



HAL
open science

L'intelligence économique territoriale en France : de l'impulsion politique à la paralysie bureaucratique.

Nicolas Moinet, Olivier Coussi

► To cite this version:

Nicolas Moinet, Olivier Coussi. L'intelligence économique territoriale en France : de l'impulsion politique à la paralysie bureaucratique.. Séminaire international sur l'intelligence économique : un enjeu majeur pour la compétitivité, May 2014, Alger, Algérie. 13 p. hal-00997845

HAL Id: hal-00997845

<https://hal.science/hal-00997845v1>

Submitted on 29 May 2014

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

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

L'INTELLIGENCE ECONOMIQUE TERRITORIALE EN FRANCE :

DE L'IMPULSION POLITIQUE A LA PARALYSIE BUREAUCRATIQUE

Nicolas MOINET, Professeur des universités
nmoinet@iae.univ-poitiers.fr
Olivier COUSSI, Maître de conférences associé
ocoussi@iae.univ-poitiers.fr

Chercheurs au **CE**ntre de **RE**cherche en **G**estion
Institut d'Administration des Entreprises – Université de Poitiers

Introduction

La mondialisation donne de plus en plus d'importance aux territoires, plus particulièrement à leurs contributions dans les sphères économiques et sociales. Dans le cadre d'une abolition économique des frontières, d'une redistribution des rôles et en tenant compte du fait que les territoires infranationaux sont au cœur des préoccupations des interdépendances à large échelle que la mondialisation provoque¹, des notions jusqu'alors incarnées par le seul Etat central viennent caractériser ces territoires : l'attractivité et la performance. La question de l'intelligence territoriale se trouve alors posée et surtout de sa prise en compte par le management public dans un contexte de réforme de l'Etat et de mise en place d'outils d'évaluation dans la lignée du *New Public Management*.

En 2005, la circulaire du 13 septembre édictée par le ministère de l'Intérieur français demande aux préfets de région de mettre en place une politique publique d'intelligence économique territoriale. L'impulsion politique est donnée : pour quels résultats ?

En avril 2013, le rapport du Préfet Bernard-Laurens fait un état des lieux qui conclut notamment à une relative paralysie bureaucratique de la Politique Publique d'Intelligence Economique Territoriale (PPIET) : pourquoi ?

Afin de répondre à cette double interrogation, cet article propose de retracer, dans une première partie, l'évolution de la PPIET en France depuis 2005 en insistant sur les aspects organisationnels, culturels et communicationnels. Dans une seconde partie, il s'intéressera plus particulièrement au dispositif d'intelligence économique territoriale mis en œuvre en Poitou-Charentes, région pilote en la matière. Ce travail, fruit d'une recherche-action réalisée sur une longue période, depuis 2005, insiste sur la méthode de management mise en œuvre par la puissance publique. Elle montre, outre une inadéquation existante entre les objectifs

¹ Veltz, P. (2004), Des lieux et des liens. Politique du territoire à l'heure de la mondialisation, Editions L'Aube.

visés et l'organisation proposée, que les « jeux de pouvoir » des acteurs du dispositif public impliqués sont similaires au phénomène bureaucratique décrit par Crozier² en d'autres temps. Elle trace enfin un horizon à travers la notion de communauté stratégique de connaissance, particulièrement adaptée à répondre aux enjeux liés de la mondialisation et du développement des territoires.

Les prémisses d'une politique d'intelligence économique territoriale

Dans son rapport sur l'intelligence économique remis en 2003 au Premier Ministre, le Député Bernard Carayon écrit : « *Les territoires sont le creuset d'activités économiques juxtaposant savoir-faire traditionnels et technologies avancées. La promotion de leurs intérêts apparaît directement liée à leur capacité à s'organiser en réseaux, en adoptant une démarche qui repose sur l'articulation et la mise en œuvre d'une politique d'intelligence économique par la compétitivité/attractivité, l'influence, la sécurité économique et la formation.*³ » Désormais convaincus que l'ancrage dans le territoire est déterminant pour affronter la concurrence, tous les acteurs de l'intelligence économique s'engouffrent dans l'intelligence territoriale.

Concept récent, l'intelligence territoriale est très lié à la notion d'intelligence économique et peut se définir comme la capacité d'un territoire à anticiper les changements socio-économiques et à gérer les connaissances qui en découlent. Elle renvoie donc à la maîtrise de l'information stratégique, à sa collecte, son partage et son utilisation au profit des acteurs économiques. L'objectif poursuivi est de construire des politiques, des savoir-faire et des innovations qui in fine feront du territoire concerné un centre de compétences ou un élément clé de la compétitivité des entreprises qui s'y établissent. Elle vise ainsi à renforcer le capital immatériel du territoire et des acteurs économiques qui y sont implantés ainsi que la création de valeur ajoutée lors de la mise en œuvre de la stratégie territoriale.

Dans un contexte de crise économique, l'intelligence territoriale pourrait ainsi apparaître comme une solution, au même titre que des politiques de relance économique, en installant une attitude, un mode de management public, dans lequel la maîtrise de l'information stratégique et son management par les acteurs concernés amélioreraient la performance économique territoriale (en termes d'investissements, d'emplois ...).

Les territoires sont des systèmes dynamiques qu'il faudrait observer en temps réel pour permettre la mise en œuvre de politiques locales efficaces et de management public adapté. D'après Maud Pelissier, L'intelligence territoriale peut être analysée selon deux logiques⁴ :

1. *Une logique ascendante*, qui met l'humain au centre des développements et qui prône une intelligence territoriale sous la forme d'une organisation au sens d'une entité socio-économique construite qui résulte de multiples interactions entre des acteurs hétérogènes composant le territoire et donnant naissance à des ressources construites ;

² Crozier M., *Le Phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 1964, coll. Points et Essais

³ Carayon B., *Intelligence économique, compétitivité et cohésion sociale*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, juin 2003, p 87.

