

Le contrat de territoire comme outil de gestion d'une politique publique d'intelligence territoriale : une étude de cas en région Nouvelle-Aquitaine.

Olivier Coussi, Ali Amairia - IAE de Poitiers

Résumé

À la suite de la réforme territoriale de 2016 en France, les régions se sont vues confiées par l'Etat la coordination des actions relatives au développement économique sur leurs territoires. Certaines régions, par leur taille et leur hétérogénéité, ont décidées d'adaptés leurs interventions et leurs actions à l'aide d'une contractualisation avec des territoires infra dont les frontières ne correspondent pas forcément aux limites administratives usuelles. Par ailleurs, la politique publique d'intelligence économique portée originellement en France par l'Etat, suppose d'être relayée et mises en œuvre à une échelle régionale, constituant de fait une nouvelle politique publique à déployer. Nous proposons d'étudier en quoi les « contrats de territoire », déployés par la région Nouvelle-Aquitaine peuvent constituer un dispositif d'intelligence territoriale, à l'aide d'une recherche intervention et l'application d'un cadre d'analyse hybride original associant outil de gestion et dispositif territorial intelligent.

Mots clés : Intelligence territoriale, outil de gestion, étude de cas, intelligence économique

Abstract

Following the 2016 territorial reform in France, the regions were entrusted by the State with the coordination of actions related to economic development in their territories. Some regions, due to their size and heterogeneity, have decided to adapt their interventions and actions through a contractualization with infra territories whose borders do not necessarily correspond to the usual administrative limits. Moreover, the public policy of economic intelligence, originally carried out in France by the State, needs to be relayed and implemented on a regional scale, thus constituting a new public policy to be deployed. We propose to study how the "territorial contracts", deployed by the New Aquitaine region, can constitute a territorial intelligence device, with the help of an intervention research and the application of an original hybrid analysis framework associating management tool and intelligent territorial device.

Keywords: Territorial intelligence, management tool, case study, economic intelligence

1 Introduction

Un évènement tel que la crise de la Covid-19 révèle le caractère vital de l'Intelligence Economique Territoriale (IET) pour un pays et ses territoires, notamment par les dimensions d'anticipation et de prospective qu'elle implique (Régions de France, 2020). Principal interlocuteur des différentes parties prenantes concernées, le Conseil Régional a pour mission, depuis la dernière réforme portée par la loi NOTRE¹, de contribuer au développement économique, social et culturel de la région. Face aux instabilités, aux évolutions quotidiennes et pour répondre aux exigences toujours aussi nombreuses, l'efficacité de la région repose sur une organisation territoriale adaptée. La proximité avec les territoires et les nombreuses compétences, permettent aux différents services administratifs au sein de la collectivité territoriale d'être plus réactifs dans les interventions et la mise en place de projets. Cependant, le « système territoire » évolue en permanence au gré des nouvelles perceptions et de l'évolution des appropriations qui se traduisent par une capacité d'adaptation permanente (Signoret & Moine, 2008). L'économie, l'attractivité, la vie sociale, l'emploi, l'éducation sont autant de sujets d'importance dépendant de la bonne maîtrise et de la connaissance de son espace. La maîtrise de la connaissance régionale, mission de l'IET, devient ainsi l'objectif principal.

Le développement économique d'une région s'appuie par ailleurs sur une vision globale du territoire. Le territoire national Français a récemment évolué suite à la fusion des régions en passant de 22 à 18 régions. La gestion n'est plus la même, et les exigences sont importantes. Les services régionaux doivent comprendre et maîtriser différents sujets pour satisfaire une multiplicité d'acteurs à différentes échelles infrarégionales. Au-delà d'une vision économique avec le soutien aux entreprises via des actions en Intelligence Economique (IE), ou la volonté de mettre en place des projets locaux pour le développement durable en Intelligence Territoriale (IT), de nouvelles problématiques apparaissent. En effet, l'environnement, les crises sanitaires ou encore la concurrence de plus en plus rude, sont de nouveaux défis sociétaux. De ce fait, les différentes régions Françaises ne considèrent plus un seul aspect, mais prônent un développement global équilibré où les deux approches IE et IT convergent, et il convient donc dorénavant de parler d'Intelligence Economique Territoriale.

Il existe différents dispositifs et outils qui peuvent être mobilisés dans le cadre du déploiement d'une politique publique régionale d'IET afin de contribuer au développement économique et social

¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

d'une région. La politique contractuelle est un outil régional indispensable utilisé par plusieurs régions en France disposant d'une faible visibilité territoriale de leurs politiques (Doré, 2014). C'est d'une certaine manière, une marque de légitimité et d'efficacité faisant de ces « contrats de territoires », une institution dans le champ politique régional Français. La mise en place de contrats entre le conseil régional et le territoire infrarégional est donc un moyen de se rapprocher et d'instaurer une autre forme de relation plus vertueuse. Par exemple, la politique contractuelle de la région Nouvelle-Aquitaine avec ses territoires infra mise en place depuis la fusion des régions, a un fonctionnement singulier dans son élaboration et sa mise en place ; l'information et sa transformation en connaissance actionnable étant un élément très important et central tout au long du processus de contractualisation. En cela, la place et le rôle qu'une telle politique peut prendre dans un dispositif régional d'IET est un sujet de recherche d'importance.

Nous essayons alors de déterminer **en quoi le « contrat de territoire » est-il un outil du dispositif public d'Intelligence Economique Territoriale ?**

L'objectif de cette recherche est donc d'observer au travers d'un cadre d'analyse hybride le rôle de cette politique contractuelle comme outil de management territorial, d'ingénierie territoriale ainsi que de proximité. Après avoir contextualisé notre recherche et plus particulièrement notre objet d'étude, nous présentons dans une seconde partie les deux cadres théoriques que nous proposons d'hybrider afin de répondre à la question de recherche : le dispositif territorial intelligent (Marcon & Moinet, 2006) et l'outil de gestion (Hatchuel & Weil, 1992). Nous présentons ensuite les résultats d'une recherche-intervention conduite en région Nouvelle-Aquitaine pour finalement discuter ces derniers et donner en conclusion les perspectives induites par cette recherche.

2 Contextualisation de la recherche

Nous présentons dans les sections suivantes des éléments de contextualisation de cette recherche en expliquant la place de l'entité administrative région dans le développement des territoires, ce qu'est une politique publique d'intelligence économique sur le territoire et enfin ce qui caractériserait l'efficacité d'une politique publique régionale.

2.1 La région au centre du territoire

Le conseil régional est l'acteur central du territoire, capable de mobiliser des ressources financières, des compétences, et d'entraîner les autres acteurs régionaux, publics comme privés (Bauquet, 2021).

Une proximité grandissante garantie une plus-value dans le soutien aux territoires car les pouvoirs publics sont soucieux de coconstruire des savoirs avec les acteurs locaux (Kustos, 2020) ; certains voyant dans l'échelon régional l'institution la plus pertinente pour garder une cohérence avec les compétences en matière économique et d'aménagement du territoire attribuées par les textes (Carayon, 2003). Mais le conseil régional est au centre d'un système complexe, composé de divers objets qui communiquent entre eux (parties prenantes), et qu'il faut par conséquent étudier dans un seul ensemble pour le comprendre. Alors que le monde évolue très rapidement et que l'avenir est incertain, il y a de plus en plus d'exigences relevées par l'identification de nombreuses instabilités (technologiques, sécuritaires, économiques, politiques, environnementales et sanitaires) qui concernent tous les acteurs. Qu'elles soient naturelles ou provoquées, ces incertitudes imposent inévitablement une adaptation face à la déstabilisation des organisations qui doivent en conséquence revoir leur management. La crise sanitaire du Covid-19 fourmille d'exemples imposant une réactivité et un changement de cap rapide (Racouchot, 2020) et ce d'autant plus lorsqu'il s'agit d'une institution publique comme un conseil régional qui a le devoir de gérer les besoins qui eux-aussi évoluent en parallèle.

Les Régions ont en France de plus en plus de pouvoirs mais aussi des devoirs de responsabilités. Un cap a ainsi été franchi en ce sens avec la loi NOTRÉ qui attribue ce rôle élargi aux conseils régionaux qui confie de nouvelles capacités aux régions en redéfinissent les compétences attribuées à chaque collectivité territoriale. Il s'agit du troisième volet de la réforme des territoires après la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, et la loi relative à la délimitation des régions de 2015. Principal interlocuteur, le conseil régional a pour mission la bonne gestion de son territoire. En effet, selon Dupont (2018), il n'y a pas de territoire condamné, il n'y a que des territoires sans projets. La proximité avec les espaces et les nouvelles compétences permettent aux différents services d'être plus réactifs dans les interventions et la mise en place de projets. Selon Coussi (2019), la loi NOTRÉ de 2015 ouvre des perspectives intéressantes et confère une légitimité aux collectivités en matière d'Intelligence Economique Territoriale. En effet, les régions se doivent d'être au centre du développement économique de leur territoire confirmant en cela que le territoire est aujourd'hui au cœur des préoccupations des scientifiques, des politiques, mais également des acteurs économiques (Moine, 2006). Cependant, pour y arriver, il faut comprendre son territoire, c'est-à-dire connaître son territoire, ses parties prenantes, ses besoins ; chaque région ayant besoin d'une connaissance précise de son territoire (Bouba-Olga, 2018). Plus

elle va connaître ses territoires, ce qui implique forcément une grande proximité, plus l'institution régionale va comprendre les enjeux et besoins. La maîtrise de l'information territoriale en est donc la clé. Les conseils régionaux repensent progressivement leurs capacités d'actions car bon nombre des déterminants essentiels de la performance économique se situent au niveau régional (Porter, 2003). Cette compréhension doit être fondée sur une maîtrise informationnelle afin d'éclairer les différentes décisions stratégiques et les politiques publiques.

