

Titre : Observatoires et gouvernance territoriale : une approche par la co-construction de modèles

Colloque « Fonder les sciences du territoire », 23-25 novembre 2011, Paris

AUTEURS

Philippe LEMOISSON, Pierre MAUREL et Jean-Philippe TONNEAU

RESUME

Les observatoires, définis comme des dispositifs sociotechniques d'observation, d'analyse et de mise en débat, tendent de plus en plus à devenir des supports majeurs de la gouvernance au sein des territoires. Des difficultés politiques, sémantiques et organisationnelles surgissent alors, et les risques d'échec sont nombreux. Après avoir analysé ces difficultés, nous décrivons deux modèles pour les aborder fructueusement lors de la construction de l'observatoire : le « modèle de l'action » et le « modèle de l'observation ». Nous articulons ensuite, au sein de la méthode originale Co-Obs, la co-construction de ces modèles avec les tâches plus techniques de développement du système d'information.

ABSTRACT

Observatories, defined as sociotechnical devices for observation, analysis and debate, tend increasingly to play a key role in territorial governance. Political, semantical and organizational difficulties arise then, and the risks of failure are many. After analyzing these difficulties, we describe two models and explain how then can remediate: the "model of action" and the "observation model". We then articulate the co-construction of these models and the more technical tasks of information system building within the Co-Obs method.

MOTS CLES

Observatoires, Gouvernance territoriale, Aide à la décision, Système d'information participatif, Apprentissage collaboratif

INTRODUCTION

Les observatoires, définis comme des «dispositifs sociotechniques d'observations, d'analyses et de mises en débat pour suivre l'évolution d'un phénomène ou d'une portion de territoire dans le temps et dans l'espace», tendent de plus en plus à devenir des supports majeurs de la gouvernance au sein des territoires : observatoires de la qualité de l'eau, observatoires du foncier agricole ...

Dans le cadre de leur mission d'appui aux politiques publiques, les chercheurs de l'UMR Tetis sont régulièrement associés à la conception ou à l'évaluation d'observatoires territoriaux (Maurel 2008, Levraut et al 2007, Bartzman et al 2005).

Si le concept d'observatoire, vu comme un système d'information partagé entre de multiples partenaires, est séduisant, les difficultés sont multiples quand il s'agit d'en faire un outil central d'aide à la décision, et les risques d'échec sont nombreux.

Dans cet article, nous commençons par énumérer les difficultés rencontrées lors de la conception d'observatoires territoriaux. Nous présentons deux représentations partagées ou « modèles » qui permettent d'aborder ces difficultés de façon méthodique durant la phase de conception, et nous expliquons en quoi ils peuvent contribuer à les résoudre. Nous intégrons enfin ces modèles dans une méthode originale couvrant toutes les phases du projet (Co-Obs), en les articulant avec les aspects plus techniques de la construction du système d'information.

1. LES DIFFICULTES A ABORDER

Les projets d'observatoires territoriaux se définissent par trois caractéristiques: i) l'identification claire et explicite d'un enjeu prioritaire pour le territoire, ii) la présence active d'une communauté d'acteurs et de décideurs réunie autour de cet enjeu, iii) la volonté, partagée par la communauté d'acteurs, de construire un système d'information pérenne (SI) dédié au suivi de cet enjeu.

La première difficulté rencontrée lors de la conception d'observatoires territoriaux est d'ordre politique. Puisque c'est l'enjeu, associé à la conscience collective d'un gain ou d'une perte potentiel, qui va motiver et orienter l'observation, comment éviter qu'il ne devienne une source de divisions entre partenaires aux objectifs et intérêts différents ? Un enjeu de gestion de l'eau est perçu très différemment par des agriculteurs irrigants et par des professionnels du tourisme. Comment éviter le piège d'un observatoire accaparé par un acteur dominant, ou l'échec d'un observatoire sans utilisateurs pour l'alimenter ou le consulter ?

