

Données territoriales en ESS : entre usages et co-construction

Cyril Masselot
MCF SIC, CIMEOS, EA 4177
Univ. Bourgogne Franche-Comté
cyril.masselot@u-bourgogne.fr

Stéphane Djahanchahi
Doctorant CIMEOS, EA 4177
Univ. Bourgogne Franche-Comté
stephane.djahanchahi@u-bourgogne.fr

1 Contexte & Problématique

Les acteurs (au sens large) territoriaux ont acquis en une trentaine d'année maintenant 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 publication en ligne des sites i.ville.gouv.fr et sig.ville.gouv.fr dans les années 2001-2004, la prolifération d'observatoires régionaux au début des années 2000 (E. Roux et G. Feyt 2011), ou encore les travaux actuels autour des « big data » et des humanités numériques.

Quel que soit le périmètre géographique du territoire, en connaître les principales caractéristiques a toujours semblé nécessaire pour l'aménager, l'organiser, en structurer les échanges et activités. La décentralisation a démontré que ce besoin est partagé également par les acteurs de proximité, incluant les élus comme les techniciens, cadres et dirigeants d'entreprises, d'associations, de services, etc. Ainsi, l'Etat organise actuellement toute une série d'observatoires, de diagnostics, d'études, de statistiques utiles à tous les niveaux de décision.

Dans le même temps, il s'avère que la production de données de divers types par les territoires gagne en importance et que l'usage de ces nouvelles données devient central dans la conduite des politiques publiques : de nombreux acteurs institutionnels comme associatifs produisent et diffusent actuellement des données, indicateurs et statistiques à différentes échelles territoriales. On peut ainsi constater que plusieurs outils de diffusion de ces données et informations coexistent, sur internet principalement, mais aussi par le

biais de publications papier comme électroniques. Régulièrement, de nouveaux indicateurs de plus en plus fins sont développés et mis à disposition du public comme des décideurs locaux. Ces données et indicateurs sont diffusés via différents portails internet dont l'appropriation par les acteurs est à ce jour difficilement quantifiée ni qualifiée. Une étude conjointe entre le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (www.cget.gouv.fr) et le laboratoire CIMEOS - MSH de Dijon, de l'Univ. de Bourgogne Franche-Comté a été lancée en 2016 afin de comprendre (en l'évaluant) l'évolution des nouveaux modes d'usages et de co-construction entre les différents acteurs du territoire, notamment d'indicateurs sanitaires et sociaux.

Nous questionnons ici les relations entre les producteurs de données au niveau national et les bénéficiaires de ces données aux diverses échelles d'organisation sociale, du local au régional, tout en cherchant à comprendre de quelles données il s'agit. Les notions initialement avancées de « données », indicateurs », « statistiques, et « informations », ne recouvrent pas les mêmes définitions, connotations et dénotations.

Dans un contexte de quartiers inscrit en « politique de la ville », amenés à se transformer au gré des innovations sociales, l'intérêt est ici de comprendre comment les acteurs se sont appropriés des outils d'observation du territoire pour affiner leurs stratégies et améliorer la qualité de leurs actions, et/ou comment ils en (co-)produisent et les diffusent. Les acteurs objets de notre étude, intervenants dans des quartiers classés politique de la ville, ont une tendance forte à s'intéresser aux alternatives proposées par le secteur de l'ESS, et s'inscrivent notamment par leurs statuts mais surtout par leurs valeurs éthiques et pratiques, dans l'esprit de l'ESS tel que décrit par les diverses chartes (de 1980, 1995, ou des CRESS en France).

Le questionnement s'est orienté sur plusieurs thèmes complémentaires. Il s'est d'abord agit d'éclairer l'articulation des missions des acteurs avec l'utilisation des données territoriales. Comment les acteurs territoriaux utilisent-ils les données ? Ces données permettent-elles la mise en place d'actions ? Comment se répercutent ces différentes utilisations des données sur la transformation des territoires ?

La première approche de la question nous a permis de formuler certaines hypothèses quant à ces usages : par exemple, les nouvelles données impliquent de nouveaux usages en cours de développement sur les territoires. Ensuite, des freins tels que leur foisonnement ou des difficultés d'accès d'ordre pratique limiteraient leur utilisation par les acteurs. Dès lors, ces freins pourraient-ils être atténués grâce à des processus de médiations entre producteurs et utilisateurs de données ? D'autre part, la co-construction des indicateurs favoriserait-elle leur utilisation et la transformation de la connaissance en actions ?