2.2 L'Intelligence Economique en région

La Région contrairement à l'Etat possède une proximité supplémentaire avec son territoire et ses acteurs. De fait, elle a accès à de l'information quantitative mais aussi qualitative apportant une valeur ajoutée aux diagnostics et analyses. Toute institution n'a pas ce même degré de proximité et à ce titre, le rôle des chargés de missions territoriaux est très important en faisant la médiation entre la connaissance qu'ils ont du terrain et des acteurs, et la volonté institutionnelle du conseil régional et des services, dans une relation de transmission d'informations tacites et explicites. Or, l'information est aujourd'hui une ressource stratégique pour l'entreprise et sa compétitivité mais aussi pour le territoire et son développement (Pelissier, 2009). L'institution régionale participe à la déclinaison de la politique d'IE sur les territoires en étant l'intermédiaire entre les directives de l'état et les besoins des acteurs rejoignant en ce sens le constat qu'une bonne politique d'intelligence territoriale devrait être la rencontre entre une approche descendante et une approche ascendante (Coussi, Moinet, & Krupicka, 2014). Principal interlocuteur, le conseil régional a pour mission de contribuer au développement économique, social et culturel de la région par une bonne gestion de son territoire. La proximité avec les espaces et les nouvelles compétences permettent aux différents services d'être plus réactifs dans les interventions et la mise en place de projets. L'échelon régional semble permettre une action plus efficace que celle de l'état.

Les services régionaux bénéficient d'une proximité essentielle pour mieux comprendre les enjeux et les acteurs. Le contact, les rencontres régulières, la co-construction d'actions et de projets avec les territoires renforcent ce lien. Plus il y a de la proximité et des échanges, et plus la confiance en l'administration sera solide et durable. Les régions sont devenues des lieux politiques, où commencent à se croiser, au cœur de l'action publique, l'horizontalité de la vie sociale et la verticalité d'une administration dirigée par un élu (Bauquet, 2021). Les conseils régionaux français possèdent donc tous les atouts pour appliquer une politique nationale d'Intelligence Economique,

et promouvoir une mise en œuvre spécifique d'Intelligence de l'économie territoriale (Carayon, 2003.) Tout comme elle peut agir à destination des acteurs, elle peut aussi faire remonter à l'Etat des informations importantes. Contribuant aux échanges et à la collaboration, ce processus d'aller-retour entre le terrain (territoire) et l'Etat, peut favoriser une meilleure prise de décision à chaque échelon ; proximité pour une meilleure réactivité, agilité et adaptation.

2.3 L'efficacité de l'action publique régionale par une meilleure connaissance

Les collectivités territoriales et les administrations jouent un rôle essentiel dans l'optimisation des flux d'information (Martre, 1994), passage obligatoire pour connaître et favoriser l'attractivité de nos territoires et, à l'échelle régional, le conseil régional est le principal pouvoir organisateur des territoires (Fourquet, 2019) en permettant une dimension plus opérationnelle de l'IE (Régions de France, 2020). Par ailleurs, un territoire doit se forger un imaginaire collectif permettant de catalyser les énergies dans la même direction (Dou, 2019). Les différentes régions de France ont compris au travers des enjeux actuels qu'ils doivent mettre en place une politique plus sensée (Dou, 2019). Les exigences du territoire, les instabilités et surtout les inégalités qui peuvent exister sont des facteurs déterminants à considérer pour maîtriser le territoire et le comprendre. Ce doit être un processus collectif qui implique la participation de multiples agents, l'intégration de sources d'information externes avec les connaissances internes des agents territoriaux avec un accent mis sur la collaboration (García-Madurga, Grilló-Méndez, & Esteban-Navarro, 2020). De plus, les différentes lois de décentralisation attribuent progressivement plus de devoirs aux collectivités qu'elles doivent en conséquence assumer.

Les réponses attendues doivent être aussi précises qu'adaptées aux demandes car « *la Politique contractuelle et ses objectifs a été revus depuis loi NOTRE* » [CF-2. Poit]. Le travail sur l'information est donc essentiel. Pour cela, une région doit capitaliser sur ce qui est actuellement fait en termes de recherche en augmentant le volume des informations disponibles sur les territoires. La qualité et le traitement de l'information étant évidemment l'objectif principal. Le lien avec l'Intelligence Economique Territoriale se fait donc tout naturellement car l'efficacité d'une Région repose sur une organisation territoriale adaptée et partagée (Carayon, 2003) que l'institution doit mettre en place. En matière d'IET, le hasard n'existe pas (Fourquet, 2019), elle représente une culture, des méthodes et des outils pour les Régions (Régions de France, 2020) véritable trait d'union entre IE, territoire et espace (Torra, 2013). Or l'information et les outils informationnels

sont désormais les yeux et la source de la stratégie, la colonne vertébrale (Harfouche et al., 2021) et la maîtrise de l'information permet de faire face aux instabilités que multiples tout comme elle permet de satisfaire les acteurs du territoire : comprendre pour mieux agir et non seulement réagir. C'est dans cet objectif que la Région Nouvelle-Aquitaine a décidé de mettre en œuvre une Politique contractuelle coconstruite avec les acteurs des territoires. Elle s'engage ainsi à aménager et développer durablement tous les territoires, avec un équilibre entre compétitivité et cohésion². L'organisation et la maîtrise sont très importante car l'IET représente une culture, des méthodes et des outils pour les Régions (Régions de France, 2020). C'est le trait d'union entre l'IE, le territoire et l'espace (Torra, 2013). Pour cela, le conseil régional a un rôle essentiel. La proximité et la relation avec les différents espaces du territoire permettent aux services une réactivité et une agilité dans le développement et le soutien de projets. En Intelligence Economique Territoriale, le hasard n'existe pas (Fourquet, 2019). Il est donc essentiel de s'appuyer sur une stratégie méthodique et des dispositifs performants. Pour cela, le conseil régional se dote de dispositifs formalisés permettant l'action organisée (David, 1996).

3 Cadres théoriques

Nous présentons dans les sections qui suivent un cadre d'analyse qui hybride les caractéristiques d'un dispositif territorial intelligent (Marcon & Moinet, 2006), et le concept d'outil de gestion (Hatchuel & Weil, 1992) considérés comme des cadres d'analyse complémentaires à la bonne compréhension et caractérisation d'une nouvelle politique publique contractuelle.

3.1 Le dispositif territorial intelligent

Les conseils régionaux sont des acteurs centraux d'une politique publique d'IE. Ils bénéficient d'une position stratégique intéressante entre l'état et les territoires dont ils ont la charge. Les politiques et dispositifs peuvent donc bénéficier de ces relations afin de garantir un développement adapté et intelligent. L'Intelligence Economique Territoriale est la traduction de la Politique Publique d'Intelligence Economique (PPIE) sur l'ensemble des territoires français. Elle constitue une démarche territoriale travaillant à favoriser l'attractivité et la compétitivité du territoire sur lequel elle est mise en œuvre. L'objectif premier est de consolider et d'optimiser les atouts de tout agent économique d'un territoire, en l'occurrence les Régions, comme les entreprises implantées

² <https://www.nouvelle-aquitaine.fr/actualites/politique-contractuelle-agir-pour-tous-les-territoires>

sur leurs territoires (Régions de France, 2020). Cette politique constitue pour les acteurs du territoire un outil d'aide à la décision leur permettant d'adapter leurs stratégies et leurs actions aux spécificités de l'environnement (Lebrument & Rochette, 2020).

L'IET constitue un cadre structurant idéal pour amorcer une dynamique territoriale maîtrisée (Lebrument & Rochette, 2020) au travers de ces deux démarches. L'objectif poursuivi est de construire des politiques, des savoir-faire et des innovations qui in fine feront du territoire concerné un centre de compétences ou un élément clé de la compétitivité des entreprises qui s'y établissent. Elle vise ainsi à renforcer le capital immatériel du territoire et des acteurs économiques qui y sont implantés ainsi que la création de valeur ajoutée lors de la mise en œuvre de la stratégie territoriale (Moinet & Coussi, 2014). L'IET caractérise une démarche territoriale travaillant à favoriser l'attractivité et la compétitivité du territoire sur lequel elle est mise en œuvre. Une PPIE a comme finalité le développement global équilibré de la région où les deux approches IE et IT sont prises en compte. Elle repose sur des pratiques systématiques de circulation et de partage d'informations utiles pour en tirer le plus grand avantage concurrentiel au bénéfice du territoire et de l'ensemble des parties prenantes (Régions de France, 2020). L'IET se veut être un outil permettant de bâtir une stratégie (Tholoniât & BouabdAllah, 2006). Les dispositifs d'IET constituent des mécanismes destinés à renforcer la compétitivité des acteurs intervenant sur un territoire géographique dont le périmètre est clairement délimité en leur fournissant l'information utile à la décision et l'ajustement des politiques publiques (Lebrument & Rochette, 2020). En cela elle contribue à assurer l'attractivité d'un territoire, l'ancrage et le développement de ses acteurs économiques et donc l'emploi (Régions de France, 2020). L'IET suppose la maîtrise de l'information stratégique, sa collecte, son partage et son utilisation au profit des acteurs économiques pour concevoir et mettre en œuvre des plans territoriaux sur des sujets stratégiques (García-Madurga et al., 2020; Lamrabet & Benkaraach, 2021).