La deuxième difficulté est d'ordre sémantique. D'une part, chaque acteur n'adhère au dispositif sociotechnique final que si l'information délivrée est réellement utile à la poursuite de ses objectifs propres. De l'autre, la pertinence et l'efficacité de la gouvernance ne seront garanties que si toutes les informations ont été mises en cohérence. Si, par exemple, une carte d'occupation des sols est mise en relation avec la qualité agronomique des terres, il importe que cartes et caractérisation des sols répondent aux préoccupations de chacun et soient interprétées de la même façon par tous. Face à la diversité des lectures possibles du territoire, à l'inégalité des partenaires vis-à-vis de la technicité des représentations formalisées, comment garantir que l'observatoire délivrera une « information » cohérente et faisant sens pour chaque partenaire ?

La troisième difficulté est d'ordre organisationnel. Comment réguler la circulation de l'information et organiser l'action face à l'enjeu sans la présence d'une autorité unique et fédératrice pour contrôler et gérer l'information ? Les territoires sont des systèmes complexes (Bertacchini 2000; Moine 2007; Leloup 2010) souvent régulés par plusieurs autorités, et la communauté des acteurs du territoire n'est pas organisée a priori pour répondre à l'enjeu. Comment favoriser l'émergence d'une organisation de la communauté d'acteurs qui sera reconnue comme légitime face à l'enjeu ?

2. DEUX MODELES POUR FACILITER LE PROCESSUS DE CONSTRUCTION

Les difficultés mentionnées ci-dessus sont inhérentes à tout projet d'observatoire, et aucune recette ne permet d'y remédier à coup sûr ; il y a cependant des moments clés du projet pour les aborder à travers des activités spécifiques.

La première activité est la construction collaborative d'un « modèle de l'action ».

La seconde activité est la construction collaborative d'un « modèle de l'observation ».

Nous les décrivons ci-dessous, puis proposons un cadre pour les interpréter en termes d'apprentissage collaboratif.

Le modèle de l'action

La décision de construire un observatoire territorial sur un enjeu ne nous semble légitime que si un diagnostic de territoire a eu lieu au préalable. Le diagnostic préalable fait émerger une vision partagée nourrie de la discussion entre acteurs et de la mobilisation des ressources informationnelles disponibles (études, statistiques, monographies, cartes ...) ou produites spécifiquement (Lardon and Piveteau 2005). Il jette les bases d'un langage descriptif pour le territoire, ses dynamiques, les interactions acteur-acteur et acteur-espace biophysique. Il permet d'identifier les enjeux et de les hiérarchiser. Enfin il légitime l'observatoire sur un enjeu prioritaire.

Le modèle de l'action affine ce diagnostic en regard de l'enjeu prioritaire, en établissant les relations de cause à effet entre les pressions subies par le territoire et son état, et en reliant l'enjeu aux actions et aux objectifs individuels des acteurs. Ces relations sont établies en faisant intervenir des experts, souvent scientifiques. Il en résulte une identification des fonctions de régulation et un premier système d'indicateurs pour observer l'état du territoire et les actions entreprises. Ce modèle permet alors de poser les règles du jeu, de discuter les objectifs de chacun, et de proposer des moyens informationnels sur-mesure pour leur suivi. Les services informationnels de l'observatoire sont alors définis avec chaque acteur pour assembler l'information correspondant à son besoin propre de régulation : décision à prendre, action à conduire et à suivre. Leur forme de présentation (cartes, tableaux, graphiques, ...) est choisie et matérialisée au sein d'une maquette statique.

Le modèle de l'action permet d'aborder dès le début du processus les difficultés politiques, sémantiques et organisationnelles, en jetant les bases rationnelles d'un plan d'action et en jetant les bases d'une organisation de la communauté d'acteurs face à l'enjeu; son élaboration fonde l'étude de faisabilité de l'observatoire.

Le modèle de l'observation

Le modèle de l'observation permet de piloter le plan d'action en s'appuyant directement sur le modèle de l'action sous-jacent. En reliant les besoins de gouvernance aux besoins individuels des partenaires, il garantit la cohérence du dispositif et son appropriation par les acteurs.

Ce modèle précise la sémantique de l'observatoire. Il valide les références communes (couches géographiques et nomenclatures, dictionnaire des objets d'intérêt et des indicateurs) et décrit les jeux de données nécessaires avec leurs protocoles d'acquisition. Une maquette dynamique décrit pour chaque service informationnel : i) l'interface d'accès avec gestion des droits ii) l'interface de requête pour choisir les informations à représenter, leur emprise et granularité spatiale et temporelle, iii) le dessin du produit informationnel obtenu ainsi que des possibilités d'interaction possibles (réorganisation du tableau, changement de graphique, zoom sur une carte ...).

