeux sont analysés selon quatre registres complémentaires : la genèse, les pratiques, les dynamiques et les perspectives.

### *Généalogie de l'observation territoriale*

Quelles sont les raisons du foisonnement contemporain d'observatoires territoriaux ? L'histoire de l'observation des territoires ne s'est pas écrite sur une page blanche. Il existe bien un terreau, des contextes et des facteurs pluriels d'émergence de l'observation locale. Parmi ceux-là, il faut compter sur le rôle des infrastructures informationnelles historiquement mises en place et exploitées par l'État. Elles ont joué et continuent de jouer un rôle déterminant dans l'alimentation mais également dans la structuration et la culture de l'observation territoriale. Les mutations dans la nature, le statut et la pratique des expertises et de l'ingénierie, associés aux évolutions de la culture numérique ont également fortement marqué le développement de l'observation au sein de l'État, des grandes institutions territoriales et des collectivités territoriales. Enfin, l'évolution de l'observation ne saurait se comprendre sans être pensée en lien avec « la fabrique des territoires ».

### *Pratiques de l'observation territoriale*

De quoi parle-t-on ? Qui sont les acteurs à l'initiative de la mise en place de dispositifs d'observation ? Quels sont les contenus de l'observation sur les territoires ? Quels sont les objectifs et les fonctions de cette observation territoriale ? Autant de questionnements qui

n'épuisent certes pas l'ampleur du sujet, mais dont les éléments de réponses participent ici d'une proposition « d'écologie des observatoires » mis en place *par* et *pour* les territoires.

#### *Dynamiques de l'observation territoriale*

Que peut-on observer des évolutions de l'observation territoriale ? Les observatoires comme les territoires et leurs organisations sont en mouvement. Et c'est bien l'appréhension de leurs trajectoires dont il est proposé de rendre compte ici, selon deux approches complémentaires. L'une s'appuie sur l'observation d'évolutions tendancielle des usages et pratiques de l'observation locale. L'autre propose une forme de typologie, certes réductrice par essence, mais facilitant la lecture du paysage de l'observation territoriale au regard des évolutions des cadres de l'action et des organisations territoriales.

#### *Enjeux et perspectives de l'observation*

Quels enjeux à venir pour l'observation territoriale ? À quoi sert ou servira-t-elle ? C'est la manière et les conditions dans lesquelles le chantier de l'observation peut être mis à profit dans le chantier territorial au sens le plus large, du côté des collectivités comme de l'État que cette dernière partie a pour objet d'interroger. L'observation n'est en effet pas une fin en soi et doit être conçue, conduite et mobilisée au service de principes politiques. C'est donc de ces principes et de ces perspectives dont il est question pour penser l'observation territoriale, du local au national et inversement ; pour la penser notamment dans sa fonction de médiation au service *du* et *des* territoires.

## Méthode

Chacune des parties ne prétend pas décrire de façon fine toutes les conditions ou toutes les étapes de construction ou de fonctionnement d'un observatoire territorial : il ne s'agit donc pas ici de proposer un guide méthodologique ou un guide de bonnes pratiques des observatoires territoriaux, au demeurant certainement utiles par ailleurs. Il s'agit d'une production destinée à éclairer une réalité, plus complexe et plus riche qu'on aurait tendance à l'admettre, dès lors que l'on considère les observatoires autrement que sous l'angle technique.

Or, c'est bien cette orientation qui a été retenue ; elle tient également beaucoup à la méthode et aux matériaux mobilisés pour mener à bien cette réflexion, à savoir :

- > des entretiens réalisés auprès de praticiens et de responsables d'observatoires locaux ;
- > une enquête spécifique réalisée auprès de 40 structures et portant sur plus de 180 dispositifs d'observation caractéristiques de la diversité de configurations et répartis sur le territoire national ;
- > de l'expertise au travers de la littérature grise et scientifique, ainsi que la mobilisation d'investigations, d'expériences professionnelles mais aussi personnelles.

Chaque partie tente de donner dans la mesure du possible à la fois une place à l'analyse et à la valorisation des matériaux mobilisés.



# **GÉNÉALOGIE DE L'OBSERVATION TERRITORIALE**

## Introduction

Besoin toujours plus conséquent de saisir les évolutions sociétales ou effet de mode ? Comment comprendre le foisonnement contemporain d'observatoires territoriaux (locaux) ? À cette question, nous aurions pu répondre par l'argument souvent avancé, d'un manque d'informations locales, susceptibles de permettre aux acteurs locaux de répondre à leurs besoins de connaissances afin de mieux appréhender les réalités territoriales. Le travail aurait consisté dès lors à montrer combien l'observation est d'abord affaire de données disponibles (*input*) à mobiliser, d'indicateurs à créer, de techniques à développer pour pallier ce manque informationnel. Certes, le besoin d'informations locales a sans nul doute contribué à la croissance des dispositifs d'observation, mais retenir cette option, à l'exclusion de toute autre, serait renoncer à interroger un processus et une réalité plus complexes qui nous semblent relever d'une succession et conjonction de facteurs pluriels.

En partant du rôle de l'État, et plus particulièrement de l'Insee dans la connaissance du territoire, cette première partie propose de retracer une généalogie de l'observation territoriale. Assumant son caractère synthétique, ce parcours rétrospectif montre que la genèse et le développement de l'observation territoriale trouvent leur sens dans l'histoire des mutations de l'administration des territoires, dans l'évolution de l'ingénierie et des technologies, dans l'évolution des cadres de l'action territoriale et dans le rôle montant des collectivités territoriales. De quoi engager le débat sur ce que signifie cette croissance d'observatoires locaux.

# De l'État observateur à l'État co-observateur

## Une connaissance régalienne du territoire

La connaissance du territoire a longtemps été un attribut régalien. À l'instar d'une institution telle que l'Insee, créé en 1946, se développent à partir des années 1950 des dispositifs technico-administratifs de collecte de données et de production de statistiques qui vont forger durablement, au niveau central, une pratique et une culture de l'observation statistique du territoire national. Chargé de la production statistique à partir d'enquêtes portant notamment sur les budgets des familles, le logement, la santé, les établissements, etc. ; exploitant également les documents administratifs et formulaires fiscaux ; l'Insee collecte, traite, produit et diffuse des « portraits » du territoire national. Cette production permet d'appréhender les évolutions socio-économiques du pays ; de diffuser cette connaissance au sein des services de l'État, et dans une mesure plus difficilement perceptible, de contribuer ou de servir d'appui à l'orientation des politiques nationales. Au-delà des contenus initiaux de l'observation statistique et de son appropriation effective, l'Insee va fortement marquer de son empreinte la connaissance et l'observation du territoire à travers sa position institutionnelle quasi monopolistique, à travers ses compétences et sa faculté de construction (voire d'imposition), et de gestion de référentiels normés, au demeurant souvent

sectoriels. En tout état de cause, quatre dimensions fondamentales de l'observation vont se dessiner :

- > une continuité horizontale, en mettant en œuvre des modalités de qualification et de collecte de l'information homogènes et continues à l'échelle et sur l'ensemble du territoire national ;
- > une continuité verticale, en référant les données à des périmètres ou à des objets géographiques susceptibles de permettre une agrégation/désagrégation des données aux différentes échelles territoriales, coïncidant en règle générale avec les classiques découpages administratifs du territoire national ;
- > une continuité temporelle, en procédant de manière récurrente, sinon régulière, et stabilisée, à la collecte et mise à jour des données et en permettant ainsi d'assurer l'une des fonctions principales de l'observation qu'est celle de la mise en évidence des évolutions ;
- > une continuité déontologique, en privilégiant une posture d'expertise technico-scientifique emprunte d'autonomie, garante de démarches et méthodes rigoureuses, et d'une impartialité des productions.

C'est ce devoir d'exhaustivité et de pérennité de dispositifs d'observation statistique au service de la connaissance du territoire incarné par l'Insee qui a prévalu jusque dans les années 1990. Cette conception de l'observation statistique a été instillée à compter des années 1970 au sein des services de l'État. En effet, les années 1970-1980 marquent le développement d'importants dispositifs d'observations statistiques dans les administrations françaises. De sorte que tous les ministères et services déconcentrés de l'État (agriculture, équipement, transport, social...) vont progressivement se doter de leurs propres systèmes statistiques d'observation. Si l'Insee ne figure plus dès lors comme le

seul producteur de données statistiques, il demeure essentiel dans la transmission de sa culture de référentiels et de méthodes, et constitue un acteur incontournable, un référent majeur dans le paysage de l'observation du territoire. Du reste, dans le même temps que se développe une observation sectorielle des services de l'État, l'observation du territoire par l'Insee ne va cesser de se poursuivre et d'élargir ses champs, suivant des évolutions et problématiques sociétales : des années 1970 à mi-1980, la production et la diffusion de l'information concernant la conjoncture économique se développent en même temps que les enquêtes auprès des ménages et des entreprises (enquête annuelle d'entreprise dans l'industrie, le bâtiment et travaux publics, les services...) ; à la fin des années 1980, ce sont par exemple les populations dites défavorisées qui font également l'objet d'observations nouvelles.

Ce schéma historique montre la prégnance institutionnelle de l'Insee, mais également de celle des institutions d'État dans la mise en œuvre technique et administrative de dispositifs régaliens d'observation statistique, conçus et gérés par le haut, à l'image d'un État planificateur et régisseur du territoire national.

D'autant que des années 1950 à la fin des années 1980, le local est somme toute plutôt absent du paysage de l'observation. Hégémonie de l'État et de ses services en matière d'information territoriale, manque de culture, voire d'intérêt quant à l'apport de l'observation territoriale, méconnaissance des sources d'informations disponibles, difficultés et lourdeurs de l'accès à l'information d'un côté, inadéquation des informations mobilisables, culture opérationnelle de l'autre..., autant de facteurs, qui vont dans un premier temps s'avérer être un frein à l'émancipation de

l'observation locale mais qui deviendront par la suite, avec la décentralisation en particulier, les moteurs de celle-ci.

### Décentralisation et émergence de l'observation locale

L'histoire de l'observation locale doit en effet être relue à la lumière de ce paradoxe d'un État enclin, à l'instar de la Datar et de son initiative d'observatoires économiques régionaux (encadré 1), à se rapprocher du territoire pour l'accompagner dans son développement, mais dans le même temps, des difficultés fréquemment évoquées de trouver en l'Insee un réel partenaire dans l'établissement de données locales mises au service des acteurs locaux et plus largement des tergiversations institutionnelles face à l'émergence des projets d'observatoires locaux.

---

#### Encadré 1. La laborieuse régionalisation de l'observation territoriale : l'exemple des Observatoires économiques régionaux

Publié en 1998 dans les Annales des Ponts et Chaussées, le texte de Fabrice Bardet consacré à l'histoire des observatoires avant la décentralisation et à la genèse des observatoires économiques régionaux (OER) explique bien le difficile processus de décentralisation en matière d'observation territoriale (régionalisée) : celle-ci s'est confrontée à des logiques institutionnelles tendant à privilégier une logique descendante plutôt qu'une coopération régionale ascendante.

Un an après sa création, la Datar propose en 1964 un rendez-vous avec les territoires : celui de la mise en réseau des utilisateurs de l'information économique et sociale régionale – organisés en observatoires économiques régionaux, implantés dans les métropoles d'équilibre envisagées alors comme les lieux privilégiés du développement économique (décentralisation industrielle et tertiaire) sur le territoire national, et répondant à une logique de renforcement de la hiérarchie urbaine au service de l'aménagement et du développement des territoires. Ces observatoires, au statut de fondations, doivent être administrés par un comité régional d'observation économique et social regroupant les producteurs et utilisateurs régionaux d'information économique et sociale. Chargés de la collecte et du traitement de l'information locale disponible, ils sont envisagés comme un vecteur de mobilisation d'acteurs économiques régionaux permettant de faire naître une demande d'informations et coproduire de l'information statistique mais également comme le lieu privilégié d'élaboration, de débats et d'expertise régionale dans le champ du développement économique et social.

Suite à des tergiversations institutionnelles, financières et organisationnelles, la Datar propose en 1965 la création de neuf observatoires économiques et sociaux sur le territoire national. Ils sont composés d'un Comité régional d'observation visant à organiser la coordination des moyens régionaux et sont rattachés, dans leurs fonctions de collecte et de capitalisation d'informations, aux préfetures de régions. Ils s'inscrivent ainsi clairement dans une perspective d'accompagnement de la déconcentration en cours depuis le décret du 16 mars 1964 instaurant

la création des préfetures régionales et instituant les commissions de développement économique régionales (Coder).

Mais la mise en œuvre des OER va connaître de nombreux atteroiements. La faible implication des acteurs politiques locaux peu rompus à l'idée d'une information territoriale susceptible d'aider à l'impulsion rationnelle d'un développement économique conjuguée à la difficulté pour les experts de la statistique de devoir composer avec un pouvoir de pilotage délégué aux acteurs locaux vont quelque peu freiner voire réorienter la mise en œuvre des OER.

Si les premiers observatoires économiques régionaux à Marseille et Lille voient le jour fin des années 1960, l'idée d'une statistique régionale nouvelle copilotée, coproduite régionalement perd de son allant au profit d'une mission modifiée de diffusion à l'échelle régionale de la statistique nationale. Dans un contexte de préparation du VI<sup>e</sup> Plan, et suite à la création d'une commission à l'information économique dans laquelle l'Insee est largement représenté, les objectifs initiaux des OER de faire émerger une demande régionale en matière d'information économique et de produire celle-ci dans une logique ascendante au service du développement régional sont profondément bouleversés. La commission à l'information économique assigne en effet désormais aux OER l'objectif de l'amélioration de l'accès à l'information, et la diffusion de la statistique de l'Insee en région dans une logique descendante d'expertise toujours construite par l'institution centrale. En d'autres termes, la mission de diffusion en région de l'information nationale supplante le projet de l'émer-

gence d'une demande régionale en matière d'information économique ainsi que la coproduction d'une statistique régionale.

Au milieu des années 1970, chaque région compte son observatoire économique régional. Jusque dans les années 1990, ils seront dévolus, au sein des directions régionales de l'Insee, à la diffusion d'informations économiques et sociales de l'Insee en jouant un rôle plus ou moins convainquant dans l'animation effective des territoires.

Cette trajectoire des OER reflète la difficulté de faire émerger une coalition d'acteurs et de projets partagés sur des territoires dépassant les logiques institutionnelles mais également de concevoir et de faire fonctionner des structures ou des dispositifs visant à la rencontre de logiques montantes et descendantes en matière d'information territoriale.

---

À partir du milieu des années 1980, la décentralisation a permis le développement sur les territoires, essentiellement en régions, souvent à l'initiative de l'État, de dispositifs d'observations reproduisant le plus souvent au niveau régional le modèle régalien précédemment décrit, utilisant des données venues le plus souvent du haut et plus rarement du local. Du reste, cette émergence d'observatoires va tendre, de plus en plus avec la décentralisation, à associer, non sans attermolements, les partenaires locaux, qu'il s'agisse des collectivités et/ou de partenaires socioprofessionnels. Ceux-ci d'ailleurs dans certains secteurs, notamment celui de l'économie vont par ailleurs tendre à élaborer également des dispositifs d'observation, à l'instar des chambres de commerces et d'industrie par exemple.

Le rapport Rouchet de 1999, produit pour le Conseil national de l'information statistique (CNIS) suite à une enquête effectuée auprès des directions régionales de l'Insee, estimait à environ 500 le nombre d'observatoires ainsi créés en un plus d'une décennie sur les territoires régionaux. En outre, était observée une situation à peu près analogue au sein de chaque région avec un socle commun d'observatoires spécifiques (observatoires régionaux de la santé – ORS –, observatoires régionaux de l'emploi-formation – OREF –, observatoires régionaux des transports, du tourisme, du BTP et de la construction...) ; complété par quelques thématiques particulières selon les régions (observatoire social, observatoire transfrontalier...).

On voit alors poindre une dimension nouvelle associée à l'observation territoriale ou à la mise en place d'observatoires jusqu'alors peu mise en exergue : celle d'observatoires comme lieu de médiations entre services de l'État et les acteurs des territoires.

S'agissant de l'observation territoriale, les Contrats de Plan État-région créés en 1982 ne sont pas étrangers à cette prise de conscience à la fois de l'intérêt de dispositifs partagés et de la technicité associée. Ils vont en effet, unanimement aux dires d'acteurs, constituer à compter de la moitié des années 1980 et jusqu'à la fin des années 1990, un puissant ressort de la mise en œuvre de nombreux dispositifs d'observation sur les territoires ; à tel point que les CPER ont été souvent considérés comme l'âge d'or des observatoires (tant notamment les financements pouvaient être conséquents).

L'observation dans ce contexte de décentralisation ne va ainsi plus être exclusivement associée au suivi des politiques publiques

de, par et pour l'État : elle devient désormais objet et sujet de médiation, de représentation et de négociation entre acteurs en place dans la gouvernance des territoires. L'État est désormais, à son initiative, co-observateur des territoires. Ceux-ci, vont à compter des années 1990 progressivement renforcer leurs capacités technologiques et d'ingénierie et se mettre en capacité de développer *par et pour* eux-mêmes des observatoires.

## Technologie et ingénierie au service de l'observation territoriale

Les évolutions techniques et technologiques (la culture informaticienne et la révolution numérique) ainsi que les mutations des pratiques d'expertise et d'ingénierie mobilisées sur les territoires depuis une trentaine d'années ont fortement marqué le développement de l'observation territoriale.

### L'informatique et le renforcement de l'observation régaliennne

L'informatique a pendant longtemps été réservée aux usages professionnels des structures publiques (ministères et services de l'État, organismes parapublics), capables d'assumer les frais d'investissement et de

fonctionnement requis par « les usines à gaz » des années 1980. Si cette situation a contribué à renforcer le caractère régalienn de l'observation territoriale, elle n'en a pas moins permis sa diffusion, au niveau central et de façon déconcentrée. Ce développement s'est opéré dans le cadre d'une culture scientifique privilégiant la rigueur, le formalisme et la construction de modèles universels ou génériques. C'est ainsi une dimension plutôt technico-administrative ou technico-scientifique de l'observation qui s'est renforcée du fait de la nature et de la conception de l'observation et des outils mis en œuvre. Cette approche modélisatrice, tendant à toujours plus circonscrire les objets observés, a contribué au morcellement thématique ou sectoriel de la connaissance territoriale déjà induite par les découpages institutionnels et administratifs.

### Démocratisation de l'informatique : génération spontanée et systèmes locaux d'observation

Le développement et la généralisation de la micro-informatique ainsi que l'émergence des systèmes d'information géographiques au sein de la sphère professionnelle au cours des années 1990 ont profondément modifié la situation décrite. Un caractère en a toutefois été maintenu : celui en particulier de tendre à asseoir ou à associer l'observation territoriale à une ingénierie informatique et technique.

À partir des années 1990, la possibilité a été donnée aux administrations, aux collectivités ou aux chambres consulaires notamment, de constituer leurs propres bases de données métier. Se sont alors multipliés des dispositifs d'observation à partir de bases de données

plus ou moins structurées ou hiérarchisées. On assiste dès lors au développement de capacités d'observation sectorielle ou territoriale ; et ce, à l'initiative de techniciens, thématiques ou bricoleurs ayant précocement pris conscience des potentialités qu'offraient les outils informatiques disponibles sur le marché (systèmes de gestion de bases de données, systèmes d'informations géographiques), avec ou sans l'assentiment de leur hiérarchie d'ailleurs. En la matière, certaines administrations déconcentrées, certains parcs naturels régionaux ont fait figure de pionniers au travers, chemin faisant, de la constitution et de l'accumulation de couches d'informations au demeurant pas toujours valorisées faute de stratégies d'ensemble, mais en revanche bien symptomatiques de l'effective émergence de dispositifs locaux d'observation.

Cette émergence d'initiatives individuelles ou portée par des collectifs, s'est trouvée renforcée, parfois doublée de la constitution progressive de cellules, de services, voire de directions informatiques. Ainsi, les évolutions matérielles, logicielles permettront-elles rapidement, y compris pour les structures de taille moyenne, de se doter de moyens de centralisation de ressources et d'envisager la constitution d'observatoires. Notons que cette intégration de données d'observations éparses se fera plus rarement dans le cadre d'un système d'information global ; du moins à l'échelle de collectivités ou de structures modestes. Si cette dernière configuration s'est pourtant développée, elle a souvent été construite par le haut, selon une culture informatique et n'a dans les faits que rarement supplanté les observatoires thématiques mis en place chemin faisant. De sorte que l'on constatera davantage un processus cumulatif et une juxtaposition d'observatoires au sein de

mêmes structures que l'existence d'un seul système intégré d'observation. L'évolution des métiers du territoire.

Si à l'évidence l'évolution des technologies de l'information a permis d'opérer un développement quantitatif et qualitatif des dispositifs d'observation, celle-ci est à mettre en parallèle et à conjuguer avec la croissance à compter des années 1990 des formations professionnalisantes en matière d'aménagement et de développement territorial, d'urbanisme, de gestion de l'espace, de méthodes et outils au service de la gestion des territoires... La liste toujours plus étoffée du référentiel des métiers du CNFPT en atteste. Autrement dit, au travers de leurs formations traitant d'évolution des politiques publiques, de leurs composantes thématiques, organisationnelles, méthodologiques et techniques, les personnels désormais sur le marché de l'emploi ont pu répondre par leurs spécialisations, leurs aptitudes relationnelles de conduite de projet ou leurs technicités, aux besoins des collectivités territoriales et structures de développement désireuses de renforcer leurs capacités d'observation des territoires.

### Culture Internet

Autre élément plus récent à mi-chemin entre technicité et ingéniosité, est l'apparition d'Internet dans le paysage de l'observation locale des territoires mais aussi dans celui de la formation. Au plan professionnel, le changement le plus notable tient certainement au sentiment de pouvoir désormais s'affranchir d'une obtention de données qui passait par un formalisme parfois décourageant, parfois trop onéreux. Là où historiquement, il fallait opérer une demande précise ou effectuer des démarches souvent rédhitoires auprès

de structures ad hoc, l'existence d'applications de consultation d'informations et/ou de données a donné le sentiment de pouvoir désormais encore davantage développer ses propres moyens d'observation. La réalité est plus complexe à mesurer qu'il n'y paraît, car si l'information émanant de l'Insee est désormais « en ligne », c'est encore loin d'être le cas pour toutes les informations territorialisées y compris émanant des services de l'État. C'est sans compter par ailleurs sur nombre de questions d'ordre technique (format des données...), méthodologique (fiabilité de l'information, mise à jour de l'information...) qui se posent également... Autant d'éléments qui font que l'usage d'Internet n'est pas encore aussi développé que ce que l'on pourrait imaginer. Au demeurant, un tournant semble irrémédiablement amorcé, d'autant que la directive européenne « Inspire » va nécessiter de devoir mettre en accès libre l'information publique, que les acteurs de l'observation tendent progressivement à mettre en ligne (une partie au moins) leur connaissance territoriale, que la technologie ouvre de nouveaux horizons à l'observation citoyenne.

## L'observation des territoires par les territoires

Pour rappel, l'observation et la connaissance territoriale sont pendant longtemps restées un besoin ou un enjeu mineur pour les collectivités territoriales, et a fortiori locales. D'une part, parce que d'une certaine manière, l'État

et ses services « occupant historiquement la place s'en chargeaient » ; et d'autre part parce que leurs domaines de compétences voire la culture de leurs agents les amenaient plutôt à focaliser leurs dispositifs de connaissance sur des données à caractère technique et opérationnel. Si la décentralisation et les CPER ont largement contribué à faire évoluer la donne et à générer nombre d'observatoires impliquant tant les services de l'État que les collectivités régionales notamment, l'ordre des choses a connu de profonds bouleversements. L'observation des territoires est indissociable de « la fabrique des territoires ».

Une accélération certaine de l'observation *par et pour les territoires* s'est manifestée durant les deux à trois dernières décennies avec la conjonction de l'évolution des cadres de l'administration et de l'action territoriale (figure 1). La consolidation et le développement de l'intercommunalité, l'avènement des territoires de projet, l'évolution des politiques publiques et des procédures en matière de planification et de développement, la montée en puissance de l'ingénierie des collectivités territoriales (syndicats mixtes, agences d'urbanisme...), la prise en compte de nouveaux paradigmes de l'action (projet, contractualisation, territorialisation, durabilité, concertation...) et l'évolution des problématiques sociétales (prise en compte de l'environnement, durabilité, énergies renouvelables, risques, métropolisation, exclusion sociale, etc.) sont quelques ressorts essentiels de cette accélération de la création d'observatoires territoriaux.

Autant d'éléments qui ont progressivement et conjointement amené les acteurs des territoires, qu'ils soient élus ou techniciens, à prendre conscience de la nécessité fonctionnelle et politique de se doter de capacités d'observation et de connaissance du territoire.

Qu'il s'agisse des institutions territoriales historiques (conseils régionaux et généraux), des intercommunalités nouvelles, des territoires de projet, la sphère jusqu'alors relativement restreinte des acteurs institutionnels ou techniques susceptibles de construire et de maintenir un système d'observation a, en moins de vingt ans, littéralement explosé. Là où les directions régionales de l'Insee étaient encore à même d'avoir un aperçu à peu près exhaustif de ce qui se passait en matière d'observation territoriale, un directeur général des services de région, de département ou de Communauté Urbaine n'est peut-être plus nécessairement en mesure de connaître le nombre de dispositifs d'observation que gère son institution ou auxquels participent désormais ses services.

Une nouvelle génération de dispositifs d'observation a ainsi progressivement vu le jour, par et pour les territoires, pour répondre à leurs besoins, parfois contradictoires, souvent complémentaires : se connaître, se saisir de ses compétences, se faire reconnaître, s'organiser, etc.

### **À nouveaux territoires, nouvelles connaissances**

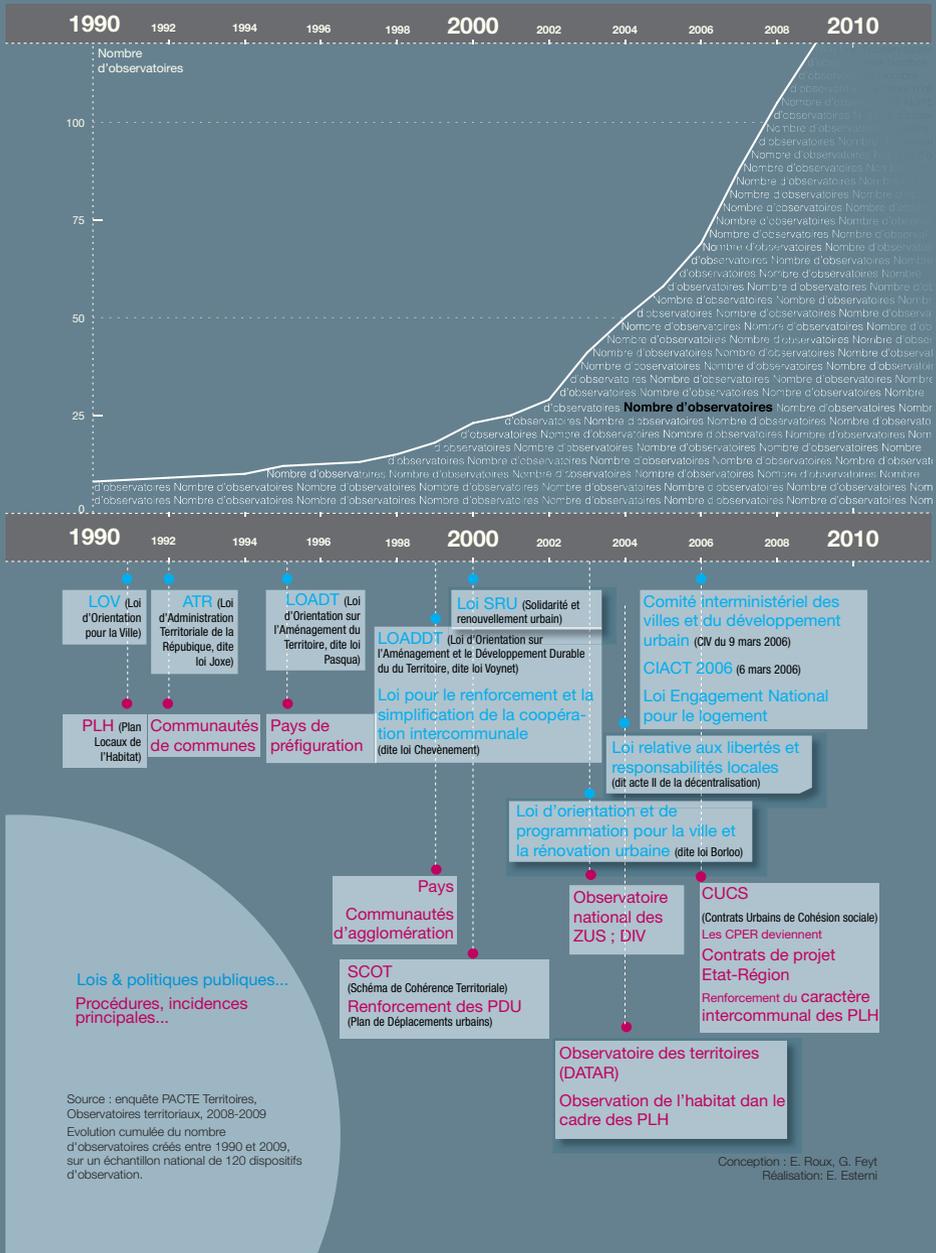
Le regroupement, à compter notamment de la fin des années 1990, au sein de nouveaux périmètres politiques et fonctionnels de structures communales diverses par nature et par culture (communautés de communes, communautés d'agglomérations, pays, syndicats mixtes...), a assez rapidement rendu patent le fait que la somme de la connaissance des parties, lorsque celle-ci existait, ne produisait pas de façon spontanée une connaissance de l'ensemble.

En complément éventuel de chantiers d'intégration de données techniques (voirie, assainissement...) la constitution d'observatoires souvent sectoriels, plus rarement transversaux visant à qualifier et comprendre les évolutions du territoire s'est imposée comme l'une des figures possible de la construction territoriale. L'observation permet de se doter, tant pour les techniciens que pour les responsables politiques, d'une culture commune et partagée (ou partageable) du territoire, pour mieux en saisir collectivement ses évolutions, ses problématiques et enjeux. L'intérêt de dispositifs cognitifs est alors de dépasser des visions parfois trop localistes ou trop spécifiques. La réalité des uns, n'étant pas la réalité des autres, le dispositif d'observation peut permettre de se forger une représentation commune d'un territoire nouveau à gouverner.