Nous adoptons ainsi comme cadre d'analyse initial celui de dispositif intelligent tel que défini par Marcon et Moinet (2006). Ces auteurs considèrent que l'Intelligence Territoriale est un partenariat entre les pouvoirs publics, les collectivités territoriales et les entreprises, afin d'accompagner les régions à définir une stratégie concertée de développement économique, par la mise en œuvre des moyens d'anticipation, d'innovation et d'influence ainsi que le déploiement d'une stratégie de sécurité économique. Selon ces chercheurs, plusieurs actions doivent être conduites de manière concomitante pour arriver à obtenir un dispositif intelligent. L'objectif final d'un tel projet est

d'accroître l'agilité stratégique du territoire et de ses acteurs à l'aide des huit actions présentées et décrites dans le Tableau 1.

Tableau 1 – Caractéristiques d'un dispositif territorial intelligent

Action	Description
Vigilance	Mise en place d'un dispositif territorial de veille anticipative. Mutualisation de l'information publique, blanche et grise, au service des acteurs privés et publics du développement. Soutien à la veille stratégique des entreprises.
Diagnostic	Diagnostic des ressources propres du territoire, de ses facteurs clés de succès et facteurs critiques d'échec
Coordination de l'action publique	Politique coordonnée entre les différents niveaux de collectivités territoriales et les représentants de l'Etat au sein du territoire afin de valoriser des richesses discriminantes du territoire, via l'innovation.
Partenariats	Recherche systématique d'un partenariat public-privé dans la recherche fondamentale et appliquée, la formation, la constitution d'espaces économiques coordonnés innovants, tels que pôles de compétitivité, districts industriels, technopoles...
Réseaux	Développement et activation de réseaux d'acteurs concourant au développement, aux niveaux infra territoriaux, territoriaux et extraterritoriaux, que ce soit au niveau interrégional, national ou transfrontalier.
Connaissances et innovation	Création de dispositifs d'échange de connaissances entre les acteurs privés avec pour objectif de favoriser l'implication territoriale, le maillage des acteurs et l'innovation organisationnelle, technologique, commerciale...
Influence et image	Organisation d'un dispositif d'influence et de valorisation de l'image du territoire au niveau national, européen et, plus largement, dans toute région du monde en lien avec les intérêts fondamentaux du territoire
Préservation	Dimension patriotique dans le soutien des acteurs publics aux acteurs privés et politique de sécurité économique vis-à-vis des acteurs clés innovants.

source : auteurs adapté de Marcon & Moinet (2006)

3.2 L'analyse par l'outil de gestion

Que ce soient les organisations privées ou les institutions publiques, tout acteur qui a des objectifs à long et court terme s'appuie sur des outils. La recherche de performance passe alors par la conception, le déploiement et l'utilisation d'outils de gestions. Plus ces outils sont utilisés par plusieurs acteurs, plus ils ont été éprouvés et plus ils vont produire des effets et donc se diffuser au travers d'isomorphismes (Di Maggio & Powell, 1983).

Pour (Hatchuel & Weil, 1992), tout outil de gestion est le fruit de trois éléments en interaction : **un substrat technique** qui est l'abstraction sur laquelle repose l'outil et qui lui permet de fonctionner, **une philosophie gestionnaire** qui traduit l'esprit de la conception et des usages de l'outil et peut donc faire référence à des règles de gestion et enfin une **vision simplifiée** du système de rôles sous-jacent à l'outil. Comme ils le suggèrent, l'outil de gestion fonctionne comme un script qui scénarise l'action d'un ensemble d'individus de l'organisation en vue d'une plus grande performance.

Tableau 2 – Les caractéristiques d'un outil de gestion

Eléments de l'outil	Description
Philosophie gestionnaire	<ul style="list-style-type: none"> – Comportements de travail que l'outil est censé promouvoir, soit en les organisant (comme dans une procédure opérationnelle), soit en incitant à leur adoption (comme dans un outil de rémunération ou d'évaluation). – Traduit l'esprit de la conception et des usages de l'outil et peut donc faire référence à des règles de gestion.
Vision simplifiée des relations organisationnelles	Définit les rapports entre les acteurs de l'organisation influencés par l'outil parce qu'ils l'utilisent ou se conforment aux prescriptions de l'outil.
Substrat technique	Désigne l'ensemble des supports concrets sur lequel repose l'innovation et qui lui permet de fonctionner.

source : auteurs adapté de Hatchuel et Weil (1992)

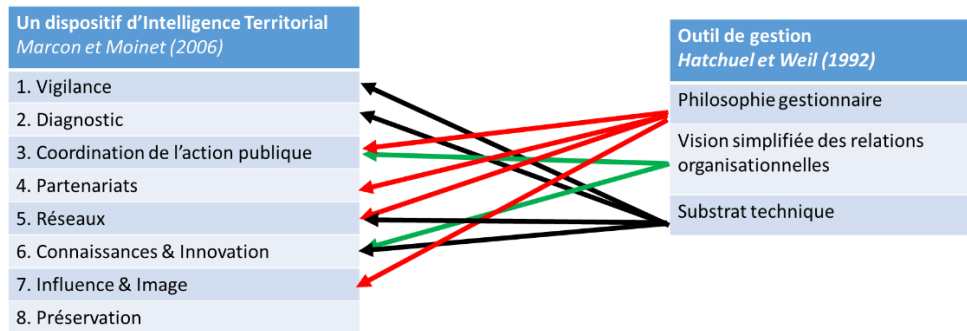
3.3 La convergence et l'hybridation des deux cadres d'analyse

Nous faisons la proposition dans cette recherche que le « contrat de territoire » peut être considéré comme un outil de gestion d'un dispositif public régional d'intelligence territoriale. Il reste cependant à faire converger les deux notions et nous proposons sur le schéma 1 de faire converger les deux cadres d'analyse. Nous souhaitons alors analyser la politique contractuelle de la Région Nouvelle-Aquitaine à la lumière d'un cadre de recherche hybride par fusion de la grille d'analyse d'un dispositif d'Intelligence Territoriale et de celle de l'outil de gestion. Ces deux cadres d'analyse ont une même finalité : l'étude de la performance. En effet, la mise en place des huit actions du dispositif de manière rigoureuses et concomitantes (Marcon & Moinet, 2006) permet de parvenir à un dispositif efficace d'intelligence Territoriale. Un Conseil Régional mettant en pratique ce dispositif peut arriver à devenir plus agile dans ses politiques et par conséquent, accorde aux différentes directions la faculté de répondre aux besoins des acteurs du territoire. Cette appropriation est en concordance avec l'outil de gestion, qui mise sur la maîtrise des actions et la gestion efficace.

À la suite de l'examen du contenu de ces deux cadres d'analyse, nous déduisons que chaque élément de l'outil de gestion est présent dans une ou plusieurs actions du dispositif intelligent. Nous avons interprété les définitions afin de les comparer et en faire ressortir les points communs. *Le substrat technique* suppose l'utilisation d'outils techniques et innovants tels que les logiciels de veille et les BDD (Vigilance), la mise en place de plateformes, et de différents outils informatiques collaboratifs (Connaissance & innovation) permettant l'échange d'informations mais aussi la rencontre entre acteurs (Réseaux). Le diagnostic lui aussi est très important pour un territoire qui

doit savoir quelles sont ses forces et ses faiblesses pour orienter les actions et politiques à venir. C'est le principe des diagnostics des Territoires de contractualisation que la Nouvelle Aquitaine a mis en place. L'IET ne peut fonctionner sans favoriser le maillage (Connaissances & innovation), la collaboration et la coordination d'acteurs (Coordination de l'action publique). La politique mise en place et les règlements sont une occasion de mettre en place ces différentes et relations et d'instaurer *une vision simplifiée des relations organisationnelles*. La philosophie gestionnaire peut aussi être interpréter comme des règles de gestions. Elle suppose la coordination et le partenariat d'acteurs. Elle est focalisée sur la relation et la collaboration qui sont des éléments très importants dans une démarche en Intelligence Economique Territoriale. Enfin, notons que seule la dimension patriotique (Préservation) faisant référence au soutien des différents acteurs ne fait pas partie de l'outil de gestion.

Schéma 1 - La création d'un cadre hybride



Source : auteurs

4 Architecture de la recherche

L'objectif de ce travail est de comprendre le processus des contrats de territoires au regard des principes de l'IET. Nous avons réalisé une recherche action au sein de la DATAR de la Nouvelle Aquitaine pendant une durée de six mois, correspondant à la fin de la signature des contrats et au début du lancement des projets avec les territoires, dont les contours méthodologiques sont précisés dans les sections ci-après.

4.1 Les données empiriques

Nous avons commencé la récolte d'informations par des entretiens individuels. Pour obtenir ces données empiriques, nous avons conduit dix entretiens d'une durée moyenne d'une heure chacun.

Les participants ont tous pris part à la mise en place de ces contrats de territoires de manière différente car chacun a une fonction déterminée dans l'organisation. La diversité des compétences et des métiers nous permet de bien comprendre le travail réalisé. Cette situation de face-à-face, où l'enquêteur interroge un individu détenant des informations spécifiques (Demony, 2016) est une des méthodes les plus puissantes de l'armurerie qualitative (Mc Cracken, 1988). Pour cela, l'entretien de recherche exige une préparation soignée (Boutin & Lamothe, 2018) en amont car l'exercice n'est pas simple et ne s'improvise pas. Il n'y a pas de recette pour un entretien efficace (Qu & Dumay, 2011), donc nous avons essayé de nous adapter au contexte et aux interviewés. Nous avons choisi d'utiliser l'entretien semi-directif qui est une méthode d'étude qualitative, flexible (Treasure, Stewart, Gill, & Chadwick, 2008), accessible et intelligible et, plus important encore, capable de révéler des facettes importantes et souvent cachées du comportement humain et organisationnel (Qu & Dumay, 2011). Nous cherchions par cette méthode, à collecter des informations apportant des explications des différents collaborateurs au sein de la DATAR et des éléments de preuves concernant le travail des collaborateurs sur le projet de contrats de territoires.