2 Méthodologie

La méthodologie adoptée combine trois approches complémentaires : une enquête par entretiens semi-directifs, de l'analyse des contenus et des discours, et de la veille informationnelle territoriale. L'idée étant que les nouvelles données, générées par les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication notamment, puissent être accessibles à des acteurs qui souhaiteraient approfondir leur connaissance de leurs territoires. Les entretiens menés auprès d'eux concernaient pour partie ces nouvelles données et les données propres qu'ils produisent ou utilisent pour leurs missions. Ainsi, il

est nécessaire de connaître le paysage des observatoires dans lequel ils évoluent, raison pour laquelle cette recherche intègre une partie veille en ligne.

La méthodologie employée a donc croisé deux méthodes de recherche, l'une basée sur de la veille en ligne, l'autre sur des entretiens, qui seront décrites dans cette partie. A ce stade, les résultats récoltés n'ont pas encore été analysés et c'est avant tout la démarche de cette recherche-action qui est présentée ici et sa méthodologie, détaillée à travers les deux volets qui la composent. Les entretiens avec les acteurs ont confirmé la pertinence de cette approche puisque la plupart d'entre eux ne connaissaient pas les observatoires du CGET et ne s'orientaient finalement que grâce à leur propre connaissance des pratiques et ressources numérique en ligne.

L'analyse portera ensuite sur la relation entre la finesse de l'utilisation des données socio-économiques par les acteurs territoriaux et les besoins concrets des territoires, plus précisément, elle portera sur l'appropriation des indicateurs par les acteurs et la réalité de leur transformation en actions concrètes, en termes d'impact social voire environnemental.

2.1 Veille en ligne

Il a donc été nécessaire d'une part de se faire une idée précise des données disponibles sur les territoires et potentiellement des nouvelles données qui y sont produites. Il s'est agi de recenser les observatoires, les producteurs et productions de données et d'indicateurs concernant les territoires de Bourgogne Franche-Comté, en passant par une recherche en ligne. Les mots clefs qui ont permis de préparer cette veille étaient les noms des territoires, les échelles administratives, le champ lexical de l'observation territoriale et un ensemble de termes découlant des thèmes du développement durable et de l'économie sociale et solidaire (santé, chômage etc.). Seulement, la publication de rapports, bilans et autres monographies concernant les territoires, surtout les plus précaires et qui échappent dans une certaine mesure à l'action publique, sont trop sporadiques. Ainsi, les publications recueillies dans la durée prévue pour mener l'étude ne permettent pas de prétendre à une quelconque exhaustivité.

La constitution d'un répertoire lexical autour de l'action sociale et environnementale fut donc utilisée pour cette étude, désormais non-plus sous la forme d'une veille mais sous la forme d'une recherche active sur les moteurs de recherche généralistes. Pour ce faire, les requêtes -une liste de termes liés à l'observation et à l'étude de phénomène sociaux- s'est vue combinée à la liste des territoires étudiés. Chaque requête contenait une série de 22 mots clefs, dont un contenant un intitulé de territoire. La recension systématique des résultats sur les 10 premières pages fit émerger 35 observatoires produisant des données ou les traitant pour produire des indicateurs, en relation avec les territoires de la Bourgogne et de la Franche Comté. Ces observatoires furent ensuite décrits selon leurs sources de données, leurs échelles d'intervention ainsi que les thèmes autour desquels ils intervenaient. Cette partie de la recherche, qui permet de retrouver les sources d'information sur les territoires sert ainsi à éprouver la possibilité de se créer une représentation fidèle de ceux-ci, avec les moyens -internet- à la portée de tous.

Les observatoires ainsi recensés ont été classifiés selon diverses caractéristiques, avec pour guide leur relation avec les différents types de données. Ainsi, certains, comme ceux

du CGET, proposent des données nationales (récoltés nationalement, traitées nationalement, mais sur des échelles territoriales de différentes finesses), d'autres traitent des données nationales en les croisant avec des données plus locales (celles proposées par les observatoires gravitant autour du domaine de la santé comme par exemple l'Observatoire de la Santé en Bourgogne Franche-Comté). D'autres encore, et c'est une pratique qu'il convient de préciser, proposent des données qui leurs sont propres, et dont les sources de productions sont variées et ne découlent pas des grandes enquêtes nationales comme celles de l'INSEE.