### **À nouvelles compétences et nouveaux cadres de l'action, nouvelles connaissances**

La loi ATR de 1992 avec la modification des EPCI, la LOADT de 1995 puis LOADDT de 1999 instaurant les pays, la loi pour le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale de 1999, la loi SRU de 2000 et ses SCoT, PLU et PDU, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, l'Acte II de la décentralisation de 2004, les PLH, les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) de 2007 sont autant d'évolutions des cadres d'administration territoriale et de l'action (nouvelles procédures) qui ont engendré avec elles ou contribué à renforcer la mise en place d'observatoires locaux. Les observatoires participent de l'enrichissement des collectivités en matière d'ingénierie territoriale nécessaire pour tenir

Figure 1. La montée en puissance de l'observation des territoires par les territoires



leur rôle et mener à bien leurs missions. Les agences d'urbanisme en particulier intervenant sur des champs aussi larges que divers (habitat, logement, économie, transport...) vont être parmi les fers de lance de l'observation locale, en accompagnement des collectivités. Il s'agit donc tant pour ces collectivités que pour leur maîtrise d'œuvre de renforcer leur capacité de connaissance, de compréhension et d'appropriation durable de champs de compétences. Il s'agit également de mettre en correspondance les informations mobilisables ou mobilisées avec les périmètres d'actions. Il s'agit aussi de se doter d'outils permettant de pouvoir répondre aux exigences d'analyse, de suivi ou d'évaluation spécifiques ou parfois très normés que peuvent requérir de nouvelles procédures. Il s'agit enfin, parfois, de conforter ou de pérenniser quelques pratiques d'observations existantes en les calant sur les nouveaux cadres d'actions existants. De sorte que l'on observe un processus cumulatif de création d'observatoires associé à chacun des domaines de compétences ou à de nouvelles procédures (les pays, les SCoT, les PLH, les PDU par exemple) parallèlement au renforcement et au développement de dispositifs existants. Certains observatoires, créés notamment dans la période faste des Contrats de Plan des années 1980-1990, et parfois mis à mal par les contrats de projet à compter de 1999, ont été adossés par les acteurs locaux aux procédures émergentes des années 2000. Il en est ainsi par exemple de certains observatoires de l'habitat créés initialement dans le cadre de contrats d'agglomération, qui au fil du temps sont venus alimenter les réflexions portées dans le cadre des PLH ou dans le cadre de la politique de la ville renouvelée

avec ses CUCS. Les observatoires territoriaux se développent ainsi selon une forme de juxtaposition d'obligations contractuelles ou réglementaires, de compétences qui renvoient à une pluralité de thématiques, et de cadres territoriaux aux périmètres variés (administratifs, de projet, de procédure). Pas étonnant dès lors que se créent parfois au sein de mêmes structures des observatoires distincts et/ou disjoints.

### **À nouveau territoire, besoin de se faire reconnaître**

Assez logiquement, l'affirmation du fait territorial s'est traduite dans le champ de l'observation. En d'autres termes, s'inscrire dans un nouveau cadre d'administration territorial (communauté de communes, communauté d'agglomération...) ne signifie pas pour autant être reconnu, ni dans un champ de compétence donné, ni dans son nouveau périmètre d'intervention. Par-delà la dimension fonctionnelle, la création d'observatoires nouveaux est devenue une façon de représenter son territoire, de le faire connaître et reconnaître. L'observation participe de cette représentation, de ce processus identitaire (et politique). C'est notamment au travers de représentations cartographiques et de leur mise en ligne sur le Web que les EPCI, les syndicats mixtes, les associations de développement proposent des formes de « cartes d'identité », de « portraits » visant à réifier, à donner corps à des périmètres géographiques et institutionnels souvent peu appropriés, voire peu identifiés par les acteurs locaux et par les habitants. Les observatoires ont ainsi participé par le discours et l'image à cette matérialisation des territoires.

## L'observatoire ou l'affirmation d'un leadership

Dans les rapports souvent complexes de gouvernances locales des territoires, créer ou initier un observatoire local a été durant les années 1990 d'une certaine manière un moyen d'affirmer, de matérialiser localement son engagement sur une problématique territoriale donnée ou sur son territoire. Au-delà de la dimension fonctionnelle, cette volonté d'implication peut être lue comme un moyen suffisamment consensuel politiquement, car à première vue assez peu stratégique, d'assurer et d'afficher aux yeux de chacun son leadership et sa compétence vis-à-vis d'autrui. Autrement dit, la création d'observatoire participe d'un processus d'affirmation, d'ancrage, de lisibilité territoriale et de légitimité d'action, fût-elle dans un premier temps celle simplement d'observer. Assurer la gouvernance d'un observatoire c'est en outre être en capacité d'en maîtriser potentiellement les tenants et aboutissants, y compris dans ce qu'ils permettent de rendre visible. Sans en exagérer les enjeux, cette relecture par la gouvernance illustre la complexité intrinsèque de ces objets en apparence purement techniques que sont les observatoires territoriaux.

## La connaissance territoriale ou la reconnaissance d'autrui

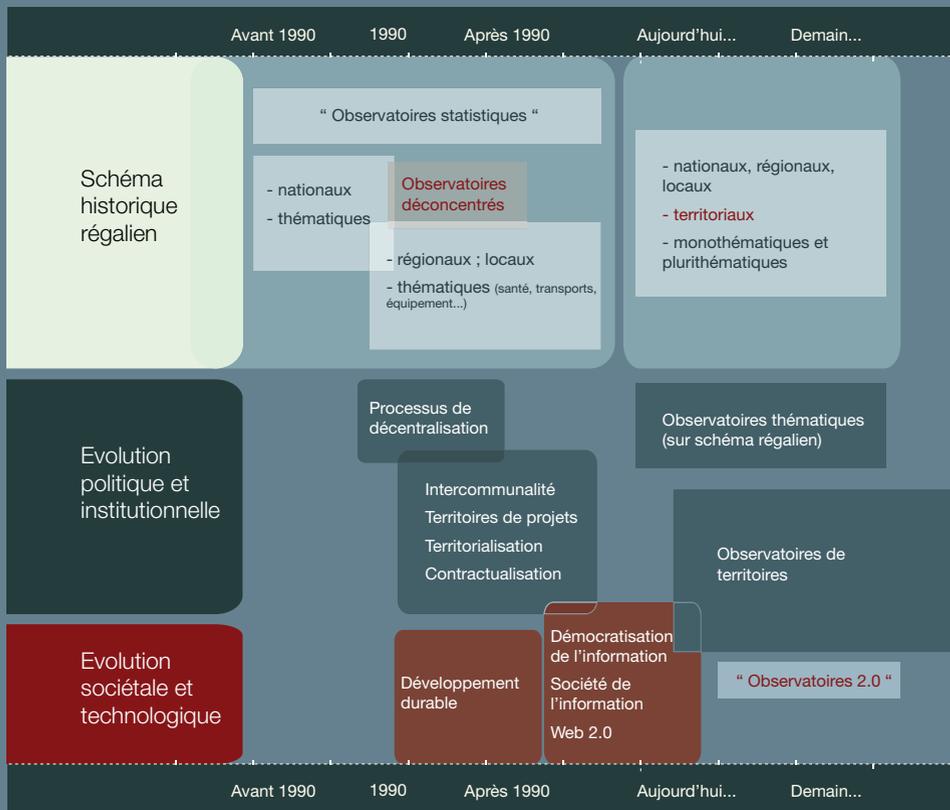
Quels que soient les domaines d'intervention (habitat, social, économie, transports...), l'action publique territoriale n'est que rarement le fait d'un acteur institutionnel unique. Le partenariat dans le financement, dans la conception voire dans la mise en œuvre et la gestion est devenu la règle quasi générale. Dans ce schéma, il est fréquent que chacun des partenaires produise des données

à partir de son métier ou de son point de vue, sur l'objet ou le périmètre commun. L'intégration d'une partie de ces données au sein d'un observatoire partagé constitue une des modalités du partenariat. Et, au-delà de l'objectif fonctionnel, cet échange contractuel d'informations atteste sinon garantit l'engagement, la contribution, la loyauté des partenaires les uns vis-à-vis des autres dans un dessein commun. L'observatoire est ainsi un moyen de reconnaissance d'autrui, un moyen de sceller des partenariats.

## L'observation ou le reflet des évolutions sociétales et territoriales

Au-delà des domaines d'intervention, certes toujours problématiques, mais finalement devenus presque classiques, la constitution d'observatoires ou de missions d'observation récents concerne des sujets peu investis jusqu'à présent par les collectivités, soit parce que se focalisant sur leurs champs ou périmètres premiers de compétences, soit parce que considérés comme relevant encore de pratiques ou de compétences de l'État. Parmi ceux-là, on peut indiquer les préoccupations et problématiques environnementales, les questions de développement durable, d'énergies, d'innovation, ou encore de métropolisation voire d'interterritorialités (figure 2). Si ces registres concernent sans doute tous les territoires, c'est certainement dans les agglomérations et les espaces métropolitains qu'ils se font jour avec le plus d'acuité. La capacité des agences d'urbanisme à se saisir de ces problématiques nouvelles et de jouer sur leur capacité de réseau n'y est certainement pas complètement étrangère. L'observation, qu'elle soit de mission ou en réseau, revêt cette capacité de pouvoir investir localement

Figure 2. Trajectoire récente de l'observation territoriale



Conception : E. Roux, G. Feyt  
Réalisation : M. Esterri

des champs en devenir dans lesquels les acteurs locaux ont besoin d'une connaissance voire d'une vision. C'est également par sa faculté de médiation déjà évoquée que l'observation sert en quelque sorte de moyen de diplomatie territoriale, notamment pour ce qui questionne l'évolution de périmètres de compétences et d'actions ou les enjeux d'interterritorialité.

À l'issue provisoire de ce parcours commenté de l'émergence de l'observation locale, force est de constater que l'intercommunalité, les projets de territoires, l'évolution des cadres de l'action ont rendu les points de vue légitimes et aptes à produire de l'observation de plus en plus divers et nombreux. De façon imagée, on pourrait dire qu'en l'espace d'une trentaine d'années, on est passé en matière d'observation territoriale de la figure du puzzle, peut-être un peu grossier, mais

cohérent, produit par l'État et ses services déconcentrés, à celle d'un patchwork, plutôt bariolé, parfois sur-couturé, parfois ajouré, fruit d'une multitude d'initiatives suscitées par l'émergence de nouveaux acteurs, de nouvelles compétences, de nouveaux périmètres, de nouveaux sujets. L'observation locale et sa mise en œuvre sont devenues partie prenante ou font partie intégrante d'un processus de territorialisation. Dans l'absolu, dire que l'on observe, c'est tout à la fois se nommer, s'afficher, s'affirmer, se légitimer, se donner à voir. Dire que l'on observe, c'est se représenter, se raconter, montrer son engagement, sa préoccupation, son intérêt. Observer c'est agir : se donner les moyens pour mieux connaître, mieux décider, mieux anticiper !

Reste à observer l'observation en pratique pour cerner ce qu'il en est dans les faits.



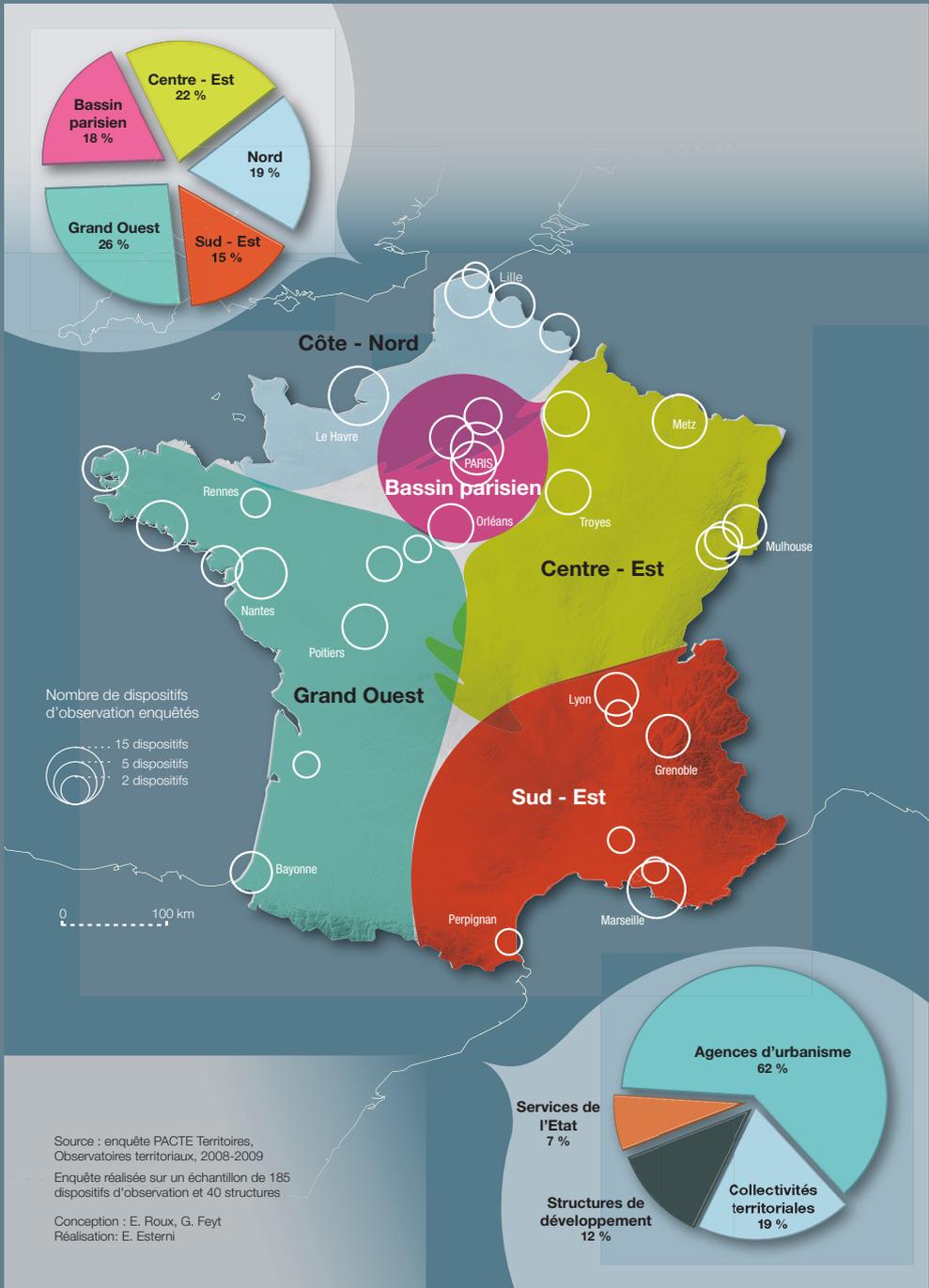
**LES  
OBSERVATOIRES  
TERRITORIAUX  
EN PRATIQUES**

## Introduction

Que sait-on des pratiques des observatoires territoriaux ? Le constat peut paraître abrupt, mais finalement et paradoxalement, assez peu de chose lorsque l'on souhaite aborder la question à petite échelle (c'est-à-dire sur l'ensemble du territoire national). Nonobstant le foisonnement grandissant de dispositifs d'observation, les séminaires dédiés à l'observation des territoires ou les quelques réseaux de débat organisés (parmi lesquels ceux des agences d'urbanisme, de l'Insee, du Cnis), l'observation reste encore souvent une affaire de spécialistes et d'initiés. De sorte que l'on a parfois du mal à en faire une lecture qui puisse dépasser le cas singulier ou l'expérience de tel ou tel exemple d'observatoire dont l'intérêt est au demeurant indéniable.

S'appuyant notamment sur une enquête originale réalisée auprès de quelque 180 dispositifs d'observation et une quarantaine de structures (encadré 2), nous avons fait le choix d'éclairer le sens de l'observation dans ses pratiques selon trois registres simples et complémentaires : les acteurs et modes de gouvernance de l'observation territoriale ; les contenus de l'observation ; les fonctions de l'observation. Préalablement, nous reviendrons sur une possible critériologie destinée à mieux qualifier ce que recouvre ce terme générique mais ô combien pratique d'observatoire territorial.

### Encadré 2. Une enquête pour lire les pratiques de l'observation



## Qualités des observatoires territoriaux

Il existe, dans les faits et les pratiques, mille et une manières de justifier que ce que l'on fait relève de l'observation territoriale. De sorte que l'on pourrait quasiment penser que toute pratique d'ingénierie s'apparente peu ou prou à une certaine pratique d'observation territoriale. Il existe une certaine controverse sur ce que sont ou doivent être les observatoires territoriaux ou sur la façon de distinguer les « vrais » observatoires de ceux qui n'en sont pas. Il existe enfin des pratiques qui ne revendiquent pas particulièrement l'appellation d'observatoire, ou d'autres au contraire qui assument pleinement cette dénomination sans pour autant que cela puisse trop poser de problèmes à quiconque.

Difficile en somme de se faire une représentation claire de ce que recouvre cette terminologie trop générique pour dire ce qu'elle est vraiment, mais néanmoins bien pratique à l'usage.

Sans souhaiter mettre un terme à la controverse, ni même prétendre à une définition holistique, mais pour comprendre au demeurant ce que sont les observatoires territoriaux, nous proposerons deux options complémentaires : s'appuyer d'une part sur les regards d'observateurs, spécialistes de l'observation (encadré 3) ; proposer d'autre

part une synthèse destinée à mettre en exergue les « qualités des observatoires territoriaux » (encadré 4).

1. En amont, les observatoires territoriaux sont mus par des intentions et des attentes d'acteurs. Ces acteurs, qu'ils soient techniciens, élus, socioprofessionnels, experts ou autres, se fixent des objectifs pour répondre à une ou plusieurs problématiques se posant à eux sur un territoire.

2. Les observatoires sont qualifiés le plus souvent de *dispositifs*. Ces dispositifs correspondent à une combinatoire de ressources matérielles (outils techniques) et immatérielles (méthodologie, savoir-faire...), de pratiques, de moyens qui, agencés et organisés, permettent notamment la construction de représentations de réalités auxquelles sont confrontés les acteurs, et de façon générique, de répondre aux finalités assignées à ces dispositifs.

3. Ces dispositifs d'observation peuvent recouvrir différentes configurations. L'observatoire territorial peut être une structure ou une organisation à part entière dédiée pour tout ou partie à cette activité, en propre ou en réseau ; il peut être l'objet d'un service, d'un pôle plus ou moins autonome au sein d'une structure ; il peut être enfin une cellule de travail, ou une mission au sein d'un service, d'une structure, conçue de façon transversale ou en réseau.

4. L'organisation de l'observation requiert la mise en place d'une gouvernance précisant le rôle dévolu à chacun des acteurs impliqués dans ces dispositifs, ainsi que leurs modalités de fonctionnement.

### **Encadré 3. Trois regards sur ce que sont les observatoires territoriaux**

#### **Un dispositif – outil d’analyse continu un territoire local (Chebroux J.-B., 2007)**

« Un observatoire local peut être défini comme un dispositif – outil d’analyse continue d’un territoire local et de participation par l’information à la régulation de systèmes d’acteurs y intervenant. La méthodologie de production est orientée de manière à servir la réflexion des acteurs locaux : les problématiques cognitives doivent être communes à certains acteurs ; les données sont recueillies parmi leurs savoirs, croisées à d’autres sources extra-locales et expertes ; les analyses sont diffusées et présentées auprès des acteurs à des fins d’assimilation et de réflexion pour leurs actions ».

« Les observatoires s’appuient sur un système partenarial pour recueillir des informations, les traiter et produire des connaissances sur le territoire. Ils définissent un cadre problématique commun d’analyse et d’objectifs y correspondant pour le recueil de données quantitatives et qualitatives. Ils centralisent des données intéressantes et disponibles suivant des mécanismes de demande – fourniture d’informations auprès des acteurs compétents, et traitent celles-ci en fonction des objectifs et des besoins de connaissances. Ils diffusent largement les résultats à des fins de validation et de mise en débat enrichissant les interprétations et créant des interrogations nouvelles à développer. En ce sens, un observatoire relève d’une méthodologie à dominante qualitative, utilisant des données et des analyses quantitatives ».

#### **Un dispositif pour suivre l’évolution d’un phénomène, d’un domaine ou d’une portion de territoire (Pornon H., 2001)**

« Un observatoire peut être défini comme un dispositif mis en œuvre par un ou plusieurs organismes pour suivre l’évolution d’un phénomène, d’un domaine ou d’une portion de territoire dans le temps et dans l’espace ». « La plupart des observatoires se présentent sous la forme d’applications informatiques dans lesquelles des données sont agrégées et restituées sous la forme synthétique de cartes, de tableaux, ou indicateurs statistiques ».

« À l’origine d’un tel dispositif, il devrait toujours exister une problématique [...], des objectifs concernant le territoire [...] traduits sous forme de buts. La notion d’indicateur est importante. Il s’agit d’une variable qualitative ou quantitative permettant d’apprécier une action ou un phénomène [...] à partir d’une échelle de valeurs normatives et/ou comparatives ».

« Parmi les composantes d’un observatoire, on trouve en premier lieu un dispositif d’entrée de données [...]. Ce dispositif doit permettre [...] de contrôler la validité et la cohérence des données introduites [...]. Un dispositif de traitement permet ensuite de calculer périodiquement des synthèses prédéfinies [...], ou de calculer des synthèses à la demande. Un dispositif d’édition fournit enfin des données (indicateurs, données géographiques), ou permet d’éditer des cartes thématiques ou tableaux statistiques ».

Encadré 4. Quelques figures de l'observation territoriale

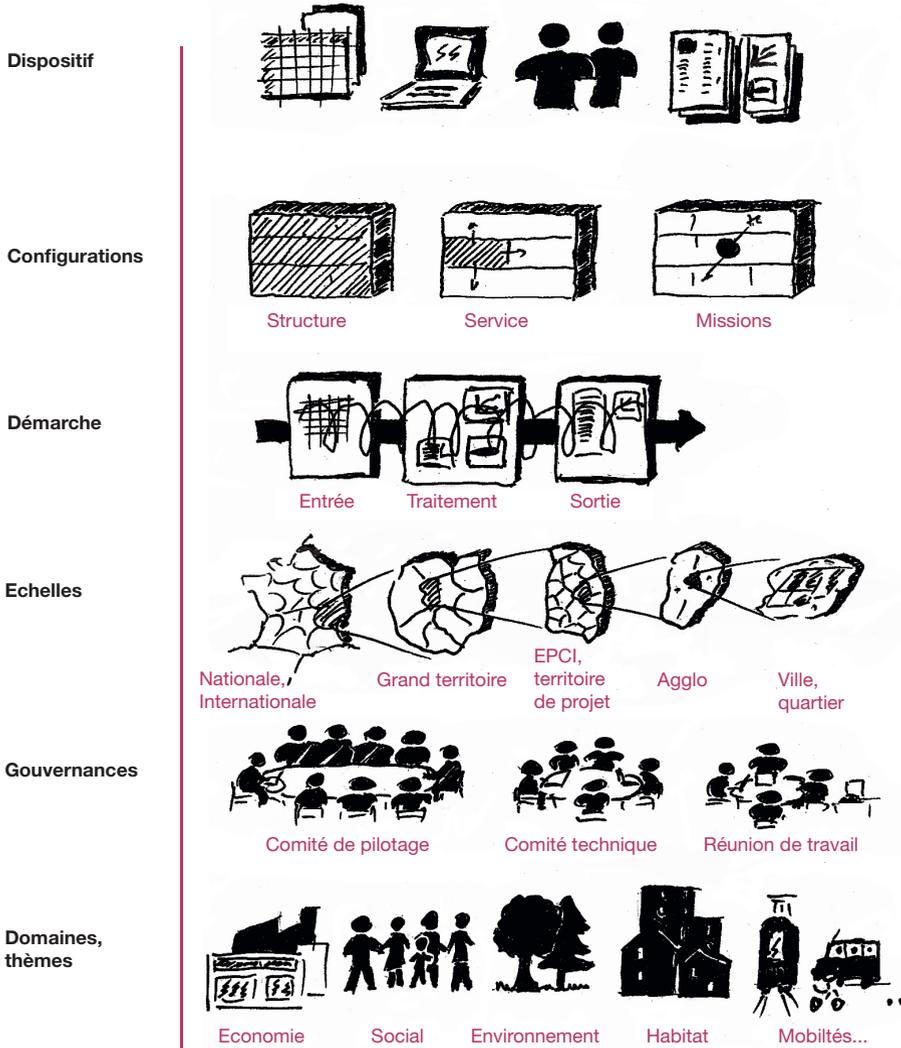


Figure 3. Des vocations plurielles pour l'observation

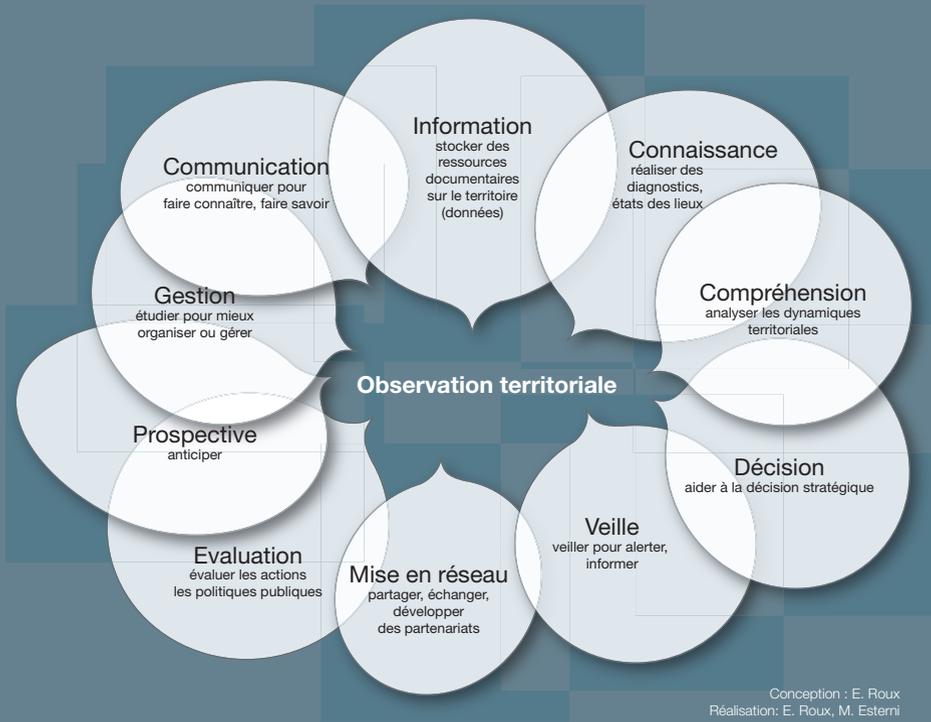
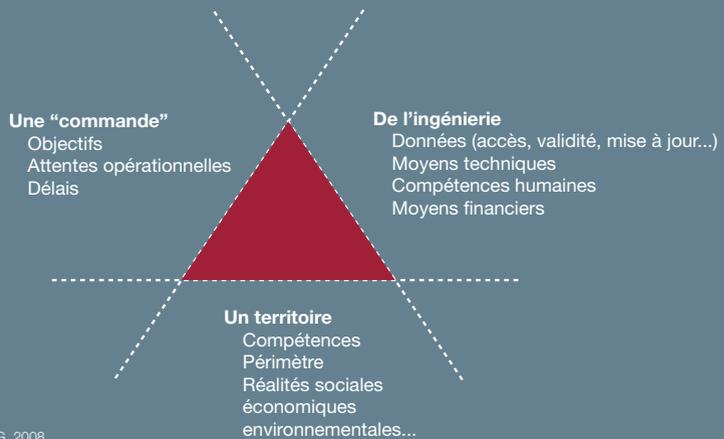


Figure 4. L'observation comme compromis



d'après H. Wattiez, AURG, 2008

### Des pratiques mobilisant des données agrégées et restituées sous différentes formes (Moine A., Signoret P., 2007)

« L'observation du territoire procède de pratiques mobilisant des données agrégées et restituées sous différentes formes ». « Les observatoires sont normalement des outils conçus pour répondre à des attentes précises de la part de leurs utilisateurs. Dans le domaine de l'aménagement et de l'action territoriale, il s'agit de partager des données fiables permettant de représenter l'espace géographique par rapport auquel les utilisateurs vont agir en utilisant, en aménageant ou en gérant ». « Ceci porte en avant la question des indicateurs qui permettent, à partir de données multiples et variées, de représenter les conséquences de l'utilisation, de l'aménagement et de la gestion de l'espace géographique par les hommes. Les indicateurs relèvent de plusieurs logiques, décrivant soit l'état du système (diagnostic), soit l'impact de politiques d'aménagement (évaluation), soit les évolutions possibles du système (prospective). Par ailleurs, selon leur organisation au sein des outils d'observation, ils permettront, soit d'aborder des thématiques (population, logement, emploi, etc.), soit des enjeux, ceux-ci à l'interface entre diverses thématiques (la précarité par exemple) ». « L'observation implique un double partage de l'information, en amont afin d'alimenter l'observatoire, en aval afin d'exploiter de manière rationnelle ».

5. Les observatoires reposent ainsi le plus souvent sur un système partenarial d'acteurs pluriels. Ces acteurs peuvent être ou sont mobilisés et impliqués à différents stades de l'observation : en amont, au niveau de la définition d'un cadre problématique, d'une démarche ou d'objectifs communs ; dans la

collecte, mais également dans le traitement de l'information, dans l'exploitation ou la valorisation de ces productions.

6. De façon générale, l'observation procède au plan méthodologique selon trois étapes classiques :

- > une étape de collecte ou de production et d'agrégation d'informations, de données quantitatives et/ou qualitatives dont on aura contrôlé et validé la fiabilité, la cohérence et la pertinence ;
- > une étape de traitement, d'analyse des données disponibles, le plus souvent à l'aide d'applications informatiques ;
- > une étape d'édition, de valorisation et de diffusion de l'information sous des formes et supports multiples (tableaux de bords, représentations graphiques et/ou cartographiques, synthèses, lettres d'information, atlas, rapports...).

Ce processus de collecte, traitement, édition n'est pas nécessairement linéaire mais bien souvent itératif. L'édition de l'information n'exclut pas en aval un travail d'accompagnement.

