

## **TERRITORIAL INTELLIGENCE AND GOVERNANCE**

International Annual Conference of Territorial Intelligence

Huelva (Espagne) fr. 24 to 27 octobre 2007

---

HEADING : IMPLICATION OF ACTORS, PEDAGOGY OF GOVERNANCE

**Philippe Herbaux, Cyril Masselot**

**Philippe Herbaux,**  
Laboratoire I3M Toulon Nice EA3820  
Université Lille2★1, rue du Pr. Laguesse★ F-59000 Lille

**Cyril Masselot,**  
Laboratoire Laseldi et MSH C. N. Ledoux  
Université de Franche-Comté★30 rue Mégevand★ F-25030 Besançon

Auteur 1 : [philippe.herbaux@univ-lille2.fr](mailto:philippe.herbaux@univ-lille2.fr)  
Auteur 2 : [cyril.masselot@univ-fcomte.fr](mailto:cyril.masselot@univ-fcomte.fr)

**Abstract** : As with European experiments, in various regions in France, territorial intelligence projects have been initiated since 2003. (see the regions of Lower Normandy, Lorraine, Réunion Island, the Aquitaine region, etc.).The objective of these is to gather and exploit information which is not confined to particular sectors and the collective processing of which can contribute to durable development. Apart from institutions, civil society and the inhabitants of the territory, it is observed that companies and in particular small and medium sized enterprises are natural partners who show interest in such initiatives. Both the different economic chains and the participating organizations thus derive considerable benefit in terms of the anticipation of threats and in the reaffirmation of the territory as a common resource worth defending. Above and beyond the information processing systems operating within these organizations or economic chains, the articulation of internal actions to generate informational capital in terms of local territorial intelligence, produces a leverage effect with visibility of European or even worldwide visibility (Herbaux, 2007)<sup>1</sup>. Nonetheless these experiments lead to widely differing results, of which the progressive abandonment of the project by the companies involved is one of the most commonly observed..

To support a theoretical contribution as a thread for this communication, we report on the results of a Delphi type survey completed in 2006 and covering 53 companies in the Nord-Pas de Calais region involved in a process of territorial intelligence since 2003. This revealed that 43 companies out of the 53 concerned had not followed through on their internal information sharing project and contented themselves, by default, with the results by economic sector derived from public regional surveillance.

The limitations of our proposal arise from the small size of the sample at our disposal and the regional limits of our data gathering. So, this experimentation, duplicated in various European regions would benefit from a multi-cultural gloss and thus would provide the template for a preliminary European approach to the logic of territorial intelligence.

**Keywords** : CADIE, territorial intelligence, sustainable territorial development, SME, mutualisation.

---

<sup>1</sup> Herbaux Ph., *Intelligence territoriale, repères théoriques*. Editions Lharmattan 2007.

# 1 INTRODUCTION

La mise en place d'une logique de mutualisation et de traitement de l'information au sein d'une organisation est un exercice long et périlleux. Cette démarche est l'un des points d'appui d'une vision anticipative des risques et ruptures au sein des pays et des organisations.

Au sein d'un territoire politique (la région Nord-Pas de Calais en France), nous rapportons ici les résultats d'une enquête liée au volet économique d'un plan expérimental régional d'intelligence territoriale<sup>2</sup>. Cette investigation interroge la permanence des pratiques de traitement de l'information mises en œuvre dans le cadre du plan régional. Elle relève notamment les difficultés des organisations de type Pme/Pmi à maintenir une animation des systèmes mutualisés d'information. Elle propose en conclusion quelques postures préliminaires à développer pour espérer pérenniser une démarche de collecte et traitement de l'information au sein des Pme/Pmi dans une logique d'intelligence territoriale.