⁴ Pelissier, M., « Etudes sur les fondements de l'intelligence territoriale : l'intelligence territoriale comme une simple déclinaison de l'intelligence économique à l'échelle du territoire ? » *Revue Internationale d'intelligence économique*, 2009, 1 : 2, 291-303.

2. *Une logique descendante*, qui consiste en la déclinaison de l'intelligence économique au niveau du territoire pour améliorer la compétitivité nationale. Le territoire subit les décisions de l'Etat, ce qui peut avoir comme conséquence de ne pas favoriser le développement endogène. La circulaire du Premier Ministre⁵ de 2011 s'inscrit pleinement dans cette logique en donnant les orientations de l'intelligence économique appliquées aux territoires français dans un souci de mettre sur un pied d'égalité l'ensemble des territoires au plan national sans prise en compte de leurs spécificités.

Ainsi, ces deux approches (la première plus académique et la seconde plus institutionnelle) convergent vers le même but, la compétitivité et l'attractivité des territoires, si les acteurs de ces territoires (habitants, collectivités territoriales, élus, entreprises, institutions...) partagent des objectifs communs dans une dynamique basée sur la coopération. Toutefois, on constate que ces dynamiques territoriales ne sont pas gérées de manière équivalente sur le territoire national français mettant en exergue des disparités. Plutôt que d'opposer ces deux conceptions de l'intelligence territoriale, nous préférons les associer car elles se complètent : une cohérence sur le territoire national du dispositif public d'intelligence économique est nécessaire mais les territoires étant par nature des espaces aux spécificités différentes, l'Etat ne peut pas demander un même mode de gestion sans prise en compte de ces spécificités.

L'objectif poursuivi serait alors simple : placer le développement territorial au cœur du management public. Dans ce sens, installer une démarche d'intelligence territoriale au cœur du dispositif de développement économique local, devrait permettre de renforcer les coopérations et les projets collectifs. Une culture du partage de l'information renforce la défense de l'intérêt général et permet ainsi de faciliter le développement de projets dynamisant le territoire. La tâche est subtile dans le contexte institutionnel français car il s'agit de trouver un équilibre entre pilotage fort de l'Etat central et autonomie des collectivités territoriales étant en charge de la coordination du développement économique (les régions et dans le futur les métropoles) ou celles pouvant, au nom de la clause de compétence générale s'en saisir (départements, villes, communautés d'agglomération).

La complexité très forte et les différentes échelles territoriales ne simplifient pas la détermination du bon niveau de pertinence pour le pilotage des actions et des projets de développement économique. La multiplication des interlocuteurs, vient alors se heurter à une complexité grandissante des projets aux origines publiques ou privées. Le management de l'intelligence collective apparaît insuffisamment dans les processus de management public et en négligeant ainsi de fournir des éléments et des directives pour la structuration de ce volet, l'Etat laisse alors un vide se créer : les collectivités territoriales, les chambres consulaires et parfois même les services déconcentrés de l'Etat peuvent se faire concurrence au détriment d'une optimisation du système public de management et de soutien au développement économique. La profusion des acteurs rend ainsi la gestion collective difficile voire impossible ; chacun revendiquant la légitimité du *leadership*.

Un dispositif d'intelligence territoriale est donc idéalement un dispositif de coordination intentionnelle générateur de connaissances. Idéalement toujours, ce dispositif doit être en mesure de maîtriser l'ensemble du spectre de l'intelligence économique : veille stratégique, sécurité économique, management des connaissances, stratégies d'influence. Après avoir mis

⁵ Fillon, F., Action de l'état en matière d'intelligence économique, Circulaire du Premier Ministre, 2011 n°5554/SG.

de l'ordre dans son dispositif national d'intelligence économique via le HRIE⁶, l'Etat français a souhaité territorialiser son action. Les missions et l'organisation des dispositifs régionaux d'intelligence territoriale sont ainsi précisées dans une circulaire du Ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire en date du 13 septembre 2005. Cette lettre demande aux préfets de Région de mettre en place une politique publique d'intelligence économique territoriale suivant deux axes : un axe défensif pour contrer les tentatives de déstabilisation et de prédation pouvant menacer les entreprises et un axe offensif pour anticiper les mutations, trouver et diffuser les informations stratégiques. La circulaire précise alors que deux écueils sont à éviter : une approche trop restrictive se limitant au seul aspect défensif et une approche trop englobante voyant les pouvoirs publics interférer dans le jeu de la concurrence. Les trois grandes missions dévolues à ces dispositifs sont la protection du patrimoine industriel, scientifique et technologique, l'accompagnement des pôles de compétitivité sur les questions d'intelligence économique et la sensibilisation/formation des PME. Le Secrétaire Général à l'Action Régionale (SGAR), désigné correspondant « intelligence économique auprès du Préfet », est la clé de voute du dispositif. L'intelligence économique ne se décrétant pas, ces dispositifs n'ont pas vocation à imposer la démarche mais bien à sensibiliser, stimuler et accompagner le développement des bonnes pratiques. Contrairement aux opérations mises en œuvre depuis dix ans ici et là, l'idée est désormais de brasser large car toutes les entreprises sont concernées.

