

Co-construire l'information territoriale pour des actions concertées

Cyril Masselot
Maître de Conférence
en Sciences de l'Information et de la Communication
Universités de Franche-Comté et de Bourgogne
CIMEOS EA 4177
MSHE C. N. Ledoux

Résumé :

Les acteurs (au sens large) territoriaux ont acquis en une vingtaine d'année une culture de l'information spécifique, qui correspond à la fois à des critères économiques (d'efficacité et d'efficience) et des besoins de veille intellectuelle et informationnelle (nouvelles méthodes, bonnes pratiques, discussions scientifiques...). Le besoin de disposer d'études, de diagnostics, de rapports, d'indicateurs pertinents est largement pris en compte sur les territoires, comme l'indiquent par exemple la mise en place des plateformes régionales de l'observation sociale depuis 2009 et sous l'égide de l'Etat.

Nous interrogeons ici ces approches informationnelles et communicationnelles, sur base des constats effectués dans les observatoires « Catalyse » (Girardot et Masselot, www.intelligence-territoriale.eu), en particulier sur la difficulté à articuler une vision nécessairement globale des besoins avec des dispositifs d'intervention sectorisés (cf. à ce propos les propos de JJ. Girardot). De plus, il nous semble qu'une transition est nécessaire entre un état de concurrence (entre les travailleurs sociaux, entre les partenaires, entre les acteurs territoriaux) vers une coopération, plus exactement vers un équilibre entre compétition et coopération, en engageant activement les intervenants dans des processus collectifs de structuration et de mutualisation de l'information, et de communication participante.

Les partenariats de développement jouent dans ce cadre le rôle d'espaces de **médiation** (Dacheux, 2003) où la **co-construction du sens** est alors possible. Les indicateurs contextuels fournis par les opérateurs historiques, ou agrégés et publiés par diverses structures comme les plateformes régionales sont indispensables ; sont-ils pour autant suffisants pour appréhender finement des communautés territoriales, et surtout, pour agir concrètement ? Comment produire collectivement du sens afin d'organiser une gouvernance latérale au sens de Rifkin (2011 & 2012) ? Quel est le rôle de la **communication** dans ces dynamiques d'ingénieries territoriales ? Comment intervient-elle dans l'émergence de l'intelligence collective, dans la construction d'une culture territoriale, dans leur transmission ?

Introduction

Les récents événements sociaux observés au niveau mondial, des crises financières et économiques à la crise sociale actuelle, poussent à imaginer de nouveaux modes de conception d'une organisation territoriale revisitée. Il semble inopportun dans le contexte actuel de continuer à vouloir structurer des sociétés selon des schémas verticaux (du haut vers le bas, du bas vers le haut) sans une réelle co-construction d'une vision concertée des enjeux comme des besoins sociaux. Décréter la participation citoyenne ne suffit pas ; l'appropriation d'une vision prospective s'avère parcellaire car encore inscrite dans une expression extra-territoriale dominante et surtout dans un schéma autoritaire. Les acteurs des territoires ont alors besoin de s'organiser par eux-mêmes, et pour ce faire, de concevoir et construire les dispositifs socio-techniques d'information et de communication nécessaires à de nouveaux modes d'organisation.

Le besoin initial d'informations est indéniable pour l'organisation et l'aménagement des territoires. Il s'agit d'un besoin diachronique : une vidéo présentant les changements d'un territoire sera plus utile qu'une photo à un instant T. Nécessaire, cette vision diachronique doit déboucher sur une mise en perspective, incluant l'évaluation des actions en cours. Il convient alors de structurer des processus informationnels et communicationnels prenant en considération la temporalité des réalités humaines, y compris dans la transmission et la cristallisation des cultures locales.

Les résultats présentés ici sont le fruit de vingt ans d'expériences d'application de la méthode d'observation territoriale *Catalyse*, portée par le réseau international de l'Intelligence Territoriale (INTI, <http://www.territorial-intelligence.eu/>).