Chaque service informationnel est placé sous la responsabilité de l'acteur qui l'alimente en données d'observation et en administre les accès. Le modèle de l'observation précise ainsi l'organisation de l'observatoire et prépare sa contractualisation dans une charte qui légitimera les mandats et les fonctions des acteurs.

Les modèles, supports de l'apprentissage collaboratif

Des trois difficultés citées plus haut, la plus délicate à mettre en évidence est la difficulté sémantique : comment savoir si deux acteurs attribuent le même sens à une carte thématique ou à un indicateur ? C'est le processus de construction collaborative de ces modèles en tant qu'objets intermédiaires (Vinck and Jeantet 1995), qui donne des arguments favorables à une réponse positive à cette question du partage véritable de l'information.

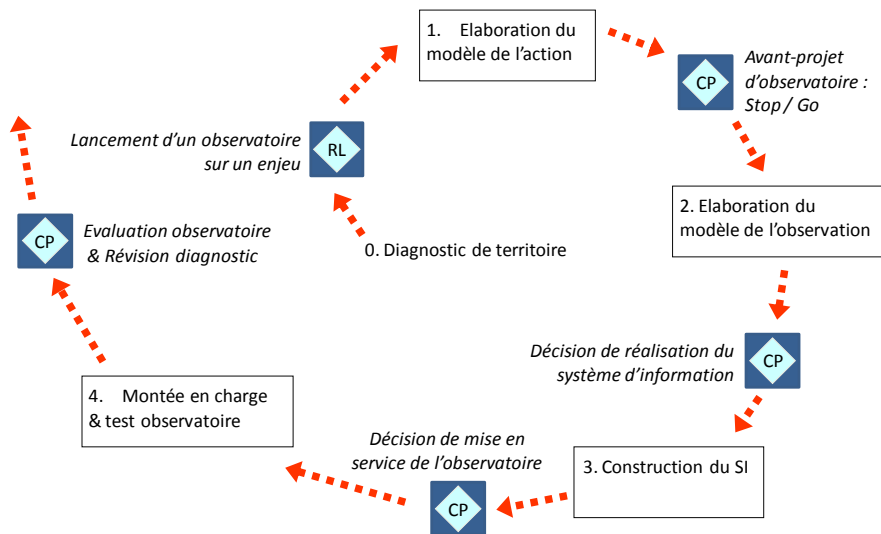
Ce processus de co-construction opère selon un schéma proche du modèle d'apprentissage collaboratif de Laurillard (1999), en favorisant les allers-retours entre interaction discursive autour de la représentation partagée et interaction concrète au niveau du territoire : pratiques agricoles, régulation de l'eau, travaux de construction, délivrance de permis... Cette double interaction synchronise les processus cognitifs individuels décrits par Piaget (1975) : assimilation des faits par les structures cognitives pour produire des modèles, puis adaptation des structures cognitives pour intégrer les nouveaux faits et les modèles alternatifs.

Au terme de cet apprentissage collaboratif, si toutefois il y a convergence du processus, la représentation qui émerge fait sens pour la communauté d'acteurs. En particulier, l'émergence d'un consensus sur la représentation du territoire et sur sa régulation (modèle de l'action) est une condition indispensable au succès de l'observatoire comme support de gouvernance.

3. CO-OBS : UNE METHODE ORIGINALE DE CONCEPTION COLLABORATIVE D'OBSERVATOIRES TERRITORIAUX

La méthode Co-Obs intègre la construction des modèles de l'action et de l'observation dans une démarche couvrant toutes les phases d'un projet. Cette méthode est née de l'implication des équipes de Tetis dans plusieurs projets de recherche/action (Barzman et al 2005 ; Levraut et al 2007). Elle a été inspirée par les théories de cycle de projet et les méthodes de conduite de projet informatique (Boehm et al 1994). Cependant ces dernières se basent sur des processus métier déjà en place, alors que Co-Obs s'attache en début de cycle à identifier les métiers, les fonctions et les actions qui répondront à l'enjeu territorial.

