

# *INTELLIGENCE TERRITORIALE ET PARTICIPATION*

---

**Jean-Jacques Girardot**

Maître de conférences en Sciences Économiques  
[jjg@mti.univ-fcomte.fr](mailto:jjg@mti.univ-fcomte.fr) , + 336 13 33 29 58

**Adresse professionnelle**

Université de Franche-Comté ☒ 32 rue Mégevand ☒ F-25030 Besançon cedex

**Résumé** : En associant les acteurs et la communauté d'un territoire à la mutualisation des informations et à leur exploitation coopérative, l'intelligence territoriale améliore, dans un processus interactif, itératif et prospectif, leur compréhension de la structure et des dynamiques du territoire, et leur maîtrise collective du développement territorial.

**Summary** : By associating the actors and the community of a territory to the mutualization of the information and to their cooperative exploitation, the territorial intelligence improves, in an interactive, iterative and forward-looking process, their understanding of the structure and the dynamics of the territory, and their collective mastery of the territorial development.

**Mots clés** : intelligence territoriale, participation, partenariat, développement durable, réseaux, apprentissage.

**Keywords**: territorial intelligence, participation, partnership, durable development, networks, learning.

## Intelligence territoriale et participation

L'intelligence territoriale est souvent comprise comme un outil d'aide à la décision. Notre approche est différente. Nous souhaitons qu'elle soit une aide à l'action pour les acteurs territoriaux. Nous avons développé depuis 1989 plusieurs systèmes d'intelligence territoriale pour permettre à des partenariats d'acteurs de mieux comprendre leur territoire afin d'agir plus efficacement. Dès le départ, ces systèmes d'information ont été conçus pour favoriser la participation des acteurs locaux et, au-delà, celle de la communauté territoriale. Les acteurs locaux contribuent à constitution de ces systèmes en mutualisant leurs informations. Ils assurent, ensuite, ensemble, l'exploitation de ces informations et l'édition des résultats en direction de la communauté territoriale. Bien sûr, l'acquisition des technologies de mutualisation, de partage, d'analyse et d'édition de l'information, n'est pas en soi l'objectif de ces systèmes d'information qui constituent de simples catalyseurs du développement durable des territoires. C'est le moyen d'acquérir une meilleure connaissance du territoire et surtout, car la connaissance n'est ici elle-même qu'un moyen, de mieux maîtriser le développement de leur territoire. Toutefois, l'appropriation des TIC et de l'information est une étape indispensable pour que les acteurs entre dans un processus d'apprentissage qui leur permettra d'agir de façon pertinente et efficace.

Nous souhaitons d'abord, préciser brièvement la genèse du terme "intelligence territoriale" au sein du centre "Méthodologie et Technologies de l'Information appliquées aux Sciences de l'Homme et de la Société" (MTI@SHS). En effet, notre démarche a d'abord été pragmatique et progressive. Nous avons entrepris récemment de lui donner un fondement théorique. Nous remercions les organisateurs du colloque "TIC et territoires" de nous donner l'occasion d'un exposé qui présentera les spécificités méthodologiques et éthiques que nous avons développées en vue de favoriser les solutions participatives. Au plan méthodologique elles concernent la gouvernance du territoire, le management de l'action sont concernés et l'accessibilité des nouvelles technologies. L'intelligence territoriale s'inspire de l'éthique du développement durable qui met en avant trois principes : la participation, l'approche globale et équilibrée des territoires et le partenariat. Ces principes doivent être étayés théoriquement et nous devons les confronter à d'autres approches, ce que nous n'avons pas encore fait. Nous voulons juste engager un dialogue à partir de résultats de nos

expériences et des principes que nous avons établi de façon pragmatique. Nous terminerons cet exposé par une première réflexion sur les compétences utiles pour développer des systèmes d'intelligence territoriale aptes à renforcer la capacité d'apprentissage des territoires.

### 1. GENESE DU CONCEPT D'INTELLIGENCE TERRITORIALE A L'UNIVERSITE DE FRANCHE-COMTE.

J'ai, pour ma part, proposé le terme d'intelligence territoriale en 1999 dans le cadre de la réflexion Université du Troisième Millénaire (U3M) qui visait à définir les orientations du schéma directeur de l'enseignement supérieur en Franche-Comté. Ce document et le contrat de plan Etat-Région, publié en 2000, citent l'intelligence territoriale comme l'axe principal de développement du nouveau pôle de recherche "Hommes, Temps, Territoires" et du projet de Maison des Sciences de l'Homme.

Mon objectif était alors, d'identifier brièvement une spécificité de la recherche en sciences humaines et sociales dans notre université. Elle est caractérisée depuis les années soixante par un intérêt conjoint pour l'accessibilité aux "nouvelles" technologies, la pluridisciplinarité et, pour partie, les dynamiques territoriales. Par la suite, le souci de développer la participation des acteurs, mais aussi et surtout, des citoyens usagers des actions de développement territorial, nous a conduit à développer une ingénierie territoriale qui visait clairement à mettre le management de projet et les technologies de la société de l'information au service du développement durable.

La notion d'intelligence territoriale a été forgée au cours d'une série de recherches, d'études, de diagnostics, d'évaluations et de réalisations d'observatoire conduits dans le cadre du laboratoire "Mathématique, Informatique et Statistiques" puis du Centre MTI@SHS.

Le laboratoire MIS a été créé en 1964 par Jean-Philippe Massonnie au sein de la Faculté des Lettres et Sciences Humaines. Son objectif était de développer au sein des sciences de l'homme l'usage des méthodes d'analyse des données plus couramment utilisées dans les sciences de la matière et de la nature. Il ne visait pas seulement à adapter ces méthodes. Son souci était de les rendre accessibles aux chercheurs afin qu'ils puissent les utiliser dans leurs recherches. En raison de l'importance des calculs, l'informatique était la condition incontournable de développement des

méthodes d'analyse des données. Le laboratoire MIS s'est progressivement spécialisé dans les solutions informatiques conviviales, économiques et simples à utiliser. La pluridisciplinarité entre, d'une part, des mathématiciens et des informaticiens, et d'autre part, des chercheurs en sciences de l'homme, a abouti à la réalisation d'outils accessibles. Ils ont permis aux chercheurs en sciences de l'homme de participer activement à la diffusion des "nouvelles technologies" au sein de leurs disciplines dans le cadre de recherches souvent qualifiées de "quantitatives". Ces recherches se caractérisaient surtout par la pluridisciplinarité au sein des sciences de l'homme - entre géographes, historiens, archéologues, littéraires, etc... Le laboratoire MIS est ainsi devenu le pivot d'un partenariat pluridisciplinaire qui a favorisé, entre autres, une approche globale des structures et des dynamiques des territoires.

