

La chaîne d'ingénierie territoriale, vers un ingenium territorial ?

Laurent Trognon, Sylvie Lardon, Mathieu Payre

► **To cite this version:**

Laurent Trognon, Sylvie Lardon, Mathieu Payre. La chaîne d'ingénierie territoriale, vers un ingenium territorial?. 1ère Conférence Intercontinentale d'Intelligence Territoriale "Interdisciplinarité dans l'aménagement et développement des territoires", Oct 2011, Gatineau, Canada. pp.13. halshs-00961005

HAL Id: halshs-00961005

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00961005>

Submitted on 28 May 2014

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

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

LA CHAÎNE D'INGÉNIERIE TERRITORIALE, VERS UN INGENIUM TERRITORIAL ?

Laurent TROGNON

Ingénieur de recherche/AgroParisTech-Engref, UMR Métafort, Clermont-Ferrand, France

Sylvie LARDON

Professeure et chercheuse/Inra SAD, AgroParisTech-Engref, UMR Métafort, Clermont-Ferrand, France

Mathieu PAYRE

Intervenant/ADIT - Société Nationale d'Intelligence Stratégique, Strasbourg, France

Summary:

The territorial engineering chain: towards a territorial ingenium ?

This paper will present the results of a research project (co-financed by INRA, Cemagref, and the Conseils Régionaux Auvergne and Rhône-Alpes) led by a multi-disciplinary team as part of the research program Pour et Sur le Développement Régional (For and on regional development) (2008–2011). It is supported by a strong partnership among players and researchers, including the Agence de Développement des Territoires d'Auvergne and the Centre de Ressources de Développement Rural en Rhône-Alpes.

Three main results will be presented. They stem from work done in France, but previous research in Abitibi-Témiscamingue (Quebec) indicates that they could shed light on issues elsewhere. The first result extends the most recent bibliographic work (Dayan et al., 2011; Barthe and Trognon, 2011; Janin et al. 2011) on the social origins of the concepts of engineering and intelligence as applied to territorial issues. From the point of view of managing territorial development, their complementarity is studied and new conceptual developments are advanced (building on Crozier and Friedberg, March, Morin and Lemoigne, Weick). The goal is to show that beyond developments in the field, theoretical models and paradigms have contributed to developing both a conceptual construction of these ideas and a true territorial entity.

The second result presents the concept of the territorial engineering chain (Lardon, 2011). It enriches it by illustrating it with a case study and by showing that it is central to the coordination of engineering and intelligence and to the collective construction of the meaning of the territory. In this way, it also forms the hub of territorial ingenium (according to Vico, cited by Morin 2008 :1903).

Finally, we can learn a few lessons from these results in terms of proposing training for stakeholders in territorial development.

Résumé:

Cette communication vise à présenter des résultats du projet de recherche (co-financé par l'Inra, le Cemagref et les Conseils régionaux Auvergne et Rhône-Alpes) qui est conduit par une équipe pluridisciplinaire dans le cadre du programme de recherche Pour et Sur le Développement Régional (2008-2011), et repose sur un partenariat acteurs-chercheurs fort qui implique notamment l'Agence de Développement des Territoires d'Auvergne et le Centre de Ressources de Développement Rural en Rhône-Alpes.

Trois principaux résultats sont présentés. Ils sont issus de travaux menés en France, mais des travaux antérieurs, en Abitibi-Témiscamingue (Québec), nous laissent penser qu'ils pourraient éclairer les problématiques d'autres territoires. Le premier résultat consiste en un enrichissement des travaux bibliographiques les plus récents (Dayan et al., 2011 ; Barthe et Trognon, 2011 ; Janin et al. 2011) sur la socio-génèse des notions d'ingénierie et d'intelligence appliquées aux questions de territoire. Dans une perspective de management au service du développement territorial, leur complémentarité est étudiée, de nouveaux éclairages conceptuels (mobilisation de Crozier et Friedberg, March, Morin et Lemoigne, Weick) sont mobilisés pour montrer qu'au-delà de ce qui se construit en direct sur le terrain, les modèles théoriques et paradigmes ont contribué, d'une part, à la construction conceptuelle de ces notions, et, d'autre part, dans le même temps, à l'émergence d'une véritable entité territoire.

Le second résultat présente la notion de chaîne d'ingénierie territoriale (Lardon, 2011) et l'enrichit en l'illustrant d'une étude de cas et en montrant qu'elle est au cœur de la coordination du système d'action du combinat ingénierie-intelligence, et de la construction collective du sens du territoire se faisant, constituant en cela le siège de l'ingenium de l'entité territoire (selon Vico, cité par Morin 2008 :1903).

Enfin, de ces résultats nous tirons quelques enseignements en termes de proposition de formation des acteurs du développement territorial.

INTRODUCTION

Ce papier privilégie l'entrée ingénierie territoriale (IT) à celle d'intelligence territoriale (*it*) qui selon nos observations l'englobe. Il s'inscrit dans la session B3- Nouveaux modèles pour la gouvernance territoriale car l'idée de chaîne d'ingénierie territoriale (CIT) que nous proposons est pensée comme un outil au service de la gouvernance territoriale. Son but est de formaliser et d'illustrer la notion de CIT comme chaîne d'acteurs réunis dans une dynamique de projet pour comprendre où se joue la gouvernance et accompagner la construction du territoire.

Cette communication est issue du projet de recherche PSDR IngeTerr Auvergne¹ (Concepts, cadres et pratiques de l'ingénierie territoriale). Ce papier traite tout d'abord d'ingénierie territoriale, qu'il positionne entre conception de projets et gestion des ressources humaines. Puis il cerne les liens entre ingénierie et intelligence territoriales, avant de présenter deux études de cas dont l'analyse illustre l'articulation et l'importance de concevoir celle-ci en termes de CIT.

