



Systèmes d'information, acteurs et territoires Note introductive

Jean-Paul Cheylan

► To cite this version:

Jean-Paul Cheylan. Systèmes d'information, acteurs et territoires Note introductive. Jean-Yves Jamin, L. Seiny Boukar, Christian Floret. 2003, Cirad - Prasac, 7 p., 2003. <hal-00143502>

HAL Id: hal-00143502

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00143502>

Submitted on 25 Apr 2007

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

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

Systèmes d'information, acteurs et territoires

Note introductive

Jean-Paul CHEYLAN

CNRS-UMR Espace et CIRAD-TERA, TA 60/15, 34398 Montpellier Cedex 5, France

Résumé — L'information est de plus en plus fréquemment invoquée et impliquée pour accompagner, éclairer voire orienter les décisions locales. Désengagement des Etats et régionalisations renvoient vers les acteurs et décideurs locaux la responsabilité de concevoir, constituer en système et mobiliser ces informations dans les interactions sociales. Ces systèmes d'information, qu'ils soient locaux, géographiques, territoriaux, de filières, ou encore observatoires, comportent tous une représentation de l'univers sur lequel doivent travailler ces acteurs. Ces représentations, généralement consignées dans des modèles conceptuels de données explicitent les perceptions de ceux qui ont contribué à la définition du système. Les objectifs de ces systèmes devraient donc constituer un premier univers à expliciter. Ce sont ainsi les projets, porteurs de ces objectifs, et donc souvent les modalités de décision et de gouvernance, les interactions et imbrications des acteurs, qui devraient être également à expliciter. Cet exercice de modélisation de l'univers de travail met en relations indissolublement projets, acteurs et territoires. La difficulté n'est que très partiellement technique. Deux types, un peu extrêmes et caricaturaux de systèmes d'information sont ensuite esquissés : de gestion puis d'accompagnement de dynamique territoriale. De nombreux choix « techniques » dissimulent, en deçà ou au-delà des critères techniques, des prises de position institutionnelles, sociales, économiques, organisationnelles, dont nous tentons de donner ici un premier aperçu en termes de glissement de sens.

Abstract — **Information systems, stakeholders and territories.** Information is more and more involved, and argued as the main tool able to attend on local decisions. States disengagement and district reorganization produce new responsibilities for the local decision makers. They have to conceive, establish as systems and use information in social interactions. Local, geographical, territorial, professional networks, observatory kinds of information systems, all incorporate one, or more, representation of the universe involving the stakeholders. Genrally formalized as a Data Conceptual Model, the representation tend to give a more accurate and consensual expression of the perception of the world assumed by the systems designers. The aims or the objectives embodied in the diverse project, in the same way the decision and governance systems, the stakeholders' networks have to been more clearly represented. Territories projects and stakeholders are intricate in the modeling of the working and project realm. Main difficulties seem to be more on the conceptual and semantic side on than technical one. A large number of "technical" options hide strong institutional, social, economical or organizational decisions or positions. We attempt to give a first look about that kind of shift in meaning.

Introduction

Les décisions locales ou régionales doivent de plus en plus fréquemment se fonder sur des informations. Le désengagement des Etats, souvent accompagné de politiques de régionalisation, renvoie vers les acteurs et décideurs locaux la responsabilité de concevoir, constituer et utiliser les informations capables

de soutenir leur action, de plus en plus souvent ils sont incités à les organiser en systèmes d'information. Ces systèmes d'information, qu'ils soient locaux, géographiques, territoriaux, de filières, ou encore observatoires, comportent tous une représentation de l'univers sur lequel doivent travailler ces acteurs. Ces représentations, généralement consignées dans des modèles conceptuels de données (Gayte, 1996) ne font que mettre en évidence, et tentent d'explicitier les perceptions et représentations de ceux qui ont contribué à la définition du système. Cet exercice particulier de modélisation de l'univers de travail, complexe, et en partie seulement technique, comporte surtout de nombreux choix dont une bonne partie dissimule, en deçà ou au-delà des critères techniques, des prises de position institutionnelles, sociales, économiques, organisationnelles, dont nous tentons de donner ici un premier aperçu. Un système d'information ne peut donc se concevoir hors de quelques déterminants.