En 1997, le laboratoire MIS est devenu le Centre MTI@SHS afin d'orienter nos recherches sur les systèmes d'information plutôt que pour les outils informatiques, sur les contenus plus que sur les "tuyaux". Il s'agissait aussi de revendiquer la part légitime des sciences de l'homme au sein des sciences et technologies de l'information et de la communication. Ces dernières désignent encore trop souvent de façon restrictive l'informatique et les télécommunications. Or, si les réseaux informatiques permettent d'enrichir les échanges au sein des réseaux humains, les outils de communication ne font pas la communication. Les sciences de l'homme maîtrisent de nombreuses technologies de traitement ou d'édition de l'information qui sont essentielles à la qualité des contenus numériques.

Dans cet esprit, mais aussi pour mieux maîtriser la complexité croissante des technologies informatiques, le centre MTI@SHS s'est rapproché du Laboratoire d'Informatique de Franche-Comté (LIFC) et du Laboratoire d'Automatique de Besançon (LAB), pour constituer, fin 1998, l'Institut des Sciences et Technologies de l'Information. L'ISTI a accru la synergie entre les chercheurs en sciences pour l'ingénieur et les chercheurs en sciences humaines à l'Université de Franche-Comté, à l'Université de Technologie de Belfort-Montbéliard et à l'École Nationale Supérieure de Mécaniques Microtechniques.

Le centre MTI@SHS coordonne actuellement l'ISTI. Il anime plus particulièrement l'action de recherche Systèmes d'Intelligence Territoriale et Réseaux d'Acteurs (SITRA). Cette action regroupe une équipe pluridisciplinaire d'informaticiens, de géographes, d'archéologues, d'économistes et de linguistes spécialistes des STIC. Ces chercheurs appartiennent à plusieurs équipes de recherche,

dont deux UMR CNRS. SITRA a pour objectif la modélisation informatique et informationnelle de systèmes d'intelligence territoriale (SIT) pour les acteurs du développement durable. Ces systèmes permettent aux acteurs de mutualiser leurs informations au moyen de réseaux distribués. Ils proposent un traitement coopératif de l'information en vue d'améliorer la connaissance des structures et des dynamiques territoriales, ainsi que l'élaboration de projets d'action. Ils diffusent les informations numériques multimédias en direction du plus grand nombre. SITRA a modélisé les bases de données d'un système d'intelligence territoriale en optimisant à la fois la sécurité et l'accessibilité. L'administration des ressources multimédias est unifiée. Des outils conviviaux, robustes et économiques, de collecte distribuée et de représentation cartographique en ligne ont été développés. Utilisés dans diverses disciplines, ces outils sont expérimentés dans plusieurs régions d'Europe et sur plusieurs sites internet, dont les plus aboutis sont le site de l'intégration [www.adri.fr](http://www.adri.fr), qui édite un magazine multimédia, et le site des ressources et indicateurs de la politique de la ville [i.ville.gouv.fr](http://i.ville.gouv.fr). Nous travaillons actuellement sur la modélisation des interfaces afin d'améliorer l'accès à l'information et à son traitement. Notre but est de renforcer les coopérations dans la chaîne de traitement et d'édition de l'information. Nous sommes en train d'intégrer les outils d'analyse de données et d'analyse spatiale, avant de les mettre en ligne. Nous réalisons également des aides à la représentation graphique et cartographique afin de constituer un laboratoire virtuel d'intelligence territoriale.

Lorsque nous avons été amenés à préciser le projet du Centre MTI@SHS fin 1999, outre le fait de devenir une plate-forme technologique et un lieu d'interdisciplinarité pour les sciences de l'homme et de la société, nous avons repris la notion d'intelligence territoriale pour désigner la problématique scientifique transversale aux deux principales actions de recherches que nous conduisons depuis 1989 : Archaeomedes et Catalyse.

Le programme européen Archaeomedes "Causes naturelles et anthropiques de la désertification des sols" concernait l'identification des causes de dégradation et de désertification dans le bassin méditerranéen. Dans le cadre de ce programme, le centre MTI@SHS a étudié plus particulièrement, de 1992 à 2000, les interactions entre hommes et milieux de 800 avant JC à nos jours dans la basse vallée du Rhône. Cette action de recherche croisait des données archéologiques avec des données environnementales. Les données archéologiques étaient collectées par un réseau comptant plusieurs

dizaines de chercheurs sur plus de 2155 établissements archéologiques prospectés et fouillés. Les données environnementales concernaient plus de 1500 km<sup>2</sup> de données géographiques, satellitaires et thématiques dans la seule vallée du Rhône. Le recours aux technologies de l'information s'est avéré indispensable pour améliorer la compréhension de la dynamique des territoires dans la longue durée. La pluridisciplinarité s'est organisée dans le cadre de l'analyse spatiale. Archaeomedes se basait sur un dispositif de mutualisation des données archéologiques collectées par un important réseau de chercheurs. Ces données ont été croisées avec les données environnementales en impliquant un solide réseau pluridisciplinaire d'équipes de recherche (archéologues, géographes, historiens, géologues, écologues, sociologues, ethnologues...) qui appartenaient à différents pays d'Europe méridionale.

ArchaeOres a pour objectif de valoriser à présent ce capital scientifique. Il développe un système d'information en archéologie spatiale. Il veut proposer un accès aux données archéologiques en environnementales, aux méthodes et aux outils élaborés durant le programme Archaeomedes .