2.2 Entretiens

Plus particulièrement, cette recherche s'est appuyée sur la conduite d'entretiens semi-directifs dont les retranscriptions ont été analysées selon une approche communicationnelle combinant vision quanti- et qualitative, afin de faire émerger des profils de discours et les confronter aux hypothèses de départ. Ces entretiens ont été menés auprès de 13 acteurs répartis au sein de 11 structures différentes, toutes possédant une bonne connaissance des données, des indicateurs, pour les utiliser régulièrement et/ou pour en produire.

Parmi ces acteurs, on trouve un responsable des statistiques d'une institution liée à l'éducation, deux universitaires (ayant effectué des missions pour diverses institutions), trois agents de collectivités territoriales (de Franche Comté et de Bourgogne, en préfecture et en mairie) et sept membres d'associations (pour l'emploi, la prévention, la solidarité ou encore l'environnement). La conduite des entretiens, semi-directive, visait à aborder les thèmes des observatoires nationaux, à travers la connaissance qu'en ont les enquêtés, pour approcher leur culture de la donnée ou *data literacy*, notamment en questionnant le rôle du cursus professionnel, de leurs formations etc. Ils visaient aussi à expliciter l'organisation de l'information territoriale au sein de leurs territoires et structures. Parmi les objectifs de ces entretiens, menés de façon à construire un corpus répondant aux critères décrits par Pincemin (1999), expliquer et comprendre les types d'usages de données et/ou de productions de données et d'indicateurs était central. Ils visaient également à détailler et expliciter les conditions d'efficacité des méthodes de travail avec la donnée (de sa production, de son accès tout comme de son utilisation et de sa communication). Dans une seconde étape de notre recherche, une analyse cognitive et communicationnelle du discours sera effectuée sur les verbatim des entretiens grâce au logiciel *Iramuteq* développé par P. Ratinaud (2009) et s'appuiera sur la production de graphes des similitudes (Vergès & Bouriche 2001, Marchand 2012) pour décrire des profils de discours. Elle permettra de faire apparaître les relations, dans les discours des acteurs, entre les différentes phases de la création à l'utilisation de données, tout comme leurs logiques organisationnelles. Les résultats présentés dans la partie suivante ne découlent pas encore de ces analyses fines qui viennent d'être décrites, mais des premiers constats synthétisés à partir des entretiens et des traitements préliminaires effectués par les chercheurs.

3 Résultats

Les éléments qui suivent ne sont pas à proprement parler les résultats définitifs, comme cela a été précisé plus haut. Il s'agit davantage de tendances perçues par les chercheurs, qui seront confrontées aux analyses en cours. Elles sont présentées en sections qui ne correspondent pas rigoureusement à chacune des deux méthodes, mais plutôt à une vision transversale qui découle de l'ensemble de la méthodologie.

3.1 Observatoires

Des échanges avec les équipes des observatoires du CGET ont conduit à catégoriser les acteurs de l'information territoriale selon deux pistes qu'il conviendrait de creuser : une échelle territoriale allant du local au national, et le caractère innovant des données rencontrées.

Ces critères nécessitent des définitions critiques plus poussées que dans l'état actuel de nos investigations, et pourraient faire l'objet d'une autre activité de recherche. Dans notre première acception, discutée avec les collègues du CGET, le vocable « nouvelles données » semble être employé en se référant à leurs origines plus qu'à leur nature, bien que ces nouvelles données puissent être de nature différente des données classiques. Elles englobent par exemple les données qui peuvent être produites par des capteurs ad-hoc, comme pour la qualité de l'air, mais peuvent aussi provenir des « miettes » laissées par l'usage de certains dispositifs. On qualifie de miettes les données qui sont produites suite à l'usage d'un dispositif mais qui ne servent pas en tant que telles. On peut citer par exemple les données de localisation des connections de téléphones portables ou les données captées lors d'usage de puces RFID qui équipent de plus en plus d'objets. C'est une fois que la transaction entre les équipements a lieu que demeurent ces informations qui peuvent être stockées par les opérateurs, et alors servir à l'orientation de campagnes de communication. Cette production de données lors de l'utilisation de service peut être utile pour améliorer son adéquation dans le futur. Chaque individu est alors producteur de données, ces « miettes », au même titre que consommateur d'informations issues de ces données. Ce « *prosumer* » au sens de Alvin Toffler (1980), de plus en plus présent, participe au foisonnement de ces nouvelles données.