Le guide d'entretien était composé de plusieurs grands thèmes à aborder tout au long de l'entretien. Il a été organisé de sorte à aller progressivement vers des informations importantes et intéressantes pour notre recherche. Les thèmes sont prédéfinis afin de guider la conversation tout en étant libre dans notre façon de poser des questions. Il nous était possible de modifier le style, le rythme et l'ordre des questions (Qu & Dumay, 2011). Les participants sont généralement sélectionnés en raison d'expériences sociales ou culturelles partagées (Fossey, Harvey, McDermott, & Davidson, 2002), donc nous avons interrogés des collaborateurs ayant participé à la politique contractuelle pour comprendre la démarche et leurs actions tout au long de cette contractualisation. Nous avons échangé avec des personnes chargées de mettre en forme les diagnostics, des cartographes, des veilleurs, des chargés de projet, des chargés de missions ainsi que les responsables des pôles au sein de la DATAR. L'idée était d'avoir exploré suffisamment la variété des situations (Romelaer, 2005) car l'échantillonnage qualitatif nécessite l'identification des participants appropriés, à savoir ceux qui peuvent le mieux informer l'étude (Fossey et al., 2002). Nous avons sélectionné des agents aux métiers différents qui sont localisés sur trois sites (Poitiers, Bordeaux, Limoges). Ceci nous permet d'avoir un aperçu plus large en termes de méthodologie de travail car même si le projet est le même et que tous travaillent ensemble, les différentes villes ont des contextes et des cultures propres. Les divers points de vues constituent la richesse de l'information (Fossey et al., 2002)

récoltée. Pour cela nous devons faire l'effort par plusieurs moyens d'accéder à leurs expériences, sentiments et mondes sociaux (Fossey et al., 2002). Les directeurs n'ont pas le même regard et la même participation que les chargés d'études. Ils gèrent l'aspect stratégique et managérial sans avoir de relations très développées avec les collaborateurs. La relation est très hiérarchique et davantage dans une organisation publique tel qu'un conseil régional. Les chargés de missions quant à eux ont des actions opérationnelles avec un rapport au terrain plus développé.

En parallèle de la récolte d'informations qualitatives, nous avons recueillis des données secondaires avec les documents officiels de l'organisation (organigrammes, cartographies, site internet institutionnel, délibérations et compte rendu de séances plénières, fiches de règlements, notes, mails, diaporama, compte rendu de réunions). Les différents documents fondateurs de la politique contractuelle nous permettent de comprendre le sujet, le contexte et les comportements des collaborateurs. Ces informations apportent un regard sur les différentes étapes de la politique contractuelle et mettent en évidence l'action de la région.

4.2 Traitement des données

Nous avons premièrement contextualisé notre sujet, la mise en place de la politique, et les relations entre acteurs des contrats. Ceci nous a permis d'adopter une analyse thématique manuelle pour déterminer les sujets et thèmes. Ce premier travail orientait nos choix pour les personnes à interroger mais aussi pour déterminer la forme de notre guide d'entretien. Pour nos analyses, nous avons utilisé la triangulation des données grâce à plusieurs méthodes de récolte (Berger et al., 2010). Cette méthode permet d'être plus précis dans l'examen de nos données afin de rendre compte de l'organisation et de la mise en place de la politique contractuelle de la Région Nouvelle-Aquitaine étape par étape). Les informations ainsi mobilisées étaient de plusieurs types :

- Les informations et documents de sources institutionnelles (règlement d'intervention, politique contractuelle votée, document décrivant l'organisation à la DATAR).
- Les réunions, séminaires, logiciels et documents internes
- Les entretiens qualitatifs : L'analyse thématique manuelle de ces entretiens nous a permis d'extraire des sujets, des phrases, des segments de phrases ou des mots qui, associés à leur contexte, permettent de définir des attitudes, des comportements (Jambu et al., 1978). En effet, les verbatim ont mis en évidence des thèmes importants et transversaux aux différentes personnes interrogés (adaptation l'information, la co-construction, les acteurs).

La richesse des documents couplés aux entretiens permettait de comprendre toute la démarche de cette politique. Les entretiens apportaient des précisions quant aux relations, aux démarches et aux méthodes de diagnostics. Les différents résultats nous ont aidés à comprendre les différentes étapes de cette politique et à cerner le rôle de chacun des acteurs du projet. Ces différents matériaux ont facilité la compréhension de la politique publique de contrats et le travail de la DATAR tout en mettant en évidence des connexions entre les différents entretiens. Nous avons pu ainsi comparer l'ensemble de notre matériau qualitatif grâce à l'analyse des ressemblances et des différences (Ayache & Dumez, 2011). Les idées que nous avons pu extraire des entretiens sont une source d'observation et de réflexion sur les systèmes possibles de ressemblances (Ayache & Dumez, 2011). L'analyse manuelle a justifié l'occurrence systématique de mots et de sujets dans tous les entretiens. Elle permettait ainsi d'identifier les éléments suivants : l'adaptation, l'importance de l'information ou encore les relations entre acteurs.

5 Résultats : la politique contractuelle comme dispositif d'IET

La Région Nouvelle-Aquitaine se caractérise par de nombreux territoires hétérogènes et une exigence d'équilibre entre eux. La Région doit donc d'adapter son action aux spécificités de chaque territoire et pour ce faire elle a créé une nouvelle direction en charge du déploiement de la nouvelle politique publique en faveur des territoires infra : la DATAR³. Nous présentons dans un premier temps cette direction atypique dans une région française pour ensuite nous concentrer sur la politique publique régionale de contractualisation puis sur le processus qui conduit à établir et faire voter par l'assemblée plénière régionale le « contrat de territoire ».

5.1 La DATAR de la Nouvelle Aquitaine

Les responsables de la DATAR se sont rendu compte au fur et à mesure de leurs actions que les travaux réalisés jusqu'à alors commençaient à avoir des limites pour les objectifs futurs qui nécessitent d'évoluer dans le cadre d'un processus de « glocalisation » impliquant de penser global et d'agir local (Dumont, 2018). Un cadre régional témoigne : *« On s'est rendu compte au niveau du territoire qu'on était assez loin, on utilise des bases de données statistiques à notre disposition mais on a besoin de savoir concrètement ce qui se passe sur les territoires, quels sont les acteurs de toute natures qui peuvent contribuer à créer du développement. A la fois connaître les acteurs*

³ Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale

et aussi connaître comment les mettre en interactions sur des projets » [Dir-1. Bx]. La région est vaste et le conseil régional a des compétences qui se développent. Les services de la DATAR sont de plus en plus sollicités pour réaliser des études et développer des projets. C'est le cas pour la politique contractuelle qui s'appuie sur des diagnostics de territoires afin de déterminer les projets à développer. L'enjeu est en effet d'être en mesure d'adapter l'action régionale au plus près des besoins territoriaux afin d'accompagner l'émergence et la mise en œuvre de projets porteurs de développement. Cette Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale a été créée suite à la fusion des régions en 2016 pour mettre en œuvre la politique territoriale (cf organisation et mission exposées dans l'encadré 1). C'est une direction qui partage de l'information et des études dans l'objectif de concevoir, développer et conduire des projets ; c'est un centre unique en France pour une région, avec des ressources en termes d'analyses et « *des réponses adaptés aux besoins identifiés sur le terrain* » [Dir-1. Bx]. Le but recherché est de comprendre ces nouveaux territoires unifiés pour adapter les actions à leurs besoins : comprendre pour mieux agir (Dou, 2019). La DATAR est à la fois un lieu d'études, d'analyse stratégique et de prospective. Un levier d'action et d'aide à la décision. Au-delà de son rôle d'accompagnement des politiques sectorielles, la Région souhaite qu'elle conserve un pouvoir de coordination, d'impulsion et d'innovation. L'objectif est d'appliquer aux territoires la notion de compétitivité réservée habituellement aux entreprises, en misant sur l'innovation, l'intelligence collective, les compétences sources afin d'optimiser les facteurs d'attractivité et donc de croissance qu'ils recèlent. Le conseil régional fait en sorte que l'aménagement du territoire régional ne se limite pas à une politique d'équipement par le simple financement, autrement qualifiée de « *clientéliste où c'était beaucoup plus dans une idée où il fallait saupoudrer* » [DGA. Bx]. La priorité est désormais le développement local renouvelé et réfléchi. La DATAR est dotée de moyens financiers et organisationnels permettant l'intervention et le soutien.

Nous avons pu observer que cette délégation était assimilée et utilisée par tous les collaborateurs de la région comme un laboratoire permettant de produire des diagnostics, des cartographies et des études, apportant une importante masse d'informations quantitatives et qualitatives : un véritable « *centre de ressources en termes de connaissances pour l'institution* » [CF-1. Poit]. En effet, les élus, les chargés de territoires et autres collaborateurs, font tous appel à la DATAR (sous forme de demandes ou de commandes) lors d'un besoin d'informations, d'études et de données (stratégiques ou opérationnels) pour leurs projets. Cette institution est composée de collaborateurs aux métiers,

compétences et expériences différentes. C'est une mixité intéressante de profils facilitant le travail et l'apport de connaissances collectives. Il y a des veilleurs, des chargés d'études, des chargés de missions et des cartographes : « *Tu es aussi sur des profils différents et même les gens qui travaillaient sur les mêmes sujets que moi on n'est pas sur les mêmes profils donc il y a une certaine richesse* » [CM-1. Poit]. Des projets complets peuvent être mis en place et développés par les différents collaborateurs composant cette direction : « *à la DATAR, c'est une approche globale et non en silo par chaque pôle. Cette démarche permet d'accompagner les projets en amont, ce qui permet d'anticiper au niveau financier et répondre aux attendus* » [CF-2. Poit]. Ces différents collaborateurs travaillent sur différents sites (Bordeaux, Poitiers, Limoges).