## 2 INTELLIGENCE TERRITORIALE

### 2.1 INTELLIGENCE ?

Si l'on parle le plus souvent d'intelligence comme d'un attribut individuel, on sous-estime le volet collectif de l'intelligence qui peut s'exprimer au sein du territoire. Espace notamment politique, l'adhésion implicite de chaque habitant à la ressource commune encourage celui-ci à participer à sa préservation. L'intelligence, du latin *-inter* (entre) – *ligare* (relier entre), devient dans le cas du territoire, une posture collective de gestion de la connaissance dont la finalité est la préservation sinon le développement des ressources existantes.

Cette finalité nous semble être le fil rouge et la raison d'être des logiques d'intelligence territoriale. L'un des volets de cette posture sera tout naturellement en relation avec l'anticipation des risques et des ruptures pouvant atteindre ce capital existant, notamment dans son rapport à l'emploi qui est une préoccupation le plus souvent primordiale chez le résident (Herbaux 2006).

Ce constat ne doit néanmoins pas soumettre l'intelligence territoriale à un « tout économique » ce qui nous apparaîtrait quelque peu réducteur ; si l'une des clés d'entrée d'une mobilisation multiple est l'emploi et par extension l'économie, une vision systémique est ici demandée. Elle est notamment développée par Girardot (2004) dans son concept de gouvernance multi-niveaux. En cédille de cette affirmation, nous constatons que le traitement de l'information en milieu économique et notamment dans les pôles de compétitivité subit une contrainte structurelle, celle de l'hétérogénéité culturelle des participants. Les curseurs stratégiques ne sont pas de même niveau ; régionaux ou presque européens pour les uns, mondiaux *de facto* pour les filiales de groupes internationaux.

Un constat préliminaire s'impose :

Au sein de ces organisations, la diffusion d'information oscille entre les bornes d'une polarisation locale et d'une diffusion mondiale.

---

<sup>2</sup> Plan expérimental régional Nord-Pas de Calais 2001-2004 piloté par l'université Lille2.

## 2.2 UN DOUBLE MOUVEMENT

### 2.2.1 Une polarisation locale.

Le mouvement amorcé de concentration cognitive dans les logiques collectives d'intelligence territoriale est maintenant amplifié en France par l'existence des pôles de compétitivité<sup>3</sup>. Il y a lieu néanmoins de distinguer selon Musso (2005), le volet de l'économie de la connaissance qui traite des capacités cognitives et de l'économie du savoir qui concerne le domaine de la connaissance appliquée, productrice de capacité d'apprentissage. Dans ce dernier cas, le tacite (capitalisation personnelle) se mute en explicite (formalisation des savoirs) et permet à ce que nous appelons « l'informulé individuel » (Herbaux, *ibid*) de se convertir en savoir partagé. C'est le bénéfice implicite de l'adhésion en réseau.

Le territoire ou *pays* est le lieu de la communication informelle par excellence combinée d'un non-dit qui rythme les échanges entre les hommes. Il y a en quelque sorte, une capitalisation de culture dans le meilleur des scénarii possible se situant dans le projet de développement. Au sein du local, les rites, les héros, les symboles et les valeurs qui en constituent l'histoire, composent le théâtre des signes et des postures (« l'habitus » de Bourdieu, 1994) établissant ainsi une grammaire de communication qui fonde l'identité du groupe local. Ainsi, la combinaison des apports scientifiques, expérimentaux, empiriques et industriels font du local un lieu de sécrétion de ressources rares (Bertacchini, 2005).

### 2.2.2 Une diffusion mondiale

Sur ce terreau de connaissances concentrées dans le territoire se développent les entreprises indigènes traditionnelles, quelques *spin off*, et bien souvent des filiales de grandes firmes mondiales qui apprécient d'y immerger leur service de recherche et développement. Le fruit de ces recherches alimentera ensuite, dans une logique de globalisation, une diffusion mondiale des procédés dans les réseaux établis.

On peut considérer qu'il y a captation de la ressource locale (économie du savoir) à laquelle participent ces filiales de *majors* puis diffusion au niveau mondial par celles-ci pour y conquérir de nouveaux marchés. Ce constat est en relation avec le constat fait par Polanyi (1983) : « l'expression du tacite est en relation avec une proximité géographique » ; sa dispersion est liée à la codification progressive du savoir informulé qui le hisse progressivement en savoir explicite<sup>4</sup> ».