Cette notion peut également recouvrir les données issues des méthodes dites de science participative (cf. le projet <http://www.sigogne.org/>), où tout le monde devient observateur et créateur de données, en comptant par exemple les cigognes qui passent au dessus de sa maison, en relevant les températures, taux d'humidité et ph de son jardin, etc. Sur un autre plan, les visites ou les *likes* reçus par certaines pages web, peuvent donner des informations sur le rapport entretenu avec le contenu par le public. De même des communautés en lignes localisées peuvent renseigner sur l'étendue de certaines pratiques culturelles ou de mobilité, et être appréhendées par des observatoires qui les redistribueraient au public.

La partie nationale ou locale concerne l'emprise géographique de l'information distribuée par les observatoires comme les échelles auxquelles elles sont traitées. Un observatoire situé du côté « national » pourrait être une institution qui centralise des données et les redistribue sur l'ensemble du territoire national, sans discrimination géographique. Seulement les nouvelles données ne sont centralisées, quelles qu'elles soient, sur aucune

plateforme publique. On trouve de nombreuses données, mais aucune rationalisation en termes de centralisation et de distribution.

Mais l'intérêt d'illustrer une carence est ce qui apparaît en négatif, ici, c'est en réalité la non-centralisation et la multiplicité des sources de nouvelles données aux autres échelons. Ces données, par ailleurs multiples et non-encore classées de façon systématique, ne sont pas appréhendées par les observatoires nationaux, témoignant d'une carence dans la qualité de la représentation du territoire. Se pose de la même façon une question d'égalité et d'accès à l'information, ces données restant pour l'instant la propriété des organismes qui les font transiter, et échappent alors à leurs producteurs.

Plutôt que d'offrir un éventail de possibles pour les acteurs, cette multiplicité brouille la qualité de l'information distribuée. La qualité de ces informations n'est pas discutée ici, mais leur fiabilité perçue par les acteurs est faible. La plupart des acteurs employés à la conduite de missions régaliennes se tournent vers des sources identifiées et reconnues par l'état, et ne bénéficient alors pas du potentiel offert par ces nouvelles données en termes de représentation de leur territoire.

La multiplicité des sources était perçue comme centrale lors de la construction de la problématique de recherche. Elle s'avère être d'avantage une source inexploitée plutôt qu'un frein, même si en pratique, de peur de ne pas choisir la bonne, certains acteurs se privent de ces sources dans le cadre de leurs missions. Ils sont confrontés à une double difficulté face à cette diversité : ils subissent une injonction professionnelle à repérer des sources locales, et particulièrement celles qui semblent innover dans la production et l'usage de données pour la représentation du territoire, dans un contexte où les définitions de « données innovantes » et d'échelles territoriales ne sont pas réellement discutées.

3.2 Acteurs

Aux débuts de cette recherche, nous nous posons des questions précises quant à la transformation de l'information contextualisée en action. En cheminant, le quotidien des missions et des contraintes des acteurs a réorienté cette recherche vers une compréhension des acteurs selon leur appartenance organisationnelle et institutionnelle. Ces différentes origines ont pour effet de distribuer différentes « cultures de la donnée » parmi les agents et ainsi différentes pratiques. Il a donc fallu préciser ces appartenances et cultures de la donnée, bien en amont de la description des impacts observables sur la transformation des territoires.

Comme précisé en introduction, les entretiens avaient pour but de comprendre comment les différentes données étaient utilisées sur les territoires. Cependant, plus de trois quarts des acteurs interrogés ne connaissaient pas les observatoires du CGET ; précisons toutefois que les données qui y sont distribuées n'intéressent pas nécessairement tous les acteurs interrogés. Ils connaissaient tous les données INSEE et s'orientent d'eux-mêmes sur la toile pour trouver des informations, en plus de produire parfois leurs propres indicateurs à partir du terrain. Les premiers résultats de l'enquête ont donc conduit à préciser le questionnement autour de la mise en capacité des acteurs, *l'empowerment*, plutôt qu'en un inventaire des pratiques autour des observatoires et des nouvelles données.

L'objectif des entretiens menés auprès des acteurs a donc été orienté dans le repérage des initiatives innovantes et locales, dont la centralisation au niveau national et la médiation

au niveau local pourraient contribuer à une plus fine représentation des territoires ainsi qu'à leur transformation.