Encadré 1 - L'organisation de la DATAR

La DATAR est composée de deux unités complémentaires qui possèdent chacune des missions particulières.

La Direction de l'Intelligence Territoriale et de la Prospective (DITP) :

- Réalisation de veilles thématiques (Unité Etude et Prospective)
- Analyse de la dynamique des territoires et de leurs évolutions (Service Etudes et Prospectives)
- Production d'études et diagnostics territoriaux (Service Etudes et Prospectives)
- Production de cartographies et d'analyses spatiales (Unité SIG-SIT)

La Direction de l'Action Territoriale (DIAT) :

- Animation du territoire
- Mise en œuvre de la politique territoriale et des contrats de territoire
- Accompagnement des projets structurants avec le pilotage de l'ingénierie territoriale
- Contrat néo-Aquitain de Développement de l'Emploi sur le Territoire (CADET)

Les chargés de missions territoriaux assurent le suivi et l'exécution des contrats en participant à toutes les phases d'élaboration du projet. Ils jouent un rôle déterminant en matière de soutien. Interlocuteurs clés, ils conseillent les porteurs de projets dans leurs démarches et apportent une aide en matière d'ingénierie territoriale de proximité.

5.2 La politique contractuelle des « contrats de territoires »

Pour donner suite à la réforme territoriale et à l'élection du nouvel exécutif, le Conseil Régional devait adapter son action aux spécificités et caractéristiques de chaque territoire tout en ayant une politique uniforme. Cette transformation territoriale et institutionnelle a conduit la Région à mettre en place une nouvelle politique contractuelle⁴. Le règlement d'intervention actait la suppression des anciens règlements des politiques contractuelles des trois ex-régions. En effet, les contrats de territoire soulèvent la question des rapports que le Conseil régional entend développer avec les

⁴ <https://www.nouvelle-aquitaine.fr/toutes-actualites/politique-contractuelle-agir-pour-tous-territoires.html>

échelles infra-départementales (Frinault, 2013). Bien plus qu'un développement purement économique et social, cette politique était le moyen d'établir un premier lien, une première relation avec trois ex-régions aux identités, cultures et histoires différentes. « *Créer une relation de confiance avec les territoires, donc le contrat n'était pas un chèque en blanc mais c'était une feuille de route, région-territoire qui avait vocation ensuite à porter des réponses en fonction des projets qui étaient développés* » [Dir-2. Bx]. Une manière de « recoudre » les morceaux d'une action publique redistribuée (Doré, 2017) et de la déployer sur l'ensemble des territoires de la région. Les orientations de la politique contractuelle ont été approuvées le 10 avril 2017 lors de la séance plénière. Le règlement d'intervention, voté par les élus régionaux en séance plénière du 26 mars 2018, a précisé le cadre d'intervention de la Région dans ces nouvelles politiques territoriales. La contractualisation a été conduite sur une première période d'action, 2017-2020 se terminant ainsi à la fin du premier mandat régional.

Afin de répondre à la philosophie des contrats de territoire qui obéit au triptyque [un projet, un contrat, un territoire] (Frinault, 2013), la Région a mis en place une carte avec 51 territoires de contractualisation (TC). Ce découpage territorial visait à asseoir ces espaces sur des mailles géographiques suffisantes pour développer efficacement de véritables stratégies autour de l'emploi, de la formation et de l'économie. La plupart des territoires de contractualisation recouvrent plusieurs EPCI. La région Nouvelle-Aquitaine avec ses 51 contrats de territoire a essayé de concevoir et de conduire cette politique publique en introduisant en leur sein plus de transversalité (Dupuis, 2015). En effet, toutes les thématiques ou problématiques d'un territoire sont abordées dans ces contrats : ruralité, formation, mobilité, logement, emploi local... De fait, ils peuvent intégrer des éléments du SRADDET⁵ (aménagement du territoire), du SRDEII⁶ (politique économique) et progressivement de la feuille de route Neoterra⁷ (transition énergétique et écologique). Par cette politique qualifiée d'ambitieuse, le conseil régional s'attache à soutenir

⁵ En France, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) est un schéma régional de planification qui fusionne plusieurs documents sectoriels ou schémas existants : schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD), schéma régional de l'intermodalité (SRI), schéma régional climat air énergie (SRCAE) et le schéma régional de cohérence écologique (SRCE). Le SRADDET - qui remplace le SRADDT, créé en 1995 et modifié en 1999 - a été institué par la loi NOTRe dans le contexte de la mise en place des nouvelles Régions (en 2016).

⁶ En France, le SRDEII (schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation), anciennement le schéma régional de développement économique ou SRDE, fixe les grandes orientations stratégiques d'une région en matière économique. Le SRDEII est organisé par l'art 2 de la loi Notre du 7 août 2015 et doit faire l'objet d'une concertation avec les collectivités territoriales, leurs groupements et les chambres consulaires.

⁷ <https://www.neo-terra.fr/>

chaque territoire à travers une action différenciée : mobilité du quotidien, tiers-lieux, maisons de santé, revitalisation des centres villes et centres-bourgs, tourisme/économie de proximité, soutien aux agriculteurs ou équipements sportifs et culturels. Comme le définit la délibération du 10 avril 2017, la politique contractuelle 2017-2020 poursuit un double objectif : soutenir/développer les atouts de tous les territoires et exprimer la solidarité régionale active : « *Un processus décisionnel qui a été travaillé pour passer de la remonté des projets de territoires à la formalisation de contrats avec vraiment des engagements de la région sur ces contrats* » [Dir-2. Bx].

1. Soutenir et développer les atouts de tous les territoires par une démarche de co-construction de projets et d'actions prioritaires : c'est une attente de la région dans la négociation des contrats et le plan d'actions. Il ne s'agit pas pour la région d'appliquer une politique unique, mais plutôt de mettre en œuvre et suivre un projet élaboré conjointement (Boutet & Galmiche, 2003) : « *On multiplie les contacts avec les territoires dans le cadre des négociations dans les contrats donc on a des chargés de missions qui sont sur le terrain qui discutent avec des chefs de projets dans les territoires* » [Dir-1. Bx] et « *L'objectif était vraiment inscrit dans la politique contractuelle, c'était un principe fondateur de la politique contractuelle, c'était de coconstruire* » [CM-3. Bx].
2. Exprimer la solidarité régionale : « *Le second grand objectif de cette politique contractuelle, c'était de renforcer les solidarités territoriales au bénéfice des territoires les plus vulnérables* » [Dir-2. Bx] et « *Toutes les régions quand bien même elles ont des politiques contractuelles n'avaient pas cette lecture des vulnérabilités territoriales* » [Dir-2. Bx].

Les objectifs ainsi définis, le conseil régional a souhaité principalement se concentrer sur trois domaines d'intervention stratégiques et prioritaires, à destination des 51 TC du territoire régional :

1. **Les territoires en mutation économique.** Ce sont les territoires « *qu'on appelle un territoire en retournement* » [CM-4. Bx], marqués par des accidents industriels récents ayant entraîné la fermeture d'établissements et la destruction d'emplois directs et indirects. Mais aussi les territoires à très forte spécialisation, dits « mono-activité » ayant ainsi un faible renouvellement de leur tissu économique. En cas de crise sur le secteur sur lequel elles sont spécialisés, les entreprises peuvent être fragilisés et impacter de fait le reste du territoire. Utiliser une approche systémique pour ces analyses permet de constater les liens et l'impact positif ou négatif d'une entreprise sur tout le système territorial.

2. **Les territoires ruraux.** Selon l'INSEE, la Nouvelle-Aquitaine est par sa population, la troisième région la plus rurale de France car la moitié de ses habitants résident dans une commune rurale⁸. Il était donc nécessaire de mieux appréhender la ruralité pour mieux répondre aux enjeux de développement et d'attractivité, par la définition et la distinction de plusieurs types de ruralité. Ceci dans l'optique de répondre là encore à des besoins plus ciblés. « *On a des territoires ruraux où ils n'ont pas beaucoup de moyens* » [CM-5. Bx]
3. **La revitalisation des centres-bourgs et centres villes.** Appui à l'ingénierie par l'intermédiaire d'un soutien aux développeurs territoriaux présents sur chaque territoire.

A partir de ces constats, deux types de contrats ont été proposés par la région en fonction du niveau de vulnérabilité des territoires :

1. **Le contrat d'attractivité** conçu pour les territoires les moins vulnérables. L'objectif est de soutenir et développer les atouts d'un territoire qui bénéficie des meilleures dynamiques socio-économiques. Ils permettent un accès plus large et plus visible aux politiques régionales sectorielles (développement économique, formation, mobilité, tourisme et patrimoine, transition écologique et énergétique, jeunesse, culture, sport, politique de la ville...).
2. **Le contrat de dynamisation et de cohésion** (pour les territoires à forte ou relative vulnérabilité). L'idée est de réduire les inégalités territoriales en apportant une aide plus significative pour les territoires dit vulnérables.

En résumé, pour les territoires en « bonne santé », il s'agissait de poursuivre le développement en développant les atouts, alors que pour les plus fragiles, l'objectif était de rattraper un certain retard de développement pour réduire les inégalités. Mettre fin à une Région à deux vitesses pour tendre vers l'homogénéité afin d'offrir aux citoyens les mêmes moyens, les mêmes capacités et une égalité face aux prestations sociales dans n'importe quel espace de la Nouvelle Aquitaine car « *nous devons apporter des éléments de lecture différents du territoire et réinterroger la connaissance que les acteurs ont de leur territoire afin de leur apporter une autre lecture. Ne pas imposer des méthodes aux territoires* » [CF-2. Poit]. C'est une opportunité pour introduire de la souplesse dans les rouages administratifs et politiques (Dumont, 2018). Ce sont les élus de territoire et les chargés

⁸ [Un Néo-Aquitain sur deux vit dans une commune rurale - Insee Flash Nouvelle-Aquitaine - 66](#)

de mission territoriaux qui ont eu le rôle de suivi et d'exécution du contrat. Des rencontres régulières permettaient de faire évoluer le plan de développement et d'ajuster l'aide en ingénierie. Chaque territoire bénéficie d'un appui régional structuré en fonction des projets de développement identifiés (projets structurants, services de proximité, développement économique, formation, politique de la ville...).

