

L'INTELLIGENCE TERRITORIALE DANS UN CONTEXTE DE MANAGEMENT PUBLIC.

Nom & prénom : LAAMRANI EL IDRISSE Safae

Sous la direction de : Pr. TAOUAB Omar

Institution : ENCGK

Avant d'aborder le concept d'intelligence territoriale, nous commencerons par le concept de gouvernance territoriale vu son ancienneté et que l'intelligence territoriale est basée sur le second concept.

Concept flou, pourtant étymologiquement ancien, la notion très en vogue de gouvernance semble aujourd'hui être mobilisée afin de «légitimer de nouveaux rapports entre la politique et l'économie ». Étymologiquement, le mot gouvernance trouve son origine dans la langue française, au XIII^e siècle. Sa signification va ensuite évoluer en fonction, d'une part, des transformations historiques des sociétés qui vont l'employer, mais aussi, d'autre part, de ses migrations transfrontalières, et principalement transatlantiques. Et donc cette notion a changé de l'âge médiéval jusqu'à aujourd'hui.

De nos jours, la gouvernance territoriale est définie comme suit :

Sans que cela soit le fait d'un théoricien ou d'une école particulière, la notion de gouvernance réapparaît à l'intérieur d'un courant de pensée assez hétéroclite au début des années 1990, qui entend redéfinir les

processus classiques de prise de décision en tenant compte de la multipolarité naissante au sein d'un monde en pleine transformation. En fait, avec la chute du mur de Berlin qui symbolisait la fin du monde bipolaire, il semblerait que l'État ait perdu son caractère central dans l'action politique, et ce, dans trois domaines essentiellement : les relations internationales, les régulations économiques et le rapport aux pouvoirs locaux.

Tandis que l'intelligence territoriale peut être définie en tant qu'un :

Concept a été né sur le terrain, et qui n'est qu'une déclinaison de l'intelligence économique. Selon Bernard CARAYON « 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. Adoptant une démarche qui repose sur l'articulation et la mise en œuvre d'une politique d'intelligence économique pour la compétitivité-attractivité, la sécurité et la formation ».

Pourquoi l'intelligence territoriale ?

Le concept d'intelligence territoriale n'a cessé d'évoluer depuis plusieurs décennies, nous nous interrogeons de plus en plus sur la légitimité de l'Etat et de son rôle qui se voit en changement continu. Ainsi, l'État ne serait pas seulement cette abstraction chargée de maintenir l'ordre, de faire respecter les lois et d'administrer les affaires publiques. Au-delà de la supposée moralité objective qu'il incarnerait (WEIL, 1966), il joue également un rôle important dans le jeu économique. Les questions touchant au rôle et à place de l'État continuent d'alimenter les débats.

Dans une logique de crises et de risques, plusieurs systèmes d'intelligence territoriale ont été conçus au fil des années, ce concept veille principalement à respecter les principes du développement durable, qui est l'objectif primordial de la gouvernance des territoires, en favorisant la participation des acteurs locaux, et au-delà, celle de la communauté territoriale. L'intelligence territoriale s'est principalement nourri des sciences de l'information et de communication et du management des connaissances et a donné une importance sans égal au capital humain et social, et ce, car il fait avancer le processus d'intelligence territoriale.

Les systèmes d'intelligence territoriale mobilisent de nos jours les technologies d'informations et de communications pour la collecte, le regroupement, le partage, l'analyse et l'exploitation coopérative et puis la diffusion, et permettant la prise de décision adéquate aux caractéristiques du territoire en question.

Toutefois, dispose-t-on d'un modèle ou d'un système d'intelligence territoriale unique ? Et étant liées à l'implication des acteurs, quelles sont les procédures démocratiques et modalités qui prévalent dans la gestion collective du territoire ?

Développement conceptuel et théorique de l'IT

Avant d'aborder le sujet d'intelligence territoriale et du développement de ce concept, nous avons choisi tout d'abord de définir le territoire.

Plusieurs définitions ont été attribuées à ce dernier, mais finissent par se chevaucher en le définissant en tant qu'un espace géographique où l'Homme est un acteur au sein du territoire.