- Ceux du projet, avec les objectifs qui ont induit sa mise en place. Il arrive que le système d'information constitue le projet en lui-même ; ce sont alors les objectifs de ses concepteurs qui en définissent les utilités et les portées sociales.
- Les systèmes d'information et territoire entretiennent souvent une relation particulière : le territoire, portion d'espace approprié, utilisé et mis en valeur par un ou un ensemble de groupes sociaux, porte les traces des modes d'actions de ces groupes ou de leurs prédécesseurs, et réciproquement contribue largement à constituer l'ensemble des contraintes et potentialités raisonnables (Bonin *et al.*, 2001).
- Les acteurs, ceux du territoire, des organisations qu'il supporte, les décideurs, et les acteurs du système d'information constituent un troisième ensemble fortement impliqué dans la définition du Système d'information (SI), et certainement de façon encore plus prégnante dans le sens qui est ensuite affecté par les acteurs, au contenu de ces informations, surtout à celles qu'ils n'ont pas contribué à définir ou prendre en compte (Cheylan *et al.*, 2001b).

Nous reprendrons ici ces trois notions, en relation avec les questions soulevées par l'information et sa « mise en système ».

Un système d'information, pourquoi ?

Un système d'information est un dispositif, social et technique. Une vision techniciste, voire positiviste, le considère comme l'outil permettant la constitution, la gestion, le traitement et la restitution de l'information utile à une organisation pour atteindre ses objectifs. Cette approche issue de l'univers des entreprises ou des organisations fortement structurées a donné naissance à un ensemble de pratiques de conception, d'organisation et de normalisation de l'information et de son utilisation d'autant plus performantes que les objectifs de l'organisation sont explicites, statiques, consensuellement ou réglementairement définis et que les échanges du système avec son environnement sont également structurés.

Une vision plus humaniste, et plus dynamique, mais encore très partiellement constituée, considère le système d'information comme une représentation d'un segment de société muni de ses fonctionnements, dynamiques propres, dispositifs de régulation et d'adaptation à son environnement et donc susceptible d'inclure différentes logiques d'acteurs et représentations pas nécessairement cohérentes entre elles, d'alimenter des débats contradictoires et des négociations incorporant les connaissances issues des expériences des acteurs. Cette vision conduit plus vers des systèmes d'information plus adaptatifs, ouverts, et donc partiellement formalisables, souvent à posteriori ou de façon cyclique.

Une application donne à voir, en vue de répondre aux interrogations d'acteurs (du territoire ou travaillant sur le territoire) une (des) représentations d'un territoire délimité par la problématique et la portée des acteurs (institutions, collectivités...).

Elle donne à voir sous forme d'un ensemble de thèmes jugés pertinents décrivant cet espace aussi régulièrement que possible (pour assurer la possibilité de comparaison). Ces thèmes sont structurés à l'aide d'objets (spatiaux, sociaux, temporels...), parties des observables discernables du point de vue thématique visé.

Les objets géographiques sont définis conjointement et indissociablement par leur positionnement dans l'espace et leur étendue, leur contenu (qui les discerne de leurs voisins), leurs frontières (même si elles sont floues ou parfois purement symboliques et inobservables). Tous ces éléments sont des constructions sociales du sens utile à un projet.

Projet, acteurs et territoires se définissent conjointement (et dynamiquement)

Dans cette acception, un projet de développement territorial vise l'enrichissement matériel, l'amélioration des conditions de vie d'un ensemble d'acteurs, situés, impliqués ou influant, dans un territoire. Il y a des acteurs porteurs du projet, des concepteurs, des décideurs et des effecteurs, ainsi que de nombreux acteurs contextuels. Il y a des acteurs affectés par les actions du projet (changement subi, changement contrecarré...).

Un territoire peut être vu comme un tronçon d'espace, perçu, pratiqué, approprié, mis en valeur par un système social ou un ensemble de systèmes sociaux fortement articulés entre eux.

Le projet délimite un territoire (« projet de territoire ») ou des territoires complémentaires, voire contradictoires ; le projet peut être délimité par le territoire (« projet en territoire »), à moins que le territoire ne se détermine à partir d'autres logiques (d'autres acteurs, institutionnels ou scientifiques par exemple).