Quelles informations pour agir sur un territoire ?

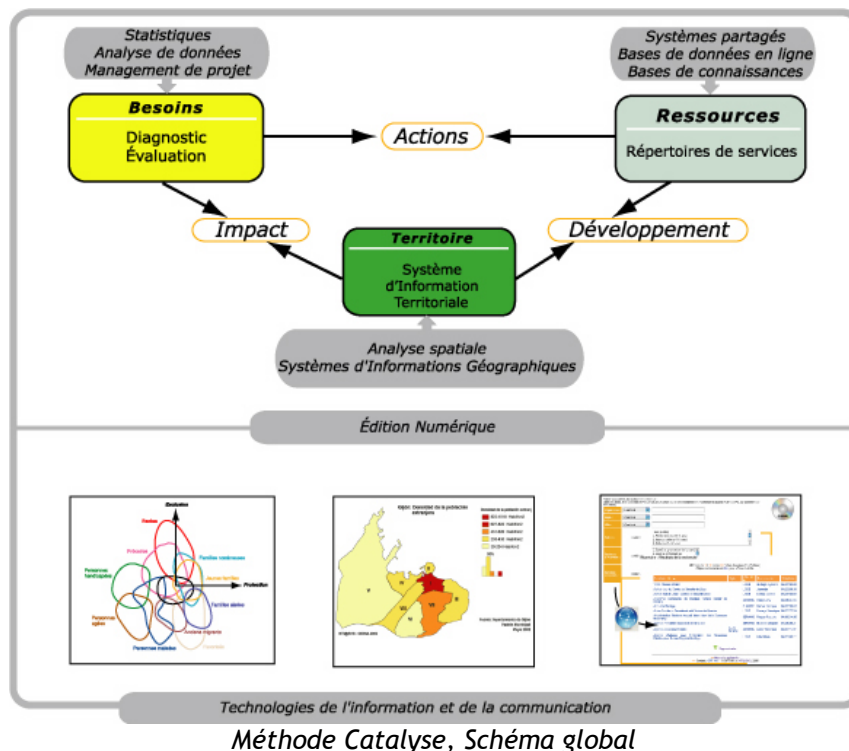
Le constat effectué par les chercheurs en Intelligence Territoriale (IT) au début des années 1990 était que le monde du développement territorial (englobant la diversité des acteurs territoriaux) semblait ne pas disposer de beaucoup d'informations, ni d'outils pour les interpréter. Certes, de grands organismes chargés de collecter et publier des statistiques existent, soit au niveau de l'Etat (comme l'INSEE en France, l'Instituto Nacional de Estadística en Espagne par exemple), soit au niveau des collectivités territoriales, ou encore dans le monde associatif. Or la réalité des faits a maintes fois prouvé que même dans des villes de taille respectable, la collecte et le traitement de l'information est sujet à caution. La ville de Huelva, en Espagne (Andalousie) par exemple, compte environ 150 000 habitants ; le recensement de sa population de 1996 comptait un peu plus de 10% d'erreurs... Il fallait améliorer la collecte, le traitement, la qualité ainsi que l'accessibilité de l'information. Un des rôles d'un observatoire Catalyse doit être de mener ce travail de fond sur les *données contextuelles* (indicateurs territoriaux). Depuis, nous avons collectivement gagné en compétences sur ce point.

Connaître la situation sociale et professionnelle de la population d'une ville comme Huelva a un intérêt réel. Cependant, une association intervenant principalement sur un quartier défavorisé, en direction d'un public composé à 95% de jeunes issus de ce quartier, se rend bien compte que les informations dont elle dispose sont trop générales, concernant dans le meilleur des cas le quartier dans ses délimitations administratives, plus souvent le périmètre municipal. Ces informations générales portent sur une série limitée d'indicateurs prédéterminés :

les acteurs territoriaux manquent alors d'une série d'informations plus précises indispensables à leur intervention. Ces sources officielles n'expliquent pas les **besoins** ni les projets de la population concernée : les données globalisées et sectorisées ne permettent pas d'établir ces profils que seules des informations individuelles peuvent construire. Une structure territoriale ne peut donc pas améliorer son intervention, l'éventail des actions possibles, évaluer ce qu'elle effectue chaque année... Elle travaille alors sur base de représentations symboliques, plus ou moins proches de la réalité. C'est l'une des raisons qui nous a conduit à modéliser « Catalyse » afin d'élaborer et d'interpréter un *diagnostic des projets individuels* des populations cibles, ainsi que *d'évaluer les actions* réalisées.