Pendant les dix premières années de sa lente émergence en France (1993-2003), l'intelligence économique n'a pas vraiment pris la mesure de ces enjeux. A la suite du rapport Martre, on s'intéressa essentiellement à l'intelligence économique des entreprises ou à l'action des nations et des blocs de nations. La dimension territoriale fut laissée aux bons soins d'initiatives locales prises par les départements, les villes et quelques regroupements d'acteurs, ou encore à l'action isolée de préfets de région pionniers comme Rémy Pautrat (Basse-Normandie puis Nord-Pas-de-Calais) ou Claude Guéant (Franche-Comté)⁷. Cette période s'achève et l'intelligence économique territoriale acquiert peu à peu ses lettres de noblesse. Mais que recouvre, de manière plus détaillée cette notion encore floue⁸ ? Jean-Maurice Bruneau définit l'intelligence territoriale comme « *La capacité d'anticipation, la maîtrise du renseignement de toute nature, et l'utilisation organisée des réseaux d'influence et d'actions par des élus et des cadres territoriaux au bénéfice du territoire dont ils ont la charge.*⁹ » Pour Eric Delbecque, l'intelligence territoriale est un partenariat entre les pouvoirs publics, les collectivités territoriales et les entreprises, afin d'accompagner les régions à définir une stratégie concertée de développement économique, mettre en œuvre des moyens d'anticipation, d'innovation et d'influence ainsi que déployer une stratégie de sécurité économique¹⁰. Selon nous, il s'agit d'un ensemble d'actions à conduire de manière concomitante dans huit domaines¹¹ :

1. VIGILANCE : Mise en place d'un dispositif territorial de veille anticipative. Mutualisation de l'information publique, blanche et grise, au service des acteurs privés et publics du développement. Soutien à la veille stratégique des entreprises.

⁶ Haut Responsable en charge de l'Intelligence Economique auprès du Premier Ministre : www.intelligence-economique.gouv.fr

⁷ Marcon C., Moinet N., *L'intelligence économique*, Paris, Dunod, Collection Les Topos, 2006.

⁸ Bruté de Rémur D., *Ce que intelligence économique veut dire*, Paris, Editions d'organisation, 2006, p 92.

⁹ Bruneau J-M., « L'intelligence territoriale : qu'est-ce que c'est ? », *Veille Magazine*, n°80, dec 2004, p 31.

¹⁰ Delbecque E., « L'intelligence territoriale : portrait d'un concept opérationnel », *Défense Nationale*, n°11, nov 2005, p 124.

¹¹ Marcon C., Moinet N., *L'intelligence économique*, op.cit., p 99-100.

2. **DIAGNOSTIC** : Diagnostic des ressources propres du territoire, de ses facteurs clés de succès et facteurs critiques d'échec.
3. **COORDINATION de l'ACTION PUBLIQUE** : Politique coordonnée entre les différents niveaux de collectivités territoriales et les représentants de l'Etat au sein du territoire afin de valoriser des richesses discriminantes du territoire, via l'innovation.
4. **PARTENARIATS** : Recherche systématique d'un partenariat public-privé dans la recherche fondamentale et appliquée, la formation, la constitution d'espaces économiques coordonnés innovants, tels que pôles de compétitivité, districts industriels, technopoles...
5. **RESEAUX** : Développement et activation de réseaux d'acteurs concourant au développement, aux niveaux infra territoriaux, territoriaux et extra territoriaux, que ce soit au niveau interrégional, national ou transfrontalier.
6. **CONNAISSANCES & INNOVATION** : Création de dispositifs d'échange de connaissances entre les acteurs privés avec pour objectif de favoriser l'implication territoriale, le maillage des acteurs et l'innovation organisationnelle, technologique, commerciale...
7. **INFLUENCE & IMAGE** : Organisation d'un dispositif d'influence et de valorisation de l'image du territoire au niveau national, européen et, plus largement, dans toute région du monde en lien avec les intérêts fondamentaux du territoire
8. **PRESERVATION** : dimension patriotique dans le soutien des acteurs publics aux acteurs privés et politique de sécurité économique vis-à-vis des acteurs clés innovants.

Ainsi conduites, ces actions sont l'œuvre d'un dispositif intelligent dont l'objectif est d'accroître l'agilité stratégique¹² du territoire et de ses acteurs. L'intelligence territoriale existe véritablement lorsque s'opère une fertilisation croisée des compétences et des investissements stratégiques entre entreprises, réseaux d'entreprises, centres de recherche, centres de formation, collectivités territoriales, services de l'Etat... L'effet est bien démultiplicateur, de sorte qu'il suffit que l'un des acteurs ne joue pas le jeu pour que l'ensemble du dispositif s'affaiblisse. D'où la formule suivante :

$$\text{Intelligence territoriale} = \text{projet commun}^{(\text{acteur 1} + \dots + \text{acteur n})}$$

Il suffit que l'un des acteurs ne joue pas le jeu, ou joue un jeu contreproductif pour que l'intelligence territoriale développée autour d'un projet pertinent soit fortement réduite.

La dynamique d'intelligence territoriale s'implémente à force d'énergie, de constance, d'animation et de déploiement de dispositifs générateurs d'un apprentissage de compétences et, toujours en amont, d'un apprentissage relationnel que l'on néglige trop souvent. C'est cet apprentissage qui permet aux réseaux d'acteurs de se configurer et s'équilibrer d'une manière propre au territoire et non pas selon un quelconque modèle standard. C'est encore cet espace relationnel qui permet, s'il est bien organisé, de générer des solutions intelligentes et innovantes collectives tout en acceptant que les acteurs gardent une marge d'initiative personnelle¹³. Mais à la différence de certains domaines réglementaires, et bien que ces textes

¹² Moinet N., « L'agilité stratégique : une question de dispositif intelligent », *Vie & Sciences Economiques*, Juillet 2007, n° spécial 174-175, p 142-155.