Certains acteurs associatifs, par exemple liés à la prévention de la délinquance, disposent de leurs propres réseaux d'informations. Produites par les membres de l'association sur le terrain, tels que les éducateurs de rue, des photographies assez précises des lieux de regroupement ou de *deal*, c'est-à-dire les localisations géographiques où les éducateurs peuvent entrer au contact des jeunes sont inventoriés. Seulement, ces informations demeurent accessibles en interne aux services, et ne sont communiqués qu'oralement lors de réunions avec les équipes municipales. Les raisons affichées sont liées à la confidentialité de telles informations ainsi qu'au besoin de confiance entre les éducateurs et leur public habituel. C'est uniquement par observation sur le terrain et bouche à oreille que les éducateurs peuvent accéder à ces informations. Ainsi, et par exemple, le recours à des interventions ponctuelles d'un-e étudiant-e est un supplétif à défaut de pouvoir mieux organiser une collecte de qualité :

« on va plus s'appuyer sur un étudiant qui va venir et qui va faire un stage de 6 mois ou un an. Et qui va faire une étude avec des questionnaires territoires, aller à la rencontre des habitants. Il fera un travail beaucoup plus pertinent et beaucoup plus précis qu'une grosse société (...) qui n'a pas de lien avec le territoire, qui va venir ponctuellement... » (Acteur institutionnel de collectivité)

« Les éducateurs, justement, ils vont dans la rue à la rencontre des jeunes. Donc, ils sont vraiment en contact direct avec les jeunes et leurs attentes et leurs besoins. On met en corrélation un peu les chiffres et un peu ce qui est ressenti, mais on part vraiment de ce que les éducateurs y récupèrent comme information de par leur travail de rue justement. Et c'est ça qui intéresse aussi les mairies. » (Acteur associatif implanté dans un quartier)

Ce sont ces observations directes qui permettent également de comprendre le fonctionnement systémique des besoins des populations, intuitivement connue des services sociaux et trop rarement prise en compte dans les diagnostics territoriaux : la santé est liée aux conditions de vie, dont les conditions de logement, elles-mêmes impactées par les possibilités financières familiales, le tout posant un contexte peu propice à l'émancipation et à l'éducation. Un système complexe et non compliqué comme peut le décrire E. Morin.

Apparaît ici clairement un hiatus engendré ce cloisonnement entre les données nationales et locales. Les acteurs rencontrés agissent envers ces données froides avec précaution, comme si la distance de l'échelon de traitement en fragilisait la qualité, et surtout l'impact possible sur le terrain. Les données nationales produites par les observatoires du CGET renseignent sur les quartiers politiques de la ville à partir de données froides, statiques, de sources fiables, et les acteurs déclarent les utiliser uniquement lors de réunions avec les différents services, pour témoigner de difficultés, surtout économiques, des territoires et justifier de l'accès ou du maintien de certaines subventions. Ces données nationales semblent utilisées pour des raisons qui semblent d'ordre politique, d'aménagement du territoire, de tranquillité publique, tandis que les données issues de l'observation locale servent ce qu'on pourrait rattacher à la transformation des territoires. Les acteurs semblent donc opposer données froides et chaudes, en critiquant l'utilité réelle des statistiques froides, sans pour autant critiquer les autres... Le positionnement des élus

semble souvent questionner les techniciens dans l'usage partagé des données et indicateurs, notamment dans leurs interprétations permettant l'action concertée :

« Tu arrives à capter les élus sur des informations politiques, des informations de fond, des choses comme ça. Quand tu commences à toucher au technique, en général, il y en a beaucoup qui s'enfuient, y compris des gens qui sont des... des vrais techniciens. (...) C'est-à-dire que le message est noyé dans le reste, peut-être qu'ils s'intéressent, justement, plus aux chiffres, aux petits tableaux, aux petits trucs, plutôt qu'aux messages fondamentaux. » (Acteur de collectivité)

Avoir une ressource témoignant aussi bien des données socio-économiques que des caractéristiques géographiques des territoires permettraient, au-delà d'une meilleure action locale, une meilleure représentation, plus proche de la réalité.

Elle constituerait en cela un indicateur qui évolue plus régulièrement, donc moins soumis au rythme de publication des enquêtes de recensement. La question de l'intégration de ces données locales produites par l'observation des acteurs de terrain, aux données nationales, mérite d'être au moins posée, si ce n'est tranchée, au regard des enjeux éthiques qu'elle implique légitimement. D'autres acteurs associatifs, tels que des éducateurs de rue, des associations écologistes, sont en pointe en terme de production de données propres ainsi que de leur mise à disposition. Des initiatives sont parfois reconnues par les services municipaux, saluées et « réappropriées ». Cependant, leur ré-utilisation ne dépasse pas le cadre du site et ne suit pas les mises à jour régulières effectuées par les équipes associatives de l'observatoire. Les raisons de ce manque de synchronisation semblent avant tout découler du manque de personnel dédié à la médiation de ces données, à la manière d'une valorisation scientifique. Les données sont dans un premier temps reconnues et saluées ponctuellement, une forme de diffusion a lieu mais le suivi n'est pas assuré, ni dans les actualisations, ni dans leur transformation réelle en actions de terrain. C'est encore une forme de médiation qui semble manquer, les différents acteurs ne pouvant veiller à ce que leurs données soient bien réappropriées régulièrement, de même que les équipes municipales (et au-delà) n'ont pas de service dédié à la veille et aux initiatives locales en termes de représentation du territoire.