En développant une approche par la demande des populations, il paraît logique de vouloir les confronter avec les **ressources** disponibles sur un même territoire. Cette comparaison permet pour un acteur local d'améliorer son intervention, en sachant par exemple rapidement quel organisme, quelle action intervenant sur la même zone, pourra répondre à tel besoin d'un individu, ou d'un groupe d'usagers. Ce qui entraîne à nouveau la nécessité de qualité et d'accessibilité à l'information, et de sa compréhension. Cette comparaison offre/besoin permet aussi d'évaluer les possibilités et les manques d'un territoire. Un observatoire Catalyse organise alors un *répertoire des ressources* (structures, actions...) disponibles sur un territoire, et pouvant répondre à des besoins sociaux.

Cette méthode est schématisée ainsi :



Ainsi, les informations nécessaires interagissent à partir de ces trois domaines :

- les **profils des besoins** des populations
- les **ressources territoriales** disponibles ou manquantes
- les **indicateurs contextuels**.

Co-Construire l'information territoriale

La décentralisation initiée en 1982 acte une responsabilisation des acteurs (*lato sensu*) du monde social qui observent alors (et regrettent) un manque de coordination entre les dispositifs proposés par leurs différentes institutions (Etat, collectivités, associations, ONG...). Cela conduit les usagers à de nombreuses démarches, parfois équivalentes et non complémentaires. Des aides temporaires sont prodiguées par ces services, sans toutefois apporter de solution globale à la situation des usagers, la plupart du temps par méconnaissance des besoins systémiques de ces usagers. Aider à la prise en charge financière de soins médicaux nécessaires est indiscutable ; accompagner à l'amélioration du logement insalubre, facteur aggravant de la situation sanitaire, l'accès à la formation qualifiante qui va permettre d'obtenir des ressources et ainsi d'améliorer ses conditions de vie, sont des actions qui relèvent d'une approche globale, systémique à la manière d'Edgar Morin.

Catalyse propose de « **dé-sectoriser** » (si l'on peut oser ce barbarisme) l'ingénierie territoriale, en construisant collectivement les informations nécessaires, en un processus partagé de construction de la connaissance. Nos analyses territoriales ont démontré que :

- les informations ne sont pas toujours disponibles à l'échelle territoriale souhaitée par souci de protection des populations par exemple, la granularité étant à juste titre encadrée par le respect de l'individu et de la confidentialité - cas des IRIS -, ou encore par simple absence des informations précises cependant globalisées à l'échelle supérieure,
- les collectes sont souvent organisées en fonction des dispositifs et ne reflètent pas la systémie des situations humaines, et ne s'avèrent pas utiles aux acteurs de première ligne dans leur quotidien. Beaucoup d'acteurs sont alors exaspérés de passer leur temps à « remplir des statistiques » sans en comprendre l'intérêt (propos souvent entendus dans les rencontres avec les professionnels de terrain)
- les indicateurs efficaces à la compréhension des profils n'ont pas été travaillés, par méconnaissance de la systémie
- soit la qualité de ce qui est produit n'est pas garantie, soit elles sont trop chères...

Bref, autant de situations qui poussent les acteurs à « *mettre les mains dans le cambouis* », en co-construisant directement les informations nécessaires. On obtient ainsi une meilleure connaissance des besoins des citoyens, des ressources disponibles, du contexte territorial, la définition de meilleures procédures de décisions et de co-construction des politiques territoriales : **où le sens** (par un processus informationnel) **prend corps**.