¹³ Massé G., Marcon C., Moinet N., « Les fondements de l'intelligence économique : réseaux et jeu d'influence », *Revue Marketing & Communication*, vol.3, n°3 : L'intelligence économique : fondements et pratiques, octobre 2006, p 84-103.

directifs soient issus d'expériences de terrain mises en œuvre depuis plusieurs années, la mise en place d'actions d'intelligence économique territoriale – et au-delà d'un dispositif intelligent – ne vont pas de soi. *Un dispositif intelligent est un système capable de scruter en permanence son environnement pertinent et de l'influencer.* Concevoir l'information et la communication d'un point de vue stratégique ne va pas de soi et demande même de mener collectivement une véritable révolution culturelle. Ce qui est difficile pour des entreprises l'est bien davantage pour les territoires en raison de la multiplicité des types d'acteurs, de leurs stratégies, des relations complexes, des enjeux de pouvoir, des logiques médiatiques ou encore des problèmes liés à la communication interculturelle. C'est pourquoi il est nécessaire d'éclairer la circulaire du 13 septembre par sa mise en œuvre sur les territoires. Nous présentons ici le dispositif mis en œuvre en Poitou-Charentes. Il ressort de cette initiative l'importance des processus communicationnels, seuls en mesure de générer une dynamique d'apprentissage collective.

L'exemple du dispositif d'intelligence territoriale de Poitou-Charentes

Au sommet de la pyramide, le Comité de pilotage (ou Comité Stratégique), présidé par le Préfet de la Région Poitou-Charentes, et co-présidé par le Trésorier-Payeur-Général (Directeur Régional des Finances Publiques), se réunit deux fois par an pour donner les grandes orientations et notamment définir le schéma régional d'intelligence économique. Tous les grands acteurs y sont présents au plus haut niveau : les directeurs régionaux des services de l'Etat, la Région, les chambres consulaires, les universités, etc. Si quelques acteurs délèguent leurs experts (toujours assez haut dans la hiérarchie néanmoins), il faut remarquer que la plupart des décideurs y assistent personnellement, montrant par-là l'importance accordée à la démarche et lui donnant d'emblée la possibilité réelle d'être une véritable politique publique. Il s'agit là d'un facteur-clé de succès de toute politique d'intelligence territoriale.

Un comité technique présidé par le SGAR se réunit quant à lui mensuellement pour mettre en œuvre les orientations : suivi des entreprises sensibles, mise en œuvre d'un portail d'intelligence économique pour les PME, sensibilisation des entrepreneurs, intégration de l'intelligence économique aux formations, actions en faveur du pôle de compétitivité ... La régularité est essentielle et depuis son lancement en 2005, ce comité ne connaît pas de désaffection. De fait, tout se passe comme si les vingt à trente opérationnels qui y participent étaient sous l'emprise d'une « addiction cognitive ». Loin de la culture préfectorale classique de type « top-down », le SGAR a, en effet, opté pour une logique « bottom-up », une gouvernance par projet qui implique une démarche d'apprentissage. Favorisant la liberté d'expression, ces réunions sont l'occasion d'échanges « à bâtons rompus » sur des problèmes de délocalisation, de stratégies de développement d'entreprises, etc. Elles permettent ainsi aux acteurs d'échanger des informations, de confronter leurs points de vue et de générer de nouvelles connaissances mais surtout de mieux se connaître pour mieux travailler ensemble par la suite. Comme le rappelle Philippe Herbaux : « *Les démarches d'intelligence territoriale sont dépendantes de cette posture d'apprentissage. Au lieu d'un produit circonstanciel ou d'une impulsion initiale, son objectif est d'assurer une offre locale d'appui qui amorce, accompagne et soutienne les avancées nécessaires au projet commun.*¹⁴ » Parmi ces projets, celui du portail web a été le catalyseur de la dynamique collective d'intelligence territoriale.

¹⁴ Herbaux P., *Intelligence territoriale – Repères théoriques*, Paris, L'Harmattan., 2007 p 48.

Ouvert en mars 2007, le portail de l'intelligence économique en Poitou-Charentes¹⁵ vise un double objectif, défini à partir des demandes des dirigeants d'entreprises¹⁶ : rendre accessible l'intelligence économique, concept encore abstrait pour nombre de patrons de PME, cibles premières du portail ; donner les informations essentielles sur l'offre régionale en matière d'intelligence économique. La page d'accueil présente des actualités régionales et nationales de l'intelligence économique (actions de formations, colloques, conférences, manifestations destinées aux chefs d'entreprises). Un menu déroulant permet d'accéder à un ensemble de rubriques qui détaillent les principes de l'intelligence économique (fiches pratiques, tests) et en donnent des illustrations locales (témoignages de chefs d'entreprise picto-charentais pratiquant l'intelligence économique). Une présentation des acteurs institutionnels, qu'ils soient régionaux, nationaux ou encore européens, complète ces contenus. Enfin, une newsletter bimestrielle permet de s'adresser directement aux cibles et de générer du trafic.

Ce portail régional est alors conçu comme un outil de communication dans les deux sens du terme : *communication-transmission*, sens le plus répandu, mais aussi *communication-communion*, sens trop souvent délaissé tant il paraît naturel. Car c'est bien cette *recherche de la relation*¹⁷ qui est stratégique dans une démarche d'intelligence territoriale. Seule la rencontre et le partage avec l'Autre peuvent permettre d'avancer et d'innover. Ce défi de l'interaction est bien ici l'objectif « caché » du portail. Pour arriver à formaliser l'offre régionale en la matière, il a fallu du temps, partager, dialoguer, réfléchir à son identité et à sa complémentarité. Une charte rédactionnelle du portail a été mise en place ainsi qu'un *modus operandi* d'intelligence territoriale (Dès lors qu'une entreprise s'adresse au webmaster du portail comment doit s'organiser la réponse ? Comment assurer la continuité du service public ? Comment gérer la coopération-concurrence entre acteurs ? Etc.). Ces questions opérationnelles ne peuvent trouver de réponses s'il n'y a pas en amont une stratégie de communication partagée (et donc négociée) par tous les acteurs du dispositif. En d'autres termes, l'intelligence du dispositif est proportionnelle au degré de communication et à la force des liens entre ses membres. Le territoire étant un objet complexe composé à la fois de données matérielles et immatérielles l'intelligence territoriale relève de la médiologie conçue comme « *un système de moyens de transmissions et de circulation symbolique*¹⁸ ». Cette démarche permet ainsi de passer de l'information à la connaissance. Ainsi que l'explique Philippe Herbaux, « *l'outil médiologique que constitue l'intelligence territoriale façonne le pays symbolique et agit sur sa représentation mythique, L'utilisation d'une démarche d'identification et d'une confrontation perpétuelle des signes autour du même projet, lime les interprétations personnelles du fait. Néanmoins, nous pensons que l'antagonisme des avis révélé par ses dimensions individuelles et collectives sert le projet plus qu'il ne le combat.*¹⁹ »