Catalyse modélise plus prosaïquement des méthodes et des outils d'évaluation, de diagnostic et d'observation des politiques et des actions locales, notamment dans les domaines socio-économique et culturel. Son objectif est de les rendre accessibles aux acteurs locaux du développement territorial, professionnels ou bénévoles travaillant dans des services publics, des associations ou des entreprises privées. Catalyse est issu d'une méthode originale d'évaluation participative des actions locales de lutte contre la pauvreté et d'insertion socio-économique, conçue par le centre MTI@SHS dans le cadre du programme "Pauvreté 3" de 1989 à 1993. De nombreux transferts concernant des thématiques diversifiées ont été réalisés depuis 1994 dans différentes régions d'Europe. Ils ont permis d'expérimenter des outils d'évaluation et d'observation qui facilitent la mobilisation des acteurs locaux, le diagnostic territorial, le suivi des personnes et le choix des indicateurs. Sous le label Catalyse, nous réalisons à présent des méthodes et des outils qui permettent d'impliquer largement les acteurs locaux dans des diagnostics territoriaux, ou dans des observatoires locaux, afin d'élaborer des projets d'actions de développement plus pertinents et plus efficaces.

La principale caractéristique de Catalyse, affirmée dès l'origine de la méthode, est la participation. Les acteurs constituent d'abord un partenariat informel qui élabore un guide de collecte pour procéder à un diagnostic social ou territorial. Les acteurs collectent les données, chacun auprès de ses

usagers. Les données sont mutualisées pour l'analyse. Les acteurs participent à l'interprétation des résultats. Le diagnostic qualitatif permet d'identifier les principaux profils d'usagers et de besoins. L'analyse quantitative en établit l'importance. Les acteurs élaborent parallèlement un répertoire des actions. Il permet de rapprocher les besoins mis en évidence par le diagnostic avec les réponses disponibles. Cette comparaison permet d'identifier les lacunes et les inadaptations de l'offre de services face aux besoins. Les acteurs confrontent les résultats à des données socio-économiques du territoire. Ce sont des données "institutionnelles" élaborées par des institutions spécialisées, dont les acteurs isolent les indicateurs des potentialités et des contraintes du territoire. Ils assurent également la publication des résultats, généralement sur un site Internet. Le répertoire constitue le premier outil en ligne. Les résultats des observations sont ensuite publiés, puis l'actualité des actions et leur évaluation.

Bien que l'un concerne des chercheurs et l'autre plutôt des professionnels, Archaeomedes et Catalyse possèdent de nombreux points communs au niveau méthodologique. Ils utilisent notamment les mêmes outils. Tous deux reposent sur la mutualisation de données collectées par un réseau de partenaires. Cette mutualisation comporte la réalisation par le réseau d'un formulaire commun de collecte, autrement dit la validation d'un langage commun. Dans les deux cas, les données collectées - qui restent hétérogènes, sont confrontées à des données élaborées par des spécialistes - donc plus homogènes. Dans les deux cas toujours, le réseau est impliqué dans l'interprétation des résultats des analyses de données.

Catalyse va cependant plus loin, dans la mesure où la finalité du système d'informations territoriales n'est pas seulement la compréhension mais l'action. L'interprétation des résultats doit conduire à la définition de projets d'action qui seront ensuite évalués. Ces actions n'impliquent pas seulement les opérateurs qui les réalisent, mais également ceux qui en sont les usagers. Catalyse veut d'abord favoriser la participation des usagers des actions, ainsi que celle des opérateurs. A cette fin, elle s'appuie sur des principes méthodologiques et éthiques qui sont ceux du développement durable.

En 2001, le centre MTI@SHS a participé à trois séminaires européens sur le thème de l'intelligence territoriale. Le premier a eu lieu à Evora, au Portugal, au terme de l'évaluation du revenu minimum portugais. Les suivants ont été organisés à Charleroi en Belgique et à Pau en France dans le cadre du programme européen Eugenia. Ce dernier expérimentait les méthodologies et les outils du diagnostic territorial dans quatre régions d'Europe,

en Belgique (Région Wallonne), en France (conseil général du Béarn), en Roumanie (département d'Alba-Iula) et en Hongrie (commune de Seyllie et province d'Ormansag). La définition de l'intelligence territoriale que nous utilisons alors met d'emblée en valeur le fait que "les principes de l'intelligence territoriale sur lesquels s'appuie (la méthode et les outils) Catalyse sont la participation citoyenne, l'approche globale et l'action partenariale. Catalyse développe une méthodologie d'évaluation participative et d'observation coopérative. Il propose des outils qui peuvent être mis en œuvre par des acteurs sociaux et économiques partenaires dans un projet local d'action ou de développement. Ces outils entendent principalement favoriser la participation des usagers et le partenariat des opérateurs." [Girardot (2000,c)].

La réflexion pluridisciplinaire qui a abouti en 2002 au programme de recherche de la Maison des Sciences de l'Homme a contribué à une définition pluridisciplinaire : "le concept d'intelligence territoriale désigne l'ensemble des connaissances pluridisciplinaires qui, d'une part, contribue à la compréhension des structures et des dynamiques des territoires, et de l'autre, ambitionne d'être un instrument au service des acteurs du développement territorial durable."

En septembre 2003 a été constitué le réseau européen d'intelligence territoriale (REIT), qui regroupe douze universités et plus de vingt-cinq acteurs territoriaux. Tout en reprenant cette définition, il met en évidence deux niveaux de diffusion de l'intelligence territoriale : celui des acteurs territoriaux et celui des chercheurs en sciences de l'homme. Le projet REIT part d'un double constat. D'une part, l'union européenne a introduit l'exigence de la gestion par projet et de l'évaluation depuis plusieurs années dans les programmes et les projets locaux qu'elle finance. D'autre part, depuis le Conseil européen de Göteborg en juin 2001, le développement durable a été reconnu comme l'une des principales priorités de l'Union européenne pour les années à venir. Il peut ainsi être vu comme le cadre qui établit les principes d'une bonne gouvernance, cadre auquel chaque politique communautaire, ainsi que les projets locaux financés par l'union européenne, doivent se conformer. Or, si des méthodes et des outils scientifiques adaptés à ces principes sont disponibles pour les experts, les acteurs territoriaux disposent encore rarement d'outils simples, économiques et conviviaux pour élaborer leurs projets d'action, puis pour les suivre, les observer et les évaluer, voire les transférer. Le développement et l'évaluation de tels instruments impliquent d'une part, la recherche fondamentale et technologique qui garantira leur qualité et, d'autre part, les acteurs

territoriaux pour expérimenter les outils et améliorer leur utilité et leur accessibilité dans des contextes territoriaux, institutionnels et professionnels définis.