7. L'observation territoriale n'est pas *a priori* une fin en soi ; c'est une étape vers l'action. L'observation requiert un travail indispensable de présentation, de formalisation, et d'explication de ses résultats, pour une juste appropriation de ces derniers qui puisse susciter de nouvelles interrogations et nourrir la réflexion et l'action des acteurs sur les territoires.

8. Les observatoires peuvent : avoir une dimension généraliste en couvrant tous les aspects ou plusieurs aspects d'un territoire (dimension plurithématique) ; s'intéresser à un domaine ou une thématique privilégiée comme l'habitat, l'économie, les transports... (dimension monothématique) ; ou encore être spécialisés afin de

répondre à un ou des questionnement(s), ou enjeu(x) sur tout ou partie d'un territoire (dimension problématique).

9. Leur couverture spatiale peut indifféremment porter sur des périmètres à géométrie, à échelle ou à statut variables : qu'il s'agisse de découpages administratifs (région, département), de territoires intercommunaux (communauté d'agglomération, communauté urbaine notamment) ; qu'il s'agisse de tout ou partie d'espaces particuliers (littoral, espace de montagne, espace métropolitain, espace transfrontalier, espace méditerranéen par exemple) ; ou qu'il s'agisse de territoires de projet (parc naturel régional, pays...) ou encore de territoires de planification ou de procédure (SCoT, PLH, CUCS...).

10. L'observation territoriale recouvre des vocations potentiellement diverses (figure 3). Elle peut être convoquée pour : *informer* en constituant ou stockant des ressources documentaires, *connaître* en réalisant des états des lieux ou des diagnostics, *comprendre* en analysant des dynamiques, *aider* à la décision, *veiller* voire *alerter*, *mettre en réseau* et développer des partenariats, évaluer des actions ou des politiques publiques, *anticiper* dans une perspective prospective, *gérer* ou *aider* à une meilleure organisation, *communiquer* et faire connaître ou faire comprendre. Ces vocations ne sont pas exclusives les unes des autres, mais bien potentiellement complémentaires. L'observation s'appuie sur l'élaboration d'indicateurs qualitatifs ou quantitatifs, construits par les praticiens de l'observatoire en fonction des objectifs qu'ils poursuivent pour leur permettre d'apprécier par exemple un état, une évolution, une dynamique ou encore le résultat d'actions, de politiques publiques, etc.

11. La dimension temporelle est consubstantielle aux dispositifs d'observation dans la mesure où la continuité et la pérennité du système reposent sur la nécessaire actualisation des informations entrantes autant que sur l'analyse et la diffusion régulière sinon récurrente des résultats. Outre des demandes ponctuelles, ces pas de temps doivent être définis par les acteurs impliqués.

12. L'observation territoriale est nécessairement un compromis (figure 4) entre la prise en considération d'un territoire donné avec ses réalités matérielles et immatérielles, une commande d'acteurs explicitement exprimée ou latente avec ses intentions, ses logiques, ses orientations et ses choix, et une ingénierie avec ses moyens techniques et humains, ses compétences, ses données, ses méthodes, etc. L'observation est donc bien une composition.

13. L'action des observatoires ne se limite pas à la seule production de représentations communes d'un territoire et à la diffusion de tableaux de bords, d'atlas, de visuels, etc. L'observation territoriale agit dans sa capacité à mobiliser et à permettre la coopération d'acteurs autour d'un objectif commun. Elle participe ainsi d'un processus de collaboration, d'apprentissage, d'acculturation réciproque et de coproduction, pour la définition de dispositifs méthodologiques, l'élaboration d'indicateurs, l'usage d'outils techniques appropriés permettant de parvenir à cet objectif. L'observation participe d'une intelligence territoriale dans la mobilisation et l'activation de ressources humaines, techniques et politiques au service du territoire.

14. L'observation territoriale est bien l'une des potentielles composantes ou l'un des outils de l'intelligence territoriale, mais certainement pas le seul à même d'être mobilisé pour l'action sur le territoire.

## Acteurs et modes de gouvernance de l'observation territoriale

Tout système de connaissance territoriale est indissociable du système d'acteurs qui le produit, avec ses modalités d'organisation, ses intérêts tacitement partagés, ses éventuels paradoxes. L'observation des territoires et son foisonnement ne sont pas faits et ne se font pas tout seuls. Alors qui préside à l'observation des territoires ? Quels rôles jouent les élus, les techniciens et la société civile dans cette dynamique ? Quels sont les modes de gouvernance à l'œuvre ? Quelles sont les logiques d'acteurs sous-jacentes à l'observation locale des territoires ?

S'agissant d'éclairer le processus de constitution des observatoires, nous rappellerons en premier lieu, au-delà du mouvement de fond explicité en première partie, qu'il existe en pratique une diversité d'initiatives : qu'elles soient le fait de techniciens mobilisés autour de thématiques ou d'outils particuliers, ou le fruit de décisions politiques ou d'obligations réglementaires.

Et pour analyser leur fonctionnement, ainsi que leur pilotage ou leur gouvernance, nous proposerons trois clés d'entrée. Elles différencient respectivement :

- > les types d'initiative à l'origine des observatoires – politique, technique, mixte (c'est-à-dire relevant conjointement de volonté politique et technique) et réglementaire – (figures 5 et 6) ;
- > les moyens humains spécifiquement consacrés à l'observation – personnel dédié ou pas – (encadré 6) ;
- > les modes de gouvernance qualifiés de hiérarchique (pilotage assuré par un comité de pilotage politique ou mixte), de technique « structuré » (pilotage par comités techniques), de technique « autogéré » (réunions techniques de travail) ou « d'indéfini » – modalité de gouvernance non précisée ou non formalisée – (figure 7).

### La mixité comme dispositif apparent classique de l'observation territoriale

L'initiative partagée politique et technique dans la constitution de dispositifs d'observation est assez logiquement la voie qui a prévalu jusqu'à une période récente. Cette configuration est celle d'un apparent formalisme dans le rôle des acteurs impliqués, dans le mode de gouvernance privilégié et le fonctionnement des observatoires. On observe la prépondérance d'un pilotage hiérarchique, procédant d'une part de conseils d'administration, de comités de pilotage réunissant décideurs, partenaires et techniciens, et d'autre part de comités techniques. Cette organisation somme toute classique met en exergue à la fois l'affirmation du politique dans son rôle moteur et décisionnel mais également la latitude du technique dans celle de la réalisation et de la production.

L'observation territoriale est ici à l'image du fonctionnement des collectivités et du rôle respectif des élus, des techniciens, et des partenaires pour la connaissance territoriale.

Au demeurant, cette configuration d'apparence commune ne saurait occulter le poids prépondérant du technique dans le développement de l'observation et celui plus nuancé du politique.

### **Des dispositifs d'observation portés par le technique**

À n'en point douter, les techniciens des collectivités territoriales, des structures de développement sont au cœur du système et de la dynamique de l'observation territoriale. Leur initiative a toujours été prégnante et apparaît avec la configuration mixte (initiative politique et technique) comme le modèle prédominant.

Ils interviennent certes dans leur fonction de maîtrise d'œuvre pour répondre aux besoins, aux attentes de commanditaires, qu'ils soient élus, socioprofessionnels ou autres acteurs décisionnels. Ils sont les collecteurs, les gestionnaires de l'information territoriale, les penseurs de l'organisation, les développeurs de méthodes, les producteurs de connaissance, les analystes, les « valorisateurs » de l'information territoriale. Ils figurent en somme comme l'assise et les rouages des observatoires territoriaux.

Ils sont également les initiateurs de dispositifs d'observation au sens où ils investissent pour eux-mêmes, avec leurs partenaires des champs de compétences, des thématiques, des méthodes et outils, des problématiques

territoriales auxquels ils sont confrontés. Et à compter des années 2000 « l'arsenal » de procédures de type SCoT, PLH, PDU... qui requièrent tout à la fois des compétences thématiques et/ou techniques, a conforté ou remobilisé leur expertise latente ou déjà affirmée.

Ainsi parviennent-ils « à faire entériner, institutionnaliser » ou « à faire se développer » en observatoires des pratiques de travail sur des thématiques telles que l'économie, l'habitat, le social ou encore les mobilités. On observe ainsi dans la pratique une certaine forme d'autosaisine, voire d'autogestion, des observatoires initiés par le technique. De fait, leur mode de pilotage privilégie assez naturellement une dimension technique sous forme de comités (techniques, d'orientations, de suivi, etc.) mais aussi selon des modalités souples de travail (groupes, ateliers, rencontres, clubs...). Autant de modalités qui permettent l'échange et le partage d'expériences, mais également, l'assise et la pérennité de leur expertise pour répondre aux tutelles décisionnelles et à leurs propres objectifs et besoins, y compris ceux de disposer de marges de manœuvre, d'une certaine autonomie et de légitimité dans le débat du développement des territoires. De façon usuelle, le pilotage et le fonctionnement des observatoires échappent voire s'affranchissent en grande partie de leur tutelle politique. Cet investissement des observatoires par les techniciens apparaît être une tendance de fond, qui relève d'une formalisation et d'un développement progressif de pratiques autour de questions techniques et méthodologiques, ainsi que de problématiques communes. Dans cette logique, l'expertise technique fonde l'observation territoriale et réciproquement.

---

## **Encadré 5. Des histoires d'observatoires territoriaux à géométrie variable**

### **Au commencement était la thématique**

Des praticiens d'une même structure ou de structures partenaires ayant l'habitude de travailler ensemble sur une thématique ou une politique donnée (logement, environnement, déplacements...) éprouvent le besoin de se construire une base de données partagée. Celle-ci se met en place progressivement, de manière souvent empirique voire bricolée, les bonnes relations entre techniciens et leur motivation permettant de « mettre de l'huile dans les rouages ». Ce qui n'est pas encore présenté comme un observatoire, acquiert peu à peu une visibilité et une légitimité auprès des décideurs (administratifs et/ou élus). Il apparaît alors nécessaire de formaliser les modalités de fonctionnement au travers de la mise en place d'un comité de pilotage, l'attribution de moyens et d'objectifs ciblés, l'établissement de conventions de partenariat, l'intégration dans le schéma directeur informatique de la structure porteuse... Ce qui avait jusqu'alors été le produit et le support d'une collaboration concrète entre praticiens prend alors le statut et l'intitulé d'*observatoire* et ce faisant, l'obligation de composer avec les trois éléments précités (un territoire, une commande, une ingénierie) et leurs contraintes.

### **Au commencement était l'outil**

Des directions ou institutions distinctes mais travaillant sur un même territoire ou une même thématique se sont progressivement dotées chacune de leur côté d'une organisation informatique (système de gestion de bases de données, intranet, métadonnées,

système d'informations géographiques...) permettant d'organiser et d'instrumenter la visibilité sur l'information disponible et de mettre des référentiels communs à disposition (fonds cartographiques, données statistiques de cadrage...). Sur la base de cette organisation technique, des communautés thématiques se constituent ou sont incitées à le faire. Cette rencontre entre une ressource technique et une préoccupation thématique mais surtout les suites de cette rencontre dépendent assez largement soit des « affinités intellectuelles » entre informaticiens et thématiciens, soit de l'existence d'une volonté managériale forte d'organiser et d'optimiser la connaissance territoriale. La création d'un ou de plusieurs observatoires reconnus au terme ou au fil de ce processus est donc tributaire d'une forme « d'alchimie interprofessionnelle » dont les conditions ne sont pas nécessairement évidentes à repérer ou à susciter *a priori*.

### **Au commencement était la commande politique ou réglementaire**

Dans le cadre de la définition ou de la mise en œuvre d'une politique publique, les décideurs sont réglementairement contraints ou décident d'intégrer au dispositif la constitution d'un observatoire à des fins de suivi et d'évaluation. La dimension partenariale et contractuelle de la politique concernée est souvent un facteur incitant à la constitution d'un observatoire commun, l'engagement des parties à mettre à disposition des données étant conçu comme un gage de saine coopération. Dans ce cas de figure, si la mise en œuvre informatique ne pose pas de problème dans la mesure où elle est intégrée au projet en termes budgétaires, en revanche, l'appropriation du projet d'observatoire par les thématiciens des différentes

structures partenaires est assez largement subordonnée à la consistance et à la cohérence effectives du projet politique. La « version 0 » de l'observatoire réalisée court le risque d'en rester là si la coopération entre partenaires reste formelle. À l'inverse, la réussite de l'observatoire a des chances de traduire une réussite de l'action politique initiée.

L'étude de la genèse des observatoires « nouvelle génération », met en évidence la diversité des configurations ayant présidé à leur mise en place et à leur évolution. Le constat qui en résulte est la difficulté d'en avoir une vision exhaustive sur les territoires. On se trouve en effet face à un processus comparable à une forme de « germination » dans laquelle la phase la plus déterminante et la plus longue s'effectue de manière « souterraine », suivie de « l'éclosion » de l'observatoire identifié comme tel et institutionnalisé une fois sa maturité quasi acquise.

---

### **L'investissement nuancé du politique**

Concernant la place du politique dans le processus de constitution et le portage d'observatoires, quelques constats certes un peu bruts ne manquent pas d'interpeller. En effet, si l'on pouvait constater un certain élan jusqu'au début des années 2000 dans l'initiative politique de tels dispositifs de connaissance territoriale, force est de constater depuis, un certain repli : le politique, qui a toujours décidé de l'opportunité de la création d'observatoires (certes avec ses techniciens) en fonction des contextes sociaux, économiques ou territoriaux... dans lequel il s'inscrivait, a « disparu ». Le technique l'a largement dépassé en matière d'initiative de création d'observatoire.

Les observatoires initiés par le politique apparaissent ainsi à la fois moins nombreux et moins dynamiques. En témoigne le fait que ces derniers ne disposent assez paradoxalement que très peu ou pas de personnels spécifiquement dédiés à l'observation contrairement aux observatoires mixtes ou portés par le technique. En revanche, ils apparaissent davantage institutionnalisés, organisés, structurés autour de comités de pilotages, comités techniques. Alors, faut-il voir en ces dispositifs des « coquilles vides » ? Concernant leurs contenus et orientations thématiques, si l'on peut lire une récurrence et des évolutions dans les thématiques investies par le technique, on peine sur le temps long à saisir un apparent suivi et une évolution continue de problématiques portées spécifiquement par le politique. Ainsi, outre un investissement qui apparaît contrasté dans le temps, les domaines d'observation privilégiés et logiques d'investissement par le politique semblent varier au gré des « sensibilités », des problématiques locales ou d'événements conjoncturels, mais aussi de préoccupations sociétales de fond, au gré de l'évolution des constructions territoriales et des réglementations ou procédures en vigueur. Autant d'éléments qui questionnent sur le fond et le sens des observatoires territoriaux pour le politique : ils sont tout à la fois un moyen potentiel d'afficher une compétence ; un moyen de montrer leur engagement ; un moyen apparent et souple de se saisir de préoccupations locales et sociétales ; un moyen de signifier le souhait de travailler en partenariat... ; et par ailleurs, un outil de connaissance parmi d'autres. La décision, l'action de l'élu se fonde au moins autant sur son « expérience sensible », sur son expérience de terrain confortée par les regards de son « entourage » que sur celle d'une expertise jugée parfois comme trop technique, trop

complexe, trop peu opérationnelle ou parfois trop onéreuse et de fait, susceptible d'être érudée voire remise en question.

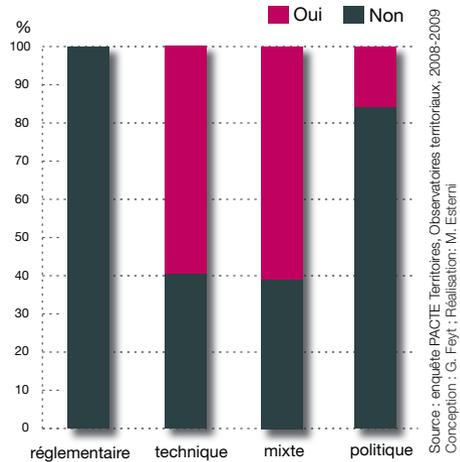
### Encadré 6. Les moyens humains de l'observation territoriale

Il apparaît assez délicat de définir avec précision (même à l'heure de la LOLF) le nombre de personnel(s) (équivalent ETP) réellement dédié(s) à l'observation territoriale notamment dans le cas d'une activité d'observation mutualisée au sein d'une même structure, ou dans le cas d'une activité considérée comme partielle, en réseau, ou transversale.

Considérant ces quelques précautions d'usage, le nombre d'ETP dédié aux dispositifs d'observation territoriale est en moyenne de 2 ETP par dispositif d'observation. Mais cette moyenne ne reflète que peu la diversité des configurations : on constate auprès des acteurs que lorsque l'activité d'observation relève d'une mission, elle ne représente au mieux qu'une partie du service d'un agent (0,2 à 0,5 ETP) ; elle concerne au sein de services ou de structures le plus fréquemment 1 à 2 personnes ; mais peut occuper près de 10 à 12 ETP dès lors qu'il s'agit de l'activité principale de la structure concernée (c'est le cas par exemple de l'Observatoire économique et des territoires du Loir-et-Cher). En rapprochant la part de personnel dédié au type d'initiative des dispositifs d'observation (cf. graphique ci-dessous) ; on observe : que le personnel est toujours mutualisé avec d'autres activités ; qu'il n'y a en général que peu de moyens associés à des dispositifs d'observation strictement d'initiative politique ; et qu'en revanche, les

dispositifs d'observation d'initiative technique disposent des moyens humains les plus prégnants.

#### Part du personnel spécifiquement dédié à l'observation en fonction de l'initiative du dispositif d'observation



Ce sont eux qui *a priori* sont les plus stables, car le « turn-over » sur ce type de mission au sein des structures (agences d'urbanisme, collectivités territoriales, services de l'État) engendre la perte ou la mise en sommeil d'un capital historique et humain souvent précieux pour l'alimentation, l'activité et la production de l'observation territoriale. Cette dimension humaine, relationnelle est sans conteste à considérer comme un atout, un enjeu majeur, mais également comme un facteur notable de fragilité des observatoires.

Quant aux moyens financiers, ils sont en pratique très largement mutualisés (dans 8 cas sur 10) avec d'autres activités et frais de structures. Difficile dans ces conditions d'avoir une juste lisibilité des moyens

spécifiquement dédiés à l'observation plutôt qu'aux études ou autres missions, incluant les salaires ou pas, d'autant que là encore, la moyenne ne dit que peu de chose sur la diversité des configurations et manières de faire de l'observation territoriale. En 1999, le rapport Rouchet pour la CNIS estimait « à la louche » que les observatoires comptaient 2 à 3 permanents avec un budget de 500 kF à 1 million de francs (soit environ 76 000 à 152 000 euros). Les dires d'acteurs nous invitent à reconsidérer quelque peu ces chiffres à la baisse (de l'ordre de 45 000 € et 150 000 € hors salaires, incluant l'acquisition de données et autres dépenses de fonctionnement). Si ces informations tendent à confirmer le fait d'une activité plutôt partielle, ou constituée en petites unités ; elles demandent à être considérées et maniées avec grande prudence !

---

### **La société civile absente de l'observation des territoires**

Si l'observation territoriale est affaire de techniciens et de façon plus confidentielle celle d'élus du territoire, que dire alors de la société civile ?

S'agissant des acteurs socioprofessionnels, on ne doutera pas que certains d'entre eux, dans les secteurs de l'économie, de l'habitat, du social, de la santé, du foncier par exemple, contribuent à alimenter en données les dispositifs d'observations. De par leur connaissance experte ou praticienne des champs d'observations considérés, ils figurent parmi les partenaires privilégiés de l'observation pour les alimenter en amont, pour contribuer à leurs orientations et/ou à leurs travaux, et pour s'enquérir en aval de leurs productions.

S'agissant des habitants, usagers, citoyens, on ne peut en revanche pas considérer qu'ils soient *a priori* et jusqu'alors des acteurs tout aussi majeurs des dispositifs d'observation. Nombre d'observatoires affichent résolument leur souci de diffuser ou de mettre en ligne leurs productions (fonction de centre de ressources, de cartographie en ligne) ; mais force est de constater qu'en matière de démocratisation, voire de vulgarisation de l'observation territoriale, ce chantier reste largement ouvert : les moyens de communication ou les supports existent mais ceux-ci sont encore très largement pensés *par* et *pour* des initiés. Il existe ainsi des écarts considérables selon les acteurs dans les moyens qui leur sont donnés pour accéder à de l'information territoriale. Un travail exploratoire réalisé dans le cadre de cette recherche autour de la visibilité des observatoires locaux sur le Web, a montré que si la majorité d'entre eux « s'affichaient » sur le net, en revanche, moins d'un quart d'entre eux proposaient une quelconque représentation cartographique du territoire concerné, et moins d'un sur dix permettait d'accéder librement aux sources d'information. Les raisons sont certes en partie juridiques (droits de propriété, de diffusion), en partie liées à des questions techniques ou à des moyens humains. Pour autant, il est évident que cela relève aussi de choix (politiques, techniques), d'un statut et d'une pratique de l'expertise encore réservés à des initiés, qu'ils soient commanditaires, bailleurs ou partenaires. En ce sens, ne figurant pas dans le « club » des partenaires, la société civile demeure encore pour l'heure une portion congrue de l'observation territoriale.

Cette situation est susceptible d'évoluer à l'heure du développement de nombreuses démarches de démocratie participative ; à l'heure de la généralisation de l'usage

Figure 5. Quelle initiative pour les observatoires ?

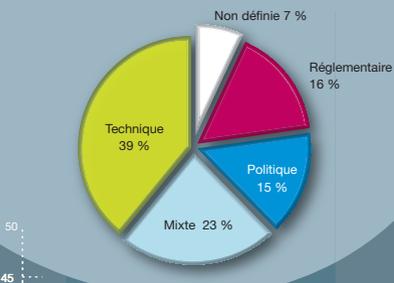


Figure 6. Évolution de l'initiative de la création de dispositifs d'observation

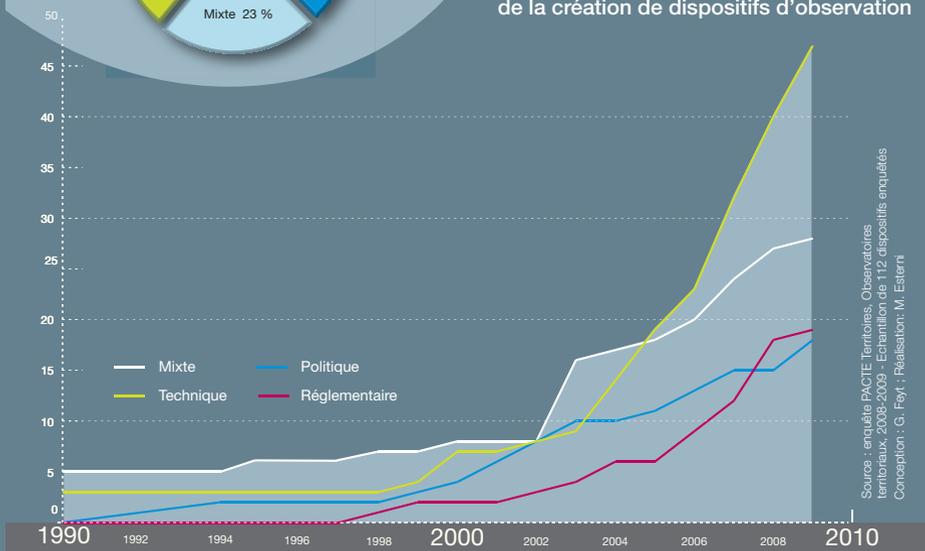


Figure 7. Part des modes de pilotage selon l'initiative des dispositifs d'observation

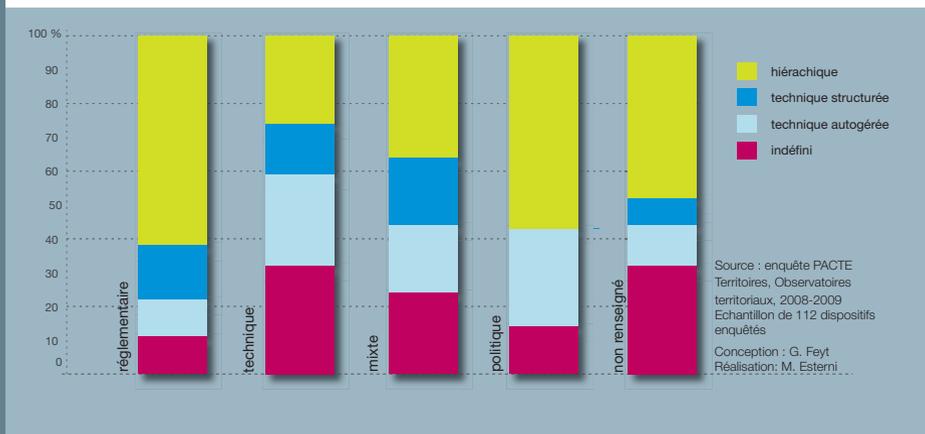
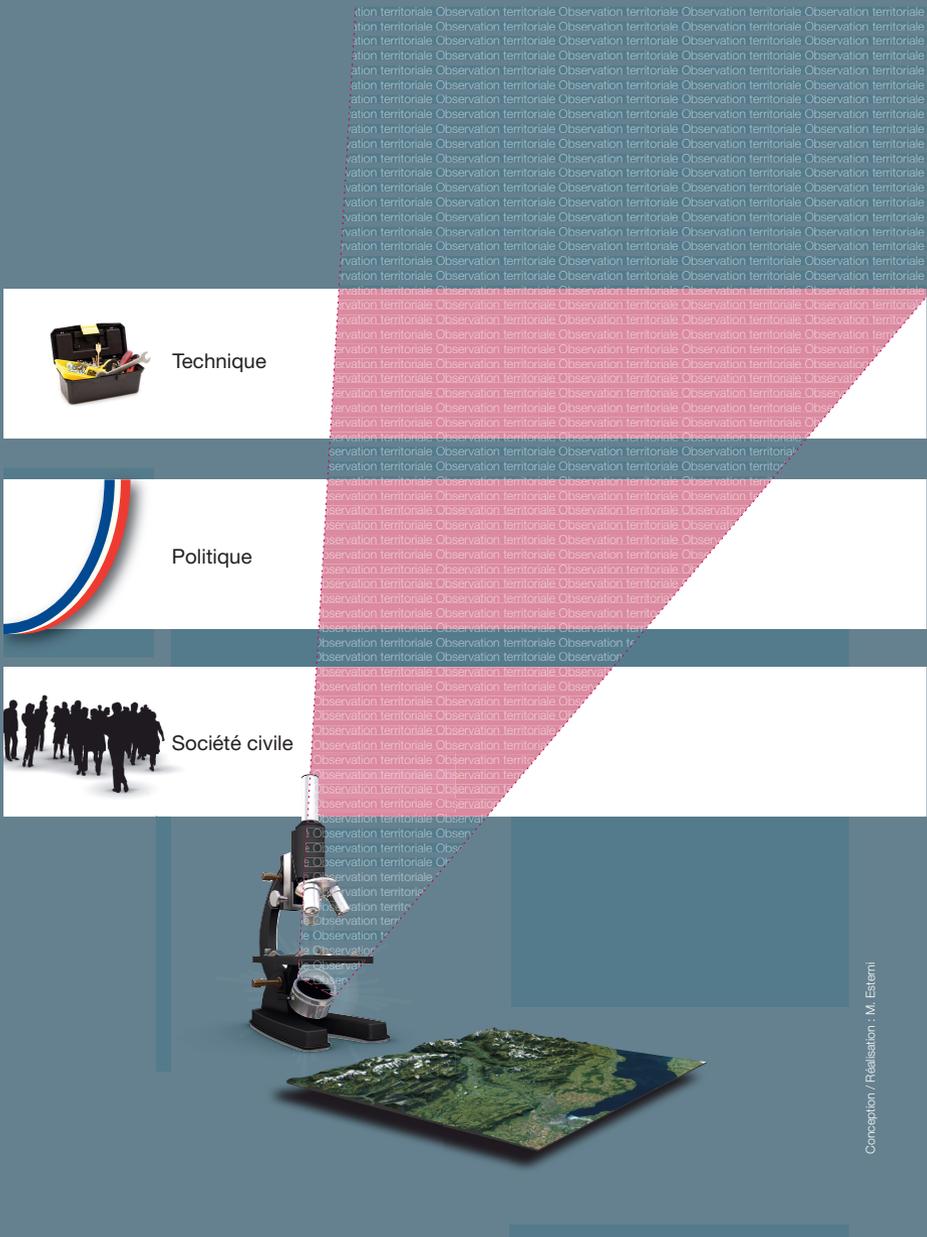


Figure 8. Les acteurs de l'observation territoriale



d'Internet, du développement de la société de l'information et de la communication et d'outils techniques permettant potentiellement aux citoyens de devenir à leur tour observateurs, producteurs et diffuseurs de connaissances sur les territoires.

En tout état de cause, l'observation territoriale repose essentiellement sur la capacité du technique à développer l'expertise territoriale, sur celle du politique à se l'approprier pour nourrir sa réflexion et sa décision, et en dernier recours, sur celle des citoyens de s'en emparer pour contribuer aux débats sociétaux ; c'est ce qu'illustre la figure 8 des acteurs de l'observation. On comprendra qu'un des enjeux de l'observation est d'en proposer une évolution qui puisse exprimer le dialogue autour des représentations territoriales que suscite l'observation.

## Les contenus de l'observation par les territoires

### Problématiques sociétales, problématiques locales

Qu'observe-t-on sur les territoires ? Les contenus de l'observation sont symptomatiques des préoccupations sociétales et des problématiques qui se posent aux différentes échelles territoriales. Leur étude met en évidence deux tendances de fond, en apparence souvent antinomiques.

Les champs de l'observation concernent, quelques domaines majeurs qui renvoient aux préoccupations fondamentales de la société : travailler, se loger, lutter contre les inégalités... Ces domaines correspondent aux champs historiques d'observation et d'intervention de l'État ainsi qu'aux politiques publiques et dispositifs d'action qui se territorialisent, voire s'enrichissent en même temps qu'évoluent les préoccupations sociétales.

Mais ils concernent également une très grande variété de thématiques qui traduisent la multiplicité et la diversité des questionnements qui se font jour localement et qu'il s'agit pour les acteurs des territoires de mieux appréhender, voire de mieux gérer localement. Gérer le stationnement des véhicules, les effectifs scolaires, les déchets, les équipements publics, les panneaux publicitaires, l'arrivée d'un tramway, les impacts d'un TGV sur le territoire... : autant de thématiques qui font l'objet d'observatoires locaux sur le territoire national. Observatoires certes singuliers ou spécialisés, mais au demeurant importants au niveau local, car très souvent en phase avec les préoccupations habitantes et citoyennes auxquelles les acteurs locaux (élus et/ou techniciens) répondent, au moins dans un premier temps, par l'observation locale.