L'INGENIERIE TERRITORIALE : ENTRE CONCEPTION DE PROJETS ET GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

L'ingénierie territoriale a émergé progressivement à la fois dans le champ de l'action et dans celui de la recherche et est originellement liée aux questions de formation des acteurs, du fait des nouvelles compétences et connaissances à produire. Sa sociogenèse et son cadre conceptuel actuel posent la question de sa mise en œuvre dans les territoires.

Sociogenèse

Les travaux relatifs à la genèse de l'ingénierie du développement territorial (IDT) sont peu nombreux et récents. Landel (2007), Janin *et al.* (2009), Lardon (2009), Piveteau (2010), Barthe *et al.* (2011), Lardon (2011) et Trognon (2011) s'attachent à montrer ses différentes facettes : l'évolution des pratiques institutionnelles et le processus de rationalisation et de technicisation au regard de la territorialisation des politiques publiques ; la dimension originelle d'ingéniosité et de bricolage des acteurs locaux dans l'IDT ; son caractère d'institution, c'est-à-dire de « construit

culturel, technique, social [...], un point de passage obligé, une norme d'action, autant qu'un instrument de l'action » (Piveteau, 2010) ; la question constante de la construction des métiers (et la reconnaissance professionnelle associée) et le besoin de nouvelles compétences ; la nécessaire coordination de la dynamique collective appelée par le souhait et l'injonction de « faire ensemble », qui associe, dès leur émergence, IT et CIT et fait de l'intelligence territoriale la capacité cognitive du territoire.

Bien que ses prémices soient identifiées dans les années 60, la notion d'ingénierie du développement territorial apparaît « officiellement » en France en 2003 (CIADT², 2003 ; Landel, 2007) et une première définition est proposée par le CODIRDU³ en 2004 « *ensemble des savoir-faire professionnels dont ont besoin les collectivités publiques et les acteurs locaux pour conduire le développement territorial ou l'aménagement durable des territoires* ». Son émergence est à considérer au regard de la construction de la notion de développement territorial, laquelle est née de la dynamique de décentralisation et de l'instauration de la logique de projet dans le management public. Cela s'est alors traduit par un lent glissement d'une ingénierie d'État positiviste, toute puissante et portée par des grands corps d'État à une ingénierie du développement territorial (IDT) plus constructiviste, toujours en construction et devant faire sa place, et portée par des acteurs aux facettes multiples et aux métiers flous.

Trois principales étapes, que nous résumons ci-après, se distinguent dans cette construction en France (Trognon, 2011). La première, les linéaments (60-90) est celle de l'émergence, dans un pays centralisé dont l'aménagement est pensé et conduit par des grands corps d'ingénieurs d'État, de dynamiques et d'une culture de développement local (idée de « vivre et travailler au pays ») que les lois de décentralisation viendront consolider et stimuler. Avec elles, État, collectivités locales et nouvelles structures territoriales (EPCI⁴, pays) commencent à se partager des missions territoriales allant de l'appui au développement économique à la mise en œuvre de politiques sociales, culturelles, environnementales. Avec ces missions, se développent des compétences spécifiques et les métiers du développement local se professionnalisent tant en matière d'urbanisme que de ruralité. Le processus d'élargissement de la Communauté européenne est également d'une

¹ Bibliographie et études de cas utilisés proviennent du projet de recherche IngeTerr dans le cadre du « programme de recherche PSDR Auvergne 2007-2011, financé par l'INRA, le CEMAGREF et le Conseil Régional d'Auvergne ». <https://psdr-auvergne.cemagref.fr/9-projets/ingeterr>

² Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire

³ Comité des directeurs pour le développement urbain

⁴ Etablissements publics de coopération intercommunale

grande influence dans la mesure où il est accompagné par une nouvelle politique de développement non plus fondée sur une approche descendante via des investissements dans les infrastructures mais par la stimulation du potentiel local endogène grâce à l'association des acteurs locaux. Les principes de partenariat et de participation sont en effet expérimentés dès 1985 lors des programmes régionaux européens intégrés, « l'objectif étant de garantir l'appropriation et la transparence des interventions ».

Le deuxième temps, entre 1990 et 2003, aboutit à l'usage « officiel » de l'expression IT. Cette période est marquée par une série de lois qui construisent une nouvelle architecture territoriale par redéploiement des actions de l'État, confortent les principes du zonage issus des mécanismes européens, promeuvent le management par objectif et la contractualisation et instaurent le principe fédérateur de *projet de territoire*. La notion d'ingénierie devient progressivement une appellation générique bien qu'elle englobe des ingénieries distinctes dans leurs missions, leurs niveaux d'action et d'implication dans les projets qui les mobilisent, et les personnels qu'elles mobilisent. Les formations professionnalisantes, universitaires et grandes écoles se développent pleinement. Le tournant de cette période est la prise de conscience d'un besoin de mutualisation de ces ressources d'ingénierie sur un territoire ; le CIADT de 2003 propose l'organisation d'une « plate-forme d'ingénierie territoriale » animée par la DATAR⁵ et consacre ainsi l'expression ingénierie territoriale. L'un des buts de cette plate-forme était l'organisation de rapprochements entre acteurs et chercheurs dans le cadre de travaux de recherche-formation-action. Elle est formalisée dans le cadre de la formation AgroParisTech-ENGREF⁶ « Développement local et aménagement des territoires » à Clermont-Ferrand (Lardon *et al.*, 2007 ; Lardon, 2009).