3.3 Résultats transversaux

De façon plus générale, d'autres résultats ont émergé à cette phase de l'enquête que nous livrons et dont nous poursuivons les analyses et interprétations. Comme nous le soulignons plus tôt, outre la bonne volonté du producteur de données, c'est la mise en capacité des acteurs qui semble prégnante pour l'usage des données existantes comme pour la production d'indicateurs. En effet, les « nouvelles » données, foisonnantes et diversifiées dans leurs natures et origines, s'offrent par là même à une diversité d'usages possibles. En enquêtant sur la connaissance des observatoires du CGET chez les acteurs, nous avons pu constater un manque certain d'information. Les indicateurs produits, tout comme les sites ressources sur lesquels y accéder, n'arrivent pas à la connaissance des acteurs par le biais de leur organisation, ne font pas partie d'une sorte de trousse à outils à laquelle se référer régulièrement. Hors d'un quelconque encadrement organisationnel mais surtout réglementaire, l'usage qui en sera fait dépend directement des acteurs qui désirent s'en emparer.

Cette situation exacerbe l'importance de la formation et de l'expérience professionnelle et personnelle des acteurs, tournés vers une prise en main autonome et une appropriation des données disponibles, d'abord sur la toile. Leurs usages, pour certains, ne dépendent que peu de leur organisation, indépendamment des différents types de données produites ou utilisées. En réalité, seuls les postes orientés vers « la donnée » concentrent des profils en capacités de s'en emparer. D'autres fonctions, qui nécessitent pourtant une connaissance du territoire, des outils pour se le représenter ainsi que pour en suivre les évolutions, ne sont pas fléchées vers des profils ayant cette « capacité » de se saisir des outils disponibles pour cette représentation, veille et suivi des évolutions des territoires.

Outre le manque de finesse de représentation qui découle probablement de cette situation, ce sont aussi des écueils d'ordre financiers qui émergent. En effet, le manque d'information sur les indicateurs produits par les observatoires nationaux conduit certains acteurs à payer des prestataires privés (comme Kompass, Maitron) pour faire le travail déjà effectué par les observatoires nationaux, mais dont la publicisation n'a pas atteint l'environnement de l'acteur. Dans d'autres cas encore, l'acteur, sur son temps de mission, peut s'atteler à la production d'indicateurs, qui se révéleront en doublon avec d'autres organismes. Cette situation est potentiellement dommageable en terme de temps, mais aussi au niveau de la qualité des indicateurs produits. Les services statistiques du CGET qui pilotent les différents observatoires concentrant assurément d'avantage de compétences liées à la production d'indicateurs géographiques. Cette compétence, en distribuant mieux les fruits de son travail, permettrait une économie de ressource et une rationalisation de l'action locale. Un acteur institutionnel témoigne ainsi :

« Moi je brasse, je brasse, je fais mon travail, je suis dans l'opérationnel, je suis dans l'urgence, je suis dans le rythme. Après, trouver le moment où se poser, et trouver et récolter tout ce que j'ai pu brasser et produire, et comment le mettre en données chiffrées, comment... là je pense que il y a un... je pense que c'est un autre métier. C'est un autre job. »

Pour relativiser ce tableau noir de la rationalisation de l'utilisation des données locales ou nationales, nouvelles ou classiques, certains points sont apparus aux chercheurs.

Le manque de culture de la donnée n'est rien de moins qu'une méconnaissance partagée. Méconnaissance de l'origine de la donnée par les utilisateurs, méconnaissance de l'usage de la donnée par les producteurs. Cela signifie *a contrario* qu'une meilleure connaissance mutuelle des différentes parties permettrait d'éviter ces écueils.

