



**HAL**  
open science

## L'intelligence territoriale, un outil d'analyse pour l'action collective

Olivier Coussi

► **To cite this version:**

Olivier Coussi. L'intelligence territoriale, un outil d'analyse pour l'action collective. *Espaces Vécus. Territoires-Etat des savoirs et des pratiques, Atlantique* - Editions de l'Actualité Nouvelle-Aquitaine, pp.137-144, 2022, 978-2-911320-80-4. hal-03759738

**HAL Id: hal-03759738**

**<https://hal.science/hal-03759738>**

Submitted on 24 Aug 2022

**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 territoriale, un outil d'analyse pour l'action collective**

**Olivier Coussi**

---

*Olivier Coussi est Maître de Conférences en Management Territorial. Il est responsable de la thématique « Management Publique & Société » du laboratoire CeReGe et Directeur-Adjoint de la Fédération Territoires de l'Université de Poitiers. Ses travaux de recherches portent principalement sur le management public territorial, l'intelligence économique territoriale et le rôle des universités dans les écosystèmes territoriaux d'innovation. Il enseigne la prospective stratégique, l'intelligence économique et territoriale, l'analyse du risque pays et la géopolitique/géoéconomie à l'Institut d'Administration des Entreprises de Poitiers.*

---

### **Au commencement était l'intelligence économique**

Dans son rapport sur l'intelligence économique remis en 2003 au Premier Ministre, le Député Bernard Carayon écrivait que « *Les territoires sont le creuset d'activités économiques juxtaposant savoir-faire traditionnels et technologies avancées. La promotion de leurs intérêts apparaît directement liée à leur capacité à s'organiser en réseaux, 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.* »

Outils précieux d'aides à la décision pour les entreprises, l'intelligence économique (IE) se « territorialise » tant les liens entre entreprises et territoires sont liés pour faire face à une concurrence qui ne s'envisage plus seulement au sein du territoire national mais aussi en provenance de l'international. L'intelligence économique se fonde sur la définition de l'information utile donnée par Henri Martre en 1994 : « *l'information utile est celle dont ont besoin les différents niveaux de décision de l'entreprise ou de la collectivité, pour élaborer et mettre en œuvre de façon cohérente la stratégie et les tactiques nécessaires à l'atteinte des objectifs définis par l'entreprise dans le but d'améliorer sa position dans son environnement concurrentiel. Ces actions, au sein de l'entreprise s'ordonnent en un cycle ininterrompu, générateur d'une vision partagée des objectifs à atteindre* ».

Cependant, si cette définition s'applique originellement aux entreprises, une déclinaison territoriale est possible pour aboutir au concept d'intelligence territoriale que nous introduisons dans ce chapitre.

### ***Origines du concept d'intelligence territoriale***

Désormais convaincus que l'ancrage des entreprises dans le territoire est déterminant pour affronter la concurrence, tous les acteurs de l'intelligence économique, et plus particulièrement les collectivités territoriales, s'engagent en profondeur dans l'intelligence territoriale. Ce concept qui date du début des années 1990 se fonde sur de multiples approches issues de champs académiques qui vont des sciences de l'information et de la communication, de la géographie, à l'économie et au management.

Pendant les dix premières années de sa lente émergence en France (1993-2003), l'intelligence économique n'avait 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). Les chambres consulaires ont aussi contribué à la diffusion du concept avec par exemple le programme Créativ à Rennes ou bien Cogito en Alsace.

La politique publique menée à l'initiative d'Alain Juillet à partir de 2005 a permis de diffuser à l'échelle régionale ces pratiques départementalisées.

### ***Principes de l'intelligence territoriale***

L'intelligence territoriale se définit d'abord comme la capacité d'un territoire à anticiper les changements socio-économiques et à gérer les connaissances qui en découlent. Pour cela, elle renvoie à la maîtrise de l'information stratégique, à sa collecte, à son partage et à son utilisation au profit des acteurs économiques. Plus précisément, l'intelligence territoriale propose de relier la veille informationnelle (concurrentielle, technologique, juridique...) et l'action publique au service du développement économique et industriel d'un territoire.

L'objectif poursuivi est de construire des politiques, des savoir-faire et des innovations institutionnelles 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 peut ainsi apparaître comme un cadre d'analyse permettant d'anticiper les mutations au même titre que les diagnostics territoriaux servant de base aux politiques de relance économique. Une prise de conscience semble alors nécessaire afin d'affecter des moyens à mettre en œuvre pour la recherche d'un avantage compétitif local doublé d'une préconisation de passer par le partage d'informations dans le but d'organiser la capacité collective à construire une dynamique de développement dans les territoires. Ainsi, dans l'économie de la connaissance, et en tenant compte de la mobilité croissante des acteurs économiques, chaque territoire doit faire preuve d'un potentiel territorial capable d'attirer l'activité productive. Les territoires apparaissent alors comme des systèmes dynamiques qu'il faut observer en temps réel pour permettre la mise en œuvre de politiques locales efficaces et adaptées.

L'intelligence territoriale peut être analysée selon deux logiques :

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

Ces deux approches (la première plus académique et la seconde plus institutionnelle) convergent vers les mêmes buts : la compétitivité et l'attractivité des territoires. Pour atteindre ces buts, les acteurs de ces territoires (habitants, collectivités territoriales, élus, entreprises, institutions...) sont invités à partager des objectifs et à œuvrer en collaboration.

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 à fortes spécificités, l’Etat doit accepter un mode de gestion adapté à ces spécificités.