Un projet vise à améliorer l'utilisation présente et future des ressources d'un territoire. Souvent il cherche à inventer de nouvelles « ressources » (innovation en valorisation).

Un projet suppose des connaissances et informations, éventuellement consignées dans un système d'information. Un premier type de ces systèmes est inhérent au fonctionnement du projet lui-même. Le projet est alors défini comme un système, celui par lequel les acteurs s'informent pour mémoriser et décider, individuellement ou collectivement. Le second type serait celui que « nous », extérieurs, proposons de formaliser. Nous « glissons » généralement, un peu rapidement, sur le premier, ne nous intéressant qu'au second, sans jamais le dire, alors que la caractérisation du premier et l'analyse des relations entre les 2 types devrait éclairer nombre de nos problèmes de conception. Ce (ces) systèmes d'information portent sur l'état, le diagnostic du (des) territoires, il comporte des informations pour les acteurs, et parfois rassemblées par les acteurs dont les savoir s'avèrent pertinents, des informations sur les acteurs et leurs modes d'action, des informations sur les territoires pertinents vis à vis des diverses questions abordées, des informations sur les liens entre territoire et société (logiques sociales et spatiales, ne sont ni indépendantes, ni bijectives).

Un projet, socialement viable, adaptatif et durable, suppose une certaine implication des acteurs (participative, démocratique ou pourquoi pas les deux), un certain niveau de prise en charge par les sociétés qui le vivent. Seule une co-construction, une construction participative des enjeux, perspectives et démarches semble en mesure de l'assurer. Le schéma suivant présente succinctement cette position.

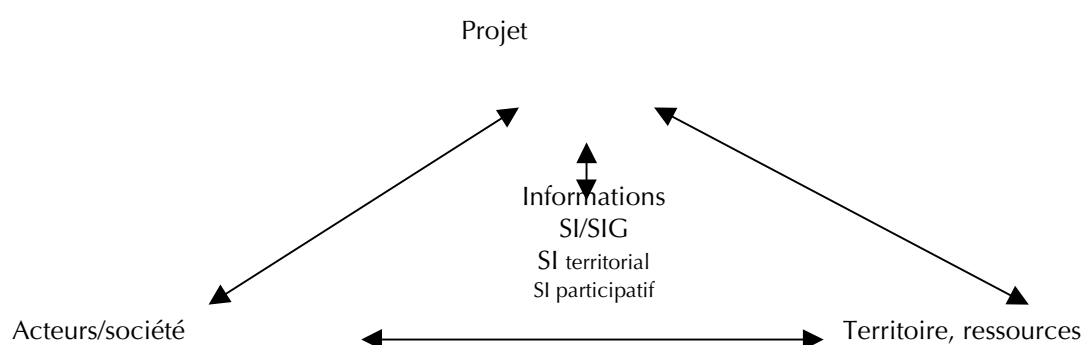


Figure 1. Information, projets, acteurs et territoires.

Un système d'information territorial

Un système d'information territorial peut être caractérisé par :

- sa capacité à représenter la « réalité », ou plutôt les réalités perçues, pas nécessairement concordantes, utiles aux acteurs et sur lesquelles ils opèrent, réalités dont rend compte le système d'information géographique¹ entre autres ; mais cette capacité peut également concerner d'autres SI, de veille par exemple en matière de recherche de nouvelles valorisations ;
- les objectifs de l'organisation qui le développent, le projet qui l'anime, les produits escomptés ;
- les acteurs qui l'animent, ceux qui sont porteurs du projet ou du SI, ceux qui y ont accès ou non, comme ceux qui seront affectés par le projet ;
- les territoires qu'il concerne, leurs délimitations spatiales, thématiques et temporelles.

Systèmes d'information et systèmes d'information

En matière d'insertion sociale des systèmes d'information, aux deux extrêmes d'un continuum qui reste largement à explorer, nous pourrions distinguer les systèmes d'information classiques, de gestion et les systèmes d'information d'accompagnement de dynamiques territoriales.