### Économie, habitat, social : les principaux domaines de l'observation locale

L'économie, l'habitat et le social figurent parmi les domaines historiques, prégnants et récurrents de l'observation sur les territoires. On peut estimer qu'ils représentent aujourd'hui plus de la moitié des contenus des observatoires locaux (figure 9).

Le champ de l'économie concerne près d'un observatoire local sur trois. L'observation porte sur la connaissance de l'évolution de l'emploi, de la formation, de l'adéquation entre emploi et formation. Elle s'intéresse à l'évolution de la localisation des entreprises et des services, ou encore, au suivi des activités économiques, et ce, quels que soient les secteurs d'activités (services, commerces, santé, BTP, agriculture, tourisme...), ou les types d'espace dédiés à l'accueil et au développement de ces dernières (sites industriels, commerciaux, portuaires, zones d'activités...).

Le poids de l'économie dans les observatoires tient à la conjonction de raisons déjà évoquées : la prégnance de ce domaine comme condition essentielle du développement de la société et des territoires ; l'héritage d'une tradition régaliennne d'observation économique (statistique) toujours mobilisée pour suivre les évolutions de conjonctures et accompagner à divers titres (diagnostic, suivi, anticipation, évaluation...) la mise en œuvre de politiques publiques en la matière. Dans une période récente, les pays, PER, SCoT... sont autant de procédures qui placent l'économie au cœur des réflexions territoriales, convoquant ainsi l'observation. Enfin, les divers « acteurs – observateurs » (comités de bassin d'emploi, chambres consulaires, collectivités territoriales), qui participent à la gouvernance locale de l'économie se sont tous appuyés à un moment ou un autre sur un observatoire.

L'habitat est également depuis longtemps l'un des domaines privilégiés de l'observation sur les territoires. Qu'il s'agisse d'en comptabiliser le stock, d'en évaluer l'occupation réelle, d'en mesurer la demande, d'en apprécier la diversité, les qualités ou la composition (locatif social ou accès à la propriété). Qu'il s'agisse d'en

mesurer le renouvellement, la réhabilitation, d'en représenter la répartition spatiale. L'ampleur et la constance de ces problématiques expliquent qu'elles constituent aujourd'hui le contenu de près d'un observatoire sur cinq. Aucune agglomération ne saurait dessiner son avenir sans connaître l'état de son habitat. Et les politiques locales de l'habitat aux mains des EPCI depuis 2004 s'appuient toutes sur des dispositifs d'observation dédiés à ce domaine, le plus souvent délégués aux agences d'urbanisme dont on connaît l'essor depuis les années 1990.

Le domaine du social est le troisième champ privilégié de l'observation sur les territoires. Du suivi de populations en difficulté aux problématiques du vieillissement, de la pauvreté, de la santé, de l'insertion sociale ou de celles des quartiers dits sensibles..., ce sont toutes les questions des inégalités que l'observation vise à saisir. À cet effet, l'accompagnement spécifique de la politique de la ville et sa territorialisation ont fortement participé à son essor à compter des années 2000 avec les contrats de ville remplacés par les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) à compter de 2007.

### **Mobilités, foncier et environnement : champs montants de l'observation territoriale**

Des domaines d'observation jusqu'alors moins investis se font jour aujourd'hui de façon accrue sur les territoires.

Au cœur des problématiques de métropolisation, les transports et les mobilités constituent, à l'heure de l'intermodalité, des mobilités douces, du chrono-aménagement et des Plans de déplacement urbains, un

domaine d'observation qui ne cesse de prendre de l'ampleur. De la même manière, le foncier de plus en plus objet de convoitises, de spéculations, de conflits est un domaine d'observation en plein essor. Il répond à des enjeux majeurs d'aménagement du territoire tant dans la perspective de création de logements nouveaux, du positionnement d'activités économiques, d'équipements, que dans la perspective du maintien d'espaces agricoles et naturels.

Quant à l'observation en matière d'environnement et de développement durable, si ce domaine semblait le grand absent à l'échelle locale, il est fort à parier qu'il puisse devenir dans la prochaine décennie le domaine de prédilection de l'observation territoriale suite aux débats sociétaux qu'il suscite, à une actualité de plus en plus régulièrement portée sur des problèmes de risques, de pollutions, aux Grenelles de l'environnement (I et II) et à la mise en œuvre de politiques publiques spécifiques territorialisées (Agenda 21 locaux, Plan climat locaux, Schémas régionaux air énergie climat...).

### Observations interterritoriales

Parmi les contenus de l'observation émergents, on observe que certains relèvent moins de champs thématiques particuliers que de l'appréhension d'organisations interterritoriales. Ainsi voit-on apparaître des dispositifs ou missions d'observation qui s'intéressent aux problématiques transfrontalières, à des espaces métropolitains, aux processus de métropolisation ou de coopérations

métropolitaines, ou encore à de « grands territoires ». Autant de problématiques qui questionnent et mettent en débat des processus contemporains voire des préfigurations de constructions ou de coopérations territoriales en devenir dépassant les actuels périmètres administratifs.

Les contenus de l'observation locale des territoires sont sans conteste largement inféodés à des problématiques sociétales de fond, ainsi qu'à la territorialisation de l'action publique. Mais ils sont également associés à l'émergence de problématiques sociétales nouvelles et/ou locales, voire à l'actualité ou à la conjoncture.

Que l'observation s'attache de plus en plus et de mieux en mieux à appréhender les territoires et à intégrer les préoccupations de la société ne fait pas de doute. Pour autant, force est de constater qu'elle demeure encore le plus souvent « sectorielle », même si l'on constate l'apparition d'une observation plus transversale à la faveur de la mise en place de SCoT par exemple, ou/et plus interterritoriale. Alors, l'enjeu est certainement autant le développement de nouvelles problématiques observées localement que celui de constructions territoriales en devenir. Mais il est aussi certainement dans l'entrelacement des problématiques observées tels des diptyques ou triptyques associant par exemple habitat – transport, habitat – environnement ou habitat – mobilités – environnement.

De quoi alimenter les débats à venir sur les enjeux et perspectives de l'observation territoriale.

# Registres et fonctions de l'observation territoriale

Information, compréhension, aide à la décision, évaluation, anticipation, gestion, collaboration, communication : autant de fonctionnalités potentielles auxquelles renvoient pour les « acteurs observateurs » les observatoires territoriaux. Doit-on pour autant considérer ces dispositifs comme aptes à répondre à l'ensemble de ces intentions ? Certainement pas : l'observation ne peut résolument pas embrasser conjointement tous ces registres de l'expertise territoriale.

En proposant aux praticiens des observatoires de se prononcer sur leurs propres expériences et sur les usages qu'ils font de l'observation territoriale, ceux-ci conviennent assez naturellement et systématiquement d'une certaine hiérarchisation des fonctionnalités des observatoires qu'ils portent (figure 10). Aussi, partant de leurs pratiques et de l'ordonnement de ces dernières, on constatera une prévalence des fonctions de connaissance territoriale sur toutes autres fonctions, ainsi qu'une certaine ambivalence entre ce qui relève du registre premier de la connaissance et celui, moins probant, de la stratégie. Ces deux facettes d'une même réalité qu'est l'observation se déclinent selon quatre fonctions principales associées par les acteurs aux observatoires (figures 11 et 12).

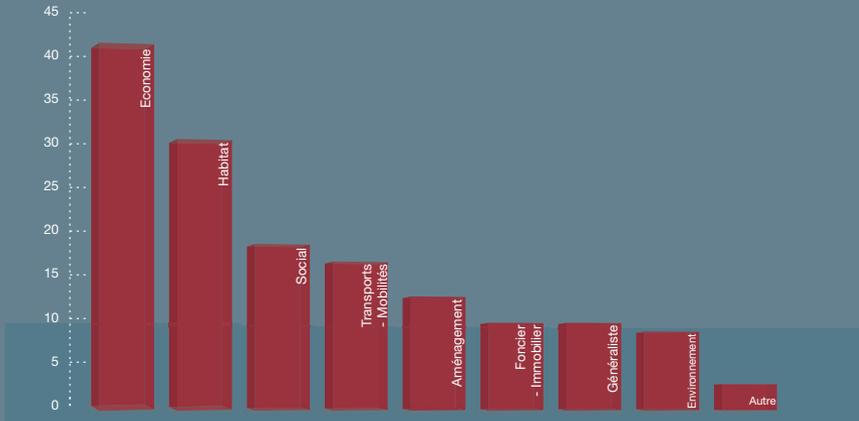
## L'observation pour connaître

Les observatoires territoriaux ont en premier lieu des vocations résolument heuristiques et analytiques, et ce, quels que soient les champs ou domaines d'observation considérés (parmi lesquels l'économie, le social, l'habitat, les mobilités...), les types de structures porteuses ou les modes de gouvernance privilégiés. La fonction de connaissance du territoire et de ses problématiques prévaut sur tout autre objectif. Elle consiste ainsi de façon somme toute classique à établir de l'état des lieux, du diagnostic territorial, de l'étude à des fins cognitives, en cherchant à porter un regard (le plus souvent technique) sur l'objet étudié tout en adoptant dans l'absolu vis-à-vis de ce dernier une certaine distanciation<sup>1</sup>. Pour ce faire, l'observation procède d'une collecte, d'un regroupement et d'un stockage de données permettant préalablement à toute analyse, de pouvoir s'informer sur les objets ou les problématiques en question. En ce sens, l'observation revêt une fonction de centre de ressources documentaires et/ou de données, qu'elle soit mutualisée ou pas, embryonnaire ou développée, structurée ou plus informelle, privatisée ou partagée.

Dans cette perspective, la connaissance comprend une double dimension : une dimension « informative » qui consiste à capitaliser des ressources de données existantes pour se forger une culture des problématiques à traiter et nourrir ainsi sa propre expertise tant thématique que méthodologique ; et une dimension « analytique » qui consiste à conduire le travail d'étude proprement dit.

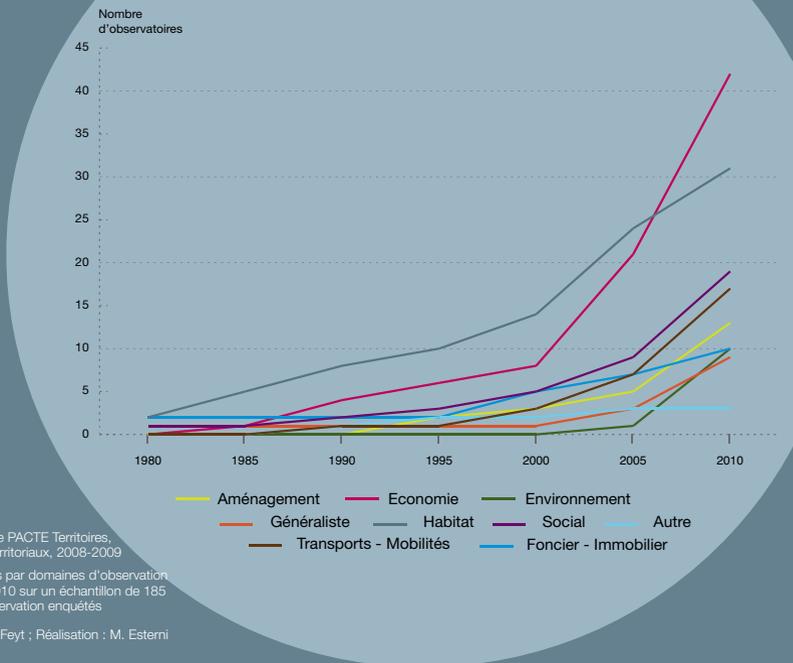
1. Au sens de « sans intention de modification de l'objet » pour reprendre les termes de J.-B. Chebroux (1999) dans sa définition « sociologique » de l'observation.

Figure 9. Les domaines principaux de l'observation territoriale



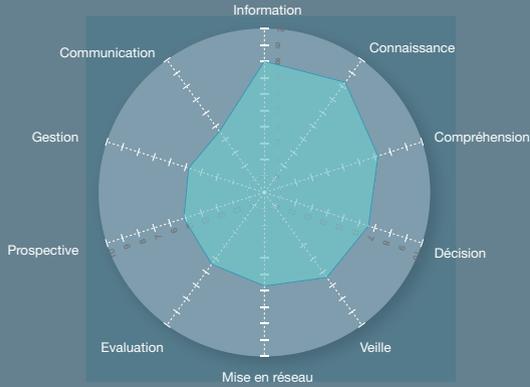
Source : enquête PACTE Territoires, Observatoires territoriaux, 2008-2009  
 Effectifs cumulés par domaines d'observation entre 1980 et 2010 sur un échantillon de 185 dispositifs d'observation enquêtés  
 Conception : G. Feyt ; Réalisation : M. Esterni

Figure 10. Évolutions chronologiques des principaux domaines de l'observation territoriale



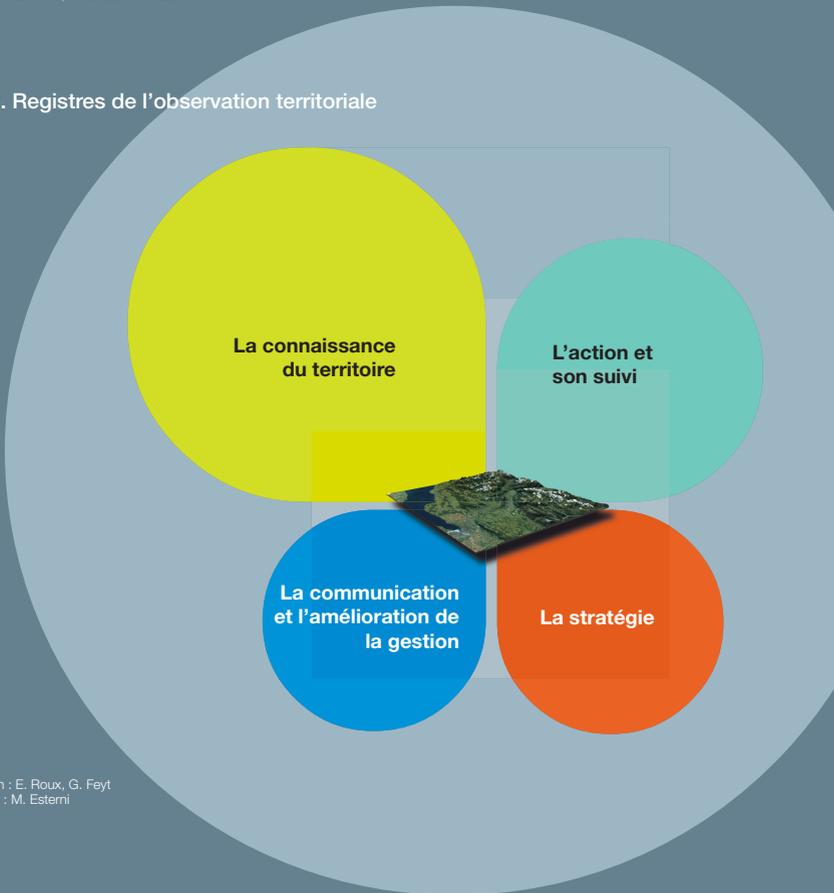
Source : enquête PACTE Territoires, Observatoires territoriaux, 2008-2009  
 Effectifs cumulés par domaines d'observation entre 1980 et 2010 sur un échantillon de 185 dispositifs d'observation enquêtés  
 Conception : G. Feyt ; Réalisation : M. Esterni

Figure 11. Fonctionnalités de l'observation territoriale



Source : enquête PACTE Territoires, Observatoires territoriaux, 2008-2009  
Fréquence de registre de l'observation territoriale sur un échantillon de 185 dispositifs d'observation enquêtés  
Conception : E. Roux ; Réalisation : M. Esterni

Figure 12. Registres de l'observation territoriale



Conception : E. Roux, G. Feyt  
Réalisation : M. Esterni

## L'observation pour nourrir et suivre l'action

Le second registre privilégié de l'observation territoriale est celui de « l'action et de son suivi ».

Au dire des acteurs, il apparaît que l'observation a un caractère de plus en plus opératoire. De quoi conforter l'idée selon laquelle l'observation n'est pas une finalité en soi, mais bien une expertise au service de la décision et de l'action territoriale. Cette ambition est sans conteste à mettre en parallèle avec le souci des « acteurs observateurs » d'accompagner, depuis les années 2000 notamment, la mise en œuvre de politiques territorialisées de type PLH, PDU, CUCS, et d'en assurer le suivi. En s'adossant de plus en plus à ces dispositifs réglementaires ou ces procédures, les observatoires ont renforcé d'une part, la mise en réseau d'acteurs, et ont également fait poindre d'autre part l'ambition et la capacité d'évaluer les résultats des actions territoriales.

Pour les acteurs impliqués dans les dispositifs d'observation, leur mise en réseau présente en outre l'indéniable et immense intérêt d'enrichissement, d'élargissement et de partage de connaissances tant sur les problématiques à traiter que sur les dispositifs méthodologiques pouvant être mis en œuvre ou encore sur les mécanismes d'action publique avec lesquels ils doivent composer. Autrement dit, l'apprentissage et l'acculturation dont il est question ici participent :

- > par cette attitude, à la prise de recul et à l'amélioration de la compréhension des systèmes ;
- > par cette faculté d'analyse et d'explication, à la consolidation de leurs capacités d'action.

La seconde facette de la dimension opératoire telle qu'exprimée, renvoie à ce terme somme toute ambigu qu'est le « suivi » de l'action publique. S'il ne fait aucun doute que la mise en réseau favorise la formalisation de démarches méthodologiques, la capacité à diagnostiquer, à lire les dynamiques, elle permet également d'apprécier potentiellement les besoins, de mesurer les éventuels résultats et impacts de l'action territoriale. Le suivi des dynamiques territoriales et des politiques publiques peut en ce sens servir l'évaluation en amenant notamment les acteurs à dépasser le stade du constat et à formuler d'éventuelles préconisations ou propositions opérationnelles. Mais au regard des pratiques, il y a là un pas dont on se gardera bien d'affirmer qu'il soit effectivement réalisé dans la mesure où la dimension stratégique de l'observation apparaît quelque peu incertaine.

## L'observation au service de la stratégie

Sans que l'on puisse considérer la dimension stratégique comme absente des pratiques d'observation, force est de constater cependant que l'évaluation territoriale et/ou la prospective territoriale ne figurent pas résolument parmi les fonctions et pratiques privilégiées des acteurs de l'observation territoriale. De quoi s'interroger alors sur la perspective opérationnelle précédemment évoquée. Que signifie « suivi des politiques publiques » si la fonction d'évaluation n'est que peu assumée par les observatoires ? Comment comprendre cette relative disjonction entre connaissance et stratégie ?

La réponse appelle pour partie à la prise en considération de facteurs historiques et culturels.

Historiquement, l'observation est, au sein des structures de développement, des EPCI, souvent issue d'une expertise liée à un ou plusieurs champs thématiques ou à des compétences instrumentales, pour ne pas dire informatiques. Or l'évaluation et la prospective renvoient moins à ces dimensions techniques qu'à une culture considérée, à tort ou à raison, comme plus politique et plus stratégique, relevant donc de « sphères » administratives et décisionnelles souvent plus proches du pouvoir que celle *stricto sensu* de l'observation.

Le corollaire de cette distinction historique et culturelle se traduit par une certaine séparation structurelle de l'observation, de l'évaluation et de la prospective au sein même des organisations portant ces domaines d'expertise. Ce constat ne saurait signifier pour autant qu'il n'existe pas de connexion, de collaboration factuelle et vertueuse entre observation et évaluation ou entre observation et prospective. L'observation est le plus souvent considérée, sollicitée et pratiquée en tant que ressource (et préalable) de l'évaluation ou de l'anticipation, et moins comme dispositif portant pleinement ces deux dimensions stratégiques. On observera en outre parfois une réserve, voire une autocensure de certains acteurs praticiens de l'observation dès lors qu'il s'agit de formuler de possibles préconisations face à des observations susceptibles d'être jugées comme trop préoccupantes. De fait, la pratique de l'observation tend paradoxalement à se circonscrire « au constat » et dans une moindre mesure à ne pas assumer sa portée stratégique.

### L'observation pour gérer et communiquer

Si l'on tend à observer un hiatus entre connaissance du territoire et stratégie territoriale, on peut opérer un diagnostic somme toute comparable pour ce qui relève des potentielles vocations des observatoires en matière de gestion territoriale et/ou de communication territoriale.

Si l'observation peut mettre en exergue des dysfonctionnements en matière d'action territoriale, elle n'est dans les faits que rarement saisie à cette fin. Pour être plus explicite, l'observation est plutôt considérée dans sa faculté amont « d'examen » que dans celle de recherches ou de propositions nouvelles de solutions organisationnelles ou fonctionnelles. Aussi, comprendra-t-on que la réorientation de politiques publiques ou d'actions territoriales, comme la stratégie, s'opère ailleurs que dans les observatoires territoriaux, quand bien même puissent-ils par le constat, contribuer en amont, aux chantiers de l'organisation et de la gestion territoriales.

On connaît bien la puissance de la communication en matière d'action territoriale. Celle-ci est résolument, et peut-être plus que jamais, devenue affaire de stratégie. Pas si étonnant, dès lors, que l'observation n'investisse que partiellement ce champ. Ce n'est pas tant que les observatoires ne souhaitent pas dans l'absolu diffuser leurs résultats ; la multiplicité des supports existants en est peut-être un témoignage des plus parlants. Mais on doit

aussi admettre que la communication ait à composer avec les souhaits des instances de tutelle et/ou à tenir compte de considérations non moins stratégiques que sont l'opportunité de communiquer, les finalités, les contenus, les types de publics, les interprétations éventuelles et usages possibles... qui peuvent être issus des résultats de l'observation. Sans tomber dans la suspicion, on comprendra qu'associer observation et communication n'est pas tout à fait chose anodine, y compris sur des questions sociétales et territoriales,

et donc politiques. De sorte que pour l'heure, cette fonction n'est pas encore l'une des plus mise en avant pour servir, au-delà des « initiés », la lisibilité des problématiques territoriales mais également des politiques et des actions susceptibles d'y répondre. Si l'observation tend à rapprocher les gestionnaires des territoires, on peut encore se questionner sur leur faculté (par le diagnostic partagé, par l'explication de l'analyse territoriale, par l'évaluation des actions...) à rapprocher la société de ses gouvernants et à expliciter leurs actions.

# **DYNAMIQUES DE L'OBSERVATION TERRITORIALE**

## Introduction

Comme tout construit d'acteurs, l'observation tant dans ses usages et ses pratiques, que dans ses configurations n'est pas immuable. Elle a connu et connaît encore des évolutions : les évolutions technologiques se poursuivent, de nouvelles réglementations, procédures et cadres de l'action ont été mis en place depuis les années 2000, de nouvelles problématiques sociétales se font jour, ainsi qu'un nouveau contexte conjoncturel... Reste qu'il est particulièrement difficile de mesurer finement quels sont les facteurs qui interviennent prioritairement dans des évolutions concernant aussi bien les pratiques que les organisations.

Aussi, avons-nous pris le parti d'aborder la question de la dynamique de l'observation selon deux angles complémentaires d'analyse.

Le premier propose une relecture des usages de l'observation privilégiés par les acteurs dans le temps, depuis une quinzaine d'années. L'analyse montre des tendances de fond : celle notamment d'une observation que les acteurs souhaitent résolument tournée vers l'aide à la décision et à l'action ; celle d'une observation qui joue un rôle de médiation entre structures sur et entre les territoires. Mais ces tendances révèlent également quelques logiques ambivalentes : celle d'une moindre mobilisation de la connaissance territoriale alors que l'on aspire à davantage d'opérationnalité ; celle de coopérations tout

en préservant ses prérogatives ; celle d'une orientation vers l'action mais qui assume très partiellement sa dimension stratégique... Mais que serait la complexité de l'observation sans quelques paradoxes ?

Le second propose d'établir une typologie du paysage des observatoires et d'en questionner les trajectoires et mutations possibles au regard notamment de la conjoncture actuelle. Qu'en sera-t-il demain des « micro-observatoires », de ceux qui jouent l'interconnexion, de ceux qui font réseau ou de ceux qui font figure de « méta-systèmes » ? La question ne pourra trouver de réponse analytique et exploratoire sans une prise en compte des contextes précédemment évoqués.

## Évolutions des usages de l'observation

Qu'il s'agisse de connaître le territoire, d'aider à la décision et d'accompagner l'action, de coopérer ou d'anticiper les évolutions sociétales, tous ces usages de l'observation ont connu depuis une quinzaine d'années de sensibles inflexions.

En poursuivant la logique précédemment entreprise de hiérarchisation et d'ordonnement des pratiques de l'observation, et en considérant leurs trajectoires, deux grandes évolutions tendancielle peuvent être dégagées (figure 13). On observe, d'une part, une croissance des vocations d'action (« décider

et agir ») et de coopération des observatoires, et dans le même temps, un infléchissement des fonctions de connaissance des territoires, et de compréhension, d'anticipation et de communication.

L'analyse vise ainsi à questionner les variations chronologiques de ces usages de l'observation ainsi que les logiques qui président à celles-ci. Comment disposer d'une observation opératoire quitte à davantage l'instrumentaliser ? Pourquoi renouveler sans cesse le stock de connaissances alors que le trop-plein informationnel donne le sentiment de ne guère agir ? Pourquoi coopérer et partager sa connaissance au risque de perdre de son autonomie ou de son pouvoir ? Comment proposer des lectures des territoires et de leurs devenirs sans pouvoir assumer pleinement ce rôle stratégique et communicationnel ? C'est ici toute la complexité, voire la mise en évidence de quelques paradoxes de l'observation que propose d'appréhender cette lecture.

### Une affirmation de la perspective opératoire des observatoires

Comme on a pu l'expliquer précédemment, les observatoires se sont de plus en plus « adossés », à compter du début des années 2000, à l'accompagnement des politiques publiques et des actions territorialisées (figure 14). C'est donc cette dimension « réglementaire, procédurale et contractuelle » qui est indéniablement l'un des éléments moteurs de cette dynamique de croissance de la vocation opérationnelle des observatoires. Mais on ne saurait par ailleurs occulter le fait que cette tendance est aussi le fruit d'une posture de fond de plus en plus privilégiée par les décideurs locaux et relayée par les praticiens (figure 15). D'autant qu'en période

Figure 13. Évolutions des registres de l'observation territoriale

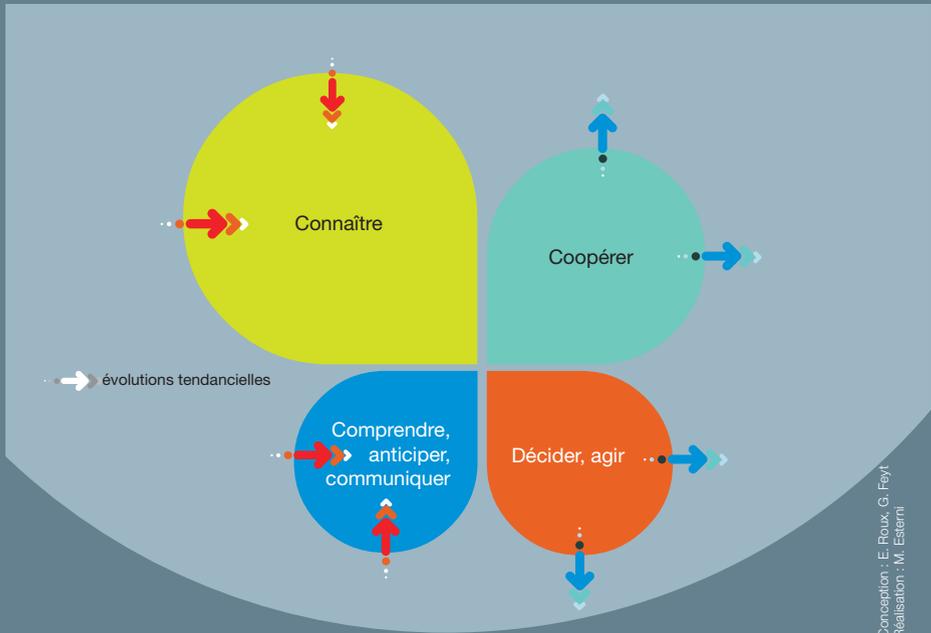


Figure 14. Initiative de l'observation à vocation opératoire

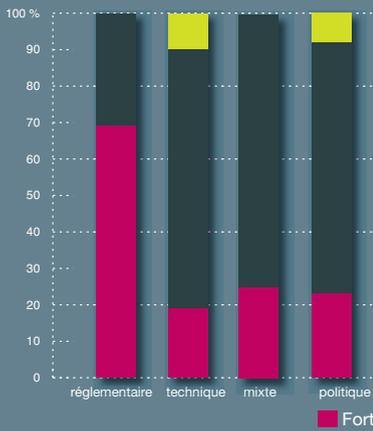
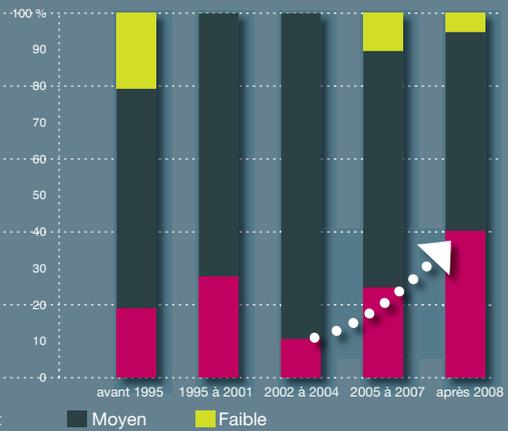


Figure 15. Dynamique de la vocation « d'action » de l'observation



Source : enquête PACTE Territoires, Observatoires territoriaux, 2008-2009  
Conception : G. Feyt ; Réalisation : M. Esterri

de crise (au sens étymologique du terme), les observatoires semblent quelque peu devoir faire la preuve du bien-fondé de leur existence.