Le territoire se définit par ce dont il est capable : un lieu social de proximité se construisant pour concevoir horizons et projets (...) Et le territoire, loin d'être un domaine de repli, est appelé à être un espace de relations et d'ouverture instituant sa cohérence propre et son lien avec le monde. L'effet de proximité (cognitive, institutionnelle, organisationnelle) qui caractérise le territoire aide à créer la confiance et concourt à la visibilité des enjeux, des initiatives et des porteurs (...) Lieu de ressources humaines, il devient donc un site privilégié de constitution du capital social. Par là, il sera la base de la gouvernance de demain (Courlet, 2003).

Après avoir défini le concept de territoire, nous passerons ensuite à celui de gouvernance territoriale avant d'arriver à notre but, qui est, l'intelligence territoriale.

On peut distinguer deux définitions principales de la gouvernance. Pour certains, la gouvernance est un mode de coordination parmi d'autres, les autres pouvant être le marché, la hiérarchie, les États, les associations, ou bien l'ordre politique, les régimes de citoyenneté, ou bien encore le pluralisme, le corporatisme, l'État-Nation. Dans cette perspective, la gouvernance est un mode de coordination apparu pour pallier les défaillances des autres modes, mais qui ne modifie pas totalement l'action publique.

Pour d'autres chercheurs, la gouvernance est un mode de décision politique radicalement nouveau qui correspond à un brouillage des frontières entre la sphère publique et l'espace privé, à une atténuation des phénomènes de hiérarchie et à un État qui n'est plus qu'un acteur parmi d'autres. Dans cette perspective, l'apparition des processus de gouvernance ne correspond plus seulement à une innovation sémantique, ni même à un enrichissement de l'action publique, à ce qu'on pourrait qualifier d'adaptation incrémentale, mais à une transformation de celle-ci dans son ensemble.

Si l'on retient cette seconde définition, il n'est plus possible d'appliquer le terme de gouvernance à des époques anciennes tant il est lié à une situation historique donnée. La gouvernance correspond non plus à un mode de coordination parmi d'autres, mais à un ensemble de systèmes d'intelligence territoriale qui permettent l'action collective dans une situation donnée de recomposition de l'État et de l'action publique.

Les premières définitions, données en 2000 et 2001, affirment le lien entre la connaissance et l'action, lien caractéristique de la société de la connaissance, dans le développement des territoires. Elles indiquent l'intérêt des technologies de l'information et de la communication et de l'implication des praticiens dans le processus d'observation et dans l'interprétation des résultats, pour que la connaissance soit utile pour l'action.

«L'intelligence territoriale est un moyen pour les chercheurs, pour les acteurs et pour la communauté territoriale d'acquérir une meilleure connaissance du territoire, mais également de mieux maîtriser son développement. L'appropriation des technologies de l'information et de la communication, et de l'information elle-même, est une étape indispensable pour que les acteurs entrent dans un processus d'apprentissage qui leur permettra d'agir de façon pertinente et efficiente. L'intelligence territoriale est notamment utile pour aider les acteurs territoriaux à projeter, définir, animer et évaluer les politiques et les actions de développement territorial durable.» (GIRARDOT 2000)

«L'intelligence territoriale met les technologies de l'information au service du développement durable des territoires dans la société de la connaissance en respectant les principes de la gouvernance démocratique : participation, approche intégrée et partenariat » (GIRARDOT 2001)

Ces deux premières définitions, établissent clairement le lien entre l'intelligence territoriale et le développement durable. Elles rompent avec l'intelligence économique par un objectif plus ambitieux que le business: le développement durable caractérisé par la pluralité des objectifs économiques, sociaux et environnementaux.

Une nouvelle définition de l'intelligence territoriale a été précisée en 2002 avec la volonté de proposer un projet de recherche qui reste cependant en lien avec l'action : « *Le concept d'intelligence territoriale désigne l'ensemble des connaissances pluridisciplinaires qui, d'une part, contribue à la compréhension des structures et des dynamiques territoriales et, de l'autre, ambitionne d'être un instrument au service des acteurs du développement durable des territoires* » (GIRARDOT 2002)

Cette définition est venue dans le but de mettre en accord l'intelligence territoriale avec la société de connaissance, dans laquelle on renforce l'intégration entre la connaissance et action afin que la connaissance stimule l'innovation et alimente l'action. Dans la logique du développement durable, l'intelligence territoriale sollicite l'ensemble des connaissances pluridisciplinaires dans les domaines de la connaissance des territoires, de la gouvernance territoriale et de l'ingénierie territoriale.