En d'autres termes, une bonne communication permet la constitution d'une communauté stratégique de connaissances (explicites comme implicites) nécessairement orientée vers l'action. Revenons à notre terrain d'étude : le dispositif régional de Poitou-Charentes. Ici la Chambre de Commerce et d'Industrie Régionale (CCIR) met à la disposition des membres de la communauté son expertise en technologies de l'information et son travail sur les outils

¹⁵ Si ce portail n'existe plus comme tel, son lancement peut être vu sur UPTV, la web tv de l'université de Poitiers : <http://uptv.univ-poitiers.fr/program/intelligence-economique-en-poitou-charentes/index.html>

¹⁶ Suite à une enquête réalisée par la Préfecture, la CRCI, le MEDEF Vienne et l'Université de Poitiers (Icomtec), 2006.

¹⁷ Wolton D., *Il faut sauver la communication*, Flammarion, 2005, p 13.

¹⁸ Debray R., *Cours de médiologie générale*, Paris, Gallimard, 2001.

¹⁹ Herbaux P., op.cit., p 60.

collaboratifs. Peu à peu, les cloisons tombent ainsi que l'illustre le partenariat entre la même CCIR et la Gendarmerie Nationale sur les questions de sécurité économique. En synergie avec les chambres consulaires, l'université propose une formation-action à l'intelligence économique destinée aux responsables de PME. Régulièrement, un membre de la communauté présente au comité technique les missions de son service, les méthodes employées mais aussi les ressources à disposition.

Mais si la volonté peut beaucoup, elle ne peut pas tout. Ainsi, la dynamique d'intelligence économique territoriale va-t-elle se heurter rapidement à l'inertie d'un système qui n'a ni les moyens de sa politique, ni la politique de ses moyens. Et en 2009, le dispositif picto-charentais va subir un coup d'arrêt qui va le plonger dans une léthargie dont il n'est pas encore sorti.

Paralysie bureaucratique versus stratégie-réseau ou l'impossible émergence de communautés stratégiques de connaissance

Le premier coup d'arrêt dans l'émergence d'une communauté stratégique de connaissance comme élément clé du dispositif picto-charentais d'intelligence économique territoriale est lié à la mutation de la Secrétaire Générale à l'Action Régionale qui exerçait alors un véritable leadership sur le dispositif. Fille d'un viticulteur qui connaîtra la crise, elle avait embrassé une carrière de magistrat en charge des entreprises en difficulté avant de rejoindre la préfecture pour passer d'une certaine impuissance à l'action. Promue en 2009, elle quitte la région et laisse un poste vacant pendant plus de six mois ! Les comités ne se réunissent alors quasiment plus et l'intérim est « assuré » par un fonctionnaire qui n'a aucune connaissance du sujet et aucune velléité autre que de réaliser un compte-rendu de réunion répondant aux directives de sa hiérarchie. Peu importe l'effectivité du dispositif pourvu qu'il se réunisse une à deux fois par an.

A la même période, le dispositif étatique évolue. Alain Juillet, HRIE est remplacé en septembre 2009 par Olivier Buquen qui devient Délégué Interministériel à l'Intelligence Economique (D2IE). Deux ans après sa nomination, le D2IE réorganise l'intelligence économique territoriale dans une lettre aux Préfets de Région en date du 23 septembre 2011 : *« Pour ce qui est des comités régionaux d'IE : les travaux préparatoires à la circulaire ont montré que l'une des voies possibles consistait à conserver un seul comité, présidé par le coordonnateur régional de l'intelligence économique, ou par le préfet de région lorsqu'il le souhaite. Ce comité régional de l'intelligence économique, à vocation opérationnelle, pourrait donc traiter à la fois des sujets de veille stratégique, de soutien à la compétitivité et de sécurité économique. Et ce tant au niveau des orientations générales que des dossiers concrets. A titre indicatif, pour permettre une gestion coordonnée des sujets entre les services compétents en matière économique, de recherche ou de sécurité, il pourrait utilement être composé des administrations ou organismes suivants (...) »* Et de citer une liste d'une douzaine de services de l'Etat. Et de poursuivre : *« Pour renforcer le caractère opérationnel du comité, il serait préférable que chaque organisme désigne peu de représentants (un seul si possible). Les représentants de ces administrations devraient disposer des habilitations suffisantes à l'examen de l'ensemble des problématiques. Toujours pour favoriser un pilotage réellement opérationnel des dossiers, nous recommandons comme cela se fait dans plusieurs régions un rythme de réunion assez soutenu (mensuel ou au minimum trimestriel), qui permet de suivre les situations au plus près. Si cela apparaît pertinent, il est tout à fait possible de*

compléter les travaux de ce comité par des groupes plus restreints dédiés à une thématique (sécurité économique, veille, soutien à la compétitivité, etc.). Par ailleurs, en tant que de besoin, sur des sujets permettant un moindre degré de confidentialité, le comité régional de l'intelligence économique pourrait tout à fait être élargi occasionnellement à des représentants des organismes suivants : Conseil régional, Universités, Etablissements de recherche, Chambres consulaires régionales, Organisations professionnelles régionales, chefs d'entreprise choisis en fonction de leur importance locale. »