Concrètement, à partir d'un guide de diagnostic et d'évaluation, un observatoire organise sur un territoire (avant tout humain) la collecte des données brutes, qui sont alors saisies soit en ligne, soit dans une version hors ligne du logiciel Pragma (<http://www.territorial-intelligence.eu/catalyse/>). Interviennent alors une série de traitements des données, étape de formalisation décrite ci-dessous. Il ne s'agit pas de ranger des données dans des cases - catégories, car l'acte de donner une forme à cette matière est en lui-même porteur de sens : **dès la collecte des données, l'acteur social (*lato sensu*) produit du sens**.

Production du sens

Il s'agit de dépasser la mission première d'un observatoire au sens classique du terme, qui est avant tout de collecter de manière structurée des données. Les structures qui réalisent ce type d'étude se positionnent généralement comme un expert externe au projet. Le résultat obtenu sont souvent des outils conséquents (rapports, bases de données en ligne, cartographies, analyses...), conçues par ces experts, dont l'utilisation reste âpre et nécessite la plupart du temps une médiation de la part de ces mêmes experts. Concrètement, les descripteurs territoriaux choisis peuvent ne pas s'avérer pertinents ou suffisants pour les acteurs de terrain confrontés à une réalité mouvante, que les informations au niveau d'un territoire représentée à une échelle supérieure n'éclairent pas.

La manière même d'observer influence cette étape de production d'information. L'objectif réel du diagnostic est ici dénaturé : les acteurs veulent une vision structurée à leur niveau, pendant que les experts produisent une image prise de loin... Lors de l'étape de production de l'information à partir de faits existants, la méthode Catalyse permet de modifier cette approche d'observation :

- les descripteurs et modalités permettant de structurer les faits en données, puis les données en information, sont collectivement construits par les acteurs territoriaux, accompagnés (et seulement accompagnés) par des experts ;
- ces experts adhèrent à l'objectif premier de l'observation, à savoir la mise en place d'actions de terrain dans le but d'améliorer les situations des usagers ;
- la collecte, moment important de la structuration, est elle aussi effectuée par les acteurs, conscients du double processus de transformation en cours, et des biais interprétatifs possibles ;
- cette collecte, collectivement organisée, est à elle seule un processus de communication à la fois avec les usagers, et interne (au sens symbolique du terme) : le formulaire permettant de dérouler dans le temps ce processus est également un produit permettant l'échange avec les usagers (il peut être renseigné en plusieurs rencontres, au fur et à mesure de l'élaboration du projet individuel et de son suivi) ;
- la collecte, encore, est un processus en flux tendu, contrairement à une étude de type photographique, l'observation étant par définition permanente. L'évolution de la situation du territoire est alors visible par une série de traitements de l'information opérés à divers instants « T » : tableaux de bord automatiques quotidiens, hebdomadaires, mensuels ou par période, vie du partenariat, évolutions légales (décrets, dispositifs, lois...) font partie des informations suivies par l'observatoire.

Le processus informationnel décrit ici est à considérer comme un élément de **gouvernance** incontournable : les acteurs affinent eux-mêmes les indicateurs qui leur permettent de piloter l'intervention territoriale, les actions à mettre en place, à reformuler, ou à requalifier. Les experts ont un rôle d'accompagnement scientifique, mais aussi de transfert, de formation. Ils ne sont plus traditionnellement externes à la démarche, mais réellement impliqués aux divers moments de l'observation à la manière de certaines approches sociologiques.

D'autres types d'informations sont produites lors de ces activités : sur le fonctionnement des divers groupes, les relations qui s'instaurent, l'élaboration de langages communs, favorisant la connaissance des humains comme des territoires.

La relation : de l'information au récepteur

Structurer de l'information de qualité n'est pas le seul défi, encore faut-il qu'elle soit connue pour être utilisée, donc disséminée, partagée, transmise. Une phase de médiation entre l'information et l'utilisateur (récepteur) est nécessaire afin de construire une relation facilitant la compréhension. C'est cette étape d'analyse communicationnelle qui s'impose alors : mettre en forme les informations afin que son public puisse s'en servir.