## 2.3 ELABORATION DU CONSTRUIT LOCAL

Il existe ainsi un paradoxe dans le fait que la construction d'un savoir explicite au sein du territoire puissent être in fine utilisé par ceux dont la puissance leur permette un accès aux réseaux de diffusion mondiaux. Dans les faits, les nuances existantes de culture entre la grande et la petite entreprise se traduisent notamment par une relation pour l'instant différente aux systèmes d'information.

Les « majors » ont établi leur réseau sur la base d'un système interactif où l'information est au cœur d'une survie stratégique. Ainsi, la capacité d'un centre de décision à réagir en temps réel

---

<sup>3</sup> Initiés dès 2004 en France, les pôles de compétitivité reprennent quelques propositions de Porter dans son ouvrage paru en juin 1998, *The Competitive Advantage of Nations*. En bref, c'est une prise en compte de la stratégie globale d'un territoire pour la mise en œuvre d'une stratégie commune de développement économique. Celle-ci vise à acquérir une masse critique pour porter quelques technologies à haute valeur ajoutée vers des marchés à large potentiel de croissance.

<sup>4</sup> Les connaissances tacites sont donc les plus difficiles à régenter et à exploiter. Leur valorisation en connaissance explicite est alors transférable et explicable à travers un code, un langage technique ou scientifique

conditionne l'accès et le maintien sur de nouveaux marchés à haute valeur ajoutée. La mutualisation de l'information par un usage substantiel des TIC (technologie de l'information et de la communication) y est là, de nature structurelle.

La Pme/Pmi locale, parfois engagée dans un pôle de compétitivité, maîtrise plus rarement cette culture de la mutualisation et si les outils techniques existent, les pratiques ne sont pas au diapason des usages espérés. Les freins semblent plus culturels (pouvoir et information) que technologiques. « Langage et écriture sont deux systèmes de signes distincts : l'unique raison d'être du second est de représenter le premier » avançait De Saussure. La difficulté à dépasser le stade de transmission « machine à café » ne serait-elle pas en relation avec les enjeux vécus ? et pour certaines structures : limitée au huis clos de la Pme/Pmi ?

### 3 ENQUETE DELPHI

#### 3.1 SCHEMA EXPERIMENTAL

Nos travaux de recherche-action conduits depuis 2001 sur l'environnement régional Nord-Pas de Calais s'inscrivaient dans l'étude du traitement de l'information au niveau territorial. Ils visaient à apporter des éléments d'appui dans la mise en œuvre d'un schéma d'intelligence territoriale et de poser les questions de son efficience.

L'appui d'un programme régional financé sur une ligne État, nous avait fourni les moyens de cette recherche-action dans un programme qui avait mobilisé autant d'acteurs des secteurs institutionnels, économiques et universitaires<sup>5</sup>. Au sein de ce plan régional, l'accompagnement de 53 entreprises dans la mise en œuvre d'un système d'information intégré fait l'objet de l'enquête développée ici.

#### 3.2 INTERET

Dans l'expression publique d'une position personnelle, certains participants à un groupe de travail n'expriment pas toujours leur véritable opinion. La pression du groupe et de la majorité exprimée ou tacite créent une auto-censure qui cantonne certains participants dans un silence d'acquiescement. Il importe alors d'agir sur ce que Neumann<sup>6</sup> pointait comme *a spiral of silent*, c'est à dire la pression croissante que subissent les personnes dans un groupe pour réserver leur opinions quand elles se sentent en minorité.