Si pour les décideurs, l'observation peut être en soi déjà une forme d'action (celle d'afficher ses préoccupations, celle d'affirmer son engagement, celle de rendre visible son action...), on comprendra aisément qu'elle doit également l'être à leurs yeux, non seulement dans une dimension « politico-institutionnelle », mais aussi dans une dimension plus « pragmatique » de l'action. Ce pragmatisme se traduit dans les faits par une certaine forme « d'instrumentalisation » des observatoires et de l'observation par les décideurs. Il s'agit pour eux de pouvoir avant tout répondre d'une manière ou d'une autre aux préoccupations et aux besoins locaux exprimés par les habitants – usagers – citoyens, et accessoirement électeurs. Aussi, sans en exagérer ou en minimiser l'importance, on observera que les observatoires remplissent également une sorte de fonction de « service à la demande » en répondant (ou devant répondre) à des sollicitations, des « commandes » spécifiques, ponctuelles sinon récurrentes émanant de l'entourage des acteurs décisionnels. Qu'il s'agisse de synthèses, de portraits de territoires ou de représentations cartographiques, etc. toutes ces productions mettent en lumière cette facette « pragmatique, voire instrumentale », souvent occultée, de l'observation.

L'observation résolument tournée vers l'action est une évolution qui s'affirme comme une tendance de fond exprimée par les praticiens de l'observation. Suivre les procédures et les politiques contractuelles ou répondre à des sollicitations pour aider à la décision fait partie de leur quotidien et certainement plus encore,

de leur devenir. Il faut certainement s'en satisfaire, si cela signifie un certain rapprochement entre connaissance et action, entre expertise technique et décision politique au service du développement durable des territoires. Mais cette évolution opératoire (voire instrumentalisée) n'est pas non plus sans requestionner une certaine posture et quelques valeurs éthiques de l'observation : celle de l'autonomie de l'observation, celle de la distanciation vis-à-vis des objets étudiés, celles des temporalités qui tendent à se raccourcir, etc. Le débat est ouvert.

### Une coopération à tendance bicéphale

Concernant la coopération, c'est-à-dire la mise en place de partenariats, la mise en réseau d'acteurs, il ne fait aucun doute que ces pratiques sont, depuis les années 2000, globalement et manifestement grandissantes (figure 16). Voilà certainement l'une des tendances de fond les plus notables, d'autant que l'on se rappelle qu'elle ne figurait pas particulièrement dans la hiérarchisation des fonctions majeures initialement assignées à l'observation.

Mais à y regarder de plus près, on observera que cette tendance de fond recouvre en réalité des logiques diverses. Tout semble dépendre en particulier du point de vue duquel on se place. Si la dimension institutionnelle de la coopération est quelque peu stable, il apparaît que la croissance de cette dimension collaborative est plutôt à mettre au crédit des acteurs praticiens (techniques) de l'observation qu'à celle des élus des territoires (figure 17). Cette affirmation pouvant susciter quelque peu la controverse mérite d'être étayée.

Figure 16. Dynamique de la vocation « de coopération » de l'observation

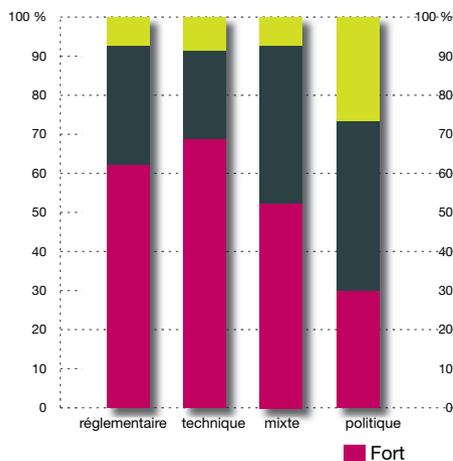
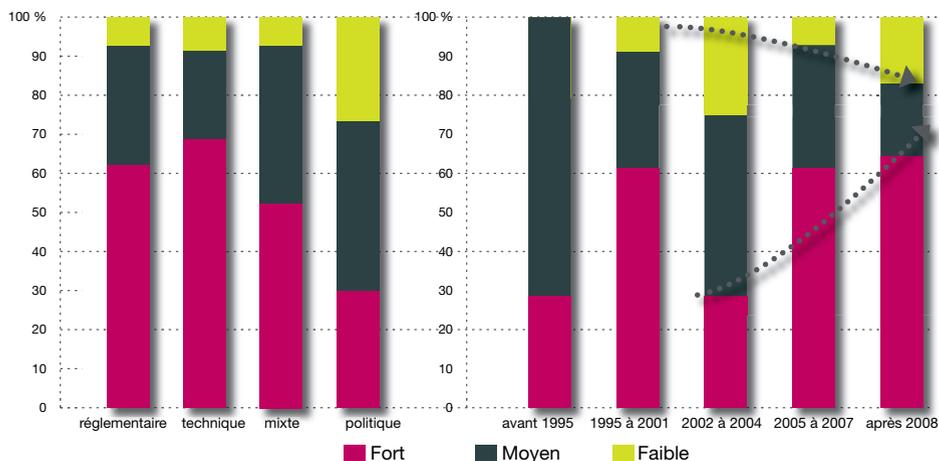


Figure 17. Initiative de l'objectif de « coopération »



Source : enquête PACTE Territoires, Observatoires territoriaux, 2008-2009  
Conception : G. Feyt ; Réalisation : M. Esterni

Le partenariat institutionnel constitue l'un des fondamentaux des observatoires. Il est la garantie de relations durables entre structures ayant des préoccupations partagées sur un territoire, sur des domaines ou des problématiques données. Il permet d'alimenter en ressources et compétences les dispositifs d'observation et, en aval, d'échanger sur les résultats de l'observation. Les observatoires en ce sens constituent des plates-formes d'échanges et de dialogue « pacifiés » sur les questions territoriales.

Dans ce contexte, les techniciens y ont trouvé l'intérêt certain de pouvoir conforter en premier lieu l'alimentation en données des dispositifs dont ils ont l'usage. Et peut-être plus secondairement, celui de faire valider, de présenter le résultat de leurs productions, voire d'échanger avec ces partenaires « institutionnels ». Si ce fonctionnement perdure,

une autre dimension du partenariat s'est plus largement développée, à la faveur en particulier de la mise en place des procédures de type SCoT, CUCS, PDU... On observe effectivement que la dimension « réglementaire » sur laquelle s'est orientée l'observation a largement favorisé sur les territoires les « coopérations interstructures ». Que ce soit dans les domaines de l'aménagement, du social, de l'économie, des mobilités, ou celui plus récemment de l'environnement. Les techniciens se sont dotés de modalités de travail visant encore davantage à échanger au plan des données, des méthodes, des outils, des indicateurs, de la compréhension des contextes... Et s'il en est ainsi sur les domaines indiqués et aux échelles locales, départementales ou régionales, il en est également désormais aussi question sur des problématiques transversales ou sociétales, abordées aux échelles interterritoriales. De

sorte qu'à un partenariat institutionnel, s'adjoignent des partenariats que l'on qualifiera de fonctionnels.

Si l'heure est donc à la coopération, on ne pourra cependant occulter le fait que l'on observe dans le même temps une certaine réserve quant à la mise en réseau et au partage de connaissances. Dans les domaines tels que le foncier ou l'habitat, la coopération apparaît par exemple avec moins de netteté ; c'est le cas également pour des observatoires d'initiative résolument politique. La coopération est peut-être moins aisée dans certains domaines considérés peut-être comme « politiquement plus sensibles » que d'autres. Cet élément d'explication ne saurait nous faire oublier que l'observation recouvre aussi une dimension politique et stratégique qui inclut le choix potentiel de limiter le partage. Si la coopération présente ainsi de nombreuses vertus institutionnelles et fonctionnelles, elle peut également se heurter à l'affirmation (voulue ou inconsciente) d'une certaine légitimité, d'une certaine suprématie ou encore à une stratégie d'affichage plutôt qu'une réalité pleinement vécue.

### **Un infléchissement intermittent de la vocation de connaissance territoriale**

La vocation de « connaissance territoriale » a toujours été et demeure la vocation la plus développée par les observatoires. Si cette fonction est considérée comme fondamentale pour les techniciens (les praticiens de l'observation au quotidien), elle tend en revanche depuis les années 95 à avoir un moindre écho pour les élus (figure 18). Cet infléchissement (figure 19) peut être lu

comme l'expression d'un sentiment partagé par nombre de décideurs locaux de la réalisation peut-être trop souvent répétée à leur sens de diagnostics de territoire. Alors que l'on sent bien la montée d'une certaine primauté de l'opérationnalité dans des temporalités contraintes (celle de la contractualisation, celle du mandat électoral notamment), la capitalisation de connaissances existantes et l'expérience sensible du territoire sauraient certainement suffire à la décision, à l'action et permettraient peut-être, par là même, de gagner en temps et en moyens à mobiliser.

Mais l'on constatera que la (re) définition d'ambitions pour les territoires locaux (qu'ils soient notamment intercommunaux ou supracommunaux) et la volonté d'action qui l'accompagne sur des mailles en constante recomposition, font aussi suite à des élections locales (les « municipales » de 2001). La désignation potentiellement nouvelle d'élus et leur investissement sur des territoires en évolution suscitent la production de connaissances nouvelles. En outre, ce besoin de connaissance territoriale est également à mettre en lien avec le respect de la règle imposée systématiquement par toute procédure contractuelle ou procédure de planification, à savoir l'obligation de diagnostics de territoire renouvelés. Il convient enfin de rappeler d'un point de vue informationnel, la possible mobilisation de données renouvelées de l'Insee issues, du recensement de la population de 2006.

Aussi voit-on depuis le milieu des années 2000, la vocation de connaissance retrouver un intérêt manifeste (quand bien même sa désaffection n'ait été globalement qu'assez relative).

L'intérêt de la mise en évidence de ce repli est néanmoins de rappeler une certaine dichotomie entre connaissance experte et pragmatisme de l'action.

### **Un déclin prononcé de la vocation d'anticipation et de communication de l'observation**

Jusqu'au milieu des années 2000, les observatoires ont porté les objectifs conjoints d'analyse, de compréhension des dynamiques territoriales en incluant, même modestement, la lecture de tendances et d'évolutions sectorielles à moyen ou plus long terme.

Par ailleurs, la montée en puissance d'Internet au début des années 2000 a suscité un effort communicationnel des observatoires. Cet engouement a donné un sens renouvelé à la fonction de centre de ressources des observatoires et s'est notamment traduit par la mise en place de plates-formes d'information consultables à distance.

Mais qu'il s'agisse de l'une ou l'autre des trois vocations que sont la compréhension, l'anticipation et la communication, on observera (figure 20) qu'elles connaissent ensemble depuis les années 2005, un important infléchissement au point de ne constituer pour les acteurs de l'observation, quels qu'ils soient (figure 21), que des objectifs résolument mineurs :

> face à l'impératif de l'opérationnalité, l'observation tendrait davantage à développer sa propension à constater et à décrire les dynamiques territoriales qu'à en expliciter de façon systémique (et systématique) les processus. De sorte que la dimension compréhensive de l'observation apparaît paradoxalement comme passablement limitée ;

> alors qu'une prospective tendancielle basée sur l'extrapolation de séries de données chiffrées a fréquemment été associée aux dispositifs d'observation dans la lecture de dynamiques appréhendées de façon plutôt sectorielles (démographie, emploi, formation, habitat...), le développement de la prospective territoriale tend à se dissocier des observatoires à proprement parler, et ce, pour au moins trois raisons : celle de la compétence, de la méthode et de la stratégie. La prospective territoriale est un champ d'expertise à part entière, avec ses « écoles », ses « courants », ses référentiels, ses usages qui les ont sciemment ou inconsciemment distingués du champ générique de l'observation. Quant aux démarches, celles-ci s'appuient certes sur des observations factuelles, mais elles ne sauraient pour autant s'accommoder de l'usage privilégié de données quantitatives le plus souvent proposées par les observatoires. La prospective territoriale a plus résolument recours à des démarches plus qualitatives qui peinent parfois à trouver pleinement leur place dans des dispositifs classiques d'observation. Enfin, la prospective territoriale est considérée, à tort ou à raison, comme souvent plus stratégique que l'observation. Cette logique tend là aussi assez paradoxalement à s'affirmer ou se conforter ;

> après l'évidence communicationnelle qu'a notamment suscitée Internet, il semble que cette perspective, après une phase d'effervescence et de mise en ligne réelle d'informations en parallèle d'autres supports, ait quelque peu perdu de son allant. Non pas tant sur la quantité ou la récurrence des informations mises à disposition mais plutôt sur le sens de celles-ci. Mettre en ligne, éditer des plaquettes, des rapports ne signifie pas pour autant améliorer l'effective communication et appropriation de l'observation ! Cette dimension a également, comme nous l'avons déjà indiqué, peut-être

Figure 18. Initiative de l'objectif de « connaissance territoriale »

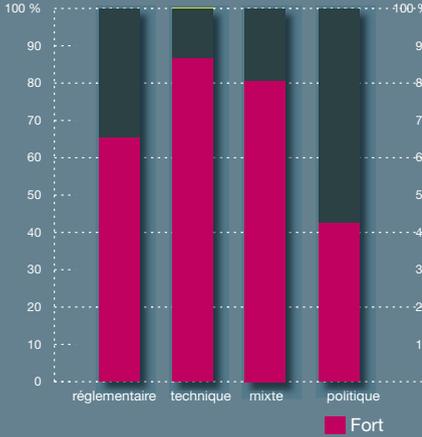
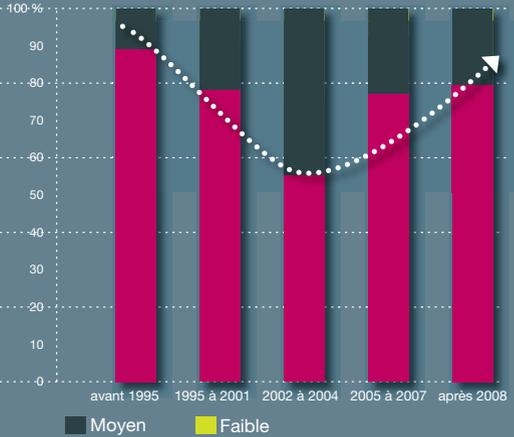


Figure 19. Dynamique de la vocation de « connaissance territoriale » de l'observation



Source : enquête PACTE Territoires, Observatoires territoriaux, 2008-2009  
 Conception : G. Feyt ; Réalisation : M. Esterni

Figure 20. Dynamique de la vocation de « compréhension, prospective et communication » de l'observation

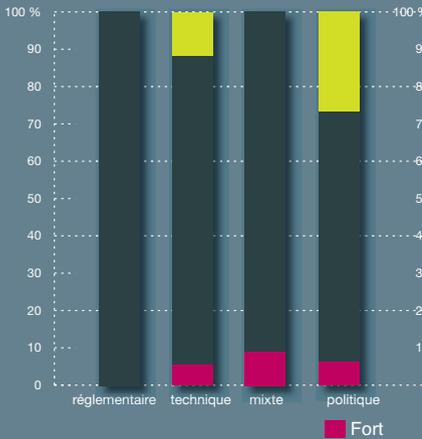
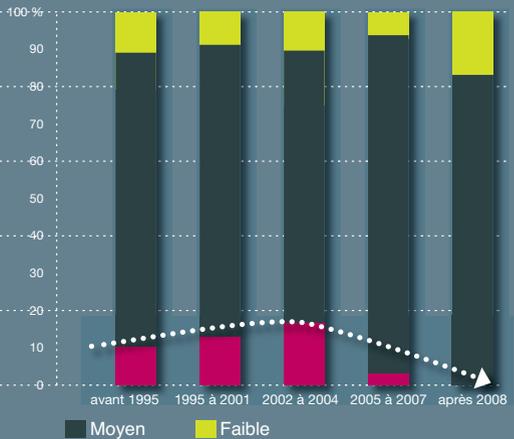


Figure 21. Initiative de l'objectif de « compréhension, prospective et communication » de l'observation



Source : enquête PACTE Territoires, Observatoires territoriaux, 2008-2009  
 Conception : G. Feyt ; Réalisation : M. Esterni

une importance trop stratégique pour ne relever que strictement de la décision des praticiens de l'observation. C'est dans tous les cas une tendance qui ne manque pas de questionner le caractère et le sens démocratique des observatoires.

regard de questionnements mis en avant par les acteurs eux-mêmes. On pense en particulier à la réduction énoncée des moyens des collectivités, des services de l'État et des structures de développement porteuses d'observatoires, et à ses incidences fonctionnelles et/ou organisationnelles.

## Typologie et trajectoires des dispositifs d'observation territoriale

Sur la base des quelques lignes de force préalablement mises en évidence dans ce travail (initiatives, gouvernances, moyens, fonctionnalités...), et nonobstant l'extrême diversité des configurations observées, nous proposons de caractériser le paysage des observatoires à partir de quatre figures traduisant d'une certaine manière les degrés de maturation des territoires par rapport à la question des besoins et des enjeux en matière de connaissance territoriale. Ces différentes configurations ne sont pas exclusives les unes des autres mais bien potentiellement cumulatives ; et toutes sont légitimes car correspondant à des constructions que les acteurs des territoires ont imaginées pour répondre au mieux à leurs préoccupations. Ainsi, s'il ne s'agit pas ici de porter un jugement trop hâtif quant à leur efficience ; il convient néanmoins d'en synthétiser le sens et d'en apprécier les plausibles évolutions au

### L'électron



Par cette désignation, il faut comprendre ces dispositifs d'observation comme des activités, des missions, des cellules internes de structures ou de services reposant sur un ou quelques individus. D'initiative quasi exclusivement technicienne, ces observatoires correspondent le plus souvent à des outils techniques de stockage de données, de traitement et d'analyse ou de suivi de thématiques ou de domaines précis. Ils constituent en quelque sorte des outils plus ou moins formalisés, finement « bricolés », issus des propres compétences et de l'ingéniosité des techniciens qui les ont construits, par et pour eux-mêmes (autosaisine), afin de répondre au mieux à leurs prérogatives professionnelles.

Ainsi, qu'il s'agisse de se préoccuper là de la gestion du stationnement au sein d'une métropole, ici de mieux gérer des effectifs scolaires

au regard des établissements de formations existants, ou encore de mieux connaître le patrimoine bâti et les équipements publics afin d'en organiser la gestion, ou de suivre l'évolution des espaces commerciaux ou d'activités, etc. Tous ces dispositifs répondent à des problématiques locales, certes parfois surprenantes ou spécifiques, mais non moins essentielles au bon fonctionnement quotidien des territoires dans la mesure où ils s'attachent à éclairer, même indirectement, des préoccupations des habitants (stationner, scolariser son enfant) et professionnelles (installer son entreprise...), voire décisionnelles.

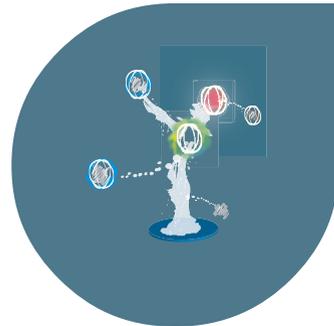
Si ces dispositifs d'observation sont intégrés « de fait » dans le fonctionnement des organismes qui les abritent, ils apparaissent aussi peu lisibles dans leur fonctionnement et leurs productions, échappant d'ailleurs le plus souvent à tout système formalisé de gouvernance.

Conçus comme des outils de gestion interne, souvent isolés, sans production particulièrement partagée, ni même diffusion systématique, leur pérennité est souvent fragile car très dépendante du devenir des personnes qui les ont créés et qui les portent. Par ailleurs, dans un contexte d'économie de moyens, et s'agissant le plus souvent au mieux d'un équivalent temps plein, voire d'une mission partielle, cette activité est également susceptible d'être remise en cause en tant qu'observatoire à part entière, à l'occasion de réorganisations internes ou de mutualisations d'activités au sein des services ou des structures qui les portent.

Au demeurant, malgré le caractère labile de leur existence, ces types d'observatoires demeurent nombreux car fortement ancrés dans l'histoire, dans les compétences et

missions de leurs organismes de rattachement. Aussi participent-ils de la nébuleuse et du sentiment souvent fragmentaire de l'observation territoriale. Et s'ils s'avèrent très certainement utiles localement dans l'appréhension et le suivi de problématiques territoriales spécifiques, on lit mal en revanche leur capacité de construction collective d'intelligence territoriale au service de l'aménagement territorial aux échelles *meso* et *macro*. À l'heure de l'élargissement spatial des compétences et de la territorialisation de l'action, ces observatoires « électrons » peuvent se voir renforcés dans leurs rôles, quitte à connaître de profondes évolutions ou à se structurer davantage en pôles, au risque sinon d'être dissous et de disparaître en tant que tels.

## L'atome



La figure de « l'atome » représente l'existence d'un dispositif d'observation principal en interconnexion avec d'autres structures dites partenaires, qu'il s'agisse d'administrations publiques, d'organismes socioprofessionnels, de structures de développement ou encore d'autres dispositifs d'observation. Nous sommes certes là en présence d'une figure peut-être des plus convenues ou des plus communes des dispositifs d'observation,

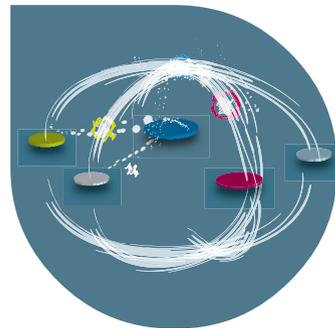
dans la mesure où la dimension partenariale fait *a priori* partie intégrante des observatoires. Mais encore faut-il se rappeler que cette dimension n'a pas toujours été ni évidente, ni recherchée. Mais aujourd'hui, dans un contexte d'incertitude budgétaire, de tendance au repli sur soi, de défis sociétaux complexes à relever, de recherche d'optimisation de l'action publique..., le partenariat et l'interrelation dont il est question dans ces types d'observatoires présentent des intérêts et enjeux certains :

- > celui de garantir « l'alimentation » d'un système de connaissances accessible à chaque partenaire, en confortant les relations avec les fournisseurs de données, alors que l'on constate à la fois une démocratisation de l'information et paradoxalement une certaine raréfaction d'informations stratégiques ;
- > celui d'une stabilisation du système d'acteurs local en permettant, par l'observation, l'existence de scènes d'échanges et de débats « pacifiées » autour de problématiques partagées ;
- > celui d'une optimisation du suivi des dynamiques territoriales et des politiques publiques par un enrichissement (méthodologique) mutuel.

Ces observatoires, en « se nourrissant » réciproquement de leur expérience, concourent notamment à une appréhension plus comparable des impacts des politiques publiques, à l'élargissement de leur focale (appréhension de dynamiques aux échelles régionales, voire macrorégionales, ou interterritoriales) et au dépassement de visions sectorielles en se questionnant en particulier sur la façon d'appréhender des problématiques complexes car interdépendantes (l'habitat, le social, l'économie, les mobilités...) ou des problématiques « plus sociétales » (le développement durable, la métropolisation...).

Ainsi, qu'il s'agisse de formes d'interconnexions entre structures institutionnalisées par le biais de conventions, relayées par l'existence de comités d'administration ou de comités de pilotage notamment, qu'il s'agisse de partenariats plus techniques organisés sous forme de rencontres et sessions de travail conjointes, toutes participent à leur manière à alimenter les débats locaux en matière de gestion, voire de gouvernance territoriale et interterritoriale. De là à considérer leur effective portée opératoire en termes de structuration interterritoriale voire d'évaluation comparée des politiques publiques ou de prospective à petite échelle (c'est-à-dire sur de grands territoires)..., c'est une avancée que l'on se gardera encore pour l'heure d'affirmer.

## La sphère



Dans cette configuration, l'observatoire est un réseau, c'est-à-dire la combinaison et/ou la combinatoire de plusieurs dispositifs interdépendants d'acquisition, de productions et de valorisation partagée de connaissances. Ce réseau fonctionne nécessairement de façon partenariale et collaborative. Il présente comme dans la configuration précédente d'indéniables vertus :

- > celle d'une observation qui par son fonctionnement réticulaire permet potentiellement de se saisir d'une même réalité sur plusieurs territoires, à l'échelle de grands territoires ou

d'interterritoires, s'extirpant ainsi de visions parfois trop « localistes » ou circonscrites à un périmètre administratif unique ;

> celle de préfigurer, autour de problématiques partagées et de coopérations entre institutions locales (métropolitaines notamment), des instances de débats et/ou de structurations inter-territoriales émergentes ;

> celle d'une acculturation réciproque des structures et des acteurs, où chacun peut à la hauteur de ses moyens et de ses capacités, apporter sa contribution au système. En retour chacun « profitera » de l'expérience d'autrui et de la production collective dans un rapport « gagnant-gagnant » ;

> celle d'une faculté « d'irrigation » et de transmission de connaissances territoriales potentiellement décuplées par le biais de ses relais locaux.

Mais ces principales vertus (non exhaustives), impliquent de toute évidence quelques conditions préalables. En premier lieu, celle d'une indispensable ouverture d'esprit non seulement technique pour définir une méthodologie commune de travail, mais également (et avant tout) politique pour consentir à contribuer *a priori* à un dispositif collaboratif à l'efficacité pas nécessairement éprouvée de prime abord. En second lieu, celle d'un effectif engagement mutuel : qu'il soit politique pour assurer la mise à disposition de moyens (ressources humaines, matérielles...) nécessaires au bon fonctionnement et à la pérennité du système ; qu'il soit mixte (politique et technique) pour définir et élaborer de concert des objectifs, un programme de travail conjoint ; qu'il soit enfin technique pour

accorder des savoir-faire, des compétences, des pratiques, des disponibilités potentiellement diverses.

Devant composer avec cette pluralité de « conditions », la mise en œuvre de ce type « d'observatoire réseau » est souvent un travail de longue haleine, et requiert également, peut-être plus qu'ailleurs, une animation et un pilotage que l'on qualifiera modestement d'énergique. Il s'agit de faire respecter les engagements respectifs quant à l'alimentation du dispositif (en moyens, en données), quant aux temporalités, rythmes conjoints et contenus de production, au risque sinon de voir la dynamique du système s'essouffler.

L'atout du collaboratif est également source potentielle de fragilité du système. La pérennité et l'efficacité de l'ensemble du système sont nécessairement tributaires de l'implication effective de chacun. Or, faut-il pouvoir composer avec les stratégies politiques parfois changeantes (au regard notamment de la conjoncture) ou encore avec l'évolution des moyens des uns et des autres. La capacité de médiation, la confiance, l'adaptation font partie intégrante des conditions existentielles de ces observatoires. Ces observatoires montrent l'aptitude des structures de développement, des collectivités, voire des territoires, nonobstant d'éventuelles difficultés, à dessiner des ambitions partagées, complémentaires ou innovantes en matière de connaissance territoriale et d'organisation, au service du développement territorial. Mais ne nous voilons pas la face, ce type de configurations, bien qu'émergentes demeure, pour toutes les raisons énoncées, encore assez peu commun.

## Le macroscope



Ces types d'observatoires s'apparentent à des systèmes complexes. Fruit d'initiative à la fois politique et technicienne, ces « superstructures d'observation », qu'il s'agisse d'organisations, de pôles ou de services entièrement dédiés à l'observation, se sont constituées selon un processus cumulatif.

S'il s'agissait souvent initialement de structures associatives, ou professionnelles s'intéressant à quelques champs thématiques (dont l'économie comme fer de lance en règle générale) ; celles-ci ont progressivement su se doter à la fois de compétences thématiques affirmées et ont su également déployer des outils techniques (parfois très élaborés) de consultation d'informations, de capitalisation, d'analyses et de valorisation de connaissances territoriales (aussi thématiques soit-elle). Cette expérience pratique leur a permis de se forger une compétence localement reconnue et de devenir des acteurs privilégiés de l'expertise dans quelques domaines de prédilection. Mais leur croissance structurelle est aussi indéniablement associée à une conjonction de facteurs et/ou de stratégies propices à leur essor parmi lesquels :

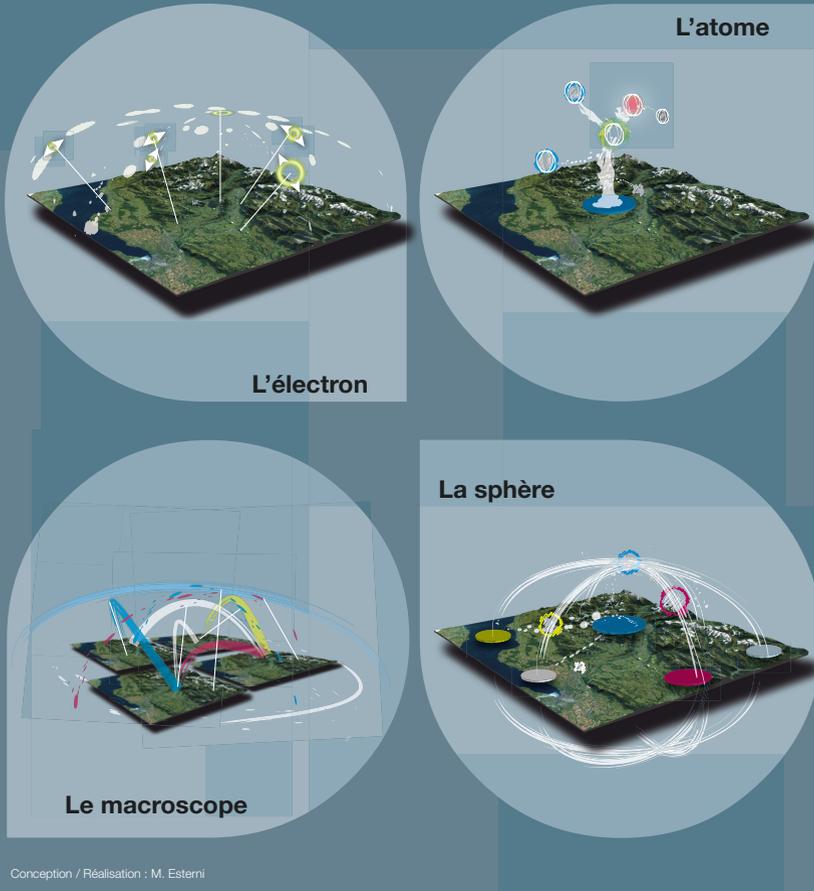
- > le développement de partenariats, avec les collectivités territoriales notamment en recherche de maîtrise d'œuvre pour mener à bien diagnostics, études et suivis de politiques publiques ;
- > l'élargissement progressif de leurs champs thématiques de compétences ;
- > la poursuite du développement d'outils d'informations territoriales (de type plates-formes notamment) ;
- > la relative faiblesse de concurrence locale en matière d'expertise territoriale et d'accompagnement stratégique des collectivités territoriales.

