
Les représentations agissent sur le territoire!

Comment agir sur les représentations ?

Florent Joerin
Pierre Rondier

*Chaire de recherche du Canada en aide à la décision territoriale
1614 Pavillon F.-A. Savard
Cité universitaire
Université Laval
Québec, Qc Canada
G1K 7P4*

Florent.Joerin@crad.ulaval.ca

RÉSUMÉ. Cette communication porte sur la relation entre les représentations, mentales et externes, et l'action territoriale. Partant du constat que les représentations agissent sur le territoire, la difficulté de l'action territoriale est en partie liée à l'insuffisance ou l'inadéquation des représentations des acteurs territoriaux. Ces représentations peuvent être enrichies par la mise en place de processus participatifs. Ces hypothèses s'appuient sur une revue de littérature et sont illustrées au moyen d'un processus participatif mis en œuvre pour réaliser un système d'indicateurs du développement social sur l'île de Montréal.

ABSTRACT. This paper describes the relation between mental and external representations and territorial decision making. Considering the effects of representations on territories, the challenge to manage decision-making is to overcome the inadequacy of the representations belonging to territorial stakeholders. These hypotheses are demonstrated through a scientific review, and then illustrated by a participatory process which involves stakeholders to build an indicator system of social development for Montreal Island.

MOTS-CLÉS : Représentations – Action territoriale – Processus participatif – Système d'indicateurs

KEYWORDS: Representations – Territorial decision-making – Participatory process – Indicator system

1. Introduction

Cette communication porte sur la relation entre les représentations, mentales et externes, et l'action territoriale. Elle part d'un constat : « les représentations agissent sur le territoire » (Bhérier, 2007) et de deux hypothèses (ou postulats). Premièrement la difficulté de l'action territoriale, notamment dans la recherche d'un consensus, est en partie liée à l'insuffisance ou l'inadéquation des représentations mentales ou externes des acteurs territoriaux. Deuxièmement, il est possible d'agir sur ces représentations ou plus précisément de stimuler ou favoriser une évolution, un enrichissement des représentations mentales par la mise en place d'un processus participatif. Cette évolution serait d'ailleurs le principal résultat du processus participatif puisqu'elle devrait élargir les marges de manœuvre, favoriser la communication et augmenter les espaces de convergences.

La première partie de ce texte discute, en s'appuyant sur une brève revue de littérature, de la relation entre les représentations mentales et l'action territoriale. La seconde partie décrit un processus participatif qui a été mis en œuvre pour réaliser un système d'indicateurs du développement social sur l'île de Montréal. Même si cette application ne permet pas de valider ou rejeter les hypothèses précédentes, elle montre comment des acteurs territoriaux peuvent être sollicités dans l'expression et la discussion de leurs représentations mentales.

2. Représentation et action territoriale

L'affirmation « les représentations agissent sur le territoire » (Bhérier, 2007) synthétise en fait un mécanisme complexe, mais important, en particulier dans le champ de l'aide à la décision territoriale. Précisons tout d'abord que les représentations n'agissent sur le territoire que par le biais des acteurs qui les véhiculent. Distinguons ensuite deux « types » de représentations : les représentations mentales (internes) d'une part, et les représentations externes, d'autre part. Ces dernières sont matérialisées par des objets distincts de leur auteurs et ainsi accessibles à d'autres humains par le biais de la communication (Maurel, 2001). Les représentations externes peuvent notamment prendre la forme de cartes lorsqu'elles concernent un territoire.

L'influence des représentations externes, qu'elles soient spatialisées ou non, sur l'action territoriale a été clairement mise en évidence (Bailly et Gould, 1995). Cependant, notre propos ne concerne pas ici le pouvoir des représentations externes, telles que des images ou des cartes, mais plutôt l'influence des représentations mentales sur l'action territoriale. Nous faisons ainsi références aux études qui ont démontré que les représentations mentales jouent un rôle très important dans la capacité du décideur à comprendre des situations complexes (Donaldson et Lorch, 1983, dans Chen et Lee, 2003).