Question de maillage et de dispositif, l'intelligence territoriale implique une stratégie-réseau qui ne peut s'exprimer que lorsque ses propriétés sont parfaitement intégrées par des acteurs-réseau. A savoir : la fluidité, la finalité, les économies relationnelles et l'apprentissage²⁰. *La fluidité* est la propriété du réseau la plus connue et souvent considérée comme la principale. Elle permet d'effectuer des liens dans l'espace, dans le temps, d'un point de vue social et d'un point de vue organisationnel. Dans l'espace, le réseau permet la mise en relation de sous-ensembles ou unités géographiquement dispersés. Cette fluidité est très intéressante pour obtenir et faire circuler de l'information stratégique. D'un point de vue plus offensif, elle multiplie le nombre de contacts et rend possible des actions à moindre coût. Dans le temps, le réseau assure la permanence des liens entre acteurs et les capacités de stockage croissantes permettent la constitution de mémoires dont le rôle dans les batailles de l'information et de la connaissance est central. La deuxième propriété d'une stratégie-réseau est d'être *finalisée*. Cette finalité ou raison d'être) est nécessaire à l'alchimie collective en ce qu'elle oriente habituellement le choix du cadre éthique dans lequel évolue le réseau et qui inspire ses projets. L'existence de relations entre des acteurs ne suffit pas pour affirmer l'existence d'une stratégie-réseau. Ces liens ne constituent qu'une matière première relationnelle. La stratégie-réseau naît à partir du moment où l'un des acteurs au moins oriente et active ces liens dans le cadre d'un projet, en s'appuyant sur les propriétés propres aux réseaux. La troisième propriété majeure d'une stratégie-réseau est sa capacité à réaliser des *économies relationnelles*. Ce faisant, le réseau réduit la dispersion des efforts et permet un gain de temps. L'échange d'informations, le sentiment d'appartenance, la plus grande facilité dans le contact et l'absence de subordination autre que celle librement choisie réduisent la pénibilité psychique et les efforts nécessaires aux activités en lien avec le réseau. *La capacité d'apprentissage – adaptation*, quatrième propriété d'une stratégie-réseau, procède de la combinaison de deux dynamiques : l'apprentissage de compétences et l'apprentissage relationnel collectif. L'apprentissage de compétences concerne la définition de normes communes, l'échange d'informations, la réalisation d'études, ... L'apprentissage relationnel collectif relève de la logique en boucle où chacun évolue en fonction de l'autre. Une équipe devient performante lorsque ses membres ont appris à se connaître et à s'apprécier en situation et hors situation. Enfin, l'apprentissage relationnel transforme les représentations de l'environnement et des autres membres du réseau que chaque acteur se construit au fil du temps. Ce faisant, il contribue à une sorte d'homogénéisation des perceptions qui renforce la connivence intellectuelle et rend l'action plus efficace. Avec un risque cependant : que la trop forte homogénéisation vienne réduire le champ de vision du réseau. C'est pourquoi maintenir l'ouverture est essentiel.

Fort de ces quatre qualités – fluidité, finalité, économies relationnelles, capacité d'apprentissage-adaptation -, le réseau est le premier acteur de sa propre agilité ou de sa paralysie. La qualité de management de l'animateur est alors décisive puisqu'elle implique de passer d'une conception individuelle de la stratégie et du management de l'information à une

²⁰ Marcon C., Moinet N., *La stratégie-réseau*, Paris, Editions 00h00, 2000.

vision collective. Dans le cas qui nous intéresse, la nouvelle organisation ne répond absolument pas à ses propriétés voire s'y oppose. Ainsi, restreindre le périmètre des comités aux seuls services de l'Etat ne peut qu'entraîner une perte importante d'informations stratégiques et de leviers d'action. L'administration de contrôle n'a pas la même relation aux entreprises que les chambres de commerce ou les syndicats patronaux (MEDEF, CGPME), organismes pourtant écartés du dispositif régulier. Principal opérateur économique, le Conseil régional est également absent ainsi que les universités ou les établissements de recherche ! Avec une réunion par mois, voire une par trimestre (ce qui sera souvent le cas), aucune réactivité n'est possible et les acteurs n'ont pas le temps de véritablement se connaître et d'échanger. Enfin, la culture du confidentiel empêche toute fluidité et ralentit les processus là où c'est l'agilité qui devrait être première. Mais quelle confidentialité ? La liste des entreprises dite stratégiques ne diffère pas de celles des palmarès publiés dans la presse quand elle n'est pas obsolète. Enfin, l'absence d'un outil de partage rend impossible l'effet de levier attendu puisque l'effet réseau reste très faible.