Autant d'éléments qui ont permis graduellement d'installer et conforter ces observatoires aux échelles départementales notamment, voire régionales, comme des acteurs incontournables et des catalyseurs du développement des territoires. Bien que peu nombreux, ils constituent un enjeu et un atout majeur des territoires, plutôt ruraux d'ailleurs. Grâce à leurs capacités parfois conséquentes d'ingénierie (pouvant atteindre au plan des ressources humaines une dizaine d'équivalents temps plein), ils remplissent à la fois des fonctions résolument complémentaires et essentielles sur les territoires concernés : centre de ressources et d'information, études, animation territoriale, formation, accompagnement (technique voire stratégique) des collectivités territoriales dans le développement de projets.

Si la multiplicité de leurs fonctions, l'ampleur de leur périmètre d'action, leur solide implantation et assise territoriale ne permettent tant guère d'imaginer leur remise en question, aucune situation n'est cependant immuable. La tendance au repli des collectivités sur leurs champs de compétences premiers et par

incidence, les choix d'affectation de leurs ressources ne sont pas sans poser de questions quant à la permanence des moyens d'actions et donc à l'envergure de ces observatoires « macroscopes ».

Figure 22. Quatre figures d'observatoire territorial



**L'OBSERVATION  
DANS LE  
MOUVEMENT  
DES  
TERRITOIRES :  
ENJEUX ET  
PERSPECTIVES**

## Introduction

Quels sont les enjeux à venir associés à l'observation des territoires ?

La question mériterait sans nul doute à elle seule un ouvrage, tant l'ampleur du débat est grande ! Mais à l'issue (provisoire) de cette « radioscopie de l'observation territoriale », nous proposerons ici de l'éclairer plus modestement en dix points (et un *post-scriptum*), ni exhaustifs, ni hiérarchisés, mais au demeurant complémentaires.

L'ensemble, assumant ses inévitables lacunes, n'a pas pour visée de mettre un terme au débat du sens de l'observation territoriale, mais a l'ambition de poser quelques-uns des termes de sa poursuite en formulant quelques pistes de réflexion et perspectives à venir.

Ces enjeux et perspectives relatifs à l'observation territoriale s'envisageront dans leur mise en rapport avec l'actuel « mouvement des territoires » (processus de recomposition territoriale), l'évolution de l'action publique (encadré 7) et dans la prise en compte de problématiques contemporaines qui se font jour, parmi lesquelles la métropolisation et le développement durable.

C'est donc vu, tant du côté de l'État que de celui « du local » et plutôt dans une dimension politique que technique, qu'il est proposé d'aborder la question. Les enjeux de territoires, institutionnels et méthodologiques constitueront les quatre axes privilégiés pour (re) questionner et penser l'observation territoriale, du local au national et inversement.

---

### **Encadré 7. Des éléments de contexte pour l'observation des territoires**

La question du *bon usage de l'observation territoriale* se pose aujourd'hui de manière centrale, bien que de façon plutôt implicite, dans le cadre de trois chantiers actuels majeurs : la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et la réforme des collectivités territoriales. En instituant le développement durable comme « nouveau » paradigme de l'action, en interrogeant la redéfinition des missions mais également le positionnement des services de l'État vis-à-vis des collectivités locales, et en prenant acte du processus de métropolisation, ces trois chantiers contribuent à faire de la problématique de la connaissance territoriale un enjeu commun à l'État et aux collectivités territoriales.

#### **La mise en œuvre du Grenelle de l'environnement**

Le développement durable pose une double exigence en matière de connaissance et donc d'observation du territoire : celle de la qualité et de la richesse des données d'une part, mais également celle de la transversalité et de la confrontation et articulation des *points de vue* produits ou traduits par les données. La circulaire MEEDDAT de

mars 2009 relative à *la territorialisation de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement* met ainsi l'accent sur les notions d'*évaluations globales, de diagnostic partagé, d'élaboration de profils environnementaux, d'appréhension de la réalité des territoires pour la prospective, de concertation...* Elle insiste sur le fait que « *les services de l'État peuvent servir à aider à consolider la connaissance et capacité de connaissance au sein des collectivités* », mais en positionnant clairement l'État dans une fonction d'assistance à maîtrise d'ouvrage vis-à-vis des collectivités et non pas de maîtrise d'œuvre. Le document évoque ainsi les actions à mener entre les ministères et les opérateurs publics concernés visant à une meilleure articulation entre les outils et travaux de connaissance sur les territoires.

#### **L'évolution des capacités d'ingénierie des services déconcentrés de l'État**

L'annexe à la circulaire MEEDDAT du 19 mai 2009 sur *l'évolution des capacités d'ingénierie des services régionaux et départementaux pour porter les politiques du ministère* contient de manière explicite ou en filigrane des dispositions, pour une part hybrides, en matière d'outils et de dispositifs de partage de connaissance territoriale : avec à la fois la constitution de bases de données spécialisées (foncier, logement social, police de l'eau...) et la référence récurrente à la mobilisation croisée de ces connaissances *métier* dans une perspective d'approche transversale et de concertation voire de codécision avec les acteurs locaux. À l'instar de ce document, l'observation se réaffirme comme un outil de connaissance du territoire au service de la conduite de la politique sur le territoire national, avec le « local ».

### La réforme des collectivités territoriales

Bien que rien ne fasse allusion à la question de la connaissance territoriale, les évolutions proposées par la réforme des collectivités territoriales dans l'organisation territoriale ne sont pas sans interroger (en creux) notamment d'une part, l'organisation actuelle de l'observation territoriale et leurs possibles reconfigurations à venir ; d'autre part, « l'équité de la ressource informationnelle » sur et entre les territoires.

Les collectivités existantes ou en devenir sont donc interpellées quant à la (re) définition potentielle des périmètres, des contenus, de la gouvernance de leurs dispositifs observation existants ou à imaginer pour répondre à leurs besoins, à leurs nouvelles compétences et à leurs responsabilités.

Le rôle des services de l'État se trouve également interpellé en matière d'observation territoriale, notamment à double titre : dans sa capacité à garantir une forme d'« emboîtement informationnel » entre niveaux territoriaux ; dans celle d'assurer la continuité (dans le temps et dans l'espace) de la connaissance territoriale y compris dans les « marges territoriales » peu concernées par le processus de métropolisation.

Évoquée de manière souvent indirecte voire marginale, la question de l'observation territoriale n'en apparaît pas moins un enjeu partagé entre État et collectivités, quand bien même il est difficile de dire pour autant, au regard de la complexité de ces chantiers territoriaux, qu'elle puisse constituer *en soi* un enjeu stratégique.

## Des enjeux de territoires

### L'observation dans le processus de métropolisation

La métropolisation – et ses effets collatéraux – constitue sans conteste un des phénomènes majeurs aujourd'hui à l'œuvre dans l'évolution des territoires, de leur fonctionnement et de leur organisation. Les attendus et objectifs en la matière exprimés dans le cadre de la réforme des collectivités en sont une expression des plus tangibles.

Notamment parce que se trouvent mêlées de manière souvent confuse les dimensions fonctionnelles, institutionnelles et territoriales, la question de l'observation est directement interpellée par l'accroissement des champs (géographiques et thématiques) d'influence des grandes agglomérations. Dans le *modus vivendi* et la complémentarité à trouver entre de grands acteurs territoriaux – publics, parapublics et privés – disposant déjà pour la plupart de leurs propres dispositifs de production de connaissances, les praticiens de l'observation locale se trouvent confrontés à des défis multiples :

- > défi quant à la manière d'articuler voire de concilier des modes d'appréhension et de qualification distincts ainsi que des périmètres ou des niveaux d'échelle disjoints et mouvants ;
- > défi relatif à la diversité et à la disparité des problématiques à traiter ;
- > défi lié à la reconfiguration des partenariats et à l'intégration d'acteurs inédits ;

> défi d'ordre organisationnel pour (co) définir les cadres et modalités permettant le maintien des acquis fonctionnels et conventionnels, le « reclassement » des techniciens concernés, l'évolutivité du dispositif..., le tout en garantissant une véritable « valeur ajoutée ».

En l'espèce, la problématique est donc plus celle d'un « mieux » que d'un « plus » informationnel. Dans le cadre de politiques sectorielles (d'initiative nationale ou locale), les communautés urbaines ou d'agglomération ainsi que leurs partenaires ou satellites ont mis ou vont mettre en place des dispositifs d'observation et de connaissance en rapport avec leurs problématiques territoriales. Ces dernières sont nécessairement en relation étroite avec la mise en œuvre de compétences opérationnelles (services à la population et aux entreprises, action sociale, environnement, habitat, mobilités...) elles-mêmes tributaires ou révélatrices de *signaux faibles du territoire* que les observatoires « historiques » ou génériques ne sont pas toujours en capacité d'appréhender aux échelles locales. Mais symétriquement, les observatoires locaux ont et auront de plus en plus besoin d'élargir leur focale et d'être en capacité de contextualiser ou de relativiser, grâce à une appréhension plus large du territoire, la connaissance produite de manière endogène et aut centrée.

Dans ce schéma, les agences d'urbanisme sont et seront appelées à jouer un rôle de plus en plus central et déterminant pour peu qu'elles s'attachent à valoriser leur expertise en matière de *médiation* technique et territoriale. L'enjeu en la matière réside en effet bien plus dans la démonstration concrète et quotidienne du fait que l'efficacité des observations dépend de leur circulation et de leur confrontation, que de leur accumulation ou de leur rétention. On conviendra dès lors de

l'intérêt de l'articulation et de l'enrichissement mutuel des points de vue respectifs de l'appareil d'observation d'État et des dispositifs locaux afin :

> d'une part d'assurer la comparabilité et l'évaluation des politiques et dynamiques métropolitaines ;

> et d'autre part de permettre aux grands pôles urbains de disposer d'une connaissance sur l'ensemble de leur aire métropolitaine.

De par leur densité et leur diversité en termes à la fois de dispositifs d'observation et de « matière grise » impliquée, les territoires métropolitains constituent donc un terrain privilégié pour concevoir, expérimenter et mettre en œuvre de manière partenariale ou concertée les cadres et les pratiques de travail permettant de tirer parti de la richesse des ressources informationnelles offertes, non seulement par les observatoires mais également par les données de gestion (déplacements, services urbains, mesures atmosphériques...) collectées en continu par les opérateurs publics et leurs délégataires.

### L'observation à l'épreuve de la périurbanisation

Au cours des vingt à trente dernières années, le périurbain s'est installé dans le paysage géographique mais encore peu dans le paysage institutionnel et moins encore dans celui des métiers du territoire en général et ceux de l'observation en particulier. Le périurbain – au sens où l'appréhende l'Insee – regroupe aujourd'hui 21 % de la population française et 43 % des communes. Difficile à cerner précisément dans ses limites comme dans ses fonctions, il est composé aussi bien de zones d'habitat concentré ou diffus, d'infrastructures et de zones d'activités ou commerciales, que

de zones agricoles ou naturelles. Soumis aux dynamiques de leur pôle métropolitain, les territoires périurbains font ainsi l'objet de multiples pressions voire de conflits d'usage relevant d'acteurs disparates. Leur organisation administrative et technique en intercommunalités est récente et encore souvent en train de « se chercher » politiquement. Ceci n'empêche pas ces mêmes EPCI périurbains de se trouver impliqués dans des chantiers de planification territoriale ou dans des procédures supraterritoriales, parfois à l'interface de plusieurs départements, régions voire pays et SCoT.

La capacité à disposer d'une connaissance de soi apparaît donc particulièrement cruciale pour les territoires périurbains compte tenu de l'importance et de la rapidité des mutations à l'œuvre. Leurs besoins en la matière tiennent à la fois de ceux d'un espace urbain (démographie, foncier, déplacements, social...), d'un espace métropolitain (développement économique, emploi – formation, pollution...) et d'un espace rural voire naturel (activité agricole, risques, biodiversité...). Mais, d'un point de vue aussi bien technique que politique, ces enjeux d'observation doivent cependant s'inscrire dans un contexte très particulier caractérisé par la combinaison de plusieurs éléments :

- > des limites incertaines liées à l'imprécision même de la notion de périurbain, mais également mouvantes du fait des dynamiques démographiques et urbaines ;
- > une grande hétérogénéité interne aussi bien en termes de type d'espace et de populations que de structuration technicoadministrative (de la petite ville à la commune de quelques centaines d'habitants) ;
- > la très forte interconnexion entre des problématiques relevant de sphères professionnelles et décisionnelles culturellement assez éloignées (agriculture, équipement commercial, action sociale...)

- > une identité territoriale et une consistance politique le plus souvent faible ou fragile ;
- > des EPCI récents, aux moyens humains limités et accaparés par la mise en place des compétences opérationnelles et obligatoires ;
- > des capacités en ingénierie territoriale très limitée et souvent compensée par l'implication technique d'élus ou d'acteurs locaux ;
- > la forte présence des institutions supraterritoriales (région, conseil général, chambres consulaires, syndicats mixtes...) dans les projets mais également dans l'expertise locale.

On se trouve donc, en matière de production et de mobilisation de l'observation locale, face à des tenants et aboutissants sensiblement différents de ceux que l'on a pu évoquer s'agissant des territoires métropolitains. Plus que le « trop-plein informationnel », c'est la disparité et la discontinuité informationnelles qui pose problème. Plus que l'organisation de la confrontation entre des praticiens expérimentés et des expertises sectorielles, c'est la construction progressive d'un besoin et d'une commande d'observation locale qui est l'enjeu prioritaire. Plus que la performance des indicateurs produits, c'est leur capacité à être reçus et appropriés par des acteurs décisionnels parfois peu expérimentés ou réceptifs.

L'enjeu du partenariat est là aussi évident mais se pose dans des termes particuliers car ce sont les structures supraterritoriales précédemment évoquées qui possèdent les « mises de fond » informationnelles sur le territoire. Si l'intégration de ces données « surplombantes » paraît impérative pour structurer un dispositif périurbain d'observation, il semble impératif de considérer le territoire de manière spécifique, en quelque sorte « à la bonne hauteur ». L'espace périurbain est en effet un lieu d'émergence de sujets territoriaux inédits et, par là même, non pris en compte par les

observatoires génériques. On citera notamment les problématiques liées à l'« exportation » de la précarité urbaine vers les franges périurbaines.

Mais au-delà, ou plutôt en deçà de ces questions méthodologiques, se pose le problème de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre des dispositifs d'observation dans des territoires périurbains, encore peu structurés politiquement et techniquement. Là encore, les agences d'urbanisme peuvent avoir un rôle à jouer, et elles le font du reste souvent en étendant de manière plus ou moins assumée leurs périmètres d'observation. Cette démarche, pour utile qu'elle soit, pose néanmoins des questions d'ordre statutaire voire politique qui tôt ou tard ne vont pas manquer de s'exprimer. La construction de dispositifs partenariaux pour l'observation des territoires périurbains apparaît donc comme une nécessité incontournable. Elle suppose cependant de traiter simultanément deux registres :

> celui de l'implication et de l'association de l'ensemble des institutions supra- et « péri- » territoriales concernées (État, régions, départements, communautés urbaines, communautés d'agglomération, ou chambres consulaires, bailleurs...);

> mais également celui du pilotage et de l'animation par le territoire ; sauf à faire le choix de mettre sous « tutelle informationnelle » les territoires périurbains.

### **Le défi de l'équité et de la continuité territoriale**

La question de l'observation locale ne peut uniquement s'appréhender comme la juxtaposition d'initiatives, aussi exemplaires soient-elles, conduites à l'échelle de

territoires métropolitains ou périurbains mais également – et on en a à l'évidence trop peu parlé ici – de territoires de projet tels que des parcs naturels régionaux, des pays, des territoires Leader... Si les processus de territorialisation de l'observation et de constitution de partenariats autour de l'information à l'œuvre dans les territoires apportent une évidente plus-value à la connaissance et plus largement à la décision territoriale, ces démarches, qu'elles soient d'initiative locale ou régionale, laissent néanmoins pendants deux enjeux, pour ne pas dire deux principes majeurs : celui de l'*équité* et de la *continuité* de la connaissance territoriale.

Comme on l'a vu précédemment, le système d'observation d'État a pendant longtemps assumé et assuré le respect de ces deux règles, fusse au prix d'une appréhension fortement sectorielle et standardisée des territoires. En passant à une maîtrise d'œuvre locale et en se rapprochant des spécificités du terrain, la posture et la pratique de l'observation se sont fatalement éloignées de ces deux lignes directrices pour au moins deux raisons.

Tous les territoires, qu'ils soient « institués » ou *de projet*, ne sont et ne seront pas égaux en termes de capacité à développer et à mobiliser de l'observation, notamment faute d'atteindre la taille critique permettant de se doter des capacités d'ingénierie nécessaires. On peut ainsi s'interroger voire s'inquiéter quant à la faculté pour des territoires ruraux, soucieux si ce n'est contraints de mettre en œuvre des modèles de développement innovants et durables, à assurer en propre le suivi de mutations socio-économiques et environnementales tout aussi complexes et déterminantes que dans les zones urbaines.

Le deuxième risque est celui d'une trop grande différenciation dans les manières de concevoir et de construire l'observation locale. L'espace et le territoire forment un *continuum* fonctionnel et conceptuel. En effet les enjeux d'aménagement du territoire, les défis de l'interterritorialité, la mise en œuvre des principes de développement durable peuvent difficilement se penser sans une capacité à appréhender les enjeux territoriaux et environnementaux dans leur continuité et dans leur emboîtement spatiaux. Parce que l'observation locale requiert pour être efficace, d'appréhender les réalités territoriales dans leur spécificité et dans leur singularité, parce que les dynamiques partenariales résultent d'une « alchimie » forcément différente suivant les configurations territoriales, les différences induites en termes de structuration sémantique et spatiale des données peuvent cependant déboucher sur une réelle difficulté voire incapacité technique à comparer ou juxtaposer les observations.

Penser un aménagement global, durable et équitable *du*, mais tout autant *des*, territoire(s), s'accommode mal d'une connaissance du territoire qui se trouverait tout à la fois morcelée et incomplète. Les initiatives conduites ou engagées par une partie des régions visant, au travers de plates-formes sur l'information territoriale, à accompagner les territoires locaux dans leurs initiatives constituent une voie à l'évidence intéressante à plus d'un titre, mais notamment pour conjurer ce risque de « balkanisation » de la connaissance territoriale. Ce mouvement reste cependant à développer, à la fois « en infra » dans la mesure où les données concernées portent très largement sur des échelles surplombantes par rapport à l'observation locale, mais également « en inter » de manière à assurer une cohérence entre régions. Les *Rencontres des*

*dynamiques régionales en information géographique* qui ont lieu depuis cinq ans avec un succès croissant témoignent de la prise de conscience de la nécessité d'une coordination et d'un transfert d'expériences.

Mais en la matière c'est à l'évidence l'État qui se trouve directement interpellé, à la fois de par sa vocation ontologique à garantir de manière globale la continuité et l'équité territoriale, mais également du fait de ses ressources et de son expertise en la matière.

## Des enjeux institutionnels

### L'observation par l'État : une pratique et une posture réinterrogées

La problématique de l'observation du ou des territoire(s) par l'État, qu'il s'agisse des structures dédiées (Insee, directions statistiques des ministères) ou des dispositifs mis en place par les services déconcentrés, se pose de manière presque inverse par rapport à la situation prévalant généralement dans les collectivités :

> tout d'abord parce que l'État dispose historiquement d'une infrastructure administrative et technique destinée à produire non seulement des données thématiques mais également les référentiels auxquels les adosser (recensements, fonds cartographiques, nomenclatures diverses et variées...);

> mais également parce que la culture professionnelle de l'État donne une place centrale aux formes d'appréhension technique et relativement standardisée du territoire, et ce, pour diverses raisons : la formation scientifique de ses cadres, l'importance de la mobilité géographique, mais également la concordance « culturelle et fonctionnelle » ayant pu exister entre des politiques sectorielles et génériques et un système d'observation unifié et normalisé.

Cette conception à la fois jacobine et cartésienne de l'observation a eu, et a encore pour vertu, d'assurer une continuité de la connaissance territoriale à la fois dans le temps et dans l'espace, et ce, verticalement (emboîtement des maillages) et horizontalement (continuité territoriale). Tout en restant fidèle à ces principes, ce système régalien d'observation a par ailleurs toujours su faire la preuve de sa capacité à innover au plan technique et méthodologique (données en ligne de l'Insee, bases de données de l'IGN, rénovation du RGP...). Doté – toutes proportions gardées – de moyens humains, l'appareil d'observation d'État dispose d'un patrimoine, d'une expérience et d'une expertise dont la qualité et l'utilité ne se sont pas démenties. De fait, l'analyse a montré que les observatoires locaux étaient encore très largement alimentés par des données issues des appareils statistiques nationaux.

Pour autant, l'observation territoriale du point de vue de l'État se trouve aujourd'hui confrontée à des défis qui, comme pour les collectivités, renvoient de manière plus générale aux mutations institutionnelles et politiques de l'action publique territoriale.

Le premier défi, d'ordre méthodologique, a été posé explicitement dans le cadre du Grenelle de l'environnement (encadré 7) et plus implicitement au travers de la RGPP : c'est celui

à la fois de la transversalité et d'une meilleure territorialisation de la connaissance. Dans cette perspective, la coordination des dispositifs d'observation constitue à l'évidence une nécessité fonctionnelle, mais est également susceptible de constituer une plate-forme voire un levier pour favoriser la rencontre et la coopération des « métiers territoriaux » au sein de l'État.

Le deuxième défi posé à l'observation territoriale d'État est celui d'un rapport au (x) territoire(s) qui doit se concevoir selon des modalités distinctes et largement inédites. Le premier cas de figure est celui des « pleins » voire des « trop-pleins » informationnels déjà évoqués. Il concerne les territoires – principalement métropolitains ou sous influence urbaine – qui, souvent avec l'appui d'une agence d'urbanisme, ont mis ou vont mettre en place les dispositifs d'observation et de connaissance en rapport avec leurs problématiques territoriales spécifiques. Dans ce contexte l'enjeu pour l'État consiste à valoriser ses ressources et son expertise dans le cadre de coopérations lui permettant, au plan méthodologique, de mieux accrocher son observation aux réalités locales mais également, en termes politiques, de contribuer à refonder sa légitimité à intervenir sur les territoires. S'agissant des « zones blanches » ou des « angles morts », autrement dit, des territoires pour lesquels la mise en place d'outils d'observation est durablement voire définitivement hors de portée, l'État reste dans de nombreux cas en lice pour assurer cette mission en appui (sinon en lieu et place) des structures locales.

Le troisième défi est celui, déjà évoqué, de la continuité et de l'équité territoriale renvoyant à deux dimensions :

> l'une technique, portant sur la capacité à mettre à disposition de l'ensemble des institutions territoriales une information homogène ou du moins comparable sur l'ensemble du territoire national ;

> l'autre politique, renvoyant aux principes et aux enjeux plus généraux de la continuité de l'action de la République. De fait, si l'inégalité face à la capacité de connaissance territoriale est moins mobilisatrice et « voyante » que celle de l'inégalité dans l'accès aux soins ou à la formation, ses effets sur la qualité de l'action publique, la mobilisation des acteurs locaux et le devenir des territoires concernés contribuent de manière certaine à creuser encore les écarts.

Face à ces différents registres d'enjeu autour de l'observation et de la connaissance territoriale, les collectivités concernées (régions, départements, EPCI...) apparaissent dans les faits encore parfois peu susceptibles de se mobiliser, faute d'une expérience suffisante, mais également de cadre leur permettant de conduire une réflexion et une discussion collective et globale sur la question. L'initiative en la matière peut donc venir de l'État qui, comme on l'a vu, y trouve un intérêt direct à la fois pour son action propre mais également pour son rapport aux territoires et aux collectivités.

Un certain nombre de chantiers ont déjà été ouverts dans cette perspective. On citera les initiatives prises par le CNIS et l'Insee visant à faciliter l'accès et l'« utilisabilité » des données par les praticiens territoriaux. Apparaissent également dans ce registre, les démarches partenariales avec les acteurs publics régionaux, les chantiers collaboratifs conduits autour de la construction d'indicateurs partagés, notamment dans le champ des politiques sociales et environnementales. La réorganisation de l'État territorial avec notamment la création des Directions départementales des territoires (DDT) ou des Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) conduit à appréhender les dispositifs d'observation et leur articulation de manière sans doute plus *problématique* (au sens constructif du terme)

que lorsque prévalaient des approches strictement sectorielles. Mais au-delà des dimensions méthodologiques et techniques, la territorialisation de l'observation d'État doit également contribuer, et c'est sans doute là un des aspects les plus stratégiques, à favoriser une collaboration et un dialogue à égalité des agents de l'État avec leurs homologues locaux.

### **L'observation des territoires par et pour eux-mêmes : une expertise et une légitimité qui se cherchent**

À lui seul, l'accroissement exponentiel du nombre de dispositifs d'observation depuis 2001 – autrement dit, dans le prolongement des lois Chevènement et SRU – traduit la nécessité où se sont trouvés les territoires – urbains et métropolitains principalement – de disposer d'une connaissance *d'eux-mêmes*, *pour eux-mêmes* et *par eux-mêmes*. Le fait que cette croissance semble globalement perdurer laisse à penser que le processus se poursuit et que le chantier de *l'observation territoriale locale* est loin d'être stabilisé..., tant il est du reste tributaire de celui de l'organisation territoriale elle-même. Mais les évolutions constatées concernent également les aspects qualitatifs. À la persistance du développement des observatoires portant sur les thématiques « traditionnelles » se conjugue la récente montée en charge voire l'apparition de problématiques relevant de champs d'intervention jusqu'alors peu investis par les collectivités (environnement, foncier, mobilités, social, aménagement) et dont la dimension *territoriale* est flagrante. Si ce développement des dispositifs d'observation locaux peut assez facilement être rattaché à la consolidation technique des EPCI, à la territorialisation et à la contractualisation des politiques publiques, au processus de métropolisation..., la manière

dont ces observatoires se mettent en place et se gèrent révèle des évolutions professionnelles et organisationnelles *a priori* beaucoup moins évidentes, mais que le présent travail a en quelque sorte permis de repérer en filigrane.

S'agissant d'« instrumenter » un point de vue sur le territoire ou sur une thématique particulière, la question de la commande d'observation, autrement dit de « qui » ou « quoi » préside à la création d'un observatoire et, partant, celle de son pilotage ou de sa gouvernance paraît *a priori* déterminante. De fait l'étude réalisée a mis en évidence, de manière assez inattendue, non seulement la prédominance de l'initiative technicienne dans le processus de création des observatoires, mais également l'existence d'une forme d'« autosaisine » et « d'autogestion » par les techniciens. Le fait que les observatoires d'initiative politique ou réglementaire ne disposent que très peu voire pas de personnel dédié – alors que c'est le contraire dans les deux autres configurations – peut être interprété comme une confirmation de cet investissement « spontané » des dispositifs d'observation par les techniciens. Ceci étant, les moyens humains consacrés restent en règle générale faibles et confèrent souvent aux observatoires une grande fragilité.

L'autre enseignement majeur sur lequel on reviendra dans un autre point réside dans l'importance accordée tant d'un point de vue fonctionnel que culturel aux coopérations entre praticiens – de disciplines et/ou d'institutions ou de territoires différents – permises au travers de la création de dispositifs d'observation. La problématique, en apparence strictement technique et « neutre », de l'observation et de ses partenariats, semble ainsi susciter et

autoriser des confrontations et des acculturations mutuelles que les chantiers thématiques ou politiques autorisent difficilement.

La question qui se pose alors est celle de « l'officialisation » et du statut des dispositifs d'observation. Le peu d'attention apporté en règle générale par les décideurs territoriaux aux aspects organisationnels et stratégiques des observatoires, la dimension largement informelle des initiatives et des expérimentations mises en œuvre, l'importance des relations interpersonnelles et la confiance sont autant de facteurs qui d'une certaine manière plaident pour une pratique discrète de l'observation. À l'inverse, la formalisation d'un partenariat, au travers de conventions fixant des obligations et traduisant en quelque sorte les rapports de force et les relations de subordination entre les partenaires institutionnels, est susceptible de faire de l'observation un *enjeu* et non plus un *objet* politique.

À l'évidence, il n'y a pas de réponse tranchée à cette alternative, mais elle illustre à quel point le pilotage et la gestion d'un observatoire sont assez largement affaires de circonstances. En cela, le mode d'organisation et les compétences mobilisées se distinguent assez nettement de celles requises par un système d'information géographique ou une base de données au sens strict, bien qu'elles en intègrent certaines dimensions techniques. Trop politique pour être perçue comme une compétence technique de la collectivité, trop technique pour parvenir à tenir son rang sur la scène décisionnelle, la pratique de l'observation au sein des collectivités peine encore souvent à se construire une lisibilité et une légitimité aussi bien aux plans professionnel que politique.

## Des enjeux fonctionnels et existentiels

### La transversalité comme jonction et opportunité

La « radiographie des observatoires » a montré que dans leur grande majorité, les dispositifs d'observation se sont consacrés à l'appréhension *du* ou *des* territoires en procédant généralement par leur décomposition en domaines, en thématiques, à défaut de pouvoir les appréhender de façon plus transversale. Ce constat de la segmentation ou de la « sectorialisation » de l'observation ne peut être cependant considéré comme un échec, mais plutôt comme un héritage d'une administration du territoire et d'une action publique qui ont longtemps été organisées (et demeurent encore largement organisées) de façon sectorielle. De fait, les observatoires se sont naturellement calqués sur des modes d'organisation privilégiant une approche et une culture « métier », ainsi que sur des périmètres et domaines de compétences thématiques au sien des structures qui les portent.

Avec l'avènement de la culture de projet de territoire, de la cohérence territoriale, du développement durable ou de la métropolisation, la transversalité de la connaissance territoriale se pose comme un enjeu à venir indéniable. Et comme nous l'avons indiqué, la mise en place du Grenelle de l'environnement ou la RGPP invitent explicitement ou implicitement les services de l'État, tout comme les collectivités territoriales (et structures de développement

assurant leur maîtrise d'œuvre) à penser l'observation des territoires de la sorte. Il en va notamment de l'efficacité de l'action publique et de la cohérence du développement territorial. Cette évolution de l'observation est tangible dans la mise en œuvre par exemple des SCoT qui impliquent la prise en considération conjointe d'une grande diversité de problématiques (parmi lesquelles l'habitat, l'économie, l'emploi, les transports et les mobilités, l'environnement...).

L'enjeu réside bien dans le croisement des problématiques des objets observés plus que dans l'accumulation de connaissances thématiques. Il s'agit bien pour les décideurs de répondre à quelques préoccupations contemporaines et de dire ce que sera demain la traduction territoriale du développement durable et de la métropolisation : densification ou congestion urbaine ; croissance économique ou économie d'espace, mobilités choisies ou mobilités subies ; périurbanité réfléchie ou urbanité à tout prix ; protection ou construction, etc.