L’objectif poursuivi est alors de placer le développement territorial au cœur du management public. Dans ce but, installer une démarche d’intelligence territoriale, au cœur du dispositif de développement économique local, doit 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 le pilotage fort de l’Etat central et l’autonomie des collectivités territoriales, les différentes échelles territoriales ne simplifiant pas la détermination du bon niveau de pilotage des actions et des projets de développement économique. La multiplication des interlocuteurs vient alors s’ajouter à une complexité grandissante des projets.

### ***L’intelligence territoriale en pratique***

Un dispositif d’intelligence territoriale est idéalement un dispositif de coordination intentionnelle générateur de connaissances qui doit être en mesure de maîtriser l’ensemble du spectre de l’intelligence économique : veille stratégique, sécurité économique, management des connaissances, et stratégies d’influence.

C’est avant tout la construction d’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 économique. Il s’agit ainsi de conduire un ensemble d’actions de manière concomitante à l’échelle du territoire considéré dans huit domaines figurant dans le tableau ci-dessous.

<b>Vigilance</b>	veille anticipative, mutualisation de l’information publique au service des acteurs (privés et publics) et soutien à la veille stratégique des entreprises
<b>Diagnostic</b>	ressources propres du territoire, facteurs clés de succès et facteurs critiques d’échec

<b>Coordination de l'Action Publique</b>	entre les différents niveaux de collectivités territoriales et d'intervention de l'Etat afin de valoriser des richesses discriminantes
<b>Partenariats</b>	Recherche systématique d'un partenariat public-privé dans la recherche fondamentale et appliquée et la formation (pôles de compétitivité, districts industriels, technopoles...)
<b>Réseaux</b>	Développement et activation de réseaux d'acteurs formant un système territorialisé d'informations aux niveaux infra territoriaux, territoriaux et extra territoriaux, que ce soit au niveau interrégional, national ou transfrontalier
<b>Connaissances et innovation</b>	Création de dispositifs d'échange de connaissances : entre les acteurs privés / entre les acteurs publics / entre les acteurs publics et privés
<b>Influence et image</b>	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
<b>Préservation</b>	dimension patriotique dans le soutien des acteurs publics aux acteurs privés et politique de sécurité économique vis-à-vis des acteurs clés innovants

Après avoir mis de l'ordre dans son dispositif national d'intelligence économique via le HRIE<sup>1</sup>, 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

---

<sup>1</sup> Haut Responsable en charge de l'Intelligence Economique auprès du Premier Ministre : [www.intelligence-economique.gouv.fr](http://www.intelligence-economique.gouv.fr)

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.

Ainsi conduites, ces actions sont l'œuvre d'un dispositif intelligent dont l'objectif est d'accroître l'agilité stratégique 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. 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 personnelle.

### ***Vers les territoires intelligents***

Certains auteurs ont défini l'intelligence territoriale comme la science qui a pour objet le développement soutenable des territoires (convergence des objectifs sociaux, économiques, culturels et environnementaux) et qui a pour sujet la communauté des territoires dans une conception fortement inspirée du développement communautaire comme une alternative à l'autorité politique centrale. Dans ce cas, l'intelligence territoriale se fonde sur une vision systémique et dynamique du territoire considéré comme un système complexe ou l'espace géographique et la communauté territoriale sont construits par des acteurs. L'évolution actuelle du concept d'intelligence territoriale tient principalement dans le recourt massif par

des territoires de plus en plus nombreux au numérique et aux données pour gérer leurs services publics dans une vision plus décentralisée des politiques publiques.

Une définition du « territoire intelligent » semble alors faire consensus : « *un territoire intelligent est un territoire dans lequel, à travers différents outils numériques, des services publics et des politiques publiques sont pilotés par la donnée* ». Cette notion vient complétée celle du concept d'intelligence territoriale par l'introduction plus formelle des enjeux de gouvernance de la donnée, des transitions écologiques, de l'amélioration du triptyque qualité-efficiency-efficacité des services rendus aux citoyens et de l'association de ces derniers à la gouvernance des projets en veillant à ce que de nouvelles fractures numériques ne se créent pas. Dès lors un certain nombre d'enjeux doivent être considérés :

- Liés au numérique : souveraineté et sobriété des technologies et des outils, protection des données personnelles et cybersécurité.
- Liés à la gouvernance : implication de parties-prenantes d'origines variées (public/privé) dans une logique d'alliance territoriale, voire de mutualisation, qui fasse que les limites administratives ne soient pas un frein à la démarche.

Les domaines de déploiement des territoires intelligents concernent une large palette de l'actions publique comme par exemple la citoyenneté, l'environnement, l'aménagement du territoire, la mobilité, l'administration, le développement économique, l'espace public, la sécurité, le patrimoine, la gestion des déchets, l'énergie et l'éclairage et le tourisme.

Idéalement alors un dispositif d'intelligence territoriale qui conduirait à l'émergence d'un « territoire intelligent » pourrait se construire à partir du cadre général proposé dans la figure suivante. Les parties prenantes de l'intelligence territoriale impliquées dans ce cadre n'est ici pas limitative mais reflète plutôt d'une synthèse des acteurs impliqués dans les expériences et dispositifs recensés en France. L'intelligence territoriale est alors un moyen pour les parties prenantes territoriales d'acquérir, par la maîtrise des technologies de l'information, une meilleure connaissance du territoire et de mieux maîtriser son développement en respectant les principes de la gouvernance démocratique (participation, approche intégrée et partenariat).