A partir d'études de cas dans le champ de la gestion économique où cette question a été largement étudiée, Mintzberg souligne l'importance de la qualité des représentations mentales utilisées par les décideurs pour simplifier la complexité du réel (Mintzberg, 1973). Il en conclut que la « performance » des gestionnaires (et de leurs décisions) est grandement déterminée par la qualité de leur représentation mentale. Il observe aussi que les décideurs imposent à leurs collaborateurs leur propre représentation mentale. En général l'effet est positif, la représentation mentale du décideur donne du sens à l'information tout en simplifiant le réel de manière adéquate. Il arrive cependant, si la représentation du décideur est inadaptée, que l'effet soit gravement négatif. De l'information importante est ignorée ou mal comprise et surtout des solutions possibles sont bloquées parce qu'elles ne sont pas compatibles avec le modèle mental imposé. Les possibilités considérées se limitent alors à des réflexions ou des actions habituelles (Senge, 1990, dans Chen et Lee, 2003).

Ces observations sur l'influence des représentations mentales dans le contexte de la décision économique se transposent facilement dans le domaine de la décision territoriale. Tout d'abord, la complexité des systèmes territoriaux est probablement comparable à la complexité des systèmes économiques (Joerin et Rondier, 2007 ; Rondier, 2007). On peut donc supposer, dans le champ de l'action territoriale, que les représentations mentales ont, comme dans le domaine économique, une grande influence sur le déroulement des processus décisionnels. Ensuite, les acteurs impliqués dans l'action territoriale sont particulièrement nombreux et les rôles de chacun ne sont certainement pas aussi clairement définis que dans le système économique. Il existe évidemment des décideurs, désignés généralement par un processus politiques, qui disposent d'un pouvoir important. Mais, précisément en raison de ce processus politique, leur pouvoir théorique est dans le fait grandement réduit. Le décideur politique cherche évidemment à plaire aux électeurs. Ces décisions affrontent les multiples voies de recours ou d'oppositions, ainsi que le chevauchement des pouvoirs politiques.

Dans les faits, la plupart des décisions stratégiques concernant le territoire impliquent donc un groupe d'acteurs non seulement assez large, mais aussi ou surtout très diversifié, ce qui constitue une difficulté supplémentaire. En effet, selon leur niveau ou domaine de formation, leurs expériences ou sensibilités, chacun d'eux est susceptible de percevoir (ou donner plus ou moins d'importance), à l'une ou l'autre des composantes du réel. Golay et Nyerges posent dans le titre de l'un de leur article la pertinente question : "Do you see what I see?" (Golay et Nyerges, 1994). Les représentations mentales qui se construisent à partir des différentes perceptions seront évidemment elles-mêmes différentes et probablement peu compatibles entre-elles. Cette difficulté à concilier des représentations différentes paraît encore plus grande si l'on admet que les modèles de fonctionnement du territoire proposés par les experts sont probablement moins aboutis et surtout moins connus auprès du grand public que les modèles économiques. Il manquerait ainsi une « culture générale » concernant les dynamiques territoriales, ce qui pourrait

4 SAGEO'2007

expliquer en partie les situations où différents acteurs concernés par une décision territoriale fondent (le plus souvent implicitement) leur argumentation ou leurs prises de position sur des représentations mentales complètement différentes. En poussant la situation à son extrême, la question devient alors : comment établir un dialogue entre des acteurs qui se réfèrent chacun à des composantes du réel (ou plutôt des constructions cognitives) qui n'existent même pas pour les autres acteurs ?

Ces constats, qui sont communs aux différents domaines d'étude des processus décisionnels, ont amené certains chercheurs à considérer que les outils d'aide à la décision ne peuvent se limiter à la production d'information synthétique et l'évaluation des avantages et inconvénients des actions possibles (Zmud, 1986, dans Chen et Lee, 2003). En effet, si l'information produite par ces outils d'aide à la décision entre en conflit avec la représentation mentale de l'acteur, il est probable que celui-ci ne l'utilise pas. De plus, l'intérêt de l'analyse multicritère des actions possibles est grandement diminué si les actions considérées sont limitées, parfois grandement par la représentation mentale de l'acteur. Il s'agirait donc d'élargir l'offre des outils d'aide à la décision afin d'aider les décideurs à extérioriser (médiatiser) leur représentations mentales et échanger, comparer, discuter ces représentations externes avec les autres acteurs. Ces outils permettraient aux acteurs de consciemment enrichir leur propre représentation de la complexité du système réel. Chen et Lee s'inscrivent dans cette démarche dans le contexte de la décision économique, alors que nous tentons d'y contribuer dans le champ de la décision territoriale (Chen et Lee, 2003).