Les observations menées dans plusieurs observatoires Catalyse (en France, en Belgique et en Espagne notamment) ont permis de modéliser un certain nombre de paramètres de co-construction de cette relation :

- L'identification des publics cibles doit donner un cadrage clair de la complexité de l'acte de communication en lui-même : vont découler de cette analyse une série de recommandations à la fois stratégiques et ergonomiques. S'adresser à des pairs dont la culture thématique est équivalente revient à faire appel aux savoirs partagés, aux références culturelles communes, à identifier pour mieux interpréter ensemble
- Cette première étape a pour conséquence immédiate la prise en compte des enjeux divers : objectifs opérationnels d'action territoriale, influence des politiques locales, pérennisation des activités (donc des structures, des emplois...), justification de l'utilisation de fonds privés et publics... Ces enjeux ne sont pas tous influents à part égale selon le moment de l'énonciation (lié au contexte temporel mais aussi spatial, culturel, relationnel etc.). En identifier l'importance dans ces contextes est donc un élément déterminant de la qualité de la communication.
- La conception et la concrétisation des objectifs et intentions de communication conduisent alors à une conscientisation pragmatique de « ce que l'on veut dire » réellement. Poser ces réflexions noir sur blanc et les confronter ensuite aux publics et enjeux identifiés permet de participer ainsi à l'élaboration d'un plan de communication incluant des étapes différentes, dans le temps, les lieux, et les relations possibles avec les récepteurs - destinataires.
- Cette approche communicationnelle porte en grande partie dans la fonction primordiale de transmission et de formation, ce qui, avec l'action, élabore collectivement une culture. Les objectifs de communication tiennent compte dans ce cadre du fait que tout acte de communication en Intelligence Territoriale comporte intrinsèquement une part de transposition didactique, liée à l'innovation de l'approche systémique du territoire et de ses composantes. Les méthodes et outils utilisés demandent également des prérequis au risque d'être inintelligible, donc de provoquer une réaction de rejet... Ces analyses permettent justement d'identifier ce qu'il convient d'éclaircir ou non, et surtout de la manière de mettre en relation des individus avec ces savoirs.
- On peut alors approfondir les horizons d'attente (Jauss 1978 et Iser 1985) possibles : quels seront ceux qui seront activés par ces acteurs de la réception, comment ils modifient l'angle d'approche communicationnelle, quelles décisions prendre avant de réaliser concrètement les objets et instances de communication ?
- La production de la relation peut utilement reposer sur la construction de réseaux de signification, des *isotopies*, dans un premier objectif communicationnel : le sens se construit progressivement au cours du processus,

par redondance significative d'unités renvoyant à une même symbolique. Egalement dans un objectif de consolidation du réseau humain, en démontrant par cette construction des significations que les publics partagent réellement les mêmes contextes culturels et relationnels, car ils en comprennent les mêmes composants selon les mêmes schémas cognitifs.

La production de la relation se co-construit alors entre acteurs de l'émission et de la réception mettant ainsi en évidence dans la **reliance** obtenue (selon la définition de Bolle de Bal, 1981) la réalité d'une communauté de projet, condition forte de l'appropriation de la démarche.

Consommation des deux dimensions

Tout l'enjeu de la communication se concrétise dans les usages qui en sont fait, dans la consommation des deux dimensions du sens produit et de la relation créée. Les usages de l'information produite recouvrent, selon ce qui a été dit plus haut, plusieurs processus emboîtés, chacun ajoutant par définition une nouvelle valeur à l'objet transformé :