En effet, l'enquête a permis de voir émerger certaines initiatives inspirantes. Des acteurs, alors que leurs missions ne le mettaient pas en avant, étaient au fait de la « cuisine » qui permet la collecte, l'organisation et la distribution de données, ainsi que des enjeux de la constitution d'indicateurs. On peut résumer cet état en une forme de règle. Les producteurs, acteurs et utilisateurs de la donnée sont plus efficaces dans certaines conditions. D'une part, si le producteur a idée de son utilisation finale, il ajustera son organisation et le type de données qu'il faut rassembler, les indicateurs à produire ainsi que la publicisation qui doit en être faite. D'autre part si l'utilisateur final connaît la méthode de constitution des indicateurs et de récolte des données, il pourra d'avantage en tirer profit dans son action. Les deux maximes suivantes peuvent le résumer :

- « on sait mieux quoi en faire quand on sait comment c'est fait »
- « on sait mieux comment la faire quand on sait pour quoi c'est fait »

4 Conclusion

Finalement, on peut donc en conclure que la *méconnaissance de la donnée* conduit à divers écueils tels que des carences dans la représentation du territoire donc dans la définition de l'action publique.

D'abord on peut mettre en avant ces coûts évitables, certes financiers d'abord, mais aussi humains et temporels. Les productions en doublons évoquées plus tôt entrent dans ces catégories. Méconnaissant les productions des observatoires nationaux à partir des données nationales, des acteurs telles que des institutions commandent à des organismes privés des informations déjà traduite et déjà localisée sur le territoire.

Ensuite, pour aller plus loin à propos de cette méconnaissance, découlant d'un cloisonnement des producteurs et utilisateurs de la donnée, le manque de diffusion latérale de l'information bride la finesse de la représentation du territoire. On constate un manque d'échange et de dialogue entre les acteurs des territoires sur les indicateurs produits comme sur les actions mises en place et leurs modes de concertation. Le monde connecté, invoqué pour décrire les interrelations (potentielles) entre l'ensemble des acteurs du territoire, reste souvent un argument technologique enterrant la nécessité des interactions humaines de co-construction, de médiation, de négociation.

Les acteurs locaux de la connaissance des territoires ont du mal à se distancier de leur objet pour opérer une généralisation des constats. Les problématiques soulevées sur les territoires et les réponses qui y sont apportées ne franchissent que trop peu l'échelon régional, et ne tendent pas à assez à organiser une vision d'un processus à la fois latéral et cyclique, du local vers le global. Des productions locales en termes de représentation du territoire émergent à partir des données nationales, couplées aux données locales, dans une dialectique la plupart du temps à sens unique. Hormis la publicisation, rare, de certaines initiatives locales en terme de production et d'usages de données pour la traduction en action, il y a rarement d'échange organisé et programmé entre différents acteurs d'échelles locales de territoires éloignés. Pourtant, il semble que les échanges horizontaux en termes d'initiatives locales sont le moteur même de leur possible développement. C'est probablement la difficulté au niveau national de prendre en compte la granularité des données locales, qui entraîne une forme d'ignorance mutuelle des producteurs et utilisateurs de données.

C'est là encore que la culture de la donnée peut être centrale. En effet, en connaissant les origines et finalités de la plupart des données et informations, il est plus facile d'appréhender leurs usages potentiels. Alors, c'est une question de distanciation des acteurs vis à vis des jeux de données disponibles et utilisés par eux-même et par leurs homologues qui est nécessaire. Cette distanciation implique une prise de hauteur vis à vis des sources et méthodes de traduction de données en indicateurs. C'est ensuite la granularité des données manipulées par les différents acteurs qui doit être connue, impliquant que chaque point, chaque information, est à replacer dans un contexte local et global, un contexte méthodologique, qui permettra alors un usage précis et démocratisé des données sur les territoires. Une distanciation couplée à une connaissance de la granularité des informations produites par les différentes échelles, est donc d'une certaine façon l'approche qui apparaîtra la plus complète pour permettre une vision d'ensemble, bien que non exhaustive. Cette compréhension des productions et usages des différentes

échelles se rapproche de l'approche holistique et de la pensée complexe échaffaudée par Edgar Morin (1990).

La prise de recul sur cette situation amène au constat que rien de tout cela n'est le fait d'une mauvaise organisation des pratiques, mais plutôt d'une évolution des pratiques en devenir et encore non-aboutie. La co-construction des indicateurs semble la plus importante pour leur usage dans les politiques publiques. Plus la transparence sur l'origine de la donnée, sa transformation et son usage sera intense, plus l'efficacité de la transformation de la connaissance en action sera effective. La transparence appelée ici, est également une transparence en terme de partage des connaissances. Ce partage semble être favorisé par la médiation, entre les producteurs et utilisateurs - dont les parties prenantes sont encore à préciser - qui se traduirait par un accompagnement (mutuel ?) des acteurs. Une médiation sera effectivement utile tant pour la pertinence des usages que pour cette co-construction.