Or, dans des environnements toujours plus incertains et turbulents, la vieille organisation pyramidale s'efface au profit de l'organisation en réseau²¹ : le contrat l'emporte sur la contrainte, la responsabilité sur l'obéissance, le désordre sur l'ordre, le risque partagé sur la limitation du hasard, le projet sur la discipline, l'enjeu sur l'objectif quantifié, enfin l'information co-élaborée et échangée sur l'information diffusée et contrôlée. L'organisation pyramidale reposait sur un système d'information également pyramidal conçu pour contrôler la mise en œuvre de la planification. Redessinée sous forme de réseau, l'organisation s'insère dans un tissu de relations entre acteurs et environnement qu'elle transforme tout en étant elle-même transformée. Dans ce nouveau contexte où il faut être en perpétuel mouvement et innover sans cesse, la connaissance joue un rôle moteur. Mais encore faut-il un dispositif adéquat. Car la connaissance est un processus cumulatif si on a la capacité de l'exploiter. Il est ainsi nécessaire de mettre en évidence la connaissance explicite, de la mémoriser et de la capitaliser (la connaissance ne s'use que si l'on ne s'en sert pas). Mais à côté de l'explicite, il est tout aussi essentiel de traquer la connaissance tacite et de permettre le passage d'un type de connaissance vers l'autre²². Dès lors, manager les connaissances impliquera de les formaliser en veillant à ne pas les rigidifier et à ne pas freiner la créativité. C'est l'idée d'intelligence collective où le tout est supérieur à la somme des parties. Mais surtout, un dispositif intelligent permet de sortir du schéma mécaniste « savoir pour agir » pour entrer dans le schéma biologique du « connaître est agir »²³.

Michel Crozier a fait le constat de l'enracinement du phénomène bureaucratique dans le système étatique français qui trouve son essence dans un rapport paradoxal, mais profond, entre la rigueur idéaliste des principes et les objectifs de l'action et les aspects technocratiques de sa mise en œuvre. Dans un contexte où quantité de problèmes qui étaient sectoriels et régionaux sont devenus généraux et nationaux du fait de l'interdépendance croissante de toutes les activités, l'Etat peut apparaître comme le seul cadre assez large permettant à tous les intéressés d'être associés à la gestion des problèmes communs. De ce point de vue la politique publique d'intelligence économique dans les territoires apparaît comme une démarche respectant parfaitement les préconisations de Michel Crozier.

²¹ Marcon C., Moinet N., *Développez et activez vos réseaux relationnels*, Paris, Dunod, 2007.

²² Nonaka I., Teece D., *Managing industrial knowledge. Creation, transfer and utilisation*, London, Sage Publication, 2001.

²³ Benasayag M., *Connaître est agir*, Paris, Editions La Découverte, 2006. Appliqué à l'intelligence économique dans Moinet N., *Intelligence Economique. Mythes & réalités*, Paris, CNRS Editions, 2011.

Dans la philosophie de l'Etat « à la française », l'ensemble est indivisible et tous les employés participent du caractère quasi-sacré de l'Etat gardien de l'Intérêt général. Pour cela, il tend à privilégier les contrôles de conformité et son activité, qu'il voudrait simple et fluide, est en réalité plus souvent étouffante et paralysante. Une situation qui n'est évidemment pas en phase avec un système mondialisé marqué par des changements rapides et la nécessité d'intégrer le citoyen innovateur en lui donnant les possibilités et les moyens de participer à la production du service public. Et l'absence de structure totalement privée dans la politique publique d'intelligence économique territoriale va à l'encontre de ce principe fondateur d'une nouvelle gouvernance publique.

Analysant depuis longtemps le blocage de la société française et sa cause première, le processus de décision d'élites qui fonctionnent en vase clos, Michel Crozier explique : « *Le mépris à l'égard du travail collégial, des commissions de travail et des négociations est très fort dans notre pays. La logique du changement me semble devoir s'appuyer sur deux conditions principales : l'écoute d'une part, la délibération ensuite... Cela suppose d'impliquer les personnes, de faire émerger les problèmes et créer les conditions d'un dialogue... Ces échanges et négociations vont faire naître des opportunités, des comportements nouveaux... C'est ce qui se passe en Suisse, ou au Japon. Dans ces pays, le consensus n'est pas une donnée culturelle mais une construction qui passe par de nombreuses instances de concertations et de délibérations...*²⁴ » Cette crise de l'intelligence dont parle Michel Crozier est à la fois une crise d'apprentissage (il n'y a pas d'écoute) et une crise d'interaction (il n'y a pas de délibération). Or, les territoires qui souhaitent mettre en œuvre une démarche d'intelligence collective doivent pouvoir s'appuyer sur ces deux facteurs de développement local. Ils doivent aussi comprendre la notion d'apprentissage collectif, notion développée à partir des notions de « jeu » et de « système » propres à toute organisation²⁵. Cette notion est basée sur un double constat :

1. les acteurs ont des comportements donnés parce qu'ils sont pris dans des jeux qui constituent le système.
2. aucun acteur ne souhaite perdre.

Dès lors, pour changer, il faut changer le jeu et non les personnes. Selon Crozier, changer le jeu c'est apprendre à jouer autrement. Et comme personne n'a envie de jouer autrement tout seul (car sinon il serait sûr de perdre !), cela implique qu'un apprentissage collectif doit donc être développé.

Ikujiro Nonaka²⁶ ne dit pas autre chose lorsqu'il développe le concept de *Ba*, abordé en occident à travers la notion de communauté stratégique de connaissance. Pour lui, le mode de fonctionnement en communauté stratégique de connaissance tend à détendre, voire à dissoudre les limites physiques de l'organisation au profit de projets collaboratifs où entrent en synergie d'autres acteurs, compétences et sources d'information sur un front de création de connaissance opérationnelle. Cette porosité dynamique de l'organisation apparaît comme une condition essentielle de l'agilité stratégique. La philosophie du *Ba*, explique Pierre Fayard, est en rupture avec une idée de création de connaissance de manière individuelle, autonome et en dehors d'interactions humaines. Il s'agit au contraire d'un processus dynamique et ouvert qui

²⁴ Michel Crozier, « Le pouvoir confisqué : Jeux des acteurs et dynamique du changement », *Sciences Humaines* - Hors-série n°9, mai-juin 1995, p 39.

²⁵ Crozier M., *Etat moderne, Etat modeste. Stratégies pour un autre changement*, 1986, Paris, Fayard.