- **Des faits aux données** : le processus d'observation organisé selon la méthode Catalyse, instrumentalisé par les outils qui la composent, est conduit par les acteurs réunis dans un groupe opérationnel, dès l'étape dite de conception. Il s'agit donc d'un processus interne à ce groupe d'acteurs, qui est également une démarche de formation croisée, où acteurs et accompagnateurs (experts, universitaires, acteurs expérimentés) échangent des connaissances sur les territoires et les humains. La matière première (les faits observables) est composée d'humains en grande partie, de services et d'actions territoriales, d'activités économiques, de loisirs... de tout ce qui compose la vie sur un territoire donné. Il ne suffit pas de regarder un incendie pour produire un sens à partir de ce que l'on voit ; un premier processus informationnel doit en extraire une donnée la plus informée possible au sens de Perriault (2003) par un encodage sémiologique permettant à partir d'un référent d'en déduire un signifié valide, puis un signifiant acceptable et utilisable. Une partie du sens de l'information est déjà produite par ce processus, mais nous n'avons pas encore d'information dans la mesure où la donnée est encore sans forme réelle.
- **Des données aux informations** : cette formalisation va être atteinte par la structuration d'un questionnaire et par l'organisation pratique de la collecte des données. La nécessité pragmatique d'obtenir des indicateurs d'aide à la décision pour agir sur les territoires avec les citoyens oblige à élaborer un consensus sur le processus de création du sens, validé par l'évaluation des informations produites qui prouvent qu'elles sont utilisables dans la méthode Catalyse.
- **Du traitement des informations aux connaissances** : la plupart des informations produites à partir des données initiales donnent lieu à leur tour à de nouveaux traitements, quantitatifs et qualitatifs, dans l'optique de générer de nouvelles connaissances. Chaque descripteur peut donner lieu à une exploitation statistique quantitative dont le résultat sera un tableau de chiffres (la fréquence) avec les pourcentages calculés sur la totalité de la population et sur la totalité des réponses données. Ce tableau peut s'agrémenter d'un graphique. Ces résultats vont donner lieu à des interprétations et commentaires. À partir des informations existantes, des tris croisés vont avoir lieu (le plus connu d'entre eux étant la pyramide des âges par exemple), des codages et recodages vont créer des variables de synthèse (classes d'âge à partir

de dates de naissance par exemple)... autant de cas où une nouvelle information est créée à partir d'informations construites. D'autres exploitations ont également lieu : qualitativement, l'analyse dite des données en statistique (on devrait dire des informations en fait) fait intervenir l'analyse factorielle des correspondances (AFC) et la classification ascendante hiérarchique (CAH) : la production du sens continue en explorant les informations premières. Enfin, les résultats de ces traitements sont commentés et interprétés, confrontés avec les ressources et indicateurs contextuels territoriaux, autant d'actes créant ainsi de nouvelles informations.

- Des usages dits de « second cercle » constituent les interprétations des résultats obtenus. Interviennent ici les notions de références personnelles et structurelles, des cultures professionnelles, tout un schéma mental qui va guider ces interprétations. L'objectif est alors d'aboutir à la mise en place d'ateliers thématiques, qui à leur tour décideront de projets concrets d'actions.

L'objectif initial est articulé autour de l'amélioration de l'accompagnement des projets individuels, par une action territoriale réticulée. L'aspect relationnel est ici mis au service de l'action ; un pari initial régulièrement gagné est d'améliorer la reliance afin de garantir également le processus informationnel. L'expérience prouve en effet que la prise en compte par les acteurs sociaux de la communication influe fortement sur la manière de construire les informations, et de les communiquer. Une démarche didactique du « faire en action » est souvent plus efficace pour une construction autonome des savoirs. C'est une étape où la communication joue le rôle de « glue relationnelle » (Bougnoux 2001) et d'accompagnement au changement, en bâtissant une intelligence collective au niveau territorial.