Si les questionnements sur les territoires sont peut-être plus subtils que leurs transcriptions ici proposées, la dichotomie a la vertu pédagogique de montrer l'intérêt d'un entrelacs des objets observés.

La perspective de la transversalité commence ainsi peut-être par l'association en diptyques ou triptyques de problématiques telles par exemple que l'habitat et les transports, l'environnement et l'habitat, ou encore l'économie et les transports. Ce cheminement vers la transversalité permettra de se confronter et de solutionner des questions de disponibilité, d'accessibilité et de partage de données, des questions éventuelles d'ordre méthodologique, des questions de coordination

institutionnelle... Ces éléments permettront certainement de faire de cette transversalité, moins un vœu pieu qu'une réalité, aussi modeste soit-elle.

### **L'observation et le passage à l'acte politique**

En traitant de problématiques et de dynamiques territoriales, les dispositifs d'observation peuvent être utilisés comme des points de rencontres « neutres » tout autant pour échanger sur telle ou telle problématique locale, que pour échanger sur ce qui peut devenir « projets politiques » au regard d'observations partagées. En somme, les observatoires peuvent progressivement, en tant que supports de connaissance et scènes de débats, contribuer à promouvoir une culture territoriale (plutôt que « localiste ») ou une pratique plus territorialisée de l'action par les collectivités et leurs partenaires. En ce sens, on voit tout l'intérêt et l'enjeu des observatoires : jouer pleinement leur fonction « politique » et dépasser ainsi l'usage technique qu'ils suscitent le plus souvent. Quelques territoires à l'image d'EPCI notamment, ont fait le choix de s'appuyer sur leurs dispositifs d'observation pour (ré)engager le débat de leur(s) projet(s) politique(s) dans un contexte de recomposition territoriale (suscité notamment par la réforme des collectivités). Dans un registre différent, certaines régions autour des *plates-formes d'information géographique* ont fait le choix de fédérer ou d'intégrer ces initiatives « participatives » au sein d'un dispositif « institutionnalisé », assumé et promu aussi bien en interne que vis-à-vis des partenaires locaux.

Mais ces pratiques ou ces modes de structuration restent encore assez confidentiels, voire plutôt exceptionnels. Ils dépendent

évidemment de l'existence d'organisations locales souhaitées, voulues et portées tant politiquement que techniquement pour développer une capacité d'expertise commune et un patrimoine informationnel partagé. Ils dépendent aussi largement de l'intérêt qu'accordent les décideurs (et en premier lieu les élus) aux productions des observatoires, mais au-delà, à leurs fonctions stratégiques dans le cadre des processus de décision, de négociation ou de concertation à l'échelle de leurs périmètres de compétences.

L'actuel contexte de recompositions territoriales est certainement propice pour considérer et saisir les observatoires comme vecteurs du projet politique et de l'action territoriale, au risque qu'ils ne demeurent des outils techniques, occasionnellement mobilisés (ou pas) par le politique. Ce rapport à l'action n'est pas sans questionner l'utilité effective des observatoires.

### **L'observation à l'épreuve de l'action sur les territoires**

Au risque de paraître incongrue à ce stade de l'ouvrage, la question de l'utilité *in fine* des observatoires territoriaux par rapport à l'action mérite quelques attentions complémentaires.

S'agissant de savoir si l'observation nourrit l'action : point de doute. Nous avons largement exprimé le fait que ces dispositifs y participaient, en éclairant les problématiques locales, en apportant du recul et « de l'épaisseur temporelle » à la lecture des dynamiques territoriales, en assurant le suivi des politiques territorialisées, et en pouvant servir (même à la marge) d'outils de gestion, d'évaluation, etc.

S'agissant en revanche de savoir si les acteurs décisionnels peuvent se passer de l'observation pour agir, la réponse par la négative ne serait pas tout à fait objective. Donc « oui », l'action territoriale se passe ou peut se passer de l'observation territoriale, et ce, au moins pour trois raisons :

> la légitimité de l'action n'est pas inféodée au cumul de connaissances territoriales (même s'il peut aider à cela). Elle est d'abord conférée par l'élection ou la désignation de responsabilités ou de compétences (dans le cas d'institutions). L'exercice du pouvoir ne repose donc intrinsèquement ni sur l'existence de dispositifs d'observations territoriaux, ni même sur leurs possibles usages ;

> les observatoires territoriaux ne sont pas des moyens exclusifs de l'expertise territoriale, mais un parmi d'autres. Et rien (à quelques exceptions près) n'oblige à la mise en œuvre de tels dispositifs. D'autant que l'audit, l'étude, le diagnostic, le benchmarking, l'évaluation, l'exercice prospectif... sont autant de modalités qui permettent d'étayer la décision et présider à l'action. Le recours à ces modalités d'expertise tout comme à des « consultants » ou des « conseillers », peut tout à fait être dissocié du recours à des dispositifs d'observation ;

> l'action et la décision reposent au moins autant sur des considérations *politiques ou stratégiques*, sur l'*avis de « conseillers »* (dont on ne sait pas toujours sur quoi eux-mêmes sont fondés), sur une connaissance *empirique et sensible* du territoire, que sur une expertise jugée parfois par trop technique. L'appréhension du territoire fondée sur des mesures, des taxinomies, des algorithmes..., peut-être perçue comme « *savante* », affaire de techniciens au regard d'une réalité et d'actions

à considérer dans de multiples dimensions (politiques, stratégiques, financières, temporelles, pratiques, etc.).

Voilà quelques éléments qui ne sont pas sans relativiser le rôle voire l'existence même des dispositifs d'observation.

Mais, dans le même temps, émergent d'autres formes plus ou moins institutionnalisées d'observation qui progressivement s'instaurent par leurs connaissances comme des acteurs nouveaux de l'observation, mais également comme acteurs volontaires pour agir sur les territoires.

On observe en effet le développement de pratiques d'observation, portées par des citoyens, usagers, chercheurs, militants..., qui, constitués le plus souvent en associations, investissent des champs ou problématiques tels que l'exclusion sociale, l'environnement (biodiversité, zones humides...), les pollutions (atmosphériques, sonores, électromagnétiques, lumineuses, paysagères...), l'impact d'aménagements et d'infrastructures (TGV par exemple), ou encore les énergies renouvelables, etc. Cette compétence informationnelle et technique s'appuie conjointement sur les possibilités qu'offrent les outils informatiques et technologiques, sur de la mesure et/ou connaissances de terrain, du réseau d'acteurs, de l'apprentissage par l'expérience.

En se formalisant, en se rendant lisible, en veillant, en alertant, cette observation *bottom up* s'inscrit dans la « gouvernance informationnelle », et de proche en proche dans la gouvernance des territoires, jusqu'à infléchir ou faire évoluer l'action sur les territoires.

# Des enjeux méthodologiques et cognitifs

## L'observation comme objet et outil de médiation

L'analyse de l'observation territoriale sur les territoires a montré en bien des points qu'elle gagnait à être considérée dans une dimension dépassant une stricte vision d'outil ou de fonction technique. Ainsi parmi les autres dimensions, la médiation apparaît constituer un enjeu majeur et une perspective méritant une attention particulière. Cette fonction, souvent peu mise en avant, est susceptible de pouvoir répondre à un certain nombre de hiatus qui se sont fait jour au cours de ce travail :

- > celui d'une observation technique, analytique vs une dimension stratégique, politique ;
- > celui d'une observation « d'initiés » vs une observation « démocratisée » ;
- > celui de l'articulation d'une observation « descendante » et d'une observation « montante », etc.

## Médiation fonctionnelle

L'un des défis à la fois méthodologique et fonctionnel auquel se trouve confrontée l'observation (et plus particulièrement les techniciens en charge du fonctionnement et de l'usage des observatoires) réside dans la capacité effective à articuler l'expertise technique ou « savante » et l'expertise « sensible » des élus et acteurs locaux peu initiés à la technicité de l'observation. De la même manière, est posée l'articulation entre

une expertise qui vise à apporter de la connaissance et une expertise réputée plus stratégique qui relève peu du registre de l'observation. Une plus grande proximité entre ces « mondes » passe certainement par le rapprochement organisationnel de l'observation et de la sphère décisionnelle. Mais, comme on a pu le constater, c'est pour l'heure une forme d'organisation qui n'est pas des plus communes.

Une autre perspective peut être alors entrevue en imaginant une fonction nouvelle ou à renforcer au sein des structures porteuses d'observatoires : celle en quelque sorte « de passeur de frontières ». Cette fonction aurait pour intérêt de rendre l'observation technique plus politique et inversement la commande politique plus à même d'être traitée techniquement. Alors bien sûr, il s'agit là d'une fonction certainement déjà pratiquée dans bon nombre de structures, mais force est de constater que la disjonction entre connaissance, stratégie et action n'est pas qu'une vision de l'esprit. Aussi, il apparaît important de pouvoir permettre une lisibilité effective, réciprocité et appropriation respectives entre la connaissance et la stratégie d'une part, et entre la production technique et la commande politique d'autre part. Cette perspective de rapprochement renvoie notamment à une question de profil professionnel, voire de formation, impliquant tout à la fois une compétence technique et une compétence « stratégique » au service du technique tout autant que du politique.

## Médiation cognitive

S'agissant d'un « langage » (éventuellement imagé), l'observation peut contribuer à démocratiser l'action publique, et de la sorte, permettre le rapprochement entre « gouvernants » et « administrés ».

C'est certainement dans sa propension à mettre en perspective les évolutions territoriales et enjeux sociétaux, avec l'action publique qui est conduite sur le(s) territoire(s), que celle-ci gagnera en lisibilité. En d'autres termes, ce que permet l'exercice prospectif en permettant par l'iconographie notamment de se représenter des futurs possibles (souhaitables ou souhaités), certes en faisant abstraction de quelques contingences temporelles, l'observation territoriale devrait également pouvoir montrer, expliciter ce qu'il en est de l'action publique. Cette dimension didactique et pédagogique constitue indéniablement un enjeu et un défi pour l'observation et plus globalement pour la compréhension de l'action publique. Et bien que de nombreuses initiatives ou supports de communication puissent exister, on a observé en la matière que cette dimension demeurerait quelque peu le « parent pauvre » de l'observation. De sorte que l'information est parfois complexe d'accès, ou incompréhensible pour le néophyte, ou trop partielle pour l'initié. Alors, certes avec patience, chacun finira peut-être par trouver (ou pas) ce qui l'intéresse. Mais en tout état de cause, malgré les avancées certaines associées à l'usage d'Internet notamment, le défi demeure de taille. Il implique tant une réflexion sur les modalités techniques et pratiques de cette démocratisation, qu'une autre sur le sens et la volonté de cette démocratisation.

### **Médiation institutionnelle et (inter) territoriale**

Les observatoires dans leur fonction de médiation permettent de donner une expression concrète à l'entente entre institutions, entre territoires et ce, de diverses manières.

L'observation relève d'une forme de processus de fond, plus ou moins visible, concrétisant ou suscitant, au travers des données et des méthodes, la rencontre entre des techniciens travaillant dans des domaines et/ou dans des structures distincts. Coopération et acculturation progressives se construisent de manière parfois « opportuniste », à la faveur de politiques locales ou de dispositifs réglementaires nécessitant ou justifiant la création d'un dispositif d'observation spécifique. Une fois implanté dans le paysage institutionnel et technique local, celui-ci est alors susceptible de se maintenir voire de s'étoffer et de construire des partenariats au-delà (temporellement et thématiquement) du cadre et de ses missions d'origine. Et cette capacité de médiation via la coopération présente plusieurs intérêts indéniables :

- > la coopération autour des données et des indicateurs permet la constitution d'une forme de « transversalité par le bas » entre thématiques et/ou entre structures territoriales. C'est un facteur voire un gage de rigueur, de formalisme et de qualité dans la mise en œuvre de ces différentes tâches ;
- > par nature composites en termes de compétences mobilisées, disposant de moyens humains souvent réduits, contraints de saisir voire de provoquer les opportunités, les observatoires territoriaux sont pour certains (pour ne pas dire la plupart) dans une forme de précarité qui favorise voire impose d'innover et d'anticiper ;
- > l'argument de la nécessaire inscription dans la durée de l'observation permet de construire ou de faire accepter des mécanismes de coopération qui ne soient pas strictement assujettis, au moins dans un premier temps, aux enjeux et aux temporalités du politique. Ainsi, médiation et coopération entre structures, entre territoires peuvent constituer des préfigurations ou des

« signes avant-coureurs » d'organisations, d'échelles d'intervention, de projets politiques futurs.

### **L'observation : des compétences à valoriser et à transférer**

Comme on l'a vu la première partie, la pratique de l'observation territoriale a maintenant derrière elle plusieurs décennies d'existence. En termes de compétences mobilisées elle s'est historiquement et schématiquement inscrite à l'intersection de deux registres :

- la sphère des données incluant à la fois les aspects liés à la structuration et à la gestion informatique mais également aux méthodes numériques d'analyse statistique et de représentation cartographique ;
- la sphère de l'expertise thématique mobilisant ou sollicitant des connaissances et des capacités d'interprétation dans les différents champs concernés par un observatoire.

Les « pionniers » de l'observation, principalement des statisticiens ou des thématiciens « accros » à l'informatique au sein des services de l'État, ont posé les bases méthodologiques et techniques de la production, de la gestion et de l'exploitation quantitative des observations. Au travers de centres de ressources, de réseaux thématiques et de séminaires (avec le CERTU, la FNAU sur l'observation urbaine mais également dans bien d'autres domaines) cette science de l'observation a continué, et continue d'évoluer, en exploitant les nouvelles sources de données et les nouveaux outils d'analyse et de représentation disponibles (couplage avec les systèmes d'information géographique et l'analyse spatiale notamment).

Mais, en sortant de la sphère régaliennne et technico-administrative, en se diffusant dans les territoires et en se rapprochant à la fois du terrain et des décideurs et acteurs locaux, l'observation a dû diversifier et métisser sa culture et sa pratique professionnelles. En se trouvant enjointe d'appréhender de manière plus fine voire plus singulière les réalités territoriales, mais également en étant directement confrontée voire impliquée dans le jeu d'acteurs et dans l'agenda politique local, l'observation a dû développer des modes de faire inédits parfois relativement hétérodoxes par rapport aux pratiques établies.

Une de ces évolutions porte sur la nécessité d'« observer ce que l'on ne voit pas (encore) ». En effet dans un contexte de mutations territoriales rapides, généralisées et diversifiées, se traduisant par des périmètres flous ou l'apparition de nouveaux objets et sujets territoriaux, le pilotage politique de l'observation peut conduire à s'attacher, repérer et suivre des éléments et des variables, sans être en mesure de le faire avec la rigueur méthodologique usuelle.

La généralisation des partenariats autour de l'information territoriale a également constitué un facteur évident d'évolution et de diversification des pratiques professionnelles restant toutefois largement circonscrites au sein de la communauté des professionnels de l'observation.

Mais l'évolution sans doute la plus déterminante, et qui n'en est qu'à ses prémises, est très certainement celle de la valorisation et de l'usage de l'observation. La multiplication et la diversification des cadres, des acteurs, des périmètres et des scènes de la décision territoriale interpellent en effet de manière directe

la manière dont l'activité des observatoires se donne à voir et à comprendre. Les praticiens de l'observation ont au cours des dernières années cherché à produire des formes et des supports de communication adaptés aux destinataires (tableaux de bord, lettres, indicateurs...). En tout état de cause, l'efficience en est difficile à apprécier et n'a du reste pour ainsi dire pas fait l'objet de travaux d'analyse ou de recherche spécifiques. La manière dont les productions des observatoires sont effectivement perçues, intégrées et mobilisées par les acteurs décisionnels (élus et acteurs socio-économiques) reste d'une certaine manière le « maillon faible » de l'observation.

Cette prise de conscience assez générale chez les professionnels conduit à mettre en œuvre et expérimenter de nouvelles méthodologies non seulement de (re) présentation mais également d'analyse. Les initiatives engagées en matière de coélaboration d'indicateurs constituent à l'évidence une petite « révolution professionnelle ». C'est également le cas avec le développement des possibilités de mise en ligne et d'analyse statistique ou de représentation cartographique sur Internet qui « donnent la main » à l'usager de manière totalement inédite.

L'observation territoriale se trouve de fait à la fois au cœur d'un processus d'innovation mais est également un objet et un chantier d'innovation en soi.

En la matière, l'observation territoriale pose d'indéniables enjeux qu'en tant qu'universitaires nous ne manquerons pas de souligner : > celui de la recherche, dans la mesure où l'observation territoriale ne fait pas l'objet (à quelques exceptions près) de travaux scientifiques alors qu'elle recouvre à la fois

une multitude de problématiques sociétales, et concerne potentiellement une pluralité d'approches, de champs thématiques, disciplinaires ou interdisciplinaires (sciences du territoire, science politique, sciences sociales, urbanisme, économie du territoire, sociologie, sciences de l'information, sciences de l'environnement...);

> celui de la capitalisation, du transfert d'expériences et de l'expérimentation dans l'interaction entre services compétents de l'État d'ores et déjà sollicités en ces termes, experts et praticiens, professionnels et universitaires en quête de compétences à partager et/ou de savoirs nouveaux à acquérir ;

> celui de la formation continue mais aussi initiale tant du côté des collectivités que de l'État ou du monde professionnel, car assez paradoxalement, alors que l'observation procède de compétences croisées et plurielles (« thématiques », « informatiques », « analytiques » et « stratégiques »), elle n'est guère identifiée comme un domaine en soi abordant la pluralité de ces fonctions.

Autant de perspectives qui amènent à considérer l'observation territoriale sur ces trois registres complémentaires (et nécessaires) comme un champ encore largement à défricher et à cultiver pour nourrir le développement des territoires, de façon durable bien sûr.

### **Les observatoires territoriaux comme « ressources territoriales »**

À l'issue (toujours provisoire) de cette immersion dans la recherche des significations de l'observation territoriale, il est intéressant de constater combien la réflexion conduite ici sur les observatoires territoriaux peut être rapprochée de réflexions relatives aux processus

de développement territorial. Des travaux récents conduits par des économistes du territoire, des « aménagistes » et géographes, ont mis en exergue la notion de « ressource territoriale » qui, aux sens de potentiels, de construits d'acteurs et/ou de processus, contribuent au développement des territoires.

Or, il est édifiant de constater qu'en bien des points, les observatoires territoriaux, ou au moins certains d'entre eux, comportent nombre d'attributs de cette « ressource territoriale ». C'est donc de ce point de vue inédit qu'il est proposé ici de relire les observatoires territoriaux.

Comme les ressources territoriales, les observatoires territoriaux sont :

- > des construits intentionnels d'acteurs ayant une dimension tout à la fois matérielle et immatérielle ;
- > le fruit d'une appropriation commune et partagée d'acteurs pluriels ;
- > le résultat d'un processus d'apprentissage cumulatif et collectif ;
- > le produit d'une coordination collective d'acteurs, d'une gouvernance territoriale, qu'elle soit institutionnelle ou mixte ;

> des systèmes évolutifs, jamais acquis, qui se construisent de façon itérative. Ils s'inscrivent en outre dans des temporalités diversifiées : celles de l'acquisition d'informations, celles de chacun des acteurs, celles des procédures, celles des projets ;

> des dispositifs qui, à l'image de leurs acteurs et de leurs territoires, sont en ce sens propres à chaque territoire et donc spécifiques ;

> des dispositifs qui s'inscrivent dans « une complexité systémique des territoires » ;

> des dispositifs participatifs, qui accompagnent un processus de territorialisation institué, qu'il s'agisse en l'espèce de l'institutionnalisation de territoire (les métropoles par exemple) ou d'action publique.

Ces éléments de réflexion ouvrent des perspectives intéressantes. Au plan opérationnel, construire et considérer les observatoires comme aptes en tant que ressources territoriales à participer au développement des territoires est un enjeu indéniable et peut-être une ambition à cultiver. D'un point de vue réflexif, ce sont autant d'éléments qui constituent des pistes fécondes pour la possible poursuite et l'approfondissement de l'analyse.



# CONCLUSION

# L'observation des territoires au cœur du chantier territorial

## **Le kaléidoscope de l'observation territoriale**

Discerner et qualifier l'organisation et le fonctionnement du paysage de l'observation locale apparaît bien difficile tant on a le sentiment d'avoir à faire à une réalité morcelée, disparate et mouvante. Les formes et les modalités en sont en effet extrêmement diverses, depuis l'outil de veille mis en place à l'initiative d'un chargé d'études pour suivre un dispositif spécifique (et susceptible de ne pas survivre à son éventuel départ...) jusqu'à la structure partenariale institutionnalisée à l'échelle d'un territoire. Pour autant, chacun de ces points de vue sur le territoire a, indépendamment des moyens mis en œuvre ou de la quantité de données accumulées, la valeur et la légitimité que lui confère le réseau d'acteurs techniques et politiques mobilisé.

C'est peut-être sur cet aspect particulier de la légitimité que l'observation illustre le plus clairement qu'elle n'est pas seulement une image du territoire mais à l'image du territoire. Comme nous l'avons déjà dit, les points de vue légitimes et aptes à produire de l'observation sont de plus en plus nombreux et divers : aux dispositifs formels des institutions territoriales historiques, s'ajoutent désormais la multiplicité et la diversité non seulement des

collectivités de 2<sup>e</sup> ou 3<sup>e</sup> degré chargées de gérer, d'aménager ou de développer les territoires (EPCI, syndicats mixtes, territoires de projet...), mais également et de plus en plus des corps intermédiaires locaux et territoriaux (associations, réseaux thématiques, organisations socioprofessionnelles...), s'impliquant ou s'invitant dans l'expertise territoriale.

Face à ce que l'on peut qualifier de nébuleuse des observatoires territoriaux, il pourrait être tentant d'en venir à considérer que trop d'observatoires tuent l'observation. Ce qui reviendrait en tout état de cause à signifier que trop d'acteurs territoriaux tuent l'action territoriale. Il est plus réaliste et constructif de prendre acte du fait que le caractère protéiforme et labile des observatoires territoriaux ne fait somme toute que refléter voire révéler la complexité même du fonctionnement et de l'organisation des territoires.

Mais l'observation territoriale n'est pas qu'affaire de « mécanique territoriale ». Elle est également, s'agissant de sa mise en œuvre, le fruit d'une technicité complexe et plurielle (statistique, informatique, cartographie...). S'agissant de sa justification et/ou de son utilisation, un facteur et un vecteur sinon d'identité du moins de visibilité (« j'observe donc je suis », et réciproquement). Les mutations de la pratique comme de l'usage de l'observation sont ainsi tributaires d'évolutions techniques et sociétales mais également et de plus en plus, de leurs interactions. En effet, si le développement et la diffusion des outils informatiques ont permis de banaliser la capacité à créer un observatoire, ce processus a jusqu'à présent concerné presque exclusivement des acteurs professionnels et institutionnels. Les ressources grand public désormais offertes par le couplage entre, d'une part les outils Web, et d'autre part la montée en force du

géo-référencement et avec lui des référentiels cartographiques, donnent désormais aux acteurs locaux les plus divers les moyens de produire et de diffuser de manière libre et indépendante de la connaissance territoriale, fût-elle de la connaissance d'usage. De là à penser que le droit à l'observation est appelé à devenir un des éléments de la citoyenneté territoriale, il n'y a qu'un pas qu'il convient sans doute non seulement de faire mais d'anticiper.

Qu'on le veuille ou non, c'est désormais sa légitimité au moins autant que sa technicité qui est appelée à fonder la reconnaissance d'un observatoire. L'observation semble ainsi être devenue autant un processus qu'un savoir-faire et un matériau. Cette évolution se révèle dans le glissement progressif du statut et de l'usage des observatoires territoriaux. Jadis perçus et conçus comme des outils pour comprendre et anticiper, ils sont pour beaucoup d'entre eux devenus des supports et des cadres pour coproduire et partager de la connaissance territoriale, aujourd'hui principalement entre techniciens mais demain de manière sans doute beaucoup œcuménique.

Ainsi, l'observation territoriale semble désormais valoir au moins autant par ce qu'elle suppose et induit, que par ce qu'elle produit. Il s'agit là d'un véritable chamboulement par rapport au schéma très largement régalién et scientifico-administratif qui avait prévalu pendant des décennies. Pour autant, il serait non seulement faux mais également dommageable d'en déduire que, pour faire vite, l'appareil d'observation d'État serait en quelque sorte appelé à passer la main aux régions et aux territoires. D'autant que les organismes d'État concernés ont eu précocement le souci de se rapprocher des territoires en travaillant à l'adaptation de leurs techniques et de leurs pratiques d'observation, même si les résultats

n'ont pas toujours été à la hauteur de leurs ambitions. Mais si l'État a peiné à *dire les territoires* et a perdu sinon la légitimité du moins l'exclusivité à le faire, il n'en reste pas moins le seul à avoir la capacité et, pour le coup, la légitimité à *dire Le Territoire national*.

À travers cette injonction se posent de manière très concrète et opérationnelle les enjeux absolument cruciaux de continuité de la connaissance territoriale. Dans le domaine de l'observation territoriale pas plus que dans d'autres, l'addition des parties ne produit pas spontanément une représentation de l'ensemble. Juxtaposer des données ou des indicateurs issus d'observatoires opérant sur la base de référentiels sémantiques, statistiques ou cartographiques distincts ou disjoints ne permet pas de transcender les échelles et les périmètres thématiques et géographiques, sauf à monter à un niveau de généralité tel que la notion même de local se dissout.

### **L'observation territoriale comme bien commun**

On en arrive ainsi à ce qui constitue l'intérêt et l'enjeu principal qu'il peut y avoir à interroger le sens de l'observation locale dans le contexte, mais également dans la perspective du chantier territorial impliquant concomitamment sinon conjointement les services de l'État et les collectivités. Les uns comme les autres sont en effet confrontés de manière similaire et symétrique à la problématique de la territorialisation de la connaissance. Pour l'État – et à certains égards pour les régions – il s'agit de penser et de mettre en œuvre une forme de processus descendant, visant à affiner l'observation tout en préservant la continuité horizontale (interterritorialité), verticale (emboîtement des échelles), temporelle (pérennité)

et technique (stabilité) dont ils ont jusqu'alors été à la fois dépendants et garants. Pour l'observation produite *par* et *pour* le local, fruit d'initiatives multiples, disparates et souvent disjointes, l'enjeu est à l'inverse de chercher à prendre de la hauteur (thématique et géographique), à monter en généralité afin de construire ou d'alimenter des visions transversales, ou à défaut interthématiques, et inter ou transterritoriales.

La complémentarité de ces deux chantiers semble évidente pour au moins deux raisons :

- > parce que l'appareil d'observation de l'État dispose de capacités d'action et d'expertise qui ont dans le passé fait défaut aux observatoires locaux ;
- > symétriquement, parce que ce sont les acteurs professionnels et politiques locaux qui sont aujourd'hui les plus à même de repérer les nouveaux sujets et objets d'observation, mais également d'initier et de piloter des dispositifs partenariaux ;
- > une troisième justification pour ainsi dire par l'absurde de cette évidente complémentarité tient au fait qu'il serait plus que dommage que ces deux processus ne se complètent voire ne se rencontrent pas.

Cela apparaît d'autant plus évident que, au-delà des questions de complémentarité et d'articulation, les opérateurs de l'observation locale sont confrontés aux mêmes défis conceptuels et méthodologiques : appréhender des notions et des périmètres incertains, tels que le territoire métropolitain, le périurbain, les « quartiers sensibles »... ; croiser des données thématiques relevant de corpus méthodologiques et techniques différents et parfois même divergents ; adapter l'observation à des objets qui se réinventent sans cesse (nouvelles formes de précarité, de mobilité, d'habiter...) ; coopérer

ou composer avec les nouvelles sources d'observation du local produites par les acteurs de la société civile ; se positionner par rapport à la popularisation des services de représentation cartographique librement accessibles sur le net...

Face à ces défis divers, les praticiens et les disciplines concernés ont développé ou cherchent à développer des approches expérimentales, des savoir-faire, des formes de travail en réseau qui gagneraient à être mieux partagés et valorisés. Sans tomber dans une forme d'angélisme technique qui nierait la dimension politique des observatoires territoriaux abondamment évoquée dans cet ouvrage, il convient ainsi de réinsister sur les impératifs de coopération et d'échange auxquels conduit presque inévitablement la pratique de l'observation locale. Et de fait, le présent travail a bien montré de quelle manière les partenariats autour de l'observation valent autant sinon parfois plus par les confrontations informelles entre métiers et institutions qu'ils suscitent ou autorisent, que par les données effectivement partagées ou coproduites.

Il est en effet rare dans le champ de la connaissance territoriale qu'une information ait d'autant plus de valeur qu'on la garde pour soi. C'est en règle générale le cas de figure inverse : c'est en rassemblant les angles de vue sur un objet qu'on peut tenter d'en appréhender les contours et la nature. Les praticiens de l'observation territoriale, qui connaissent la valeur mais également les limites de leurs informations, sont donc par culture « partageurs » et enclins à s'engager dans des pratiques ou des dispositifs collaboratifs, y compris parfois sans mandat explicite de leur tutelle.

De leur côté, les décideurs territoriaux, qu'ils soient élus locaux ou cadres de l'État, ont en règle générale conscience des enjeux liés à la transversalité des approches, au dépassement des échelles ou des frontières territoriales, à la nécessité d'éclairer les « angles morts ». Mais ils peuvent également être confrontés au paradoxe – au moins apparent – qu'il peut y avoir à constater la multiplicité des sources d'observation disponibles et dans le même temps la difficulté à disposer de méthodes et de médias permettant de mobiliser ces observations au service d'une appréhension globale, articulée et dynamique des problématiques du territoire. Face à ce qui peut être perçu comme une défaillance du système d'observation à produire une vision d'ensemble à partir de connaissances spécifiques (thématiquement ou géographiquement), la tentation peut alors être grande de s'en tenir à des politiques sectorielles ou de s'en remettre à une expertise territoriale relevant d'approches essentiellement empiriques, conceptuelles voire doctrinaires.

Deux écueils peuvent ainsi guetter le développement de *l'observation locale en tant que bien commun au service de la chose territoriale* :

- > d'une part, celui de la sectorisation. Si la sectorisation de l'action publique a dans un premier temps favorisé un morcellement de l'observation, le risque actuel (voire futur) est que la sectorisation (géographique ou thématique) de l'observation contribue à son tour à un morcellement de l'action locale ;
- > d'autre part, celui d'une forme de « balkanisation » de la connaissance territoriale qui nous ferait passer de la figure du puzzle national déjà évoqué à une forme de patchwork territorial, aussi bariolé qu'ajouré.