Pour mener ce processus de contractualisation permettant aux acteurs publics de mieux se connaître, même parfois de se découvrir, la région Nouvelle Aquitaine s'est appuyée sur l'expertise et le travail coordonné de sa DATAR : « *le Pôle DATAR et aménagement du territoire à l'objectif d'aller au plus près des territoires pour y répondre et créer du développement. C'est cela notre cap* » [Dir-1. Bx]. Le conseil régional a fait en sorte que l'aménagement du territoire régional ne se limite pas à une politique d'équipement ou à une volonté clientéliste des territoires : « *dites-moi ce que vous avez besoin de financer, je vous le finance mais je n'ai aucun avis à vous donner sur le fond, je vous fais un chèque. Ça c'est dramatique* » [DGA. Bx].

La priorité était le développement local renouvelé en adaptant l'action aux spécificités territoriales : « *avoir suivant les territoires une relation qui soit un peu à géométrie variable* » [DGA. Bx]. Si certains territoires ont une grande maturité en termes d'ingénierie, de capacité à penser, même à structurer, à connaître leur acteur et à construire des politiques, il reste que d'autres ont ce besoin d'appui et de cadrage où la région doit choisir des champs d'interventions. « *Le territoire a souvent déjà des plans d'actions, et nous on apporte un contrat donc c'est pour cela que les phases sont assez rapides* » [CF-2. Poit]. Son intervention est en ce sens, complète car elle dispose de moyens organisationnels pour intervenir financièrement. Le travail de cette direction consiste pour cette politique en deux objectifs principaux :

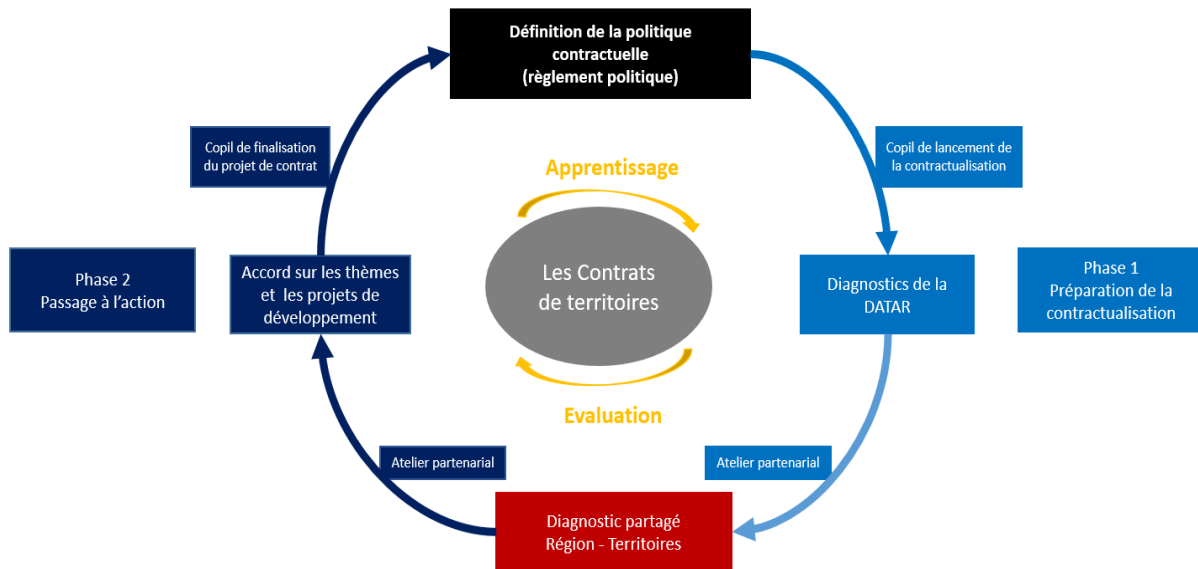
1. Coconstruire avec les territoires du diagnostic au plan d'actions en passant par le suivi car le contrat d'action publique se rapproche davantage d'un contrat synallagmatique (Boutet & Galmiche, 2003) : « *C'était une contractualisation qui a vraiment été élaborée en co-construction avec les territoires, en transversalité à commencer par la DITP mais aussi avec les autres directions opérationnelles. Elle a été construite à l'appui du binôme CMT-élu de territoire* » [Dir-2. Bx].
2. Travailler en transversalité avec les pôles sectoriels. Les Politiques sectorielles mobilisées sont variés, allant de la politique de la ville à l'éducation et citoyenneté en passant par le

développement économique et environnemental pour ne citer que les principaux. Nous avons tout de même constaté que « *la politique contractuelle était centrée sur des questions économiques* » [CM-3. Bx] malgré les différents secteurs mobilisés.

5.3 Le processus de contractualisation : du diagnostic territorial au contrat

Nous avons représenté la politique contractuelle sous forme d'un cycle sur le schéma 2. Cette représentation permet de comprendre plus facilement le processus global de contractualisation.

Schéma 2 - La politique contractuelle de la Nouvelle Aquitaine



Source : auteurs

À la suite de la fusion des régions, il y a eu une redéfinition des territoires de la Nouvelle Aquitaine afin d'unir les anciennes régions et acter d'une certaine manière le nouveau découpage national. A ce moment-là, « *il y avait une situation d'une certaine urgence, c'était de déployer la nouvelle politique contractuelle territoriale...les territoires étaient en attente de la région* » (Dir-2. Bx). Par conséquent, ce processus a commencé par la définition de la politique contractuelle qui a été approuvée le 10 avril 2017 lors de la séance plénière. C'est à cette occasion qu'il y a eu la proposition des territoires de contractualisation (dits territoires de projets) afin de déterminer les périmètres d'actions et de projets. Ensuite, le règlement d'intervention voté par les élus régionaux le 26 mars 2018 précisait le déroulement de cette contractualisation de manière plus opérationnelle. Ce règlement s'appuie sur un schéma complet commun à tous les territoires afin d'uniformiser la

politique et l'intervention, tout en permettant aux contractants des adaptations possibles. Par exemple, il n'était pas obligatoire pour les territoires de faire les ateliers et de réaliser un diagnostic complet. « *Certains ne souhaitaient pas de diagnostics, ne souhaitaient pas d'ateliers* » [Dir-2. Bx]. La démarche de contractualisation détaillée et expliquée notamment dès les premiers COPIL était comprise comme une base commune pour tous les territoires. Ces derniers adaptent ensuite le processus selon leurs objectifs. Il y a certains aspects indispensables et d'autres plus incitateurs comme les diagnostics qui même s'ils n'étaient pas obligatoires, étaient fortement recommandés pour avoir une idée commune de la situation du territoire. « *On a mis en place un processus qui part de l'analyse du territoire jusqu'à la mise en place d'un plan d'actions avec plusieurs étapes d'échanges* » [Dir-1. Bx].

Nous avons repéré deux grandes phases successives dans la réalisation de cette contractualisation :

1. **La phase n°1** s'apparente au lancement et à la connaissance des territoires. Le processus débute par un premier COPIL (Comité de pilotage) de lancement avec les acteurs de cette politique : les élus régionaux et les élus du territoire. C'est la phase d'élaboration du contrat avec le descriptif et l'accord sur les différentes étapes jusqu'à la signature. Puis, vient le temps de la connaissance des territoires. La région Nouvelle Aquitaine devait réaliser en peu de temps des diagnostics correspondants aux territoires de contractualisation. Il a donc été privilégié « une méthode flash⁹ » pour réaliser un diagnostic sur les dynamiques territoriales. Cette démarche de contractualisation repose sur une analyse essentiellement produite par les équipes de la DATAR. S'ensuit la finalisation de cette étape avec la création d'études statistiques et cartographiques avec les explications et résultats destinés aux territoires. Le travail a été coordonné avec les politiques régionales sectorielles dans la mobilisation des compétences et des aides possibles. Suite aux diagnostics, mise en place d'un premier atelier partenarial qui permettait un regard croisé sur les dynamiques du territoire et la définition des enjeux : « *Il y avait le premier atelier qui portait sur les enjeux donc pour alimenter le diagnostic* » [CM-2. Bx]. L'idée était de compléter le premier travail statistique avec l'apport d'informations qualitatives. Rencontre et partage entre les élus locaux, les acteurs économiques, et des représentants de diverses institutions. Ceci permettait de recueillir la représentation du territoire qu'en ont les acteurs locaux et mettre en regard les résultats des

⁹ Expression utilisée dans les délibérations du conseil régional

ateliers avec le diagnostic quantitatif réalisé par la Région Nouvelle-Aquitaine. Ce moment d'échanges avec, d'un côté l'institution qui apporte les résultats de ses diagnostics et recherches, et de l'autre côté les acteurs du territoire qui partagent leur vision territoriale, achève la première phase avec un diagnostic partagé.