L'intelligence territoriale au carrefour des différentes théories

Trois grandes théories peuvent être évoquées au sujet de l'intelligence territoriale :

La théorie de convention

La théorie des conventions se caractérise par sa capacité à " rendre compte de plusieurs situations économiques caractérisées par l'interaction durable entre acteurs... et du comportement de l'acteur dans des situations d'interaction notamment productive " (De Montmorillon, 1999). Un ensemble de chercheurs s'accorde à penser que la théorie des conventions est efficace pour décrire le fonctionnement des organisations et pour diagnostiquer ou expliquer certains problèmes que rencontrent des organisations concrètes (Batifoulier et De Larquier, 2001). Pour Romelaer également (1999), la théorie des conventions présente " *de nombreux apports intéressant à la fois l'organisation et l'individu* ". Un de ses apports notables, selon Gomez (1997), est le souci de développer un modèle universel qui puisse servir à expliquer le marché et l'organisation, l'institution et l'entrepreneur, la rationalisation explicite et implicite, la gestion de la qualité et les relations clients, le gouvernement de l'entreprise et l'organisation, les aspects politiques et sociétaux de l'organisation. Le centre en est " *la convention d'effort* " (Gomez, 1997). La théorie des organisations se focalise donc sur un mode de gouvernance bien précis des organisations, celui des modes de coordination.

Selon Gomez (1994), la théorie des conventions apparaît au final comme particulièrement adaptée pour décrire au

niveau local les efforts de pilotage d'un changement prenant pour appui le contexte de la qualité : " *se focaliser sur la seule qualité, c'est prendre le résultat comme déterminant, sans tenir compte des conditions de sa production. Les manuels courants de gestion de la qualité font comme s'il y avait une universalité des normes qualitatives, plutôt que de considérer que la qualité est un construit et que, par conséquent, sa modification est elle-même un construit* ".

La convention est donc, selon plusieurs travaux en économie, sociologie et gestion, une règle particulière qui coordonne les comportements. Cette convention présente trois caractéristiques :

- L'arbitraire : La convention est arbitraire au sens où il existe d'autres possibilités pour se coordonner. Le fait de ne pas avoir conscience d'adopter une solution particulière suspend l'explicitation des missions d'agir quand la coordination est réussie.
- Le vague de la définition : Même si l'on peut parfois en donner une énonciation explicite, il n'existe pas de formulation officielle, ou consacrée, de la convention. La connaissance éventuelle de son histoire est sans effet sur son application.
- L'absence de menaces explicites de sanctions : la convention n'a pas besoin d'être soutenue par des menaces explicites de sanctions en cas de non-respect, mais l'existence d'une menace

implicite de sanctions est envisageable.

La théorie des conventions a l'ambition de construire une économie politique qui tente de concilier efficacité, justice sociale et démocratie, autrement dit une économie qui soit une science à la fois morale et politique.

Théorie des jeux et rôle des acteurs

La théorie des jeux porte sur l'étude de situations dans lesquelles des joueurs (individus, entreprises, Etats etc.) interagissent dans un environnement d'interdépendance stratégique. Un jeu est la représentation formelle de cette situation.

Certains théoriciens, tels que J. F. NASH et J. C. HARSANYI, ont cherché à définir des procédures d'arbitrage ou de marchandage sur l'ensemble de négociation, soit en s'appuyant sur des considérations de symétrie, d'invariance, de stabilité (plus ou moins fondées sur un certain désir d'équité), soit en s'efforçant de tenir compte de certains postulats de rationalité et des moyens de marchandage dont disposent les joueurs, en particulier de leurs possibilités mutuelles de menaces (ce qui peut imposer une délicate comparaison interindividuelle des utilités). D'autres théoriciens, comme Von NEUMANN et MORGENSTERN, préfèrent s'en tenir à mettre en évidence le rôle privilégié de l'ensemble de négociation, ou de certains ensembles d'imputations qui y sont inclus, sans aller jusqu'à privilégier un résultat déterminé: cette dernière sélection, dépendant des aptitudes relatives des joueurs au marchandage, est alors

considérée comme relevant de la psychologie plus que de l'analyse mathématique.