Le choix d'une méthode d'enquête doit permettre de faire surgir tous les avis en minimisant les pressions actives et implicites. L'anonymat participe à cette expression. Dans un contexte de Pme/Pmi engagées dans une enquête qualitative, il importe que chaque acteur ait une bonne compréhension du projet, du mécanisme d'analyse et de la finalité recherchée par l'ordonnateur. C'est un facteur de succès essentiel pour la réussite d'une enquête qualitative. Parmi les quelques techniques existantes d'enquête qualitative (entretien individuel, enquête expérientielle, mise en situation projective etc.), la méthode Delphi nous a semblé la plus compatible à la finalité recherchée : utiliser le retour d'expérience d'une population initiée aux démarches d'intelligence économique et territoriale.

La méthode Delphi développée initialement par RAND Corporation dès 1969 est un procédé de décision de groupe selon une démarche classique de thèse, antithèse et synthèse. Elle s'effectue par interrogations successives et si possible anonymes d'un ensemble d'acteurs, le plus souvent experts de la problématique traitée. Utilisée notamment en sciences humaines, elle permet de dégager au mieux une réponse consensuelle sur un sujet complexe controversé

---

<sup>5</sup> Sensibilisation de 534 entreprises, 134 personnes représentants les institutions et environ 400 étudiants. Formation de 104 acteurs de Pme/Pmi et 80 intermédiaires (consultants). Initiation-accompagnement de 53 entreprises et 162 cadres et dirigeant d'entreprise.

<sup>6</sup> Elisabeth-Noelle Neumann, sociologue et professeur émérite de l'université de Mayence

ou propose une alternative commentée à la problématique étudiée. Une réunion finale associant physiquement les participants valide l'avis collectif sur chaque thème proposé.

### **3.3 METHODOLOGIE**

La méthodologie Delphi classique a été adaptée au contexte. Quelques modalités ont été adaptées ou remaniées.

L'enquête effectuée durant le 4<sup>o</sup> trimestre 2005 a bénéficié de l'investissement de trois étudiants de Master1. Elle concernait l'ensemble d'entreprises ayant participé au plan régional expérimental 2001-2005. Au nombre de 53 entreprises engagées dans cette action régionale, seuls 47 d'entre elles (leurs représentants) ont effectivement participé à cette enquête. La typologie de ces structures inscrites dans un registre de 2 à 200 salariés, s'établissait dans les secteurs de la sous-traitance métallurgique, la biochimie, l'imprimerie, la prestation de service, l'agroalimentaire et la manufacture.

Pour échapper à la pression du groupe, chaque acteur a répondu de façon électronique<sup>7</sup> anonyme et sous un numéro individuel, à l'avis proposé à la réflexion collective. L'utilisation d'un groupe de travail électronique peut être considérée comme un « facilitateur » de ce type d'enquête. Il ne gomme pas pour autant une réunion physique entre tous les experts lors de la mise en discussion de la synthèse.

Les accords progressifs remodelent les réponses qui sont à nouveau saisies lors de chaque occurrence<sup>8</sup>. Les positions extrêmes sont reprises en discussion générale jusqu'à l'obtention si possible d'un consensus. Celui-ci n'est toutefois pas toujours obtenu et doit déboucher sur deux positions argumentées.

Les trois thèmes d'enquête ont été proposés aux participants dans un questionnaire comportant 18 propositions soit six par thème.

Procédure : après entretien téléphonique individuel recueillant l'accord du participant, envoi par courriel d'un courrier explicatif comportant l'adresse du campus et de l'enquête. Les réponses étaient enregistrées en continu sous formulaire électronique Adobe®. Traitement automatisé des données puis mise en graphique avec Excel®.

Le résultat graphique après chaque occurrence (Delphi1, 2,3...) était envoyé à chaque participant et capitalisé en même temps sur le campus. Les experts pouvaient ainsi apprécier au fur et à mesure des échanges, l'évolution des accords ou des désaccords sur les problématiques discutées par la transformation des graphiques de synthèse et par la trace capitalisée des avis respectifs.

## **4 LE SYSTEME CADIE**

### **4.1 INTRODUCTION**

Dans le cadre de ce résumé, nous éviterons d'infliger au lecteur l'ensemble de la démarche d'enquête au profit d'une synthèse sur les trois volets de questions.