## **2. METHODE ET PRINCIPES D'INTELLIGENCE TERRITORIALE.**

Indépendamment de cette genèse qui repose sur l'idée générale de mettre les technologies de l'information au service des chercheurs en sciences de l'homme et des acteurs territoriaux, le concept d'intelligence territoriale repose sur une analyse plus fondamentale concernant le développement de la société de l'information et le développement durable. Il en ressort six principes éthiques et méthodologiques au premier rang desquels est la participation. Ces principes restent actuellement de simples bases qui doivent être approfondies, ainsi que nous l'avons précisé dans l'introduction. Nous proposerons ici des pistes de réflexions, voire des questions, sans souci d'exhaustivité.

Depuis la moitié des années soixante-dix, la majeure partie de la population active des pays industrialisés est employée dans le secteur de l'information pour fabriquer des matériels informatiques et de télécommunication, pour éditer des logiciels et, principalement, pour produire et diffuser des informations. Après l'agriculture et l'industrie, le secteur de l'information est depuis un quart de siècle le secteur d'activité économique dominant.

Dans les années soixante-dix, le secteur de l'information est peu informatisé. Depuis, l'informatisation de la société a constitué le principal vecteur de dissémination des technologies de l'information et de la communication. Après la robotisation du secteur industriel, puis l'automatisation des services marchands, les technologies de l'information et de la communication sont actuellement employées pour numériser et diffuser les informations en ligne. Ainsi, la production et la diffusion des contenus constituent actuellement le secteur moteur du développement économique global.

Toutefois, la société de l'information n'a pas immédiatement apporté la croissance. Dans une première période, pendant un quart de siècle, l'informatisation de la société a engendré une crise économique et sociale profonde liée à une redistribution mondiale de l'activité. Les premiers signes chaotiques de croissance se fondent à présent sur l'édition en ligne des contenus numériques d'information. Auparavant le chômage de masse, l'exclusion, la précarité, l'augmentation de la pauvreté et la fragilisation de la protection sociale ont été les premières conséquences sociales de

l'informatisation de la société qui, en se propageant de l'industrie au secteur de l'information, a marginalisé des groupes sociaux et provoqué la récession de régions entières.

Cette crise économique et sociale a accéléré la remise en cause des modèles de développement basés sur l'autorité centrale et de ceux qui sont fondés sur les résultats économiques à court terme. Le développement durable, né dans les années soixante de préoccupations tiers-mondistes, vise maintenant à renouer avec la croissance en s'attachant à résoudre les besoins des populations, en priorité des groupes les plus démunis, sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs.

Le développement durable repose sur trois principes qui ont été validés par de nombreuses instances morales et politiques à l'échelle planétaire :

- la participation de tous les acteurs du développement, au premier rang desquels les citoyens ;
- l'approche globale des situations, caractérisée par un équilibre adéquat entre les considérations d'ordre économique, social et environnemental ;
- le partenariat des acteurs.

Le développement durable est une tendance profonde qui bouleverse les principes politiques fondamentaux de gouvernance. La mondialisation, la construction européenne, la décentralisation à l'échelle nationale renforcent cette évolution. Nous considérons ces principes qui guident le développement territorial comme les normes éthiques de l'intelligence territoriale. Nous proposons trois principes méthodologiques susceptibles de garantir le respect de cette éthique :

- appréhender le territoire comme l'espace de l'action ;
- diffuser la gestion par projet et la culture de l'évaluation ;
- développer l'accessibilité des technologies de la société de l'information.

Ces principes tiennent compte du fait que, d'une part, l'approche globale se fonde sur une vision à la fois territoriale et prospective et, d'autre part, la participation et le partenariat définissent l'intelligence territoriale comme une démarche essentiellement orientée vers les acteurs, donc fondée sur l'accessibilité des technologies de l'information et la coopération des acteurs. Nous détaillerons rapidement les trois principes éthiques, puis nous développerons de façon plus approfondie les trois principes méthodologiques qui permettent leur mise en œuvre.

## 2.1 Participation

Méthode qui consiste à formuler des propositions concrètes d'action dans des contextes concrets, le développement durable suppose la participation des acteurs locaux à la décision, ainsi qu'à la conception, à l'administration et à l'évaluation des actions. En matière de développement territorial, la notion d'acteur désigne les usagers ou "bénéficiaires" d'une action, les opérateurs qui réalisent cette action, et tous ceux qui contribuent indirectement à sa mise en œuvre : financeurs, décideurs, experts, chercheurs, etc.

L'administration publique considère traditionnellement que le pouvoir de décision revient au financeur. De ce point de vue, la décentralisation a rapproché le pouvoir de décision du niveau local en transférant des compétences de l'État aux collectivités territoriales. L'évolution des pratiques confère aux opérateurs locaux un rôle de proposition et tend à les associer à la décision. Remarquons toutefois que le développement durable vise la satisfaction des individus. La notion de participation ne concerne pas seulement les opérateurs, mais les usagers des actions, et plus largement les citoyens. Nous touchons là un vaste sujet de progrès. Il y a beaucoup à écrire au sujet de la participation des usagers, principe difficile à mettre en œuvre dans un contexte politique encore fortement marqué par la conception régalienne de l'État. Notons plus rapidement que la participation se base nécessairement sur la communication, donc sur l'information sous une forme interactive. Les technologies de l'information et de la communication constituent de ce point de vue au moins un instrument, au mieux un puissant vecteur de la participation. Cette dernière se fonde notamment sur l'accessibilité de l'information, c'est-à-dire sur la capacité que les acteurs - au sens large les citoyens - ont d'accéder aux contenus d'information et donc aux technologies de l'information.

## 2.2 Approche globale et équilibrée.

Le développement durable tend vers une harmonisation des objectifs économiques, écologiques, sociaux et culturels. Par rapport à une logique centralisée qui se traduit localement par une sectorisation des activités, le développement durable se fonde sur une approche intégrée des problèmes à l'échelle du territoire. L'analyse est globale au sens où la situation d'un territoire dépend de logiques mondiales. En revanche, les problèmes qu'il affronte et les potentialités qu'il présente prennent des formes particulières sur chaque territoire. L'approche est également dite globale au sens où elle intègre toutes les dimensions - tous les secteurs issus de l'administration traditionnelle - de l'action territoriale. Le développement local durable ne peut plus être conçu seulement en termes économiques. Il inclut a

*minima* la dimension sociale par la priorité donnée à la satisfaction des besoins des plus démunis, et l'écologie par le souci de préserver l'avenir des générations futures. L'intelligence territoriale implique plus globalement de nombreux secteurs de connaissance et d'action : démographie, géographie, environnement, économie, communication, social, santé, patrimoine, institutions, droit, histoire, culture, etc.