Le troisième temps, depuis 2003, est celui du déploiement face à de nouveaux défis. Tout d'abord, l'intégration des principes du développement durable dans les politiques publiques enjoint les acteurs de l'IT à prendre en compte : le management des hommes, des ressources et des territoires ; l'action multipartenariale avec le recours aux coordinations d'acteurs publics et privés ; l'anticipation des changements à travers une prise en compte des

effets engendrés par les choix présents de développement. L'exigence d'innovation dans le développement, l'encouragement à la compétitivité ou encore à l'excellence apparaissent également comme de nouveaux attributs pour qualifier les politiques de développement territorial. Par ailleurs, la recomposition des cadres territoriaux à travers le renforcement des intercommunalités et la généralisation de nouveaux dispositifs d'intervention privilégiant la capacité d'expertise et de réactivité des territoires impliquent que les acteurs locaux soient en mesure de concevoir, mettre en œuvre et gérer leur propre projet de développement, en adéquation avec les besoins de leurs territoires et les exigences de leurs partenaires financiers. Dans un mouvement de fond de rétraction des fonctions d'appui des services de l'État et d'intervention plus sélective des collectivités départementales et régionales dans le financement de l'ingénierie de développement, les territoires sont confrontés à un devoir d'inventivité et d'intelligence collectives pour bâtir des systèmes d'appui adaptés à leur mode de développement. Les métiers de l'IT, flous, apparaissent comme nouveaux, en construction permanente et requérant des nouveaux outils et méthodes. Les acteurs expérimentent et se rapprochent des chercheurs, pour qui l'IT devient un objet de recherche (cas du projet IngeTerr). L'ingénierie territoriale n'est plus seulement de la « matière grise », c'est aussi selon Lardon et Pin (2007) « *l'ensemble des concepts, méthodes, outils et dispositifs mis à disposition des acteurs des territoires, pour accompagner la conception, la réalisation et l'évaluation des projets de territoire. Cela concerne non seulement les acteurs du développement local, élus, habitants et animateurs locaux, mais aussi l'ensemble des acteurs confrontés aux enjeux du développement territorial* ». Poussant la démarche de conceptualisation, ces auteurs proposent l'idée de « *chaîne de l'ingénierie territoriale* » afin de cerner plus exhaustivement l'ensemble des intervenants (prescripteurs, centres de ressources, bureaux d'études et consultants, services techniques de l'État et des collectivités territoriales, chercheurs et formateurs) et surtout l'importance et la force du réseau qu'ils forment.

Schéma global de l'ingénierie territoriale : deux points de vue à articuler

L'ingénierie territoriale comme espace de débat entre acteurs et chercheurs fait apparaître deux points de vue, ceux de la recherche et de l'action. Peu consensuels, ils demandent à être co-construits.

⁵ Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

⁶ Il est à noter que V. Piveteau, directeur de l'ENGREF à Clermont-Ferrand, sera délégué à la DATAR à partir de 2003. Il relate son parcours d'acteur et de chercheur de l'IT dans (Piveteau, 2010).

a) Point de vue des chercheurs

La notion d'ingénierie territoriale apparaît ainsi conceptualisée dès son origine par les chercheurs. Il s'agissait bien d'une ingénierie au sens des sciences de l'ingénieur, pour concevoir des dispositifs de production de connaissances scientifiques (comprendre les processus) et de connaissances pour l'action (mettre en œuvre). Et celle-ci concernait donc l'ensemble des acteurs impliqués dans les projets de développement des territoires (Lardon *et al.*, 2007). L'accent était mis sur ce que V. Piveteau (2010) nomme la « boîte à outils » au service de l'action publique, mais aussi ce qu'il nomme le système d'acteurs qui est sous-jacent à ces différents savoirs et savoir-faire. Ce point de vue essentiellement de chercheurs (Figure 1, partie haute) nourrissait leurs questionnements :

- concernant l'action :
 - i) comprendre ce qui se passe dans la conduite des projets de territoire et concevoir des dispositifs de production de connaissances avec la participation des acteurs ;
 - ii) formaliser la CIT comme « la façon dont les acteurs s'organisent, à quels moments et selon quelles modalités » (Lardon, 2010) ;
 - iii) penser le management de cette CIT (Trognon, 2011) ;
- concernant les concepts : sociogenèse du concept d'IT et liens avec l'intelligence territoriale (Janin *et al.*, 2009, Trognon *et al.*, 2010, 2011, Piveteau, 2010);
- concernant la formation : il s'agit de formaliser les nouvelles compétences des acteurs du développement territorial (Barthe, 2007, 2011, Lardon, 2009).

b) Point de vue des acteurs institutionnels

Dans le même temps, les acteurs institutionnels ont développé leurs propres points de vue, parfois accompagnés par des chercheurs-acteurs comme Janin ou Grasset (2009) qui s'intéressaient à l'intelligence territoriale, aux observatoires et aux connaissances à produire (Figure 1, partie basse).

Le tableau croisé des attentes des acteurs institutionnels (CRDR⁷ et ARDTA⁸) vis-à-vis des chercheurs partenaires du projet IngeTerr (Tableau 1) montre un décalage entre les attentes, qui est source de confusions. On a l'impression de parler de la même chose car on utilise les mêmes mots,

⁷ Centre de Ressources de Développement régional (Rhône-Alpes)

⁸ Agence Régionale de Développement Territoires d'Auvergne

mais d'un point de vue différent. Ainsi, les acteurs institutionnels s'intéressaient aux porteurs de projets, les chercheurs à tous les acteurs. Les acteurs institutionnels voulaient répondre aux besoins qui remontaient du terrain, les chercheurs d'abord comprendre ce qui était en train de se passer. Les acteurs institutionnels voulaient des réponses opérationnelles pour la gestion de leurs ressources humaines, les chercheurs voulaient formaliser les modalités de construction de nouvelles compétences et leur inscription dans des trajectoires professionnelles.