5 Bibliographie

Benamirouche, R. (2016). Le système d'information territorial comme levier stratégique en santé. *Revue d'Épidémiologie et de Santé Publique*, 64, S19.

De Sede-Marceau, M. H., & Moine, A. (2001). Systémique et bases de données territoriales. Des concepts et des outils pour une gestion raisonnée des territoires. *Revue internationale de géomatique*, 11(3-4), 333-358.

Degenne, A., Vergès, P. (1973). Introduction à l'analyse de similitude. *Revue française de sociologie*, 14 (4), 471-511.

DiClemente C. C. (2003). *Addiction and Change : how addictions develop and addicted people recover*, Guilford Press.

Flament, C. (1981). L'Analyse de Similitude, une Technique pour les Recherches sur les Représentations Sociales. *Cahiers de Psychologie Cognitive*, 1, 375- 395.

Galibert, O, Aubert F., Hilal M., Girardot J.J., Masselot C., et al. (2015). Territoires urbains en transition. Monographie d'un quartier populaire en résilience écologique. Editions universitaires de Dijon, <http://eud.u-bourgogne.fr/468-territoires-urbains-en-transition-9782364411562.html>, 2015, Sociétés, 978-2-36441-156-2. [<http://eud.u-bourgogne.fr/>](http://eud.u-bourgogne.fr/). [.<halshs-01251061>](https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01251061)

Hare, I. (2016). Les stratégies des diffuseurs de données ouvertes en Région. *Open-data et collectivités territoriales: Entre usages et production, quels enjeux ?*, non-précisé.

Hopkins, R. (2011). Manuel de Transition, de la dépendance au pétrole à la résilience locale. éditions Écosociété et revue Silence (traduit de The Transition Handbook, 2009, ISBN 978-2-923165-66-0)

Laporte, A., Dubreuil, M., Jean-Gilles, E., Madelin, B., & Balazard, H. (2016). Convier les citoyens des quartiers populaires: prendre en compte leur expertise et favoriser leur pouvoir d'agir. *Revue d'Épidémiologie et de Santé Publique*, 64, S101-S102.

Marchand et al., (2012). L'analyse de similitude appliquée aux corpus textuels, JADT 2012. Repéré à <http://lexicometrica.univ-paris3.fr/jadt/jadt2012/Communications/Marchand,%20Pascal%20et%20al.%20-%20L'analyse%20de%20similitude%20appliquee%20aux%20corpus%20textuels.pdf>

Masselot C. (2014). « Co-construire l'information territoriale pour des actions concertées. » In J.-J. Girardot & H. Neffati, (ed.). L'intelligence territoriale, 25 ans déjà ! Cahiers d'Administration, supplément au n° 244, pp. 45-49.

Morin E. (1990). Introduction à la pensée complexe. Paris : Le Seuil

Pincemin B. (1999). Construire et utiliser un corpus : le point de vue d'une sémantique textuelle interprétative. Communication présentée à la Conférence TALN'99, Cargèse, 12-17 juillet 1999, Actes pp. 26-36.

Ratinaud, P. (2009). Iramuteq : Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires. Repéré à www.iramuteq.org

Roux, E. et Feyt, G. (2011). Les observatoires territoriaux : sens et enjeux. Volume 14 de Travaux - Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires. La Documentation Française, Datar.

Toffler A. (1980). The Third Wave, ed. Bantam Books, New York.

Vergès, P. & Bouriche, B. (2001). L'analyse des données par les graphes de similitude. Sciences Humaines. (<http://www.scienceshumaines.com/textesInedits/Bouriche.pdf>).

Textes de référence

- Arrêté du 16 septembre 2003 portant sur les classes de précision applicables aux catégories de travaux topographiques réalisés par l'État, les collectivités locales et leurs établissements publics ou exécutés pour leur compte
- Loi n° 78-753 du 17/07/1978 : Dite loi CADA qui reconnaît à toute personne un droit d'accès et de réutilisation des données publiques
- Directive Européenne 2003/98/CE : complète la loi du 17/07/1978 notamment au regard de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs
- Directive Européenne 2007/2/CE : dite directive INSPIRE, établissant une infrastructure de données géographiques pour la Communauté Européenne