### **2.3 Partenariat.**

Le partenariat découle de l'approche intégrée qui exige non seulement la participation, mais aussi la coopération des opérateurs de l'action territoriale, et plus largement de l'ensemble des acteurs du territoire. L'intelligence territoriale est caractérisée par la nécessité de développer des méthodes et des outils pour faciliter le travail en réseau des partenariats d'acteurs, le partage de l'information et la coopération. Elle se préoccupe également de donner aux partenaires des outils de management et l'évaluation des projets. Ces outils font actuellement l'objet d'une forte demande sociale qui s'exprime sur l'avenir des territoires. En effet, aujourd'hui, le développement des territoires dépend de plus en plus des partenariats entre acteurs locaux - tant privés que publics - qui, à l'heure de la globalisation et alors que s'affirme une nouvelle donne de la politique régionale, doivent faire face à des enjeux de plus en plus complexes. L'intelligence territoriale a pour ambition de leur proposer une approche opérationnelle qui a pour objectif de les aider à projeter, mettre en oeuvre et évaluer les politiques et les actions d'un développement local mieux maîtrisé. Cette démarche va de pair avec le développement de services de sensibilisation, d'information, de conseil, de formation et de transfert.

### **2.4. Le territoire, espace de l'action**

La place primordiale prise par le territoire dans la gouvernance confère un intérêt particulier au concept d'intelligence territoriale. Chacun connaît ce slogan du développement durable "penser globalement, agir localement". Il illustre le fait que le principe d'approche globale désigne le territoire comme l'espace de l'action. Alors que les lignes directrices du développement économique se dessinent à l'échelle planétaire, le développement prend des formes différentes sur les différents territoires, en raison des disparités qui les affectent, qui appellent des solutions appropriées. Le développement d'un territoire dépend donc également de la mise en oeuvre de solutions locales par ses acteurs. Notons, que le regain d'intérêt pour l'identité et les "racines" territoriales provoqué par la globalisation peut être perçu comme une contradiction. Nous pouvons même craindre le

renforcement des inégalités, voire une "fracture" sociale ou numérique.

De ce point de vue, Archaeomedes a représenté pour nous un enjeu méthodologique important. Il a mis en valeur une nouvelle approche de la notion de territoire. Le croisement de données humaines et environnementales a contribué à démontrer que le territoire n'est pas seulement un espace naturel plus ou moins contraignant et un héritage historique, mais plus fondamentalement la construction d'une communauté. Croiser des données à différentes échelles spatiales et temporelles permet aux différentes sciences de l'homme de décrire la structure des territoires et les phases de structuration des territoires, parce que les dynamiques territoriales ne peuvent pas se comprendre de manière segmentée mais nécessite une approche intégrée forcément pluridisciplinaire.

La réflexion engagée au sein de la Maison des Sciences de l'Homme définit le territoire comme l'interaction entre un espace géographique et une communauté humaine. L'intelligence territoriale associe alors trois niveaux d'analyse complémentaires :

- le jeu des acteurs territoriaux, leurs représentations et leurs relations de pouvoir, les cadres institutionnels au sein desquels ils agissent, ainsi que les projets et réalisations qu'ils initient ;
- les dynamiques socio-économiques qui résultent des prises de décision individuelles ou collectives : comportements démographiques, mobilité des biens et des personnes, dynamiques des activités, etc. ;
- les structures spatiales et leurs évolutions qui sont la traduction concrète du jeu des acteurs et des dynamiques socio-économiques : paysages et environnement, occupation des sols, morphologies urbaines et des réseaux, équipements et infrastructures, etc.

Nous sommes conscients de l'important travail de réflexion qui reste à accomplir concernant la notion de territoire. De nombreuses questions restent encore en suspens, comme :

- la définition du territoire pertinent pour l'action par rapport aux territoires administratifs ;
- la gouvernance multi-niveaux.

### **2.5 Management de projet et évaluation de l'action.**

La gestion par projet et son corollaire, l'évaluation des actions, est le second principe méthodologique de l'intelligence territoriale. Il n'y a pas de participation si les acteurs sont considérés comme de simples exécutants, s'ils n'ont pas un pouvoir de proposition – la décision restant le pouvoir des élus

– et s'ils n'ont pas accès à la gestion des actions. La participation suppose la capacité d'élaborer et de conduire des projets, l'évaluation étant garante d'une gestion efficiente. Toutefois, l'élaboration de projets dans le contexte d'une approche globale et intégrée suppose un apprentissage important de la part des acteurs. La participation à la réalisation collective du diagnostic territorial, puis de la réalisation du système d'intelligence territoriale, instaure un processus d'apprentissage qui se continue ensuite avec l'évaluation participative des actions qui enseigne les bonnes pratiques et les erreurs à éviter.

Dans les faits, la gestion par projet remplace progressivement la gestion par mission au sein de l'administration publique. Cette dernière était organisée sur la base de services publics déconcentrés. Déclinés à l'échelle territoriale à partir de la répartition nationale des missions entre les grands ministères publics, coordonnés localement par une instance déconcentrée, les services publics effectuent traditionnellement une mission consistant à mettre en œuvre la politique nationale, en position de monopole local, avec une obligation de moyens essentiellement.

La gestion par projet est fortement promue par la construction européenne en application des principes du développement local. Elle se diffuse également du fait de la décentralisation des pouvoirs. D'un côté, l'État perd progressivement sa souveraineté au profit de décisions communautaires ; de l'autre côté, de nombreux services sont à présent sous la responsabilité de collectivités locales. Les financements publics ne sont plus simplement répartis entre les ministères dans le cadre du budget national, puis au sein des services publics qui en dépendent par dotation ministérielle. Les sommes allouées à des programmes d'action pluriannuels définis dans le cadre de politiques à long terme, sont réparties au terme d'un appel d'offre à des actions locales sélectionnées sur la base d'un projet territorial. Ce projet affiche un objectif, une stratégie pluriannuelle qui permettra d'atteindre cet objectif selon un calendrier préétabli, ainsi que les moyens et les budgets qui seront mobilisés par cette stratégie. Un projet associe ainsi généralement plusieurs sources de financement, diversifiées en fonction de leur origine (publique ou privée) et, pour les fonds publics, en fonction de leur niveau (national, supranational, régional et local).