## Le chantier partagé de l'observation territoriale

Face à cet enjeu déjà évoqué d'une véritable territorialisation de l'observation locale, c'est-à-dire qui ne se limite pas à une stricte dévolution de l'observation locale au local, on a clairement le sentiment de toucher au cœur du grand chantier territorial dans lequel sont aujourd'hui engagés les grands et petits territoires aussi bien que l'État : il s'agit ni plus ni moins de faire en sorte que l'observation contribue à la fois à donner une perspective territoriale à l'action locale et à donner une perspective locale à l'action territoriale.

Dans ce contexte, la question posée aux acteurs institutionnels et professionnels consiste à savoir si cette rénovation de l'observation locale doit être appréhendée comme un effet voire comme un sous-produit du chantier territorial, ou si *contrario* elle peut et doit en constituer un élément à part entière voire un véritable levier.

On a insisté sur la dimension stratégique de l'observation en montrant qu'elle n'est du reste pas forcément toujours là où on l'attend. Autant sinon plus que de l'aide à la décision, les observatoires servent désormais à produire deux éléments :

> *du sens commun* en favorisant la coopération entre des praticiens issus de disciplines, d'institutions ou de zones géographiques distinctes ;

> *de l'identité* en exprimant ou en contribuant à construire une visibilité et une lisibilité du territoire.

Ces deux vocations inédites de l'observation font à l'évidence écho à deux enjeux majeurs de l'organisation et de la décision territoriale :

> le développement durable et avec lui la nécessaire transversalité des approches et des actions ;

> le gouvernement et la gouvernance des territoires requérant la construction d'une expertise intelligible et partageable par l'ensemble des acteurs décisionnels (élus, partenaires socio-économiques, associations...).

Faire de la territorialisation de l'observation locale un enjeu partagé, qui tout à la fois nécessite au plan technique et autorise au plan politique l'explicitation et la confrontation des manières de voir le territoire et de concevoir l'action territoriale, peut à l'évidence contribuer à une meilleure articulation des périmètres, échelles et compétences entre institutions territoriales, entre État et collectivités. Mais si dans cette perspective les enjeux conceptuels et méthodologiques précédemment évoqués sont principalement du ressort des praticiens de l'observation et des thématiciens concernés, d'autres aspects de ce chantier de l'observation locale relèvent d'initiatives sortant des cadres professionnels et scientifiques habituels.

## L'observation territoriale comme objet et enjeu d'innovation

C'est particulièrement le cas de ce que l'on pourrait appeler l'efficience politique de l'observation. Le constat sous-jacent à ce questionnement est celui d'une forme de maillon fonctionnel manquant entre la sphère de l'observation locale et celle de la décision territoriale. De fait, il est rare que les responsables d'observatoires soient au contact direct et quotidien des décideurs. Entre les deux s'intercalent souvent ce que l'on peut appeler des « techniciens de la décision » : urbanistes, chargés d'études, développeurs,

aménagement, prospectivistes..., qui récupèrent, sélectionnent, adaptent des productions d'observatoire à l'élaboration desquels ils n'ont souvent pas été associés ou n'ont pas cherché à s'associer. Dans ces conditions, il n'est pas facile pour les techniciens de l'observation de se rendre compte de l'impact réel de leur travail, et inversement pour les décideurs de se faire une idée des potentialités offertes par les informations et les méthodes d'analyse ou de représentation disponibles. D'où, certaines formes d'incompréhension et d'insatisfaction mutuelles auxquelles on a précédemment fait allusion.

À ce stade du développement des observatoires territoriaux mais également des mutations dans les cadres et les formes de la décision territoriale, il est plus qu'opportun d'interroger la manière dont les études, synthèses, atlas, lettres, tableaux de bord..., produits à l'attention des acteurs décisionnels sont perçus, appropriés, mobilisés, et dans quelle mesure ils contribuent effectivement à la décision. Cette problématique de l'appropriation mais sans doute aussi « l'appropriabilité » des ressources de l'observation se pose et va se poser de manière encore plus vive dans un contexte décisionnel impliquant des catégories d'acteurs locaux de plus en plus divers, pratiquant et appréhendant l'espace et le(s) territoire(s) selon des modalités parfois peu ou mal connues (nomadisme, cohabitation, pluriactivité, fonctionnement en réseau (x) communautaire(s)...) et qui auront alors d'autant plus de mal à se reconnaître dans les images ou les messages proposés. Par ailleurs, comme on l'a déjà évoqué, s'agissant des jeunes générations accoutumées à des médias et à des référentiels cognitifs de plus en plus éloignés des canons scienti-

ifiques et techniques classiques, ce sont les formes mêmes du *donner à voir* et du *porter à connaissance* qui sont à revisiter.

Plus largement encore, au-delà de ces aspects méthodologiques, se dessine un élément majeur du chantier de l'observation que ce travail a mis en évidence tant il brillait par son absence : l'implication des citoyens dans l'observation locale, ne serait-ce qu'à titre de destinataires. Les produits des observatoires sont encore très largement pensés par et pour des techniciens, même si, répétons-le, les confrontations voire les métissages professionnels qui se développent autour de l'observation ont des vertus évidentes. N'en reste pas moins posée la question de la capacité pour un public indifférencié à accéder à ces informations. Comme nous l'avons indiqué, si une petite partie des observatoires « s'affichent » sur le net, très peu en revanche permettent de consulter ou de télécharger les données, indicateurs ou cartographies produites. Les causes de cette discrétion sont à l'évidence diverses, à commencer par des questions d'ordre juridique ou de moyens humains. Ce serait néanmoins se voiler la face que de refuser de considérer que cette réticence à mettre largement à disposition les matériaux de connaissance du territoire procède aussi, de la part du politique comme du technique, d'une difficulté à faire évoluer le statut et la pratique de l'expertise. Il ne s'agit pas en l'espèce d'un jugement quant à la lucidité ou à l'honnêteté intellectuelle des acteurs concernés. Les obstacles relèvent *a priori* bien plus des craintes ou des réserves liées à la prise de risque inhérente à l'invention et à la mise en œuvre de nouveaux modes de faire. Et l'on s'accordera sans trop de peine à reconnaître que le système de fonctionnement

politique, administratif et technique de nos institutions territoriales n'est pas en la matière particulièrement incitatif.

Tous ces constats convergent vers un enjeu qui est celui de l'innovation dans les usages de l'observation territoriale bien plus que dans ses formes. Si, comme on vient de l'évoquer, les tenants et aboutissants des mutations à inventer et à opérer renvoient pour une part à des considérations systémiques qui sortent assez largement du champ de ce travail, il n'en reste pas moins que les actions à mettre en œuvre dans cette perspective se situent très largement dans la sphère professionnelle et disciplinaire. À ce titre, elles relèvent de modalités d'intervention globalement bien identifiées : partage d'expériences, veille, recherche et expérimentation, transfert, formation, accompagnement... Les cadres et les outils pour agir dans ces différents champs existent même s'ils dépendent d'acteurs institutionnels distincts. L'État, au travers de ses réseaux techniques et de ses structures de formation mais également de ses programmes de recherche ou de ses appels à projets à destination des territoires ou des universités, est à l'évidence à même de jouer un rôle moteur en termes d'initiation, d'incitation et d'accompagnement. S'agissant

d'expérimentations ou de savoir-faire qui ne peuvent se concevoir qu'*in situ* et *in vivo*, les territoires, au travers de leurs dispositifs d'observation, mais également en associant les acteurs décisionnels (élus, praticiens, acteurs locaux), doivent être des partenaires de plein exercice de ces démarches. Des initiatives de ce type visant à rassembler de manière œcuménique des praticiens de l'observation existent déjà (séminaires, rencontres régionales, formations mixtes État-collectivités). Elles méritent d'être étendues et surtout mieux valorisées et articulées. Les collectivités locales et territoriales en particulier, confrontées de manière générale à des enjeux considérables en termes d'innovation dans leurs pratiques doivent se mettre en capacité, comme le fait depuis bien longtemps l'État, de formuler des commandes de recherche sur des problématiques d'intérêt général. En l'espèce, le chantier de l'observation territoriale constitue à la fois une nécessité commune et l'opportunité d'aborder à travers un objet et une fonction à caractère technique une question pour ainsi dire ontologique le plus souvent négligée ou éludée : comment chacune des institutions ou instances impliquées sur un même territoire se représente et se figure ce territoire, conçoit son rôle et ses missions et le sens de son action.

# BIBLIOGRAPHIE

ANNALES DES PONTS ET CHAUSSÉES, 1998, *Observatoires locaux*, n° 88.

ANTHEAUME B., GIRAUT F. (Ed. Scient.), 2005, *Le territoire est mort, Vive les territoires ! Une (re) fabrication au nom du développement*, Paris : IRD Éditions, 384 p.

APOSTOLO A., DODU D., 2009, *Audit thématique d'initiative nationale sur l'observation des territoires*. MEEDDAT, Rapport n° 006730-01, Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, Collège AUHM ; 15 p.

BARDET F., 1998, « *Des observatoires avant la décentralisation. Retour sur la genèse des observatoires économiques régionaux de l'Insee* », in *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 88, p. 7-11.

BERTACCHINI Y., 2003, « *Voies de Recherches en Sciences de l'Information & de la Communication : Le rôle de l'Information & l'observation des processus de communication dans l'élaboration du projet territorial* », Toulon, Habilitation à Diriger des Recherches en Sciences de l'information et de la Communication.

CANTER KOHN R., 1999, « *Les enjeux de l'observation* », Paris : Économica, Coll. Anthropos Exploration Interculturelle, 227 p.

CAHIERS du LERASS (LES), 1989, « *Les Observatoires locaux en questions* », Toulouse : LERASS, n° 16, 154 p.

- CERTU, DGUHC, Insee, FNAU, 2007, « *Donner du sens aux données* ». Actes du séminaire de l'observation urbaine du 26 octobre 2006, CERTU, 46 p.
- CERTU, 2005, « *Observation urbaine, Des sources pour suivre le foncier* ». (Fiche technique), CERTU, 4 p.
- CERTU, ACTEUR, 2002, « *Comment peut-on qualifier l'offre en logement suivant les territoires ? Approche de la question et propositions d'indicateurs* ». CERTU, ACTEUR, 117 p.
- CERTU/CETE de l'Ouest/CETE DE LYON/CETE Nord-Picardie, 2001, « *Méthode d'analyse transversale pour l'observation des mutations urbaines* ». CERTU, 113 p.
- CETE Nord-Picardie, 2001, « *Recensement des observatoires dans la région Nord-Pas-de-Calais* », Observatoire régional de l'Habitat et de l'Aménagement Nord-Pas-de-Calais, 112 p.
- CHEBROUX J.-B., 2007, « *Créer et animer un observatoire local* ». Ed. Territorial, Coll. Dossier d'Expert, 114 p.
- CNIS, 2009, « *Avis moyen terme 2009-2013 et avis 2009 – Première année d'exécution du Conseil national de l'information statistique* », Paris : n° 86/D130, 3 p.
- COPANS J., 2005, « *L'enquête ethnologique de terrain* », Paris : Armand Colin, Coll. 128, 128 p.
- CORBILLE C., 2002, « *Observatoires locaux de l'habitat en Île-de-France* », IAURIF.
- Datar, 2005, « *Dynamiques et diversité des territoires français. Rapport de l'observatoire des territoires* », Paris : La Documentation française, 148 p.
- DEBARBIEUX B., VANIER M. (ss. dir.), 2002, « *Ces territorialités qui se dessinent* », La Tour-d'Aigues, L'Aube, Datar, 267 p.
- DEBARBIEUX B., LARDON S. (dir.), 2003, « *Figures du projet territorial* », La Tour-d'Aigues, L'Aube, 270 p.
- DESVIGNES C. (ss. dir.), 2006, « *Observation et tourisme* », Paris : Ed. ETE, coll. Les cahiers espaces n° 90, 263 p.
- DIACT, 2009, « *Dynamiques et développement durable des territoires* ». Rapport de l'Observatoire des territoires, Paris : La Documentation française. 209 p.
- DIDIER M., BOUYEYRON C., 1993, « *Guide économique et méthodologique des SIG* », Paris : CNIG, Hermès, 330 p.
- DIV., FNAU., 2005, « *Répertoire des observatoires locaux* ». Paris : DIV., FNAU, 55 p.
- DIV Ed., 2005, « *Observatoire des zones urbaines sensibles* ». Rapport 2005. Saint-Denis-la-Plaine : éditions de la DIV, 330 p.
- DIV, FNAU, Agence de Développement et d'Urbanisme de Lille Métropole, 2001, « *Systèmes d'observation des quartiers dans les agglomérations françaises : dispositifs d'observation analysés ; fiches descriptives* ». Tome 1, 111 p.

DIV, FNAU, Agence de Développement et d'Urbanisme de Lille Métropole, 2001, « *Systèmes d'observation des quartiers dans les agglomérations françaises : synthèse et piste de travail* ». Tome 2, 76 p.

DIV, FNAU, Agence de Développement et d'Urbanisme de Lille Métropole, 2001, « *Systèmes d'observation des quartiers dans les agglomérations françaises : approche thématique des questionnements, indicateurs et sources utilisées* ». Tome 3.

FAUCHER C., GOURMELON F., LAFAYE J.-Y., ROUAN M., 2009, « *Mise en œuvre d'une mémoire environnementale adaptée aux besoins d'un observatoire du domaine côtier : MENr* », in *Revue Internationale de Géomatique*, Vol. 19, n° 1/2009, Paris : Lavoisier, Hermès, p. 7-26.

FNAU, 1992, « *Ville observée, ville informée* ». Nancy : Agence d'urbanisme de l'agglomération nancéienne, Rencontre de l'Observation de la Ville. Nancy. 6-7 juin 1992.

FORTUNE J.-P. (dir.), 2001, « *L'Observatoire de l'économie et de l'emploi* ». Agence d'urbanisme et de développement de la région de Reims.

FURET J., JALLET B., 2003, « *Guide des Observatoires de l'habitat. Quelle participation des organismes de logement social ?* ». Paris : Union sociale pour l'habitat, 63 p.

GALINI E., 2008, « *"Territorial cohesion" as a category of agency : the missing dimension in the UE spatial policy debate* ». In *European Journal of Spatial Development*, n° 28.

GIBLIN J.-P. *et alii*, 2006, « *Le renforcement des fonctions d'observation et de connaissance du territoire au sein des services du ministère de l'équipement* », rapport établi par le Conseil Général des Ponts et Chaussées à la demande du ministère de l'Équipement

GRAILLOT D., WAAUB J.-Ph., (ss dir.), 2003, « *Aide à la décision pour l'aménagement du territoire : méthodes et outils* ». Paris : Lavoisier, Hermès, 433 p.

GUMUCHIAN H., PECQUEUR B. (ss. dir.), 2007, « *La ressource territoriale* ». Paris : Économica, Anthropos, 252 p.

HATZFELD H., SPIEGELSTEIN J., 2000, « *Méthodologie de l'observation sociale : comprendre, évaluer, agir* ». Paris : Dunod, coll. Action sociale, 188 p.

HERBAUX P., 2007, « *Intelligence territoriale, repères théoriques* ». Paris : L'Harmattan, 195 p.

HUREL K., 2006, « *L'observatoire des territoires, un outil au service de l'aménagement du territoire* ». Congrès Forum Cartographique de l'École Nationale des Sciences Géographiques n° 2, in *Le Monde des cartes*, n° 188, p. 18-21.

JAILLET M.-Ch. *et alii*, 2004, « *L'évaluation de la connaissance du territoire par les services du ministère de l'Équipement* », rapport établi à la demande du Ministère de l'Équipement par le Conseil Général des Ponts et Chaussées.

- LARDON S., MAUREL P., PIVETEAU V. (ss dir.), 2001, « *Représentations spatiales et développement territorial* », Paris : Hermès, 437 p.
- LAURINI R., MILLERET-RAFFORT F., 1993, « *Les bases de données en géomatique* », Paris : Hermès, 340 p.
- LEGROS M., 1993, « *Observer le social* » in Informations Sociales, Ed. Caisses d'Allocations Familiales, n° 27, mars, 120 p.
- LE HELLAYE F., 1999, « *Vers un réseau d'observatoires urbains coordonnés* ». Phase préliminaire du programme ACTEUR (Analyse Concertée des Transformations et des Équilibres Urbains). Lyon : CERTU, 105 p.
- LERASS, 1989, « *Les observatoires locaux en questions* », Dossier, Toulouse : Les Cahiers du LERASS, n° 16 154 p.
- MADRE J.-L., GASCON M.-O., 2004, « *Dynamiser l'analyse et l'observation de la mobilité* », Paris : La Documentation française, 76 p.
- MARTIN G. (dir.), 1998, « *La dynamique des politiques sociales : observation, management, évaluation* ». Paris : L'Harmattan, 367 p.
- MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT DU LOGEMENT DES TRANSPORTS ET DE LA MER, 1989, « *Pour un observatoire local des ressources des ménages* », Paris : STU, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, 64 p.
- MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT ET DU LOGEMENT, 1989, « *Bilan des observatoires de l'habitat* », Nancy : Fédération nationale des agences d'urbanisme, 1989, 25 p.
- MOINE A., 2007, « *Le territoire : comment observer un système complexe* », Paris : L'Harmattan, Coll. Itinéraires Géographiques, 196 p.
- MOINE A., SIGNORET P., 2007, « *Quand la mise en place d'un observatoire vient influencer sur le système de gouvernance locale ; l'expérience OSER 70* » ; International Conference of Territorial Intelligence, CAENTI, 24-27 October 2007, Huelva, 11 p.
- MOINE A., SEDE-MARCEAU M.-H. (de), THIAM S., MARCEAU P., 2006, « *La problématique de l'observation territoriale : contexte, stratégies et enjeux* ». In : NICULESCU SIMONA I. (Ed.). *Observation et analyse des territoires ruraux en Europe*. Actes du Colloque international, Roumanie, SEDCOM LIBRIS, p. 43-71.
- Pays et Quartiers d'Aquitaine, 2005, « *Observer n'est pas jouer* » ! Bordeaux : Pays et Quartiers d'Aquitaine, « Horizons Aquitains », 119 p.
- ROTIVAL D., 2001, « *Pourquoi et comment mettre en place une observation économique en Ardèche ?* » ; Mémoire DESS MOSGT, IGA-UJF, 72 p.
- PORNON H., 2001, « *Observatoires du territoire : comment faire ?* » in *Urb.* AO, p. 18-22.
- PORNON H., 1992, « *Les SIG : mise en œuvre et applications* », Paris : Hermès, 156 p.
- PORNON H., 1998, « *Systèmes d'information géographique, pouvoir et organisations. Géomatique et stratégies d'acteurs* », Paris : L'Harmattan, 256 p.

- ROCHE S., BEDARD Y., 1997, « *L'appropriation sociale. Quelles leçons pour la mise en œuvre des SIG* », in *Revue Internationale de Géomatique*. Volume 7, n° 3-4/1997, p. 297-316.
- ROCHE S., 2003, « *Usages sociaux des technologies de l'information géographique et participation territoriale* » in Debarbieux B., Lardon S. (dir.), « *Figures du projet territorial* », La Tour-d'Aigues, L'Aube, p. 61-82.
- ROCHE S., HODEL T., 2004, « *L'information géographique peut-elle améliorer l'efficacité des diagnostics de territoires ?* » in *Revue Internationale de Géomatique*. Volume 14, n° 1-2004, p. 9-33.
- ROUCHET J., 1999, « *Les observatoires économiques et sociaux* », Paris : CNIS, Vol. 53, 37 p.
- ROUET P., 1993, « *Les données dans les systèmes d'information géographique* », Paris : Hermès, 270 p.
- ROUX E., VANIER M., 2008, « *La périurbanisation : problématique et perspective* », Paris : La Documentation française, DIACT, coll. Travaux n° 8, 87 p.
- TERRITOIRES, 2002, « *Regard sur la ville* », Territoires n° 433 décembre, ADELS.
- THIEBAULT M., DES ROSIERS F. (dir.), 2008, « *Information géographique et dynamiques urbaines* », Paris : Lavoisier, Hermès, (Traité IGAT, série Aménagement et gestion du territoire), Vol. 1 et 2, 552 p.
- TREPOS J.-Y., 1998, « *Observatoires locaux, des formes hybrides* », in *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 88, p. 12-16.
- VANIER M., 2008, « *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité* », Paris : Économica, Anthropos, 160 p.
- WERNER K., 1991, « *Observer pour agir ; guide des partenaires du développement* », Paris : STU, Ministère de l'Équipement, 140 p.
- WERNER K., THOMAS J.-N., 1994, « *Territoires à construire, Observer et agir pour le développement* », Paris : STU et Villes et Territoires, 219 p.

# ANNEXES

## Contexte

Dans un contexte d'évolutions et de complexité de l'action publique territoriale, l'information territoriale est devenue un enjeu pour appréhender les mutations territoriales, pour partager entre acteurs des visions sur des problématiques sociétales et pour préparer la décision et l'action publique. Les observatoires territoriaux se sont ainsi largement développés depuis plus d'une décennie. Pour autant, peu d'études se sont intéressées aux logiques et enjeux sous-jacents à la mise en œuvre de tels dispositifs.

La Datar a ainsi confié en 2008-2009 la conduite d'une étude sur « le sens et les enjeux des observatoires territoriaux » à Emmanuel Roux (responsable de l'étude) et Grégoire Feyt, chercheurs de l'UMR PACTE de l'université de Grenoble. A également contribué à ce travail, dans sa phase d'enquête en particulier, Romain Pertusot (master en ingénierie du développement territorial).

Le présent ouvrage est une contribution visant à faire état des problématiques concernant les observatoires territoriaux, afin d'en décrypter les acceptions. Il ne s'agit pas de procéder à un inventaire descriptif exhaustif d'observatoires connus en France, mais de proposer ici un regard, une radiographie de ses significations.

Comme toute contribution universitaire, *a fortiori* à caractère exploratoire, ce travail n'engage que ses auteurs.

## Remerciements

Les auteurs remercient l'ensemble des personnes ayant contribué à la réalisation de cet ouvrage.

En premier lieu, la Datar pour son soutien et son accompagnement dans les réflexions proposées.

Ce travail doit également et évidemment beaucoup à l'ensemble des acteurs sollicités dans le cadre de cette étude pour leurs apports et partages de connaissances, de vécus et d'expériences en matière de gestion, d'administration ou de pratique de l'observation territoriale.

Qu'ils en soient pleinement remerciés.

Enfin, les auteurs remercient les lecteurs critiques de ce travail pour leurs contributions respectives et avis éclairés.

**Odile Bovar** (Datar)

**Stéphane Cordobes** (Datar)

**Gérard Flament** (SGAR Nord-Pas-de-Calais)

**Alain Moreau** (SGAR Aquitaine)

**Bernard Morel** (Insee)

**Florian Muzard** (Datar)

**Martin Vanier** (UMR Pacte)

**Mathieu Esterni** (i-tem consultant) et **Karine Hurel** (Datar) pour la valorisation des iconographies de cet ouvrage.

## Personnalités auditionnées ou contactées

### **Nathalie BANCEL**

Chargée de mission, Observatoire du territoire de Rhône Pluriel.

### **Grégory BODET**

Responsable système d'information géographique, gestionnaire bases de données ; Agence d'urbanisme et de développement Oise-la-Vallée.

### **Sébastien BELLAMY**

Agence d'urbanisme de l'aire avignonnaise.

### **Tanguy BEUZELIN**

Directeur adjoint, responsable du centre de ressources de l'Agence d'urbanisme et de développement de la région de Saint-Omer.

### **Vincent BOUYER**

Responsable du service cartographie, système d'information géographique, statistiques ; Agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours.

### **Odile BOVAR**

Observatoire des territoires, Datar.

### **Patrick BRUN**

Responsable du Pôle Connaissances et Représentation, Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise.

### **Frédéric BELBOS**

Directeur des études, Agence d'études d'urbanisme de Caen Métropole

### **Céline CHANTRENNE**

Chargée d'études, Agence d'urbanisme, de développement et d'aménagement de la région troyenne.

### **Gaëlle COLLOT**

Analyste, pôle connaissance territoriale ; Agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées.

### **Marie-Hélène COUSIN**

Chargée d'études, Agence d'urbanisme de la région du Havre et de l'Estuaire de la Seine.

### **Anne DUBROMEL**

Observation métropolitaine partenariale de la région économique lyonnaise (OMPREL) ; directrice de la région urbaine lyonnaise.

**Stéphane CALVIAC**

Directeur de l'Institut atlantique d'aménagement du territoire, Poitou-Charentes.

**Alain CHARTIER**

Ex-responsable service systèmes d'information ; région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

**Patrick COTREZ**

Observatoire des territoires et de la métropolisation dans les territoires méditerranéens (OTM), DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur.

**Gilles D'APOLITO**

Chargé d'études économie, Agence d'urbanisme du pays d'Aix-en-Provence.

**Louis Laurent DUPONT**

Directeur des études, Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise.

**Maud ETEVENARD**

Chargée d'études, mission analyse et prospective territoriale, Institut atlantique d'aménagement du territoire, Poitou-Charentes.

**Céline FONTENAY**

Chargée de mission, Observatoire départemental de l'habitat des Pyrénées-Orientales ; Agence d'urbanisme catalane.

**Gérard GABILLARD**

Directeur général adjoint, Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole.

**Maud GUERLET**

Ex-chargée d'études développement économique, Agence d'urbanisme de Reims.

**Agnès GOUX**

Chargée d'étude, responsable de l'Observatoire partenarial lyonnais en économie

(OPALE), Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise.

**Jérôme HARNOIS**

Observatoire statistique transfrontalier de l'espace franco-valdo-genevois ; directeur adjoint Insee Rhône-Alpes.

**Michel HENIN**

Directeur du département système d'information régional ; Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France.

**Lionel HENRY**

Directeur de l'Observatoire économique et des territoires de Loir-et-Cher.

**Pedro HERMENEGILDO**

Observatoires-habitat ; Agence d'urbanisme du territoire de Belfort.

**Jean-Claude JAGER**

Ex-responsable de l'Observatoire des territoires et de la métropolisation dans les territoires méditerranéens (OTM), DRE Provence-Alpes-Côte d'Azur.

**Patrick LACOSTE**

Responsable mission Observation, études et prospective ; région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

**Pierre-Jean LAURENS**

Directeur du développement durable, de la prospective et de l'évaluation, région Nord-Pas-de-Calais.

**Dominique LARGITTE**

Centre de ressources, Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise.

**Maryse LARPENT**

Chargée d'études, Agence d'urbanisme de développement et d'urbanisme du pays de Brest.

**Jean-Michel LE BAHR**

Administrateur systèmes d'informations, informatique, sgbd, sig ; Agence d'urbanisme et de développement économique du pays de Lorient.

**Caroline LEVOUIN**

Ex-responsable du centre de ressources et chargée d'études économiques, Agence d'urbanisme de la région mulhousienne.

**Claude MAILLÈRE**

Responsable du pôle planification, grands territoires ; Agence pour le développement durable de la région nazairienne.

**Juliette MANGIN**

Chargée d'étude, Mission analyse et prospective territoriale, Institut atlantique d'aménagement du territoire, Poitou-Charentes.

**Benoît MORILLON**

Responsable de l'Observatoire d'agglomération ; communauté d'agglomération de Poitiers.

**Nicolas NOVEL-CATIN**

Prospectives et développement durable ; conseil général de l'Isère.

**Alain OGNIER**

Directeur d'études, mission ressources, pôle observation et études des évolutions urbaines ; Agence d'urbanisme d'agglomérations de Moselle.

**Patrick PAILLOUX**

Directeur d'études et de projets, Agence d'urbanisme de la région nantaise.

**Françoise PICHAVANT ;**

Directrice d'études Observation, Agence d'urbanisme de la région grenobloise.

**Jean-Christophe RIGAL**

Directeur adjoint Agence d'urbanisme et de développement Seine Aval.

**Dominique ROYOUX**

Président du Conseil Scientifique de l'IAAT ; directeur de la prospective et coopération territoriale de la communauté d'agglomération de Poitiers.

**Jean-Marie SALAMON**

Géomaticien, ex-Agence d'urbanisme et de développement Essonne Seine Orge.

**Michel STENTA**

Ex-responsable du pôle intelligence du territoire, Agence de développement et d'urbanisme du pays de Montbéliard.

**Christine SCHMIDT**

Chargée de l'Observatoire de l'habitat, Grenoble Alpes Métropole.

**Amélie TREMBLAY**

Système d'information géographique, Agence d'urbanisme de l'agglomération orléanaise.

**Vincent VAILLANT**

Chargé d'études, Agence de développement et d'urbanisme de la Sambre.

**Amandine VILLARD**

Chargée de mission, Observatoire social, économique et urbain de Grenoble.

**Hubert WATTIEZ**

Observatoire Foncier Partenarial de l'Isère ; chargé d'études foncier – habitat, Agence d'urbanisme de la région grenobloise.













TRAVAUX n°14

Que sait-on véritablement des observatoires territoriaux ? Ce type de dispositif, florissant sur les territoires français – plus de 500 recensés ! – recouvre de fait un grand nombre d'organismes aux formes juridiques, champs d'activités et périmètres géographiques les plus divers.

À partir d'une enquête réalisée sur un échantillon de 185 dispositifs d'observation et de 40 structures, cet ouvrage propose un état des lieux et des pistes de réflexion inédites en la matière. En plus d'alimenter l'action publique en données statistiques, l'observation par et pour les territoires s'avère en effet porteuse d'enjeux stratégiques : pour la mise en œuvre des politiques publiques, pour la diffusion d'une culture de la coopération entre partenaires territoriaux ou encore, pour mieux impliquer les acteurs et citoyens dans la vie des territoires.

Les auteurs de cet ouvrage, Emmanuel Roux et Grégoire Feyt sont tous les deux maîtres de conférences en géographie à l'institut de géographie alpine de l'université Joseph-Fourier (Grenoble 1) et membres de l'UMR PACTE Territoires.

Avec *Travaux*, la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar) propose une collection d'ouvrages de référence conçus à partir du programme d'études qu'elle lance chaque année. En publiant les contributions d'universitaires, de consultants ou de groupes de prospective qu'elle sollicite, la Datar souhaite ainsi alimenter et éclairer les différents débats que suscitent les territoires et leur aménagement.