L'analyse des échanges et leur mise en perspective, nous a permis de proposer aux opérateurs engagés dans les logiques d'intelligence territoriale, quelques recommandations que nous avons rassemblées sous l'acronyme de « CADIE ».

L'acronyme CADIE reprend les cinq volets de recommandations issus de l'analyse proposée par l'ensemble des experts consultés soit :

- Communication
- Appui
- Durée
- Implications

---

<sup>7</sup> Questionnaire traité sous formulaire électronique Adobe Reader®

<sup>8</sup> La saisie répétitive représente environ de 2 à 4 minutes par occurrence et permet à chaque expert d'affiner son avis au fur et à mesure des échanges.

- Ecoute

Il ne prétend pas être une règle immuable mais traduit le retour d'expérience d'un ensemble d'acteurs ayant participé à un schéma régional expérimental d'intelligence territoriale. Pour chaque item, nous avons rapporté quelques constats et propositions consensuelles d'experts, cadres ou responsables de Pme/Pmi partenaires.

#### **4.2 COMMUNICATION**

- a) Le plan de communication d'un chantier d'intelligence territoriale doit s'inscrire dans le temps ; sans être continu il doit ménager néanmoins un appui aux temps forts de l'opération.
- b) La communication institutionnelle a tendance à « phagociter » le rôle des acteurs ou les réduire à un rôle de témoignage.
- c) La gestion du budget communication est assurée le plus souvent par le maître d'œuvre ; les partenaires devraient y être associés.

#### **4.3 APPUI**

- a) L'appui financier institutionnel aux organisations participantes devrait être étalé sur plusieurs années.
- b) L'appui technique pourrait être de deux types :
  - appui endogène par un consultant chevronné.
  - appui exogène par un parangonnage des pratiques au sein d'un club d'entreprise se réunissant mensuellement.

#### **4.4 DUREE**

La mise en œuvre d'un système de traitement de l'information doit s'articuler avec les systèmes d'information existants au sein de la Région administrative comme de l'État. Cette action à caractère systémique ne peut s'inscrire dans la précipitation.

- a) L'inscription d'un schéma d'intelligence territoriale sur 7 à 8 années permet des interventions discontinues, qu'elles soient techniques et d'appui financier. Il n'en augmente pas globalement le coût.
- b) La préparation d'un plan d'intelligence territoriale est bien souvent dépendante des services de l'État et des services régionaux. Il y a un effet d'agence<sup>9</sup> dans la mesure où le prescripteur et le bénéficiaire ont une vision naturellement différente du futur programme (exemple : inscription dans la durée pour l'organisation engagée et finalité de court terme pour la maîtrise d'œuvre).

#### **4.5 IMPLICATIONS**

Les experts ont reconnu l'existence au sein de l'expérimentation, d'une formidable dynamique mise en œuvre entre les Pme/Pmi et l'ensemble des partenaires. Encore faut-il que ce lien soit alimenté, animé et valorisé dans le temps sur la base de quelques pré-requis :

- a) Vérifier l'adhésion préalable et éclairée des Pme/Pmi souhaitant s'engager dans un schéma régional d'intelligence territoriale
- b) Choix des cabinets consultants réellement spécialisés en tandem avec de jeunes cabinets.
- c) « Fluidifier » les transferts d'information entre les institutions (douanes, gendarmerie, préfecture, administration fiscale etc.) et les Pme/Pmi.

#### **4.6 ECOUTE**

---

<sup>9</sup> Effet d'agence : déséquilibre entraîné par la connaissance que peut avoir l'une des parties du développement futur d'une convention.

- a) Construction collective du plan régional d'intelligence territoriale (institution, entreprise, société civile)
- b) Prise en compte des aléas de l'entreprise dans l'interruption passagère de sa participation (choix d'affectation de ressources humaines en rapport avec l'urgence).
- c) Accès gradués et personnalisés (temps d'assimilation des pratiques différentes selon les organisations).