Systèmes d'information classiques, de gestion

La plupart des SI classiques, d'ordre plutôt gestionnaire, concernent :

des réalités, préalablement structurées (par exemple un cadastre) et dont les perceptions sont de ce fait relativement consensuel ;

- des objectifs explicites (contrôler l'extension et la productivité d'une culture) qui fondent l'utilité sociale d'une conception quasi entièrement préalable, faisant souvent appel à une rationalité explicite, préalable, et pré défini dans le temps, l'espace et les thématiques, reposant enfin sur un projet délimité ;
- des acteurs institutionnellement affectés (un échelon de l'Etat, un fermier de réseau) qui conduisent une action régulière, voire normative ;
- le plus souvent des territoires techniquement ou administrativement délimités (une communauté de communes, un réseau d'irrigation...), dont la pertinence est préalablement, « scientifiquement » ou administrativement déterminée ;
- une tâche régulière (gestion spatiale du droit constructif) et souvent de durée déterminée (suivi de mise en œuvre d'aménagements).

SI d'accompagnement de dynamiques territoriales

En contrepoint, les SI d'accompagnement de dynamiques territoriales, ou adaptés à ces situations devraient relever un certain nombre de défis :

- s'adapter à des réalités partiellement et progressivement connues, en composant savoirs « experts » dont la pertinence est parfois localement incertaine, et savoirs locaux souvent utiles mais dont l'explicitation n'est pas simple ;
- s'adapter à une situation d'élaboration conjointe et dynamique d'objectifs partagés ;
- s'adapter à des acteurs multiples, de statuts variés, parfois en conflit ou même se déniaient réciproquement, le système devrait représenter et exprimer les perceptions de ces divers acteurs et viser leur fédération ;
- rendre compte de territoires, et de perceptions territoriales multiples, souvent enchâssées, voire en intersection et même en contradiction, au sein de débats, de négociations, d'interactions sociales qui tendent à considérer l'information et les représentations de chaque moment comme des objets sociaux intermédiaires (Latour 1990) ;
- s'adapter à des durées de vies longues, qui débordent largement celles d'une bonne partie des acteurs ;

¹ « En tant que système d'information, un SIG permet aux acteurs impliqués de fédérer diverses informations géographiques ainsi que d'autres, de les rendre compatibles, plus aisément utilisables conjointement, d'étendre ainsi les capacités d'analyse de chacun, de faciliter les coopérations internes à l'organisation comme externes. Les tâches peuvent s'étendre de la gestion à l'analyse, l'évaluation ou la programmation de l'espace recouvert par l'organisation qui se dote de cet outil, ou encore de celui qu'elle juge utile à l'accomplissement de ses compétences ou objectifs. »

ces décalages temporels impliquent une adaptation aux transmissions et réajustements impliqués pour les projets, les outils et les tâches allouées. Ils impliquent aussi une certaine souplesse et robustesse vis-à-vis des aléas institutionnels qui en marquent les phases de vie ;

– fournir des visions prospectives et des scénarios dans l’incertain et l’incomplet ;

– privilégier donc l’adaptativité, le dynamisme, le réajustement en pratiquant sans doute des « stratégies chemin faisant » (Avenier,1997).

Information et systèmes d’information

Quelques caractéristiques de l’information, de ses relations aux activités, aux tâches et aux décisions des acteurs, et quelques illusions concernant les systèmes d’information l’organisant, peuvent donner un premier aperçu des questions sociales et institutionnelles induites par l’utilisation de ces outils dans une perspective de représentation de situations territoriales.

Information et pouvoir

L’information (sociale, sur la société) est l’un des attributs du pouvoir. Sa détention, compilation, exploitation procure un avantage décisionnel. De ce fait l’information est un bien, qui est susceptible de n’être pas échangé, voire même d’être dissimulé ; les fractures informationnelles et les dissymétries décisionnelles induites semblent participer de la nature et de la quasi-totalité des pratiques du pouvoir. Les SI n’ont évidemment pas vocation à conférer à l’exercice du pouvoir une transparence démocratique, ils sont en revanche susceptibles d’être mobilisés dans un débat ou une négociation, pour peu que les acteurs dominants y tolèrent quelques avis divergents !