2. **La phase n°2** débute une fois que le territoire de contractualisation a été observé et analysé, et que les différents acteurs se sont mis d'accord sur l'état des lieux. Elle mène progressivement vers l'action, c'est-à-dire le lancement des projets signés. Pour cela, il y a la mobilisation des acteurs du territoire pour un deuxième atelier partenarial. Celui-ci permet le partage des choix stratégiques et des opérations du territoire. A partir des projets déjà recensés et l'émergence d'idées nouvelles, ce second atelier permet de hiérarchiser les actions à conduire : « *Le 2^{ème} atelier où on était plus sur les chantiers et les actions sur les territoires...donc le 2^{ème} était plus versé sur l'action et le contrat en tant que tel* » [CM-2. Bx]. La région propose un programme avec des enjeux selon trois critères définis : effet de levier, faisabilité, transversalité amenant à des pistes d'actions. Le territoire quant à lui, fait part des projets et des chantiers clés sur lesquels il veut travailler. Au regard du plan d'actions présentées par le territoire, une analyse de l'éligibilité est effectuée par les services régionaux. La dernière étape est celle du COPIL de finalisation du projet. C'est la phase de mise en œuvre du contrat pour piloter et suivre son exécution. Le Comité de pilotage est l'instance décisionnaire pour valider le projet de contrat qui sera présenté aux instances délibérative(s) du Territoire de projets et au Conseil Régional pour la signature. Un comité technique fait aussi partie du processus de contractualisation. Présent tout au long de la démarche, il est composé d'un chargé d'études, d'un chargé de mission territorial (DATAR) ainsi que de chargés de mission d'autres directions de la Région, de chargé(s) de mission du territoire et d'experts selon les besoins. Ce comité organise et participe aux différentes phases de la démarche. Il établit une « feuille de route » une fois la validation du programme d'action par le COPIL actée, pour repérer les priorités, analyser l'éligibilité puis la maturité des projets, et enfin assurer le *reporting* en interne. Cette contractualisation peut être représentée sous la forme d'un cycle. Les éléments même s'ils peuvent varier ou évoluer restent les mêmes : *i)* la définition du règlement et de la politique générale, *ii)* le diagnostic à mettre à jour ou à étoffer (exemple pour la prochaine contractualisation il y a l'incorporation du SRADDET, de Neoterra et de nouvelles analyses territoriales selon des thématiques particulières) et *iii)*

L'analyse partagée et le plan d'action. C'est donc un cycle ininterrompu tant que la politique contractuelle est toujours instituée au niveau régional. Un cycle se termine à la fin du contrat, et reprend lorsque la contractualisation se remet en place avec en premier lieu la définition de la politique. De plus, cela permet de schématiser l'itération des différentes phases et étapes dans le cheminement logique de cette politique.

Enfin, au centre du processus, nous avons mis en évidence l'apprentissage et l'évaluation, deux conséquences des différentes étapes du cycle. Il y a eu une nouvelle méthode (par les flux) pour la réalisation de diagnostics donc les chargés de missions ont été formés et ont bénéficiés pour cela de l'appui d'un consultant spécialisé à ce sujet. En parallèle, il y a des outils informatiques qui ont changés et évolués dont il a fallu là aussi un temps d'assimilation. Les chargés de missions territoriaux ont eux aussi appris à comprendre ces diagnostics pour les appliquer et déterminer les pistes d'enjeux des territoires. Les ateliers ont été l'opportunité pour les chargés d'études et chargés de missions de développer l'approche qualitative avec les présentations publiques. Ce sont donc plusieurs caractéristiques favorisant l'apprentissage et la montée en compétences. Par ailleurs, plusieurs collaborateurs étaient encore nouveaux à la région et ont donc pu être confrontés à un projet ambitieux où la formation se faisait rapidement sur le terrain. Les différentes équipes apprenaient donc à se connaître et à développer la collaboration et la transversalité. Au-delà de cette acquisition de nouvelles compétences, les agents ont mis en place des COPIL¹⁰, des réunions, des expérimentations sur certains territoires, ce qui a permis pendant le processus de contractualisation d'évaluer et de juger l'avancée des actions et de la démarche. Cela permettait d'ajuster et d'adapter la méthodologie chemin faisant.

6 Discussion

Pour développer et déployer une nouvelle politique publique régionale d'Intelligence Economique Territoriale, la Région Nouvelle-Aquitaine met en œuvre les contrats de territoires considéré comme des outils de gestion pour la mise en œuvre de cette dernière. Cette politique de contractualisation met en œuvre une nouvelle méthode pour se rapprocher et connaître le territoire dans une logique de co-constructions qui fait apparaître une nouvelle logique de relations territoire-institution : « *Dans un territoire qui est un territoire fusionné, nouveau, lorsque la politique contractuelle se lance où il y a un sentiment pour beaucoup de territoires d'un éloignement*

¹⁰ Comités de pilotage

politique, donc des prises de décisions et un éloignement des ressources régionales... il y a un enjeu de rapprocher la région des territoires » [CM-3. Bx]. Celles-ci se caractérisent par une meilleure maîtrise du « fait territorial » par sa compréhension accrue qui porte cette véritable innovation de politique publique : la philosophie gestionnaire de l'outil de gestion « contrat de territoire » faisant converger les approches descendantes et ascendantes (Coussi et al., 2014; Pelissier, 2009) de l'intelligence territoriale : « nous devons apporter des éléments de lecture différents du territoire et réinterroger la connaissance que les acteurs ont de leur territoire afin de leur apporter une autre lecture. Ne pas imposer des méthodes aux territoires » [CF-2. Poit].

Enfin nous montrons que seulement quatre points du « dispositif idéal d'IET » sont vérifiés : vigilance, diagnostic, coordination de l'action publique et partenariats. Cependant, pour avoir un dispositif complet et qui permette d'être efficace, il faut que toutes les actions soient conduites de manière concomitantes (Marcon & Moinet, 2006). Dans ce sens, cette politique peut être complétée par d'autres éléments sur lesquels le conseil régional travaille actuellement : toile industrielle¹¹, les analyses qualitatives et quantitatives, l'analyse de territoires à enjeux, la coopération avec des acteurs pour former des groupes stratégiques de connaissances... Par ailleurs un travail de benchmarking avec les autres régions en la matière est en cours.

Le contrat de territoire est un outil intéressant d'Intelligence Economique Territoriale mais il ne forme pas à lui seul un dispositif suffisant car il doit être complété par d'autres outils, par des acteurs. Les territoires sont différents et la politique contractuelle s'adapte dans une logique de « bricolage » : « *petit à petit on construit et on est une très très grande région, c'est le principal handicap... Je me dis qu'en rajoutant des briques petit à petit on finira par réussir à construire notre mur* » [Dir-1. Bx]. Cette adaptation est vécue de la même manière par les chargés de missions qui ont une approche terrain et opérationnelle plus développée. En effet, ce comportement d'incertitude tout en cherchant à avoir le meilleur rendement était l'attitude adoptée par tous les acteurs de cette politique comme en attestent les verbatim suivants : « *On est en permanence, en tout cas c'est ma vision et ma manière de conduire mon action, dans une adaptation. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas de politique régionale* » [CM-5. Bx], « *Il n'y a pas de recette, à chaque fois il faut s'adapter au contexte local... on est en permanence dans une adaptation on ne peut pas dire on fera ça et ça va marcher et après ça ne marchera pas* » [CM-5. Bx], « *Adapter pour arriver*

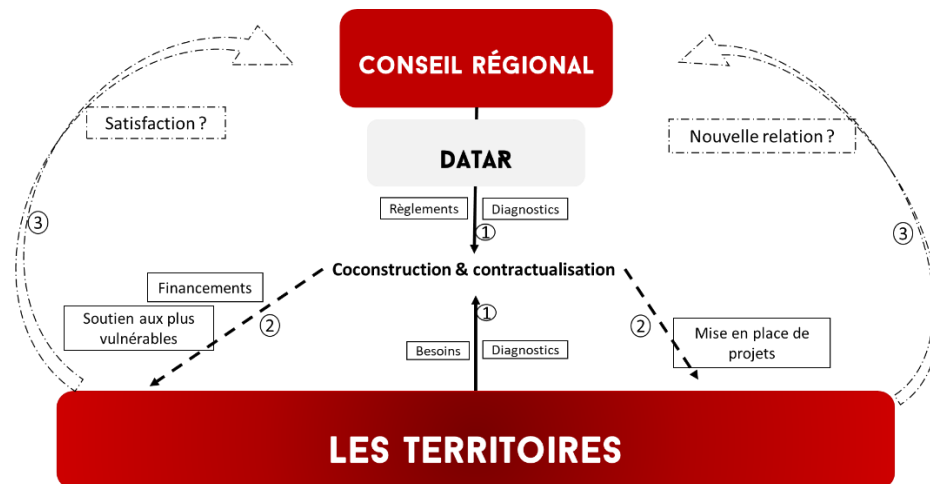
¹¹ Outil d'aide à la décision en matière de stratégie économique créé par Jean-François Vereecke (économiste, directeur général adjoint) au sein de l'Agence d'urbanisme de la région Flandre-Dunkerque (AGUR)

aux résultats qu'on souhaite obtenir et surtout qui permet de respecter les engagements qui sont établis » [CM-3. Bx] et « *On est très adapté et adaptable, très flexible en fonction du territoire, des interactions* » [CM-4. Poit]. Le réseau, et la connaissance sont des éléments non-inscrits de manière formelle, mais sont encastrés chez les chargés de territoires (les cadets) et l'on pourrait s'interroger si cela n'était pas le rôle explicite de ces premiers contrats de territoires ?