Cette pluralité des financements met un terme au monopole territorial des services publics de l'état. Il favorise au contraire le partenariat local entre services publics et avec des entreprises privées. Il contribue de ce fait à la déssectorisation de l'action publique induite à l'échelle locale par la division du

travail au sein de l'administration centrale. La pluralité des financements implique encore un souci de visibilité et de subsidiarité, notamment de la part du financeur principal, celui qui procède à l'appel d'offre. Par exemple, l'Union européenne entend diriger ses financements vers des actions qui ne reçoivent pas déjà des fonds nationaux ou locaux. La subsidiarité oriente ainsi les subventions européennes vers des actions nouvelles, des projets expérimentaux susceptibles de déboucher sur des bonnes pratiques, transférables à coût réduit. Enfin, le financement par projet est temporaire. Il vise prioritairement des projets qui doivent établir à terme la preuve de leur utilité et de leur solvabilité.

L'approche intégrée fait du territoire la référence d'un projet. La déconcentration de l'administration centrale de l'État privilégiait l'approche par groupes-cibles, adaptée à la hiérarchie verticale des services de l'état. À présent, les services publics doivent contribuer, au titre de partenaires, à un projet territorial. Cependant, cette importance croissante de la référence territoriale n'est pas un phénomène français, ni même européen. La complémentarité du global et du local est identifiée comme la principale tendance du développement pour les prochaines décennies dans le contexte de la mondialisation. Pour aller vite, car c'est un point qui mériterait un long développement, la mondialisation liée à la diffusion des technologies de l'information a pour pendant l'intérêt croissant des groupes et des individus pour les territoires, intérêt marqué la quête de l'identité culturelle et le goût des spécificités locales. Dans ce contexte, le potentiel d'un territoire s'apprécie en fonction de sa spécificité, par rapport à son contexte global.

La gestion par projet s'inscrit par définition dans le temps. C'est une démarche qui implique la détermination d'un objectif et d'une stratégie à moyen terme. C'est un exercice de prévision soumis à une évaluation qui comparera à l'échéance prévue les prévisions avec les réalisations effectives. Bien sûr, l'évaluation est également liée à l'obligation de résultats qui résulte du financement par objectif. Elle débute lors de la sélection des projets, au regard de principes politiques de participation, d'approche intégrée et de partenariat qui servent généralement de critère d'éligibilité. Ils sont garants de l'investissement des subventions publiques dans une logique de développement durable. Une évaluation experte clôt au minimum l'action. Alors que l'obligation de moyens suppose un contrôle comptable - *a priori* et/ou *a posteriori* - de l'utilisation des fonds publics au regard des règles de la comptabilité publique, l'évaluation se fonde sur des indicateurs techniques capables en plus de rendre compte du résultat de l'action et de son déroulement, en termes quantitatifs et qualitatifs. On peut réduire les

risques d'échec en soumettant les projets à des experts susceptibles de sélectionner ceux qui possèdent les meilleures chances de réussite. La tendance actuelle, qui répond au principe de participation, est d'intégrer l'évaluation dans la conduite de l'action, de façon à pointer régulièrement la convergence du processus vers les résultats prévus, en introduisant une régulation rétroactive si l'on s'écarte de l'objectif.

L'évaluation s'organise techniquement en fonction de la complexité qui résulte de l'imbrication des niveaux d'intervention et de la pluridisciplinarité de l'approche intégrée. Les niveaux hiérarchisent par exemple : la politique votée, le programme de financement principal supranational ou national lié à cette politique ; le dispositif régional et/ou thématique coordonnant les actions locales (comme les consortiums, les partenariats de développement, les réseaux coopératifs) ; les actions locales ; et les usagers. Le développement durable fait finalement reposer l'évaluation sur la satisfaction des besoins individuels. Nous pouvons ici suggérer une évolution de la définition du développement durable, de la notion de satisfaction des besoins des populations, vers celle de réalisation des projets individuels. En effet, en cohérence avec le principe de participation, l'évaluation se fonde finalement sur la réalisation du projet de chaque individu. À ces différents niveaux, et principalement au niveau local, il associe des acteurs issus de plusieurs secteurs d'action selon plusieurs domaines thématiques. La pluridisciplinarité qui résulte de l'approche intégrée et qui anime le partenariat implique une démarche multicritère qui repose sur l'identification et sur l'association d'un ensemble d'indicateurs mesurables. La complexité des indicateurs dépend du nombre de domaines d'action impliqués, qui conduit fréquemment à décliner l'objectif principal en objectifs secondaires.

La nécessité d'articuler les indicateurs selon les niveaux et selon les thèmes d'action conduit généralement à une logique d'observation surtout si l'on prévoit des évaluations périodiques comme c'est actuellement la tendance.

Les principes méthodologiques de l'évaluation se déclinent encore en fonction de la diversité des questions auxquelles l'évaluation doit répondre. Tout d'abord, l'action est-elle efficace, c'est-à-dire l'objectif a-t-il été atteint ? L'efficacité mesure ensuite s'il a été atteint de façon économique, ce qui implique la stratégie et les moyens. La pertinence nous assure que l'objectif choisi est le mieux adapté aux besoins, notamment les plus aigus et les plus urgents. La cohérence nous indique si les différentes activités réalisées au sein d'une action (ou les différentes actions d'un dispositif ou d'un programme) concourent bien à la réalisation efficiente de son objectif. L'impact d'une action

concerne ses effets induits, bénéfiques ou non, sur la population et sur le territoire. La diversité des méthodes d'évaluation résulte ainsi de la variété des interrogations auxquelles elle est confrontée. Évaluer l'efficacité d'une action suppose une comparaison entre les prévisions du projet et les réalisations de l'action. L'efficacité et la cohérence font référence à l'analyse de la consommation des moyens et à l'étude du processus stratégique et institutionnel selon lequel ils ont été consommés. La pertinence et la cohérence découlent de la confrontation, en termes de demande et d'offre, des besoins identifiés et mesurés aux services recensés sur le territoire selon des typologies différenciant les populations. L'évaluation de l'impact implique la référence à une documentation socio-économique contextuelle statistique et spatiale. Elle met en œuvre des moyens d'analyse et de représentation appropriés. Les indicateurs constituent eux-mêmes les outils de base des techniques d'évaluation. L'information est ainsi le principal outil d'évaluation du développement territorial.