Information et explicitation de l’action

Si l’information participe du pouvoir, son explicitation met en lumière certains éléments susceptibles de permettre l’analyse de l’exercice du pouvoir. Les détenteurs de ces informations n’ont pas nécessairement l’intention de les mettre sur la place publique (certains fichiers d’électeurs par exemple, mais plus banalement, la répartition par commune des allocations de budget au sein des dispositifs intercommunaux).

Information et objectivité

Un SI donne à voir, explicitement ou pas, un ou des points de vue (nécessairement partial, déterminé par l’observateur et son mode d’observation) sur l’organisation qu’il représente. L’objectivité semble ici un trait inaccessible. Au mieux l’explicitation des choix et des modalités de représentation est accessible, l’information est donc plus « objectivable » qu’objective.

Information et consensus

Ces points de vue sont susceptibles d’être contradictoires, antagonistes, incompatibles (ce qui n’empêche pas de les représenter alternativement), les consensus ont principalement une base sociale, ils sont donc généralement partiels.

Information et types d’organisations

Un SI représente une organisation et le cheminement de l’information dans cette organisation, en vue de satisfaire les objectifs qu’elle poursuit. Ces notions sont souvent très claires dans un cadre industriel (produire un véhicule, un ouvrage d’art, gérer le personnel...), ou dans un cadre administratif (instruction de dossiers de permis de construire, gestion du cadastre...) pour lesquels l’organisation, ses compétences, attributions et objectifs sont explicités. Dans le cadre de l’aménagement, du développement local ou territorial, de l’aide à la décision spatiale en général, ces diverses notions deviennent floues, incomplètes, incertaines, voire multiformes et fluctuantes, non cohérentes entre elles, toutes spécificités qui demeurent largement à introduire dans les systèmes d’information, plus sur le plan du contenu et de sa conception que sur le plan des rares difficultés techniques.

SI pour le développement local

Si un SI pour le développement local doit représenter un tronçon d'espace, l'organisation qui l'utilise, transforme, met en valeur, est le corps social que cet espace héberge. Les mécanismes de régulation qu'héberge cet espace, explicites (démocratie locale, organismes techniques, professionnels...) et implicites (mode d'accès au foncier, prise en compte de l'innovation, groupes de pression et de *lobbying*...) devraient être considérés comme le système de pilotage de cet espace. Il est clair que leur connaissance demeure aujourd'hui partielle, et que cette imparfaite maîtrise des connaissances des acteurs – de tous les acteurs, y compris les « experts » – contribue à la nécessaire souplesse des fonctionnements sociaux.

Territoire et organisation

De plus le territoire et l'organisation (sociale, économique, culturelle, fonctionnelle...) ne se superposent pas nécessairement (et probablement jamais) : de nombreux déterminants des structures et des dynamiques d'un espace sont ailleurs, ou même non localisés, de même des acteurs locaux (au sens de leur résidence principale par exemple lorsque cette notion a du sens) sont susceptibles d'avoir un territoire différent, d'utiliser des espaces complémentaires, d'exercer ailleurs des activités, d'y accéder à des informations stratégiques. La clôture spatiale du système est souvent faiblement déterminée.

Acteurs et organisation

Une organisation est également définie par les acteurs qui la font vivre. Ici encore la notion est souvent floue (opinion, catégories sociales,...) l'existence même des acteurs, leur reconnaissance réciproque n'est pas assurée. Les rapports de pouvoir construisent certains acteurs, d'autres peuvent n'apparaître que... par leur négation, ou sont « naturellement » dissimulés (illégalité...) ou exclus. La simple énumération des acteurs, et à fortiori, leur prise en compte et association sont susceptibles d'engager des conflits dans lesquels le SI ou son dispositif de pilotage deviennent eux-mêmes des acteurs !

Le SI est un projet

Les objectifs du SI sont souvent de l'ordre de l'aide à la « gestion » de l'espace, de l'environnement, des territoires, des actions de développement... ou de façon plus réaliste (Cheylan, 2002), ils visent quelques capacités d'inflexion des processus naturels (fermeture de la végétation), comme sociaux (péri urbanisation, mutations agricoles) en cours. Ils mettent en jeu des acteurs, mettant en œuvre des projets, en vue d'une meilleure adéquation de l'organisation de l'espace à ces projets. Fréquemment ces projets ne sont que très partiellement exprimés, rarement co-localisés, ce qui conduit le système d'information à travailler en univers incertain, mal borné et changeant.