Figure Erreur ! Il n'y a pas de texte répondant à ce style dans ce document.-1: **Modèle conceptuel de l'ingénierie territoriale et de ses interactions dans l'action – Articulation des points de vue des chercheurs et des acteurs institutionnels**

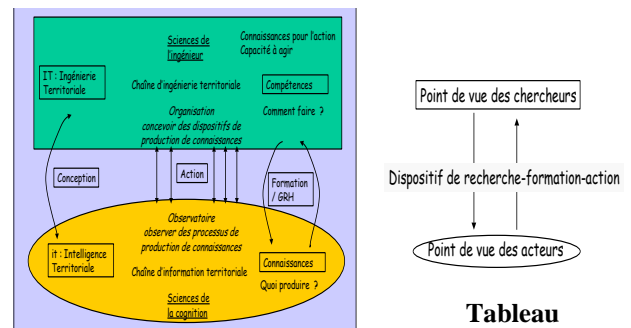


Tableau Erreur ! Il n'y a pas de texte répondant à ce style dans ce document.-1: **Attentes des acteurs institutionnels et des chercheurs du projet IngeTerr (extraits)**

Attente des acteurs vis-à-vis de la recherche	Produits de valorisation proposés par les acteurs institutionnels	Questions de recherche	Décalage entre les attentes
Ingénierie des projets de développement territorial - documents d'éclairage des situations d'IT	- méthode et cahier des charges de l'appui méthodologique - référentiels de formation - outil d'aide à la décision pour le financement	Qu'est-ce que l'IT ? Quelle chaîne d'IT ?	Décalage entre les attentes des acteurs et les questions de recherche : il faut d'abord comprendre avant d'agir !
Compétences attendues - liste des compétences des porteurs de projets - grille d'appariement entre besoins et compétences, offre et demande	- référentiels de formations pour les agents de développement et les acteurs porteurs des projets	Quelles sont les compétences des acteurs du développement territorial ?	Décalage entre l'analyse des compétences pour la GRH des acteurs institutionnels pour l'ensemble des acteurs de l'IT (y compris les acteurs institutionnels)

Ainsi, le projet IngéTerr a montré que l'ingénierie territoriale était à l'interface entre la recherche, l'action et la formation et concernait l'ensemble des acteurs impliqués dans le développement territorial⁹. Concepts, méthodes, outils et dispositifs relèvent d'interactions entre ces différents champs et constituent en quelque sorte cette *institution* (Piveteau, 2010), avec des rapports de pouvoir et de prise de décision par les parties-prenantes.

⁹ Le rapport scientifique final du projet IngeTerr Auvergne a été publié au début de 2012 (<https://psdr-auvergne.cemagref.fr/documents/revue-dauvergne/Revue%20Auvergne%20Nb0602-603b.pdf>).

LA CHAÎNE D'IT COMME LIEN ENTRE INGENIERIE ET INTELLIGENCE TERRITORIALES

La notion d'*it* n'est pas sans équivoques. Aussi, avant de décrire ses rapports avec l'ingénierie, il convient d'en cerner les acceptions. Nous verrons alors comment l'idée d'*ingenium* et l'objet CIT peuvent les articuler aux plans conceptuel et opérationnel.

Notion d'intelligence territoriale

On s'aperçoit d'une intelligence à l'œuvre parce qu'elle permet – trivialement dit – de résoudre un problème. Simon (1991 :101) note qu'il y a compréhension « *si le système a construit une représentation que la résolution du problème peut utiliser pour trouver une réponse* ». La littérature montre que *comprendre* nécessite recueil et traitements de l'information mais aussi mobilisation de celle-ci. L'intelligence, comme l'action de comprendre qu'elle réalise, est donc affaire d'informations et de connaissances problématisées en vue de la résolution de problèmes. En outre, ce que l'on nomme généralement intelligence, s'observe aussi dans la capacité à formuler le problème à résoudre.

Un exercice de rétro-translation français-anglais incite à une certaine vigilance quant à la traduction en français de textes relatifs à l'intelligence au sens anglo-saxon. L'intelligence-*cleverness* renvoie à la capacité d'appréhender et d'agir sur la réalité. L'intelligence-*intelligence* exprime « *la représentation finalisée de ce que l'on se fait d'une situation* » (Simon, 1991 :24). Ces différences se retrouvent dans les deux acceptions « d'intelligence territoriale », en français (Pelissier, 2009). La première, l'« intelligence économique territoriale » est ancrée dans une problématique de stratégie compétitive en environnement concurrentiel. Elle se structure principalement dans une logique descendante dans une perspective de management de l'espace national, d'attractivité territoriale et d'appui aux entreprises. Elle s'illustre notamment par l'élaboration des pôles de compétitivité ou d'excellence rurale. C'est une application territoriale de l'intelligence économique définie comme « *l'ensemble des actions coordonnées de recherche, de traitement et de distribution, en vue de son exploitation, de l'information utile aux acteurs économiques* » (Martre, 1994). Le cas ADIT (encart 1) en donne une illustration.

La seconde, prenant racine dans les préceptes du développement local, procède d'une approche ascendante qui postule un développement endogène et des logiques de coordinations ne se réduisant pas à celles du marché ou de régulation étatique. Capacité d'apprentissage collectif, collaboration et adhésion autour de projets locaux, constitution d'une connaissance collective sont au cœur de ce

dispositif de gouvernance territoriale. Dans ce sens « *On peut considérer l'intelligence territoriale comme un processus informationnel et anthropologique, régulier et continu, initié par des acteurs locaux physiquement présents et/ou distants qui s'approprient les ressources d'un espace en mobilisant puis en transformant l'énergie du système territorial en capacité de projet. De ce fait, l'intelligence territoriale peut être assimilée à la territorialité qui résulte du phénomène d'appropriation des ressources d'un territoire puis aux transferts des compétences entre des catégories d'acteurs locaux de culture différente.* » (Bertacchini, 2004). Approches distinctes sur de nombreux plans, ces deux acceptions partagent cependant une préoccupation commune pour la production, la diffusion, la valorisation et la capitalisation de l'information/connaissance. Du diagnostic à la prise de décision, leurs apports tant méthodologiques que techniques sont complémentaires dans une perspective de développement territorial. Celui-ci étant « *une organisation à construire par de l'information en reliant des acteurs publics et privés, engagés dans une dynamique de projet sur un territoire* » (Datar, 1998 :68). Le cas ARDTA (encart 2) en donne une illustration. On notera que cette seconde acception que l'on pourrait qualifier « d'intelligence du territoire » prend pleinement sens dès lors que l'on considère celui-ci comme une entité qui prétend se penser et penser son action d'une manière projective.