La gestion de projet, et l'évaluation qui s'intègre progressivement à la conduite des projets au fur et à mesure des progrès de la participation, permettent de préciser les principes méthodologiques de l'intelligence territoriale dont nous pouvons isoler plusieurs mots clés : prévision, complexité, efficacité, efficience, pertinence, cohérence, impact, indicateurs.

## **2.6. L'accessibilité aux technologies de la société de l'information et à l'information.**

Le concept d'intelligence territoriale se fonde d'abord sur le fait que la dissémination des technologies de l'information, la production et l'édition des informations numériques constituent à présent les forces motrices du développement économique et social à l'échelle mondiale. Le développement territorial doit maintenant intégrer la diffusion des technologies de la société de l'information, la production et l'édition de l'information numérique comme des activités à développer, en tant que secteur d'activité susceptible de dynamiser l'ensemble des activités. Notons qu'il ne s'agit pas seulement de construire des infrastructures, ce qui est indispensable, il faut en outre les alimenter avec des contenus, des produits et des services. Les systèmes d'intelligence territoriale ne sont pas seulement des instruments du développement territorial, ils participent aussi au développement territorial en introduisant ou en développant sur les territoires l'usage des technologies de l'information. Que nous les envisagions comme vecteur ou comme outil du développement, l'accessibilité aux technologies informatiques, aux technologies de l'information et de la communication et surtout à l'information



Réseau Européen d'Intelligence Territoriale une réflexion sur l'identification des compétences. Nous en donnons ici un premier aperçu qui est certainement encore incomplet.

### **3.1. Pluridisciplinarité et intersectorialité**

La compréhension des structures et des dynamiques des territoires implique de nombreuses connaissances scientifiques. L'action territoriale concerne tous les secteurs d'activité et d'administration des territoires. Le premier résultat du partenariat, identifié lors des premières évaluations, est une connaissance réciproque plus approfondie des acteurs territoriaux et de leurs compétences. Cette connaissance, structurée par le répertoire édité en ligne, est la condition de l'élargissement du partenariat. Il est fréquent de voir le partenariat passer d'une à plusieurs dizaines d'acteurs.

### **3.2. Informatique conviviale**

La disparité des contextes dans des territoires parfois démunis amène à développer des solutions conviviales, économiques et robustes, aussi bien pour les réseaux de chercheurs, que pour les réseaux partenariaux d'acteurs locaux. Au départ, une fois le guide du diagnostic et le formulaire du répertoire définis, les logiciels de collecte étaient répartis chez les différents partenaires. Les bases étaient regroupées une fois l'an pour la réalisation du diagnostic. Nous avons plus récemment développé la possibilité d'extraire les données conservées dans les dossiers sociaux informatisés. Actuellement, nous expérimentons la collecte en ligne.

### **3.3. Analyse des données**

Dans le domaine territorial, l'importance des données qualitatives et de la pluridisciplinarité a rapidement orienté nos recherches vers les méthodes multidimensionnelles d'analyse des données. L'approche qualitative est décisive pour dégager des profils de besoins et les services appropriés. Elle est complétée par une analyse quantitative pour mesurer les caractéristiques des publics, l'importance des besoins et l'adéquation entre la demande (besoins) et l'offre (services).

La nécessité de conserver en permanence la possibilité de retour au niveau individuel, conduit à l'intégration de la collecte, du stockage et de l'analyse des données et de la visualisation des résultats au sein d'une chaîne de traitement de l'information.

Une caractéristique de cette intégration a été la complémentarité de l'analyse statistique et de l'analyse spatiale dans une logique pluridisciplinaire.

### **3.4. Systèmes d'information en ligne.**

L'importance croissante des contenus d'information par rapport aux médias, oriente l'activité des systèmes d'intelligence territoriale vers la conception des systèmes d'information accessibles en réseau, puis en ligne, proposant à des chercheurs ou à des acteurs locaux des informations territorialisées d'intérêt social, économique, culturel ou scientifique.

Les solutions expérimentées concernent :

- la mutualisation de la production de l'information
- le traitement coopératif des données
- l'accessibilité aux technologies de l'information et à l'information
- la cartographie en ligne

### **3.5. Édition numérique multimédia**

La caractéristique de ces systèmes d'information, sur la base de l'identité territoriale, est la diversité des sources d'information, des disciplines scientifiques impliquées, des secteurs d'activité concernés, des types d'information et des médias. Cette diversité implique une complexité de la chaîne d'édition numérique, contradictoire avec l'objectif d'accessibilité.

### **3.6. Management de projets territoriaux**

La mise en place de systèmes d'intelligence territoriale implique la conception et le développement de nombreux projets territoriaux développés sur des périodes de 3 à 5 années :

- Observatorio Local de Empleo, Huelva (Espagne)
- Réseau des centres d'accueil de l'ACCEM (Espagne)
- Observatoire Optima, Seraing (Belgique)
- Observatoire Odina, Asturias (Espagne)
- Observatoire Integra, Durbuy (Belgique)
- Observatoire Savia, Siguënza (Espagne)
- Observatoire Eugenia (4 régions d'Europe)
- Observatoire d'Ormansag (Hongrie)
- Diagnostic territorial d'Alba-Iulia (Roumanie)
- Diagnostic social de Taizung (Taïwan)

Dans tous les cas un groupe opérationnel constitué de professionnels et de bénévoles représentant des services publics, des associations et des entreprises privées, est constitué. C'est ce groupe qui à la charge de définir les informations et les indicateurs qui constitueront la base de données du système d'intelligence territoriale, généralement désigné comme l'observatoire. Le groupe opérationnel participe à l'analyse des données, à l'interprétation et à l'édition des résultats. Son activité est suivie par un comité de pilotage qui réunit des

responsables institutionnels, des décideurs et des experts. Le comité de pilotage suit, évalue et conseille le groupe opérationnel. Au terme du diagnostic, généralement reconduit sur une base annuelle, des ateliers de réflexion sont constitués. Ces ateliers, constitués d'acteurs, approfondissent les résultats concernant un groupe de public identifié par l'analyse ou une orientation thématique. Les ateliers servent de pépinières aux projets d'action. Ils participent ensuite fréquemment au suivi et à l'évaluation des actions.