Le SI est une organisation

Le SI est lui-même une organisation, la définition et le contrôle de ses structures et mécanismes de fonctionnement constituent souvent un enjeu de pouvoir. Les acteurs du SI devraient en assurer la conception dans une perspective consensuelle, qui ne privilégie ni n'écarte aucune catégorie d'acteurs du territoire. Les réalités du pouvoir local et des divers antagonismes qui l'animent (entre élus-notables voisins ou hiérarchiquement dépendants ; entre élus et techniciens...) rendent difficile la définition du système de pilotage du SI (comité de pilotage inter-organismes, ensemble de comités thématiques...).

Temps du territoire, temps des projets, temps du système d'information

Le développement local est un processus doté de son inertie et de ses dynamiques propres (ou héritées des processus de transformation du territoire) que le diagnostic local met en évidence. Les projets portant sur ce territoire sont souvent déterminés par des stratégies d'acteurs décideurs liés à d'autres processus (électorales par exemple). Ces divergences temporelles, ces contradictions entre temps du territoire et temps des acteurs, entre rationalisme socio-spatial et logique reproductive des élus sont des sources fréquentes de conflits (« ce n'est pas le moment de poser la question de... »). La définition des projets se réduit parfois à viser de façon opportuniste, et peu ordonnée, diverses sources d'aide, le temps des divers projets devient alors assez chaotique. La réorientation d'un SI ayant une inertie importante (redéfinition de ses objectifs, informations utiles, sources à mobiliser, produits visés...) certaines situations font plus penser à un SI qui tente de courir après les projets, qu'à un outil d'aide au diagnostic et à la décision !

Conclusion

Les systèmes d'information ne sont donc que des outils, certes techniques, mais surtout déterminés par les jeux d'acteurs, de pouvoir, de dissimulation. C'est sans doute en tant que représentations intermédiaires, objets de débats, de co-constructions, d'évaluation qu'ils trouveront leur utilité sociale, peut être plus que par leur effective capacité à modéliser et gérer des espaces et des processus dont les inerties réservent bien peu de degrés de liberté.

Bibliographie

AVENIER M.J., (coord.) 1997. La stratégie chemin faisant, Paris, Economica.

BONIN M., THINON P., CHEYLAN J.P., DEFFONTAINES J.P., 2001. La modélisation graphique : perspectives d'évolution d'un outil de recherche vers un outil d'aide au développement ». *In* Modélisation des agroécosystèmes et aide à la décision, Malézieux, Trébuil, Jaeger (éds.), CIRAD, coll. Repères, p. 391-412.

BONIN M., CARON P., CHEYLAN J.P., CLOUET Y., THINON P., 2001. Territoire, zonage et modélisation graphique : recherche action et apprentissage. *GEOCARREFOUR*, vol 73 (3) : 241-252.

CHEYLAN J.P., CHRISMAN N., 2001. Comment le sens vient à l'information géographique. *In* Géomatique et espace rural, T. Libourel (éd.). Actes des Journées CASSINI 2001, Montpellier 26-28 septembre, CIRAD, p. 189-202.

CHEYLAN J.P., GUMUCHIAN H., 2002. L'évaluation des impacts des politiques publiques paysagères au sein des Parcs Naturels Régionaux en montagnes méditerranéennes : quelles méthodes ? Quels outils ? *Montagnes Méditerranéennes*, n° 16, spécial « Politiques publiques paysagères et parc naturels régionaux ; pour une évaluation », p. 13-24.

GAYTE O., LIBOUREL TH., CHEYLAN J.-P., LARDON S., 1996. POLLEN, Méthode de conception des systèmes d'information sur l'Environnement. Paris, Ed Hermès.

LATOUR B., 1990. Drawing Things Together. *In* Lynch M. and Woolgar S (eds.), Representation in science Practice. Cambridge, Mass: MIT Press.