Ingénierie et intelligence : différences et complémentarités

Ingénierie et Intelligence territoriales étant souvent et confusément synonymes, nous suggérons ici quelques pistes pour les distinguer... et les rassembler au service d'une science du territoire et des acteurs du développement territorial.

Frébault (2004) considère ainsi que « *le concept d'ingénierie territoriale appelle la mobilisation coordonnée de compétences diverses d'ingénierie publique et privée autour de projets territoriaux, soit de "l'intelligence des territoires"* ». Janin et Grasset (2009) vont dans le même sens en considérant que « *le contenu de l'ingénierie territoriale serait la production, mobilisation, mutualisation de connaissances pour aider les acteurs dans la compréhension de leur territoire et les aider dans l'action et la décision* ». Cependant la notion d'intelligence territoriale se construit par ailleurs dans une visée universaliste : Girardot (2010) la pose comme « *la science dont l'objet est le développement durable des territoires et dont le sujet est la communauté territoriale* ». Cette définition comme celle d'ingénierie territoriale proposée en 2007 par Lardon et Pin ont tendance à s'englober réciproquement.

Les études de cas suivantes, comme les observations que chacun peut faire, illustrent la problématique de l'éparpillement et de la parcellisation de l'information. Cette parcellisation requiert, selon la théorie des systèmes (Simon, 1991), une articulation en fonction des besoins. Pouvoir élaborer une représentation d'une situation concrète (afin d'agir) nécessite cette articulation, une certaine mise en commun de ces informations pour former une connaissance problématisée de la situation. Pour décrire cela, nous privilégions la notion **d'intelligence territoriale**. Pour ce qui concerne la conception des processus et des dispositifs visant à la collecte, la mutualisation, le traitement de ces informations, l'accompagnement de celles-ci dans les circuits de décision, de mise en œuvre et d'adaptation des choix et d'évaluation de ceux-ci, nous privilégions la notion **d'ingénierie territoriale**. Alors que l'intelligence est affaire de connaissances, l'ingénierie est affaire d'action et de compétences qui « agissent » sur la connaissance.

La chaîne d'ingénierie territoriale comme siège de l'ingenium territorial

Pour nombre de constructivistes, la notion d'*ingenium* n'est pas inconnue (Le Moigne, 1996). Avec l'*ingenium*, notion empruntée à Vico, il ne s'agit plus seulement de comprendre mais de concevoir. L'*ingenium* est cette faculté humaine qui constitue à la fois l'intelligence (esprit qui se manifeste sous la forme de capacité de synthèse) et l'ingéniosité créative, l'ingénierie. Où s'arrête l'intelligence ? Où commence l'ingénierie ? Il est bien difficile de trancher. Aussi la mobilisation de la notion d'*ingenium* pour les questions de développement territorial constituerait une excellente synthèse des concepts mobilisés mais aussi une opportunité de rapprochement des équipes qui les ont développés.

La chaîne d'ingénierie territoriale (CIT) comme un réseau d'acteurs qui concourent au développement territorial serait le siège de cet *ingenium*. Plus précisément, il s'agit d'une chaîne de valeur qui repose sur l'articulation et la contribution de divers acteurs socio-économiques réunis par un projet territorial de développement et partageant, à un moment donné ou sur toute la durée du projet, des moyens (humains, techniques, financiers). En tant que réseau activé d'acteurs coordonnés dans une dynamique de projet de territoire, dont la production est le territoire lui-même, la CIT combine les deux formes d'intelligence territoriale (intelligence économique territoriale et intelligence du territoire). Ainsi, par métaphore, l'intelligence territoriale apparaît comme la capacité cognitive du territoire (Trognon, 2011) ; la connaissance parcellaire portée par les acteurs du territoire est ainsi articulée, activée, etc., grâce à l'émergence d'une CIT.

ILLUSTRATIONS ET ENSEIGNEMENTS DE DEUX ETUDES DE CAS

Etude de cas 1: ADIT

Définition d'un plan d'actions économique - Analyse des dynamiques sectorielles et projet de développement

Fin 2008, une grande Communauté urbaine française (CU) a engagé l'élaboration de sa stratégie de développement économique. Volonté politique orientant les actions de la CU pour les dix prochaines années, elle a souhaité que ce projet soit co-construit et partagé par l'ensemble des acteurs économiques du territoire.

Se proposant de définir une nouvelle ambition économique renforçant sa dimension européenne et internationale, un diagnostic préparatoire réalisé par les services de la CU et répondant aux orientations politiques définies par les élus a permis de dégager quatre principales thématiques de travail (marketing territorial, dynamiques sectorielles, territorialisation de l'offre économique, et tissu entrepreneurial)

L'agglomération a souhaité approfondir chacune de ces thématiques par groupe de travail (GT) pour construire un plan d'actions partagé proposant des priorités et des actions concrètes. Cette volonté de gouvernance économique élargie a poussé l'agglomération à faire appel à des outils d'intelligence territoriale (IT). Dans ce sens, l'IT est entendue comme une capacité d'intelligence collective mobilisable sur un territoire, résultat d'une démarche collective favorisant le transfert organisé des compétences entre les acteurs locaux.

C'est pourquoi la CU a sollicité deux assistances à maîtrise d'ouvrage, dont celle de l'Adit¹⁰. L'Adit est une société d'intelligence stratégique qui réalise des missions de conseil et d'aide à la décision pour le développement durable des territoires. À destination des collectivités territoriales, des pôles de compétitivité ou encore des administrations centrales et services déconcentrés de l'État, son activité porte sur la conduite d'études stratégiques : réalisation de

¹⁰ L'Adit a été créée en mai 1992 par décret, sous la forme d'un Établissement public à caractère industriel et commercial pour doter la France d'un outil de veille technologique internationale (collecte, synthèse et diffusion notamment via le réseau des conseillers scientifiques et techniques des Ambassades de France à l'étranger). Avec l'émergence en France du concept d'Intelligence économique, l'Adit devient une société anonyme (dont l'État est unique actionnaire), réorganise ses activités et crée un pôle dédié à Intelligence Territoriale. En 2010, l'Adit est privatisée, l'État conservant 35% de son capital.

diagnostics de territoire, définition de scénarii prospectifs, mise en place de plans d'actions ou de stratégies de veille, etc.