Un conseil régional tout comme n'importe quelle organisation cherche la performance. C'est même une obligation qui peut faire oublier certaines prérogatives qu'une administration publique a le devoir de garantir. L'utilisation d'outils de gestion serait donc la solution idéale pour y arriver mais aussi pour justifier les actions entreprises. Cette politique contractuelle a été mise en place et déployée suite à la fusion des régions. Plus qu'un engagement, c'était le début d'une nouvelle relation entre cette "nouvelle institution", et les territoires de plus en plus éloignés. Ces contrats sont basés sur la co-construction et l'envie par la région d'associer de plus en plus les acteurs locaux dans le développement et la mise en place de projets car « *par nature, la politique territoriale elle est la seule qui s'applique de façon complètement différenciée d'un territoire à l'autre, d'un porteur de projet à l'autre, d'un élu à l'autre, d'un technicien à l'autre parce que l'histoire locale, la réalité du territoire, fait qu'on ne peut pas être dans quelque chose qui est descendant, uniforme et où on duplique une méthode et posture* » [CM-5. Bx]. Cette vision attire l'attention sur l'envie de justifier la dépense d'argent public pour développer les projets et ne pas reproduire les schémas de financements qui existaient auparavant (logique de guichet, financements non adaptés, envies d'élus...). La mise en place de l'évaluation des Politiques Publiques est par cet intermédiaire, le garant légal et moral d'éventuels dysfonctionnements de ce type.

7 Conclusion

Le conseil régional a pour mission de contribuer au développement économique, social et culturel de la région par une bonne gestion des espaces et la direction des différentes affaires des acteurs. Les territoires fragiles, sujets importants en région Nouvelle-Aquitaine, sont l'objet d'une attention particulière. L'objectif est de réduire les inégalités tout en continuant à développer tous les territoires. L'entrée par les outils de gestion pour analyser la mise en œuvre initiale de ce dispositif permet de repenser l'action de la région au travers de la définition d'une politique contractuelle au plus près des territoires car comme l'exprime un chargé de mission territorial : « *cette nouvelle politique contractuelle permet de développer de nouveaux contacts avec le territoire* ».



Source : auteurs

C'est l'approche mixte (l'application des directives de l'état et les besoins des acteurs dans une logique ascendante) qui est recherchée mais difficile à atteindre dans la pratique. Les contrats de territoires permettent alors par des diagnostics et une recherche de connaissance des territoires d'avoir une vision commune et non centralisé pour développer efficacement et répondre aux besoins réels tout en satisfaisant à des aspirations plus profondes des agents de la collectivité territoriale : « *Je pense qu'on a plutôt bien réussi à se rapprocher des territoires et à recréer du lien* ». Cette connaissance est rendue possible par la maîtrise informationnelle, objectif des équipes de la DATAR. L'organisation publique ressent le besoin d'utiliser des outils de gestion plus perfectionnés pour gérer ses activités (Drevet, 2008). Tout comme les organisations privées, les institutions sont à la recherche de plus d'efficacité pour répondre aux exigences de plus en plus difficiles. La contractualisation est alors un moyen de légitimer l'action, de la voir inscrite et d'avoir une assurance du déroulé et de l'effectivité de celle-ci.

Références

- Bauquet, N. (2021). *Régions : Le renouveau de l'action publique* (p. 142) [Note]. Institut Montaigne.
- Bouba-Olga, O. (2018). Régions : Quel impact économique ? [Presse en ligne].
- Boutet, A., & Galmiche, C. (2003). *Capitalisation bibliographique sur la contractualisation territoriale : Un mode d'action publique en renouveau permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement ?* (La documentation française).
- Boutin, G., & Lamothe, G. (2018). *L'entretien de recherche qualitatif : Théorie et pratiques* (Presses de l'Université du Québec).

- Carayon, B. (2003). *Intelligence économique, compétitivité et cohésion sociale*. Commissariat général du Plan.
- Coussi, O. (2019). Pour nos territoires, les data sont un bien commun au même titre que l'eau [Blog de l'EM Normandie].
- Coussi, O., Moinet, N., & Krupicka, A. (2014). L'intelligence économique territoriale : Utopie des territoires ou territoire des utopies ? *Communication et organisation*, 1(245), 243-260.
- David, A. (1996). L'aide à la décision entre outils et organisation. *Entreprise et histoire*, 3(13), 9-26.
- Demoncy, A. (2016). La recherche qualitative : Introduction à la méthodologie de l'entretien. *Kinésithérapie, la Revue*, 16(180), 32-37.
- Di Maggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited : Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Doré, G. (2014). La contractualisation territoriale des conseils régionaux. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, (1), 157-172.
- Doré, G. (2017). *Le retour de l'Etat français dans la contractualisation avec les territoires en France : La politique des Contrats de ruralité*. Présenté à Journée de recherches en sciences sociales, Lyon.
- Dou, H. (2019). Agir à partir de la base territoriale indépendamment du pouvoir central peut créer une nouvelle dynamique de développement national [Blog de l'EM Normandie].
- Drevet, B. (2008). Le rôle des représentations sociales au cours du processus de construction d'un outil de contrôle de gestion. *Comptabilité Contrôle Audit*, 14(2), 125-153.
- Dumont, G.-F. (2018). Conjuguer démographie politique et intelligence territoriale pour revivifier la démocratie locale [Blog de l'EM Normandie].
- Duport, J.-P. (2018). L'aménagement du territoire, une passion française. *Désertification et réanimation des territoires*, 11-23. Paris (France).
- Dupuis, J. (2015). Une approche de la gouvernance et de la régulation territoriales et interterritoriales des politiques et projets communautaires à travers l'analyse comparée des contrats de territoire dans deux Communautés Urbaines. *Gestion et management public*, 4(1), 5-28.
- Fossey, E., Harvey, C., McDermott, F., & Davidson, L. (2002). Understanding and evaluating qualitative research. *Journal of Psychiatry*, 36(6), 717-732.
- Fourquet, J. (2019). Les territoires doivent jouer le rôle d'une puissance inclusive à part entière [Blog de l'EM Normandie].
- Frinault, T. (2013). Du guide des aides aux contrats de territoire : Un triple repositionnement départemental. *Politique & Management Public*, 30(2), 199-219.
- García-Madurga, M.-Á., Grilló-Méndez, A.-J., & Esteban-Navarro, M.-Á. (2020). Territorial Intelligence, a collective challenge for sustainable development: A scoping review. *Social sciences*, 9(7), 1-21.

- Harfouche, A., Vesin, D., Catrou, M., Ramfel, E., Brunon, G., Privat, J., ... Louvet, V. (2021). *La sécurité économique : De la réalité économique aux enjeux de souveraineté* (p. 105) [Mémoire]. Institut des Hautes Etudes du Ministère de l'Intérieur.
- Hatchuel, A., & Weil, B. (1992). *L'expert et le système* (Economica).
- Kustosoz, I. (2020). La co-construction entre approches prospective et prescriptive. Le cas des schémas régionaux d'aménagement du territoire en France. *Gestion 2000*, 37(3), 15-37.
- Lamrabet, M., & Benkaraach, T. (2021). Le Big Data Territorial : Un concept novateur d'Intelligence Économique Territoriale. *EWASH & TI: Environmental and Water Sciences, Public Health and Territorial Intelligence*, 5(2), 621-631.
- Lebrument, N., & Rochette, C. (2020). Le capital social des managers publics engagés dans un dispositif d'Intelligence Economique Territoriale : Retour sur le cas du schéma régional d'Intelligence Economique de la Région Auvergne. *Revue Internationale d'Intelligence Économique*, 12(2), 15-42.
- Marcon, C., & Moinet, N. (2006). *L'intelligence économique* (Dunod). Paris.
- Martre, H. (1994). *Intelligence économique et stratégies des entreprises*. Commissariat Général du Plan.
- Mc Cracken, G. (1988). *The long interview* (Sage Publications).
- Moine, A. (2006). Le territoire comme un système complexe : Un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie. *L'Espace géographique*, 35(2), 115-132.
- Moinet, N., & Coussi, O. (2014). *L'intelligence économique territoriale en France : De l'impulsion politique à la paralysie bureaucratique*. Présenté à Séminaire international sur l'intelligence économique : un enjeu majeur pour la compétitivité, Alger (Algérie).
- Pelissier, M. (2009). 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*, 1(2), 291-303.
- Porter, M. (2003). The economic performance of regions. *Regional Studies*, 37(6-7), 549-578.
- Qu, S. Q., & Dumay, J. (2011). The qualitative research interview. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 8(3), 238-264.
- Racouchot, B. (2020). Interview : Jean-Louis Tertian. L'intelligence économique ? Et si c'était d'abord un état d'esprit.... *Revue Internationale d'Intelligence Économique*, 12(2), 121-127.
- Régions de France. (2020). *L'intelligence économique territoriale : Une ambition des Régions françaises pour la compétitivité des entreprises et des territoires* (p. 48) [Brochure]. Paris (France): Régions de France.
- Romelaer, P. (2005). Chapitre 4. L'entretien de recherche. In *Méthodes & Recherches. Management des ressources humaines : Méthodes de recherche en sciences humaines et sociales* (De Boeck Supérieur, p. 101-137).
- Signoret, P., & Moine, A. (2008). Du territoire au territoire par l'observation, prendre en compte la diversité des territoires et adapter les méthodes et les outils aux nouvelles demandes. *Tools and methods of Territorial Intelligence*. Présenté à 6th annual international conference of Territorial Intelligence, Besançon (France).

Tholoniât, A., & BouabdAllah, K. (2006). *Pôle de compétitivité et Intelligence économique territoriale : Contours et enjeux d'une nouvelle politique industrielle territoriale*. Présenté à 8ème Forum Européen IES 2006 Intelligence Economique, Veille et Innovation, Nice (France).

Torra, M. (2013). Territoire comme espace d'attractivité et de déclinaison de l'intelligence économique en intelligence territoriale. *Marché et organisations*, 18(2), 67-85.

Treasure, E., Stewart, K., Gill, P., & Chadwick, B. (2008). Methods of data collection in qualitative research : Interviews and focus groups. *British Dental Journal volume*, 204(6), 291-295.