Plusieurs modèles ont été conçus pour représenter les jeux de lutte et coopération, parmi ces modèles nous pouvons trouver :

- Le modèle de NASH

Ce modèle décrit un résultat stable lorsque les personnes ou institutions font des choix rationnels en se basant sur la manière dont ils pensent que les autres agiront. Dans un équilibre de Nash, nul n'est en mesure d'améliorer sa propre situation en changeant de stratégie : chaque joueur fait de son mieux, même si cela ne signifie pas que le résultat sera optimal pour la société. S'aidant de grandes formules mathématiques élégantes, John Nash démontre que chaque "jeu" avec un nombre donné de joueurs, disposant chacun d'un nombre donné d'options, atteindrait au moins une fois cet équilibre.

L'équilibre de Nash n'aurait pas atteint son statut actuel sans quelques améliorations de l'idée originale. D'abord, dans de nombreuses situations, plusieurs équilibres de Nash sont possibles. Les conducteurs choisissent de quel côté de la route conduire par rapport au comportement des autres conducteurs, et les résultats sont très différents selon l'endroit où ils vivent ; ils conduisent à gauche en Grande-Bretagne, mais à droite en Amérique. À la grande déception des économistes qui se piquent d'algèbre, comprendre la stratégie exige une connaissance des normes sociales et des habitudes. Seul, le théorème de Nash ne suffit pas.

- Le modèle de Von NEUMANN et MORGENSTERN

L'ouvrage de von Neumann et Morgenstern (Theory of games and economic behavior [1947]) est une tentative pour renouer avec le principe de maximisation de l'utilité espérée. Notons que cette tentative de vNM se démarque de la perspective de Bernoulli sous plusieurs aspects VNM proposent une axiomatique de décision, ce que ne fait pas Bernoulli. La fonction d'utilité de Bernoulli concernait le cas certain alors que celle de vNM est relative aux situations de risque au sens défini plus haut.

La théorie d'utilité espérée repose sur cinq axiomes : la réflexivité, la complétude, la transitivité, la continuité, l'indépendance. Les trois premiers axiomes permettent de s'assurer que l'ensemble de préférences associé à un agent forme un *ordre*. L'axiome de continuité est une condition technique qui permet de représenter cet ordre de préférences par une fonction d'utilité. Enfin, l'axiome d'indépendance (parfois appelé « sure-thing principle » à la suite de Savage) est une propriété fondamentale qui garantit que l'on peut représenter les préférences de l'agent par une fonction d'utilité correspondant à la somme pondérée des utilités associées à chaque état du monde.

La théorie de prise de décision

On peut distinguer plusieurs types de modèles de prise de décision au sein de l'organisation :

- Le modèle du décideur individuel rationnel

Ce modèle est sans histoire et sans épaisseur sociale, de la théorie économique néoclassique (homo oeconomicus) et de la théorie des jeux. Au sein d'une entreprise, la rationalité substantive dans ce modèle est compatible avec les situations d'incertitude et de risque via le critère de décision retenu (Maximisation de l'espérance mathématique minimax...etc). Le processus de décision est logique et linéaire. Toutes les conséquences, pour chaque stratégie possible, sont identifiées et évaluées. La solution choisie est optimale.

L'homo oeconomicus est considéré comme rationnel :

- Il a des préférences (il préfère les pommes aux poires) et peut les ordonner. Ainsi s'il préfère les pommes aux poires et les poires aux bananes, alors il préférera les pommes aux bananes. C'est la transitivité.
- Il est capable de maximiser sa satisfaction en utilisant au mieux ses ressources : il maximisera son utilité (et non pas son profit). La notion d'utilité s'assimile fréquemment en économie à la notion de bien-être. Ainsi la somme des utilités des individus d'une société est considérée comme le bien-être social.
- Il sait analyser et anticiper le mieux possible la situation et les événements du monde qui l'entoure afin de prendre

les décisions permettant cette maximisation.