Dans le cadre de ce marché, l'Adit a eu pour mission d'analyser et de prioriser les axes de développement sectoriel en mobilisant les partenaires économiques. Elle a piloté la démarche du GT portant sur le thème « Dynamiques sectorielles et projet de développement ». Sur proposition de la CU, le GT a été constitué de 35 personnes représentant les acteurs économiques du territoire : collectivités, services déconcentrés des ministères de l'économie et de la recherche, organismes de recherche, universités et centres de formation, chambres consulaires, pôles de compétitivité, agence d'urbanisme, représentants d'entreprises et syndicats, etc. Celui-ci s'est réuni à cinq reprises entre février et septembre 2009, suivant la méthodologie proposée par l'Adit : 1) Identification d'opportunités de développement économique ; 2) Définition d'une grille de critères pour la hiérarchisation des opportunités ; 3) Analyse et hiérarchisation des propositions d'opportunités ; 4) Choix des secteurs clés ; 5) Plan d'actions.

La première étape a constitué à dresser une liste de propositions d'opportunités (secteurs, sous-secteurs, niches,...). Celle-ci a été constituée en tirant profit des compétences collectives des acteurs et de leur connaissance approfondie du terrain. Parallèlement, l'Adit a mené ses propres investigations à partir des éléments de diagnostic existants (études et rapports disponibles ou notes sectorielles du Conseil régional, Chambre consulaires, pôles de compétitivité,...) et par la réalisation d'une veille prospective internationale. Ainsi, 28 propositions de secteurs ou sous-secteurs d'activités ont été listées et classées en cinq grands secteurs d'activités. Puis cette liste a été discutée, reformulée et validée lors d'un GT.

La seconde étape a constitué à définir un ensemble de critères d'évaluation objectifs permettant de hiérarchiser les différentes propositions identifiées afin de pouvoir, *in fine*, sélectionner parmi celles-ci des secteurs-clés de développement pour l'agglomération. Ainsi, un ensemble de critères intrinsèques et extrinsèques au territoire a été proposé par l'Adit et ont été amendés, complétés et pondérés par le GT. Sur proposition de l'Adit, une méthode de notation a aussi été adoptée. Cela a permis de mesurer l'intérêt stratégique pour le territoire des 28 propositions/opportunités retenues.

C'est sur cette base que quatre grands secteurs prioritaires, rassemblant par typologie les opportunités les plus stratégiques, ont été retenus lors d'un GT et validés lors d'un séminaire de synthèse politique.

Une fois ces secteurs-clés déterminés, la dernière étape a consisté en la construction de plans d'actions sectoriels. Ceux-ci ont été élaborés en s'appuyant sur des experts locaux. Quatre groupes de travail « plan d'actions sectoriel » ont été formés, constitués chacun d'une quinzaine de spécialistes et leaders d'opinion locaux, compétents dans le secteur-clé considéré. Ces derniers ont discuté et validé une proposition de plan d'action construite par l'Adit, en lien avec les services de la CU, à partir d'un *benchmark* international.

Part importante de sa stratégie économique à l'horizon 2020, les secteurs-clés de développement de la CU et les plans d'actions co-construits par les acteurs économiques du territoire ont servi à la diffusion de la feuille de route stratégique d'orientation politique.

Étude de cas 2: ARDTA

Organiser et activer une connaissance encadrée au service de l'action territoriale

L'Agence de développement des territoires d'Auvergne (ARDTA) est l'une des trois agences de marketing territorial de la région Auvergne. Tandis que l'ARDE¹¹ est tournée vers les entreprises et le CRDT¹² vers le tourisme, le domaine de l'ARDTA est l'accueil de nouvelles populations.

Pour réaliser sa mission, cette agence d'une vingtaine de personnes met en réseau et appuie près de 250 agents de développement répartis sur 4 départements, 1310 communes, 105 communautés de communes et 19 pays (un total de 26 000 km² et 1,34 M d'habitants). Elle a donc besoin de développer une connaissance précise de son territoire d'action, une connaissance problématisée : quels acteurs de l'ingénierie territoriale ? combien ? où ? avec quelles missions ? impliqués dans quels projets ? à quelle échelle territoriale ? ces moyens humains sont-ils adaptés ? suffisants ? comment améliorer leur action ? comment favoriser les collaborations ? etc. A cette fin, elle entretient une base de données de ces acteurs et enquête ceux-là régulièrement sur leurs besoins de formation (par exemple enquête agents (Seguin *et al.*, 2009), enquête auprès des élus et des communautés de communes en 2011).

Afin de soutenir le développement local des territoires qui composent la région, elle fait de l'appui aux agents, notamment grâce à des formations adaptées qu'elle propose et organise

¹¹ Agence régionale de Développement économique

¹² Comité Régional de Développement Touristique d'Auvergne

elle-même ou sous-traite via des appels d'offres auxquels répondent des structures spécialisées. Par ailleurs, sachant que dans les territoires ruraux les agents sont dispersés, elle favorise les échanges entre eux et le *réseautage*. Les formations, y compris les voyages d'étude, y contribuent significativement. L'ARDTA assure en outre la co-animation du réseau rural dans la région Auvergne (souvent cité pour son dynamisme). Construire des territoires attractifs pour les populations, notamment active, c'est travailler avec les acteurs locaux déjà présents, dynamiser des projets de territoire — y compris par le rapprochement de territoires. C'est aussi un travail de *benchmarking* pour penser le positionnement stratégique de la région et contribuer à la conception et à la valorisation de la marque régionale.