## 5 CONCLUSION

Si l'investissement public en matière d'intelligence territoriale dans le secteur de la Pme/Pmi a produit des résultats à court terme, celui-ci n'a pas résisté globalement à l'épreuve du temps pour passer d'une phase d'initiation à une phase de développement.

Le relais opérationnel lié aux lourdeurs et pesanteurs entre initiative d'État et initiative Régionale doit être établi en amont d'un schéma régional d'intelligence territoriale. Il évite « un trou d'air » dans l'accompagnement des acteurs et organisations engagées et agit ce faisant dans une capitalisation des démarches et des résultats.

Dans les échanges, le mot « culture » était régulièrement rapporté : « ce n'est pas notre culture » « il s'agit d'un changement radical de culture » « on ne peut pas faire une révolution de culture tous les jours ». Dans ce cas, comment mieux associer les Pme/Pmi dans une logique de gouvernance territoriale sans qu'elles y pensent y perdre leur « âme » ? la problématique n'est pas d'ordre technique ou technologique, mais plutôt anthropologique. « le temps est la variable la plus exigeante dans une Pme/Pmi » avançait un participant.

Nous pensons que la gestion du temps est le facteur critique majeur à apprivoiser dans la mise en œuvre d'un plan régional d'intelligence territoriale.

## 6 BIBLIOGRAPHIE

BERTACCHINI, Yann et al. « de l'intelligence territoriale, théorie, posture, hypothèse et définition ». V<sup>o</sup>TIC et territoire, colloque Université de Besançon. 9 et 10 juin 2006.

BAUMARD, Philippe. *Analyse stratégique : Mouvement, signaux concurrentiels et interdépendance*. Dunod. 1997.

BARTHES, Roland. *L'Empire des signes*. Skira. 1970.

GENEREUX, Jacques. *La dissociété*. Editions du Seuil. 555 pages. 2006.

GIRARDOT, Jean-Jacques. « Intelligence Territoriale et participation », ISDM n°16, art. n°161, 2004.

HERBAUX, Philippe. *Intelligence territoriale, repères théoriques* Lharmattan, 195 pages, 2007.

HERBAUX, Philippe. « l'intelligence territoriale, entre rupture et anticipation », colloque international de la SFSIC, -questionner les pratiques d'information et de communication, agir professionnel et agir social- Bordeaux Mai 2006.

PROULX, Serge et VITALIS, André. *Vers Une Citoyenneté simulée. Médias, réseaux et mondialisation*. Éditions Apogée, Rennes. 1999.

TETU, Jean François. « L'espace public et ses médiations. », *HERMES*, n° 17, pages 287-298, Paris, Editions du CNRS. 1995.

LE COADIC, Yves-François. « Les nouveaux paradigmes en sciences de l'information », conférence de l'ADBS, IUT de Nancy-Charlemagne. 13 janvier 2005.

LEVY, Pierre. *L'intelligence collective, pour une anthropologie du cyberspace*. La Découverte. 1997.

MASSELOT, Cyril. "Systèmes d'information territoriaux et politiques sociales : quand l'observation territoriale s'empare du net", 15<sup>ème</sup> Colloque de la Société Française des Sciences de l'Information et de la Communication, Bordeaux, mai 2006.

MUSSO, Pierre. « relation entre économie de la connaissance et territoire » Séminaire de la Datar (délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), Lille 2005.

POLANYI Michaël. (1983), *Tacit Dimension*. Peter Smith Publisher Inc, London, 119 p.

SCHWARZ, Eric. «Where is the Paradigm? In the People's Mind or in the Social System? ». *Rivista Internacional de Sistemas* Vol.7, Nos.1-3. 1995.

VODOZ, Luc (sous la direction de ). *Ntic & territoires, enjeux territoriaux des ntic*, presses polytechniques & universitaires romandes, Lausanne. 2001.

VON GLASERFELD, Ernst. « Introduction à un constructivisme radical », in *L'invention de la réalité, Contributions au constructivisme*, Points, Seuil, Paris, 1998.