- Le modèle organisationnel de rationalité illimitée plus réaliste

Ce modèle part du principe qu'il est impossible aux acteurs de maximiser leur 'utilité' car :

- Il est difficile de traiter l'incertitude,
- L'information disponible est imparfaite,
- Les acteurs ont des capacités de traitement de l'information limitées,
- Les acteurs sont en situations d'interdépendance stratégique.

Ainsi, la décision ne sera pas « parfaite », elle sera juste satisfaisante. Elle sera le résultat de l'exploration, par un parcours séquentiel, d'un nombre limité d'alternatives au sein de l'ensemble des alternatives possibles.

« Un agent recherche, non pas l'action qui donne le meilleur résultat dans des conditions données, mais une action qui conduit à un résultat jugé satisfaisant, relativement à un certain niveau d'aspiration ». (Herbert Simon - 1957).

- Le modèle de décision de type politique

Ce modèle reconnaît que les décideurs peuvent avoir leurs propres projets, avec des besoins et des perceptions propres, par conséquent, le processus de décision devient :

- Un cycle de marchandage et de négociation entre les décideurs ;

- Basé sur des informations incomplètes, déformées ou cachées par les décideurs pour réaliser leurs propres projets. Ce modèle est une bonne représentation de la façon dont le monde réel fonctionne et peut aider à résoudre des conflits. Son inconvénient est que la bonne décision n'est pas nécessairement celle qui sera choisie par les décideurs. De plus, il est possible qu'elle ne fasse que différer les conflits. Le processus de négociation peut être confus, il peut être soumis à la pression d'intérêts privés, on peut réaliser après coup que les informations fournies étaient volontairement déformées. Tout ceci risque d'être préjudiciable à l'apprentissage collectif.

Les outils d'aide à la décision comprennent notamment les « arbres de décision » et les « Systèmes interactifs d'aide à la décision ».

- Le modèle de la corbeille

Ce modèle est celui de « l'anarchie organisée ». Pour James G. March, une « anarchie organisée » est une organisation qui satisfait aux 4 caractéristiques suivantes :

- Pas d'objectifs vraiment cohérents et partagés par tous
- Un processus de production peu matériel
- La majeure partie du personnel intervient soit directement auprès des « clients » de l'organisation sans qu'il soit possible et réaliste d'assumer une

supervision constante des tâches effectuées

- Les membres participent de façon intermittente et plus ou moins active aux différentes prises de décision qui affectent l'ensemble de l'organisation. Dans une anarchie organisée, la prise de décision répond au modèle de la corbeille.

Les décisions naissent de la rencontre entre :

- Un flux de problèmes
- Un flux de solutions
- Un flux de participants
- Un flux d'occasions de choisir. La prise de décision est assimilée à une corbeille, dans laquelle les décideurs se déchargent des questions, des solutions et des problèmes au fur et à mesure qu'ils apparaissent. Ils ne sont pas nécessairement reliés les uns aux autres et attendent d'être traités.

Ainsi, les solutions attendent que les problèmes correspondants émergent, les questions attendent la bonne réponse. C'est la concordance fortuite entre une question et une réponse, entre une solution et un problème qui offre l'opportunité de prendre une décision.

Cette coïncidence se présente à un moment donné, imprévu. Les décideurs saisissent alors cette opportunité.

On peut ainsi prendre des décisions par inadvertance ou en déplaçant un problème pour

qu'il coïncide avec une solution, mais rarement au cours d'un processus de résolution de problème planifié et délibéré.

Le mérite de ce modèle est de ne pas surestimer la rationalité des décideurs. Il peut aussi conduire à l'échec : dans les limites du temps alloué à la mission de l'équipe, il peut arriver que problèmes et solutions ne coïncident pas.

- Le modèle de la "hiérarchie des effets"

Selon ce modèle, très utilisé dans l'étude du comportement des consommateurs, une décision est prise après trois phases successives :

- Une première phase 'cognitive' : le consommateur s'informe sur le produit et recherche des informations pour mieux le connaître,
- Ensuite, entre en jeu une phase 'affective' : le consommateur apprécie

(ou non) le produit et structure ses préférences,

- Enfin, lors de la dernière phase 'conative', le consommateur, convaincu par le produit, l'achète.