Dans ses missions d'ampleur régionale mais qui doivent s'exercer localement à l'échelon de chacun de ses territoires, l'ARDTA fait figure de pivot, d'animateur global du territoire régional, autrement dit, le référent d'une chaîne d'ingénierie territoriale. Rôle d'interface, de liant, de médiation, de traduction, de motivation, d'adéquateur entre ses partenaires, mais aussi de concepteurs de dispositifs pour assurer le soutien à ses partenaires et la traduction et l'adaptation des politiques régionales. Elle a donc aussi un rôle de centre de ressources et d'aide à l'ingénierie financière et de projet. Toutefois si l'on se détache des facettes directement opérationnelles d'appui à l'ingénierie des territoires, il apparaît dans une analyse plus stratégique qu'elle constitue, en quelque sorte la direction des ressources humaines (DRH) de l'ingénierie territoriale régionale. Certes, son réseau n'épuise pas l'ensemble des acteurs publics ou privés de l'IT, mais concerne une part importante et souvent la plus ancrée dans le local (ce qui n'est pas toujours le cas des agents des services déconcentrés de l'État ou des consultants).

Si l'on reprend les définitions de l'ingénierie, de l'intelligence et de la chaîne ingénierie territoriale, on s'aperçoit que l'ARDTA est au cœur d'une CIT qu'elle anime, voire qu'elle pilote. Et ce, jusqu'à l'action directe auprès des chevilles ouvrières qui en constituent les maillons au sein de chacun des territoires qui composent la région. Chacun des agents et acteurs du territoire (élus y compris) constitue les points de liaison à partir desquels les articulations se construisent et se motivent. Chacun d'eux contribue à la connaissance problématisée du territoire que l'ARDTA va relire et relier afin de se construire une représentation plus large de son territoire d'action et, ce faisant, concevoir les actions à réaliser ou à faire réaliser à une échelle intégrative régionale.

À l'échelon méta de coordination régionale, cette connaissance spécifique du territoire est croisée avec celles issues des deux autres agences

régionales et mobilisée pour la construction des politiques et de l'action publiques régionales. Cette connaissance concrète du terrain est également mobilisée dans les instances où elle a un rôle consultatif, propositionnel, voire décisif (instances relevant de l'échelon Massif central par exemple).

Le cas ADIT illustre bien l'approche économique de l'IT. Celle-ci apparaît en effet, comme l'observe également Gorla (2009), comme la combinaison de moyens et d'objectifs de *knowledge management* et d'intelligence économique pour améliorer les capacités d'un territoire. Cette intelligence y constitue un outil itératif de management des connaissances qui, au fil des projets, permet une meilleure coordination et l'apport d'informations stratégiques toujours plus pertinentes. Toutefois, elle n'est encore considérée que comme un dispositif ponctuel et externalisable d'aide à la décision ou comme un élément de validation collective plus que comme un processus de réelle co-construction. D'une certaine manière, le territoire apparaît plus comme objet (celui dont on va accroître l'attractivité) que sujet.

Le cas ARDTA illustre l'autre acception, celle d'une intelligence du territoire qui se pense et cherche à renforcer ses capacités internes. Il est aussi question de mobilisation de porteurs de connaissances et de construction de représentations problématisées du territoire, mais le territoire s'y perçoit plus comme sujet qu'objet, comme s'il s'éveillait à lui-même. Il importe donc pour lui de structurer, activer, articuler et former les composantes du collectif sur lesquels reposent ses capacités cognitives. Ainsi, ce cas montre comment, dans ce qui apparaît comme une dynamique permanente de construction d'un réseau d'intelligence territoriale, l'agence référente de la CIT agit comme DRH (direction des ressources humaines) de l'IT de son espace d'action.

L'externalisation des ressources d'intelligence exprime la volonté du territoire de disposer d'outils modernes et d'une matière grise hautement spécialisée et expérimentée sans toutefois faire fi des ressources locales. Son internalisation dans le cas ARDTA, sans exclure toutes interventions extérieures (notamment pour la formation), exprime une volonté plus forte d'encastrement et de renforcement de ses ressources propres pour soutenir les dynamiques locales. Le débat internalisation/externalisation est fréquent dans les territoires, notamment les plus petits. Ces cas suggèrent que la combinaison de ces approches est non seulement possible mais doit être pensée. Méthode et recherche explicite de résultats tangibles, d'une part, et accompagnement et animation de réseau d'acteurs, d'autre part, renvoient à des champs distincts : sciences de l'ingénierie (au sens de Simon et Le Moigne) et maïeutique. L'animation commence en amont de

toute émergence de projet (qui rapproche les porteurs de ressources – informations, connaissances, savoirs, savoir-faire, désirs, réseaux, pistes de projets) et se poursuit au-delà et toujours, dès et tant qu'un collectif commence à se penser comme tel. Elle est le liant fondamental sans lequel nuls échanges ni constructions de connaissances collectives ne seraient possibles. Les deux facettes de l'*it* sont donc nécessaires. Le bon équilibre étant à trouver entre le désencastrement social¹³ d'une froide expertise externe et un empirisme dilettante. Mobilisation et articulation des acteurs sont essentielles dans les deux cas et c'est la chaîne qu'elles font émerger qui est porteuse de la connaissance du territoire (notamment) et des compétences d'action qui permettront le développement territorial.

Ainsi malgré leurs différences, ces cas partagent un point commun fort : l'action territoriale nécessite la constitution d'une CIT au service du projet de territoire. Celle-ci permet d'articuler intelligence et ingénierie, connaissance et action, en mutualisant des ressources éparpillées et partielles, et d'où émerge la construction collective du sens¹⁴ au sein d'un territoire. Ils suggèrent de plus la pertinence d'une organisation-organisante de ce dispositif d'intelligence-ingénierie territoriale avec l'identification d'un acteur qui en est l'animateur, voire le pilote. Cela ramène à l'idée d'*ingenium* dont la CIT serait le siège dans l'entité territoire.

Reprenant bibliographie et études de cas, quatre bouquets de compétences auxquels former les acteurs de l'IT peuvent être identifiés : conduite de projets (savoir-faire administratifs -procédures- et techniques) ; observation (observatoires classiques et analyse des dispositifs en cours de construction) ; médiation (entre acteurs des territoires et entre acteurs porteurs de projets et acteurs institutionnels) ; management (des dispositifs et celui de leur articulation sous forme de CIT).