Fig.1. Vue d'ensemble de Co-Obs



Les structures assurant la maîtrise d'œuvre de Co-Obs (équipe projet) et sa maîtrise d'ouvrage (comité de pilotage : CP) sont mises en place lors de la réunion de lancement (RL) de l'observatoire.

La première phase consiste à préciser le diagnostic territorial sur l'enjeu, puis à élaborer modèle de l'action et plan d'action, enfin à rédiger un avant-projet d'observatoire avec, d'une part, une identification des bénéfices attendus et des critères pour les mesurer, et, d'autre part, une estimation des risques encourus et des investissements nécessaires. A la lumière de ces éléments, la décision de lancement effectif (ou de l'abandon) du projet observatoire est prise par le comité de pilotage.

La deuxième phase consiste en quatre activités fortement imbriquées : i) élaboration du modèle de l'observation, ii) production de la maquette dynamique, iii) rédaction de la charte de l'observatoire, iv) rédaction des cahiers des charges pour la réalisation du dispositif et la collecte des données. Le véritable coup d'envoi de fabrication du dispositif, avec arbitrage entre les différentes options techniques, est donné à l'issue de cette phase.

La troisième phase consiste d'abord en deux activités qui peuvent s'effectuer en parallèle : i) réalisation du dispositif technique, ii) collecte ou acquisition des données. Elle consiste ensuite à mettre en service le dispositif technique et à préparer la phase de montée en charge et de test. Elle s'achève par la décision de tester l'observatoire en vraie grandeur pour expérimenter une nouvelle forme de gouvernance.

La quatrième et dernière phase a pour objectifs d'accompagner la montée en charge puis d'évaluer l'observatoire. L'évaluation consiste d'une part en une synthèse de l'évaluation continue du projet effectuée sur la base des critères listés dans l'avant-projet d'observatoire, d'autre part en une évaluation des impacts, prévus ou imprévus, de l'observatoire dans l'action collective face à l'enjeu.

A l'issue de cette phase un nouveau cycle de spirale peut être envisagé sur le même territoire, en bénéficiant pleinement de la modularité des services informationnels et des connaissances capitalisées dans les modèles.

REFERENCES

- Barzman M., Caron P., et al. , 2005, « Observatoire Agriculture et Territoires - Etude pour la définition d'une méthode de mise en place d'observatoires », Montpellier, Cirad: 64 p.
- Boehm B.W., Bose P., 1994, « A collaborative spiral model process based on Theory W." 3rd International Conference on the Software process, pp. 19.
- Lardon S., Piveteau V., 2005, « Méthodologie de diagnostic pour la plupart des territoires : une approche par les modèles spatiaux. » Géocarrefour 80(2): 18.
- Laurillard D., 1999, « A conversational framework for individual learning applied to the learning organisation and the learning society". Systems Research and Behavioral Science, 16:113-122
- Leloup F., 2010, « Le développement territorial et les systèmes complexes : proposition d'un cadre analytique. » Revue d'Economie Régionale & Urbaine 4: 687-705.
- Levrault F., Renoux N., et al. , 2007, « OPTA : Guide de recommandations pour l'élaboration d'un observatoire territorial des pratiques agricoles », Chambres d'Agriculture: 61 p.
- Maurel P., 2008, « Apprentissage collectif pour décider de l'avenir du territoire de Thau : premiers retours d'une approche combinant politique publique et participation. » Conférence OPDE 2008 (les Outils Pour Décider Ensemble). Québec (Canada).
- Moine A., 2007, Le territoire : comment observer un système complexe, L'Harmattan, Paris.
- Piaget J., 1975, L'équilibration des structures cognitives, PUF, Paris
- Vinck D., Jeantet A., 1995, « Mediating and Commissioning Objects in the Sociotechnical Process of Product Design : a conceptual approach. », dans [Maclean D., Saviotti P., Vinck D.] dir., Designs, Networks and Strategies, Bruxelles: EC Directorate General Science R&D. vol. 2, Bruxelles, pp111-129.

LES AUTEURS

Philippe **Lemoisson**
UMR Tetis, Cirad
lemoisson@cirad.fr

Pierre **Maurel**
UMR Tetis, Cemagref
maurel@cemagref.fr

Jean-Philippe **Tonneau**
UMR Tetis, Cirad
tonneau@cirad.fr