Les composantes cognitive, affective et conative sont, selon les circonstances, plus ou moins indépendantes les unes des autres et se combinent pour donner :

- Des 'décideurs cognitifs', qui prennent leur décisions rationnellement sur la base des informations objectives à leur disposition,
- Des 'décideurs affectifs' qui privilégient les sentiments aux faits objectifs,
- Des 'décideurs mixtes' qui accordent une importance élevée aux deux composantes cognitive et affective.

Bibliographie :

Ludovic François, Intelligence territoriale : l'intelligence économique appliquée au territoire, Editions TEC & DOC, 2008

Jean Jacques Girardot, intelligence territoriale et participation, 3^{ème} rencontre « TIC et territoires : quels développements ? » de Lille, Mai 2004, Article N°161

Maud Pelissier et Isabelle Pubourdin, l'intelligence économique, Lavoisier 2009/4 (Vol 5)

JOHN L. CAMPBELL, J. Rogers HOLLINGSWORTH et LEON N. LINBERG, Governance of the American Economy, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

BRUNO JOBERT, « La régulation politique : le point de vue d'un politiste », in JACQUES COMMAILLE ET BRUNO JOBERT (sous la dir.), Les métamorphoses de la régulation politique, Paris, LGDJ, coll. « Droit et Société », 1998.

BEATE KOHLER-KOCH ET RAINER EISING (eds.), The Transformation of Governance in the European Union, London, ROUTLEDGE, 1999.

Lamiaa Bouzoubaa, gouvernance et stratégies territoriales : le rôle des acteurs dans la gestion de leur territoire, Présentée et soutenue le : 14/12/2009

Philip SELZNICK, TVA and THE GRASS ROOTS. A Study in the Sociology of Formal Organization, Berkeley, University of California Press, 1949.

Raymond BOUDON et François BOURRICAUD, Dictionnaire critique de la sociologie, Paris, PUF, 2000, p. 617.

Jocelyne HUSSER, La théorie des conventions : quelle logique organisationnelle ?, Vie & sciences de l'entreprise, 2009/2 (N° 182).

Abdelhakim HAMMOUDI, Les apports de la théorie des jeux au management stratégique

STRATEGOR (2004), Politique générale de l'entreprise. Stratégie, structure, décision, identité, Dunod, [3ème édition, Paris.

John G. Kemeny, Oskar Morgenstern and Gerald L. Thompson, A Generalization of the von Neumann Model of an Expanding Economy, Econometrica Vol. 24, No. 2 (Apr., 1956).

Philippe Mongin, Modèle rationnel ou modèle économique de la rationalité ?, Revue économique, 1984.

Webographie :

<http://www.developpement-local.info/Qu-est-ce-que-l-intelligence-territoriale-A-propos-d-un-article-de-Jean-Jacques-Girardot.html>

http://www.foadmooc.auf.org/IMG/pdf/420BIntelligence_territoriale_territoire_et_definitions-II.pdf

<https://www.lenouveleconomiste.fr/la-theorie-des-jeux-et-lequilibre-de-nash-31766/>

<https://rationalitelimitee.wordpress.com/2013/06/02/rationalite-et-theorie-de-lutilite-esperee/>

http://www.jstor.org/stable/1905746?seq=1#page_scan_tab_contents

<https://www.petite-entreprise.net/P-2079-136-G1-les-trois-types-de-modeles-de-prises-de-decision-au-sein-d-une-entreprise.html>

<http://www.cedip.developpement-durable.gouv.fr/les-differents-modeles-de-prise-de-decision-a17.html>

<https://www.tgr.gov.ma/wps/wcm/connect/ffaa4736-ade2-42c3-be4e-99c5757107ff/Rapport+introductif+du+TGR+colloque+de+septembre+2015+vf+-11-9-2015.pdf?MOD=AJPERES>

<https://www.finances.gov.ma/Docs/2016/DAAG/AL%20Maliya%20N%C2%B059.pdf>