### **3.7. Évaluation de l'action locale**

L'origine du processus qui a conduit au développement des systèmes d'intelligence territoriale a été la réalisation et expérimentation d'outils d'évaluation dans le domaine du développement économique et social.

Catalyse a d'abord produit une méthode originale d'évaluation participative des actions locales. De nombreux transferts concernant des thématiques diversifiées ont été réalisés depuis 1994 dans différentes régions d'Europe. Ils ont permis d'expérimenter des outils d'évaluation et d'observation qui facilitent la mobilisation des acteurs locaux, le diagnostic territorial, le suivi de l'insertion des personnes et le choix des indicateurs.

L'acquisition de ces compétences, dont la liste n'est pas close, est le résultat d'un processus d'apprentissage qui s'effectue par la participation des usagers au diagnostic territorial, puis à l'ensemble des fonctions du système d'intelligence territoriale, et par l'évaluation participative des actions. Ce processus est progressif. Nous avons montré [Girardot (2000,a et b) ] que ce processus modifie la fonction de l'expertise. Les experts ont une fonction de transfert de compétences aux acteurs dans le cadre d'un accompagnement à caractère pédagogique. Les universités locales jouent un rôle particulièrement important dans ce transfert, en réalisant temporairement les tâches les plus complexes, en proposant aux acteurs des formations dans le cadre de leurs diplômes ou en organisant des stages spécifiques, et par une activité de conseil et d'évaluation scientifique.

## **CONCLUSION**

L'intelligence territoriale se définit dans le contexte de l'évolution globale de l'économie mondiale qui est à présent liée au développement du secteur de l'information et régulée en fonction de l'éthique du développement durable, dont le principe majeur est la participation.

Elle vise à mobiliser les informations détenues par la communauté territoriale pour améliorer la pertinence, l'efficacité et l'impact des actions de

développement conduites à l'échelle d'un territoire. La participation reste toutefois un principe difficile à mettre en œuvre. Un objectif plus concret est la participation d'un partenariat d'acteurs dans le cadre de la gestion par projet et de l'évaluation des actions.

Dans la société de l'information, les technologies de l'information ne sont pas un simple outil du développement territorial mais son vecteur principal. Le concept d'intelligence territoriale concerne largement les effets et les impacts de la dissémination des technologies de l'information et des contenus numériques d'information sur le développement territorial. Si nous considérons les technologies de l'information sous l'aspect instrumental, l'accessibilité à ces technologies et aux contenus d'information est la condition technique fondamentale de la participation.

L'importance prise par le territoire comme espace d'action, d'une part, et par le projet comme principe de gouvernance, d'autre part, dans le cadre de cette évolution globale confère un intérêt primordial au concept d'intelligence territoriale au niveau instrumental. Territoire et projet impliquent en effet la coopération des acteurs et l'évaluation des projets, dont les réseaux informatiques et les systèmes d'information sont les outils de base. Le développement des technologies de la société de l'information participe à la diffusion des principes politiques du développement durable dont l'intelligence territoriale tire ses principes méthodologiques fondamentaux. Il fournit des outils de diagnostic, d'observation et d'évaluation qui permettent de suivre l'efficacité, l'efficacité, la pertinence, la cohérence et l'impact des actions qui contribuent au développement socio-économique des territoires.

L'intelligence territoriale constitue surtout une aide à l'action, via l'élaboration de projets, la décision, et l'évaluation des actions de développement territorial. Elle désigne avant tout une activité humaine collective, un processus d'apprentissage qui débouche sur l'action. C'est en participant à la réalisation de systèmes d'intelligence territoriale que les acteurs acquièrent les compétences utiles, avec l'accompagnement pédagogique d'experts qui permet un transfert des connaissances expertes aux acteurs territoriaux.

## Bibliographie

- Girardot, J-J. (2003,c), "Concept, method and tools of territorial intelligence", *invited conference in the Social Worker National Training School*, Nantau (Taiwan).
- Girardot, J-J. (2003,b), "The information technologies applied to social sciences. The concept of territorial intelligence", *conference in Tunghai University* (Taiwan).
- Girardot, J-J. (2003,a), "The information technologies applied to social work. Concept, method and tools of territorial intelligence", *international conference on Social Work*, PingTung University (Taiwan).
- Bertacchini, Y., Herbaux, P. (2003), "Mutualisation et intelligence territoriale", *2e Rencontres de Saint-Raphaël "TIC et Territoires : quels développements."*
- Dumas, P. (2003), "Entre la création de contenus et l'intelligence territoriale : la dimension éthique.", *2e Rencontres de Saint-Raphaël "TIC et Territoires : quels développements."*
- Favory, F., Fiches, J.-L., Van der Leeuw, S. (éds.) (2003), *Archéologie et systèmes socio-environnementaux. Études multiscalaires sur la vallée du Rhône dans le programme Archaeomedes*, Paris : CNRS Éditions, 403 p.
- Girardot, J-J. (2000,c), "Principes, Méthodes et outils d'intelligence territoriale. Évaluation participative et observation coopérative", in "*Conhecer melhor para agir melhor*", séminaire européen de la Direction Générale de l'Action Sociale du Portugal, à Evora (mai 2000), Décembre 2000, DGAS, Lisbonne.
- Girardot, J-J. (2000,b), "Transfert technologique et construction des savoirs", colloque "*Multimédia et construction des Savoir*", PUFC, 2000.
- Girardot, J-J. (2000,a), "Pauvreté, Expertise et Action", *Revue Cités "Sociétés sans droits ?"*, n° 1, 2000, PUF, Paris, France
- Favory, F., Girardot, J-J. Nuninger, L., Tourneux, F.P. (1999), *ARCHAEOMEDES II : une étude de la dynamique de l'habitat rural en France Méridionale, dans la longue durée (800 av. J.-C. – 1600 ap. J.-C.)*, *Bulletin de l'Association d'étude du monde rural gallo-romain (AGER)*, n° 9, 1999 : 15-35.