Conclusion

D'un point de vue qui s'attache aux processus de communication, une telle démarche territoriale est complexe dans la mesure où elle renferme en son sein une multitude de faits de communication et d'information. Il est dès lors indispensable, de notre point de vue, que les divers **acteurs** intervenants dans ces étapes soient **auteurs** de l'approche systémique de la communication, vue comme un processus interactif. Un plan de communication spécifique (loin du marketing et de la communication externe) est donc à mettre en place, intégrant à la fois les divers moments et niveaux de communication (interne, interne élargi, financeurs et grand public), dans une visée de *consommation* (d'usage) des deux dimensions informationnelle et communicationnelle. L'usage de la méthode et des résultats est en effet au cœur du processus, et va conditionner le passage d'une étape à l'autre : il s'agira ici d'évaluer chaque instance de communication afin de rééquilibrer les phases suivantes, autant du point de vue du traitement des données que de leur cristallisation culturelle.

Bibliographie

BOLLE de BAL M., 1981, “ La reliance : connexions et sens ”, *Connexions*, n° 33, p. 15, éd. Épi.

- BOUGNOUX D., 2001. *Introduction aux sciences de la communication*, collection Repères, La Découverte.
- CHEVALLARD Y., 1985, *La transposition didactique du savoir savant au savoir enseigné*, Grenoble, La Pensée Sauvage.
- DACHEUX E., 2003. « Un nouveau regard sur l'espace public et la crise démocratique », Hermès, N° 36
- GIRARDOT J.-J., MASSELOT C., 2008. "CATALYSE Toolkit. Specifications for the processing and editorial chain from territorial data to results". Deliverable 58 of CAENTI project funded under FP6 research program of the European Union. <URL: <http://www.territorial-intelligence.eu/index.php/caenti/deliverable58>>
- GIRARDOT J.J., 2009, "Evolution of the concept of territorial intelligence within the coordination action of the European network of territorial intelligence", Res-Ricerca e Sviluppo per le politiche sociali, 1-2/2009. Pp. 11-29. ISSN: 1970-9080
- HERBAUX P., 2007, *Intelligence territoriale : Repères théoriques*, Éd. L'Harmattan, 198 p.
- HERBAUX P., MASSELOT C., 2008. "Territorial Intelligence and Governance". in: Acts of International Conference of Territorial Intelligence, HUELVA (Spain), 24-27 October 2007. <URL: <http://www.territorial-intelligence.eu/index.php/huelva07/Herbaux>>
- HOPKINS R., 2011, « Manuel de Transition, de la dépendance au pétrole à la résilience locale, 2010, éditions écosiété et revue Silence (The Transition Handbook, 2009, ISBN 978-2-923165-66-0
- ISER W., 1985, *Der Akt des Lesens*, Trad. E. Sznycer, coll. Philosophie et Langage, Liège, Pierre Mardaga Éditeur.
- JAUSS H. R., 1978, *Pour une esthétique de la réception*, Paris, Gallimard.
- MASSELOT C., 2012. "Le Net communautaire : quand la relation fait sens", in Semiotica, dossier "Vers une sémiotique du médium", Volume 2012, Issue 191, Pages 49-73, ISSN (Online) 1613-3692, ISSN (Print) 0037-1998, DOI: 10.1515/sem-2012-0055, September 2012, disponible en ligne : <http://www.degruyter.com/view/j/sem.2012.2012.issue-191/sem-2012-0055/sem-2012-0055.xml?format=INT>
- MASSELOT C., 2009. "*Information, communication, and territorial intelligence : new challenges*", in Acts of International Conference of Territorial Intelligence, Salerno (Italy), 2009.
- MASSELOT C., 2009. Territorial Intelligence Communicational and Community System (TICCS). Res-Ricerca e Sviluppo per le politiche sociali, 1-2/2009. Pp. 90-104. ISSN: 1970-9080
- PERRIAULT J., 2003, *Éducation et Nouvelles Technologies, Théorie et pratiques*, Collection éducation 128, Nathan Université.
- RIFKIN J., 2011. « La troisième révolution industrielle. Comment le pouvoir latéral va transformer l'énergie, l'économie et le monde », Les liens qui libèrent Editions
- RIFKIN J., 2012. « Une nouvelle conscience pour un monde en crise : Vers une civilisation de l'empathie », Babel