Ce n'est donc pas seulement le métier d'agent de développement qui est à réinventer mais l'ensemble des métiers de l'ingénierie territoriale.

CONCLUSION

Ce papier a permis d'éclairer les notions d'ingénierie, d'intelligence et de chaîne d'ingénierie territoriales. Il a été montré la nécessité de penser l'organisation de la CIT. Les acceptions de la notion d'intelligence territoriales ont été discutées et leur articulation argumentée. Le débat externalisation/internalisation des ressources d'IT et

d'*it* montre la nécessité de le penser dans la coordination de la CIT.

Ce travail identifie quatre ensembles de compétences auxquels former les acteurs de l'IT et suggère de s'interroger sur une véritable gestion des ressources humaines de l'IT. Plus globalement, il défend la thèse que la chaîne d'ingénierie territoriale est au cœur de la coordination du système d'action du combinat ingénierie-intelligence et de la construction collective du sens au sein d'un territoire. En cela elle constitue le siège de l'*ingenium* de l'entité territoire.

BIBLIOGRAPHIE

Barthe, L. et L. Trognon. 2011. «Ingénierie territoriale: des compétences construites au service du développement des territoires». Dans *L'ingénierie de territoire à l'épreuve du développement durable*, sous la dir. de L. Dayan, A. Joyal et S. Lardon, p. 281. Paris: L'Harmattan.

Bertacchini, Y. 2004. *Entre information & processus de communication: l'intelligence territoriale*. Coll. «Les Cahiers du CERHE, 267». Paris: La Sorbonne Nouvelle.

CODIRDU. 2004. *L'ingénierie territoriale, réflexions et propositions*.

Dayan, L., A. Joyal, S. Lardon, Centre national de la fonction publique territoriale (France) et AgroParisTech (Paris France). 2011. *L'ingénierie de territoire à l'épreuve du développement durable*. Paris: L'Harmattan, 281 p.

Frébault, J. 2006. «Comité des directeurs pour le développement». Dans *CODIRDU. Mémoire du CODIRDU 1996-2006: Éléments de bilan et de perspectives*,

Girardot, J.-J. 2010. *L'évolution du concept d'intelligence territoriale dans le cadre de l'action de coordination du réseau européen d'intelligence territoriale*. En ligne: <http://www.intelligence-territoriale.eu>. Consultation le juillet 2010.

Goria, S. 2009. «Intelligence économique: Intelligence territoriale et cabinet de conseils». *Revue internationale d'intelligence économique*, vol. 1.

Janin, C. et É. Grasset. 2009. «Ingénierie, intelligence et culture territoriales : Interrelations dans la construction des territoires». Dans *11^{ème} Colloque Association de science régionale de langue française (ASRDLF)* (Clermont-Ferrand).

Landel, P.A. 2007. «Entre politique publique et action publique: L'ingénierie territoriale». Dans *Critiques de la territorialisation: les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, sous la dir. de A. Faure et E. Negrier, p. 117-122. Paris: L'Harmattan.

¹³ Au sens inverse donc d'*embeddedness* selon Granovetter.

¹⁴ Au sens de Weick, Cf. Vidaillet (2003).

Lardon, S. 2011. «Chaîne d'ingénierie territoriale : diversité des acteurs dans la conduite d'un projet de territoire». Dans *L'ingénierie territoriale à l'épreuve du développement durable*, sous la dir. de L. Dayon, A. Joyal et S. Lardon, p. 145-162. Paris: L'Harmattan.

Lardon, S. 2009. «Former des ingénieurs-projets en développement territorial. Un itinéraire méthodologique pour faciliter la participation des acteurs». Dans *Dynamiques des savoirs, dynamiques des changements*, sous la dir. de P. Béguin et M. Cerf. Toulouse: Édition Octarés.

Lardon, S., P. Moquay et Y. Poss. 2007. *Développement territorial et diagnostic prospectif: Réflexions autour du viaduc de Millau*. Éditions de l'Aube.

Le Moigne, J.-L. 1996. *Les épistémologies constructivistes*. Coll. «Que sais-je?». Paris: Presses universitaires de France.

Le Moigne, J.-L. 1991. «Sciences de l'artificiel, sciences de la conception: Sciences de l'ingénierie, science des systèmes». Dans *Sciences des systèmes: Sciences de l'artificiel*, sous la dir. de H.A. Simon, p. 205-211: Dunod.

Martre, H. 1994. *L'intelligence économique et la stratégie des entreprises*. Coll. «Rapport du Commissariat général du Plan».

Pelissier, M. 2009/2. «Étude sur l'origine et les fondements de l'intelligence territoriale : l'intelligence territoriale comme une simple déclinaison de l'intelligence économique à l'échelle du territoire ?». *Revue internationale d'intelligence économique*, vol. Vol 1, no 2, p. 291-303. En ligne: <http://www.cairn.info/revue-internationale-d-intelligence-economique-2009-2-page-291.htm>.

Piveteau, V. 2010. «L'ingénierie territoriale : pour un parti-pris géographique». ENS Lyon.

Roumequere, P. (dir.). 2004. *Actes des Ateliers du projet territorial* (Châlons-en-Champagne).

Seguin-Callois, F. et P. Guittard. 2009. «Professionnalisation des acteurs du développement des territoires : de l'analyse des besoins à l'élaboration d'outils». *Revue d'Auvergne*, vol. 590-591, p. 313-320.

Simon, H.A. 1991. *Sciences des systèmes: Sciences de l'artificiel*. Dunod.

Trognon, L. 2011. «Penser la chaîne d'ingénierie territoriale». Dans *48ème Colloque ASRDLF* (Schoelcher, 6 au 8 juillet 2011).

Vidaillet, B. 2003. *Le sens de l'action - Karl Weick: sociopsychologie de l'organisation*. Vuibert.