²⁶ Nonaka I., « The concept of "Ba" : Building a Foundation for Knowledge Creation », *California Management Review*, 1998, vol. 40, n°3.

dépasse les limites de l'individu ou de l'entreprise et qui se concrétise au travers d'une plateforme où l'on use d'un même langage commun au service d'objectifs communautaires et rassembleurs. Le partage, l'échange et la qualité des relations entre les différents membres sont indispensables pour donner au groupe ou à l'entreprise toute sa force.²⁷

Pour conclure

La problématique du développement local, sous la pression de l'intégration internationale et de la volatilité des entreprises, reste aujourd'hui encore trop centrée sur une logique d'action et de réaction : action des entreprises qui recherchent les coûts les plus bas et réaction des territoires qui axent leur compétitivité sur la diminution des coûts. Mais ce qui peut paraître à première vue propice au développement local ne l'est pas pour deux raisons majeures : il s'agit d'une logique de court terme contraire à la notion de développement qui, par définition, s'inscrit dans la durée ; il s'agit d'une logique contradictoire car, en réagissant de la sorte, les territoires ne font que favoriser des délocalisations qu'ils essaient de combattre. Car, ainsi que le notait déjà en 1996 le Schéma National d'Aménagement et de Développement des Territoires: *L'aménagement du territoire doit se transformer partout en une méthodologie de construction des territoires avec des équipes et des projets qui leur soient propres*. Dix ans plus tard, l'intelligence territoriale ne dit pas autre chose.

L'enjeu principal de l'intelligence territoriale étant de diffuser un état d'esprit, une culture de l'intelligence économique dans les régions, il faut insister sur le fait qu'en mettant en place de tels dispositifs, les acteurs publics se voient dans l'obligation de s'appliquer à eux-mêmes les principes qu'ils sont censés promouvoir, à commencer par le travail en réseau. Peut-on encore imaginer, devant l'importance des enjeux économiques que deux services dont les missions sont très proches, chacun très limités en hommes et en moyens, ne travaillent pas ensemble ou ne partagent pas leurs informations ? Peut-on imaginer que dans un monde globalisé, les échelons locaux, nationaux et internationaux (ambassades notamment) s'ignorent ? Malheureusement, aux dires mêmes des acteurs en charge de la mise en œuvre de ces actions, le manque de travail en réseau reste un obstacle majeur au développement rapide des dispositifs régionaux et à l'atteinte d'une taille critique. De plus, cette carence culturelle rend illisible une offre publique marquée par l'empilement des structures et la faible coordination des démarches. Conséquence : en jouant la parcellisation plutôt que la mutualisation, les acteurs publics se privent d'une réactivité pourtant indispensable à la résolution des problèmes que rencontrent les entreprises. Ajoutons à cela un manque de formation aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (certains acteurs chargés de recueillir des informations économiques ne sont pas équipés d'outils de recherche sur internet ou de systèmes de partage des connaissances) et on comprendra que les dispositifs territoriaux interviennent quand il s'agit d'accompagner les crises plutôt que pour les anticiper.

Dans la plupart des cas de figure, les acteurs locaux ne peuvent agir qu'en lien avec le niveau national et ses représentations à l'étranger. Or, bien que la politique nationale mise en œuvre depuis 2003 ait permis des avancées indéniables, la culture française de l'action publique peine à se réformer. Cette situation est d'autant plus critique que les budgets diminuent dans toutes les administrations et que les ressources humaines s'amenuisent. Anxiogène et souvent

²⁷ Fayard P., *Le réveil du samouraï (culture et stratégie japonaises dans la société de la connaissance)*, Paris, Dunod, 2006.

dictée par des contraintes budgétaires déconnectées de toute stratégie de développement, la culture du résultat et de l'audit tend à freiner un travail en réseau pourtant loin d'être suffisant. Sans parler de la coopération parfois localement difficile entre des acteurs politiquement opposés (parfois de la même famille politique).

Dans « La société de défiance²⁸ », les économistes Yann Algan et Pierre Cahuc démontrent que la France est engagée dans un cercle vicieux dont les coûts économiques et sociaux sont considérables. Depuis plus de vingt ans, des enquêtes menées dans tous les pays développés révèlent qu'ici plus qu'ailleurs, on se méfie de ses concitoyens, des pouvoirs publics et du marché. Mais la défiance et l'incivisme, loin d'être des traits culturels immuables, sont alimentés par le corporatisme et l'étatisme. En retour, le manque de confiance des Français entrave leurs capacités de coopération, ce qui conduit l'Etat à tout réglementer et à vider de son contenu le dialogue social. Et ainsi de suite... ce déficit de confiance réduisant significativement l'emploi et la croissance. Or, la richesse est fille de la confiance. Et en indiquant que le management de l'information et des connaissances est la clé de la compétitivité des entreprises et des territoires, l'intelligence économique territoriale ne dit pas autre chose. Loin de se cantonner à de simples méthodes, il s'agit donc d'une politique publique qui peut permettre de sortir de la société de défiance en démontrant que seul le jeu collectif permet de gagner. « *La société de défiance est une société frileuse, gagnant-perdant : une société où la vie commune est un jeu à somme nulle, voire à somme négative (si tu gagnes, je perds) ; société propice à la lutte des classes, au mal vivre national et international, à la jalousie sociale, à l'enfermement, à l'agressivité de la surveillance mutuelle. La société de confiance est une société en expansion, gagnant-gagnant, une société de solidarité, de projet commun, d'ouverture, d'échange, de communication.*²⁹ »

²⁸ Algan Y., Cahuc P., *La société de défiance*, Paris, Editions Rue d'Ulm, coll. CEPREMAP, 2007.

²⁹ Peyrefitte A., *La société de confiance*, Paris, Odile Jacob, 1995.