3. Application pour un système d'indicateurs du développement social

Au printemps 2006, la Chaire de recherche du Canada en aide à la décision territoriale a été sollicitée par la Conférence régionale des élus de Montréal (CRE-M) pour les aider à concevoir un système d'indicateurs du développement social. La CRE-M est un organisme semi-public qui a pour mandat de favoriser le développement de l'île de Montréal. Elle rassemble environ 120 personnes réparties entre 2/3 d'élue(s) municipaux et 1/3 de représentants des milieux socio-économiques (milieux artistiques, de défense des minorités, de l'éducation, de la santé, des femmes, de l'environnement, etc.).

Dans un premier temps, la CRE-M a collaboré avec le professeur Paul Bernard qui a proposé une cinquantaine d'indicateurs provenant d'une analyse critique et relativement exhaustive de la littérature concernant la mesure du développement social (Bernard et al. 2002). Ces indicateurs se fondent sur une définition claire de la notion de développement social. (...) La définition du développement social sur laquelle repose notre examen critique des indices synthétiques existants et notre proposition de nouveaux indices (...) comporte quatre éléments : le développement social est 1) un ensemble de processus 2) d'amélioration 3) des conditions de vie et

DIMENSIONS	THÈMES	NB IND
Santé	Défavorisation sociale et économique en regard de la santé	3
Sécurité économique	Pauvreté : Perspectives transversales	4
Connaissance	Défavorisation en regard de l'apprentissage (Savoir, Faire, Être)	13
Emploi	Évolution de l'emploi	8
Vie civique	Apprentissage à la vie civique	8
Environnement local	Inégalités spatiales et pauvreté urbaine concentrée	10
<i>Sous-total</i>		46
Autre	Profil de la communauté	16
<i>Total</i>		62

des potentiels 4) individuels et collectifs (Bernard et al. 2003). Par conséquent, l'assise théorique de cette première liste d'indicateurs est particulièrement forte.

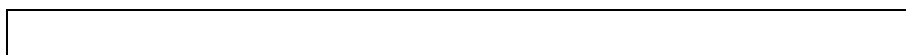


Tableau 1. *Ensemble initial d'indicateurs du développement social*

Cependant, la CRE-M souhaitait mettre particulièrement en lumière dans cet ensemble d'indicateurs une petite partie d'entre eux (environ une dizaine), afin de condenser le message sur certains phénomènes considérés comme prioritaires. Ces priorités pourraient être périodiquement mises à jour afin de refléter l'évolution de la question du développement social sur l'île de Montréal. Ainsi, le mandat accordé par la CRE-M à la Chaire visait la constitution de ce (premier) groupe d'indicateurs prioritaires.

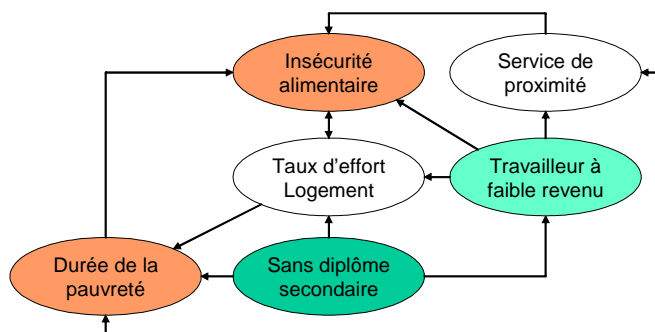
3.1. Démarche

Si elle vise effectivement à identifier un ensemble d'indicateurs prioritaires, la démarche proposée permet d'atteindre cet objectif en suivant un cheminement en étapes organisé autour de quatre principes :

- Un système d'indicateurs aide essentiellement à la compréhension et au diagnostic d'une situation complexe, ici celle du développement social. Il n'a pas pour but de choisir directement les actions à entreprendre. Ce choix nécessite en effet d'autres outils permettant de comparer les avantages et inconvénients des différentes actions possibles.

- Un système d'indicateurs est toujours l'expression d'un regard sur la réalité. Autrement dit, la subjectivité du système d'indicateurs est reconnue. Le système d'indicateurs a donc un auteur et celui-ci communique son point de vue avec transparence. Pour cette application, l'auteur du système d'indicateurs est un comité de pilotage constitué par la CRE-M.

- Le système d'indicateurs privilégie les indicateurs les plus « parlants » pour les acteurs du développement social. Ainsi, toute en préservant l'autonomie du comité de pilotage, un indicateur souvent utilisé par les acteurs du développement social pourrait être privilégié à un autre indicateur, peut être plus riche, mais dont le message est difficile à saisir.



- Un système d'indicateurs doit présenter, en plus des indicateurs eux-mêmes, les relations (essentiellement causales) qui lient les indicateurs entre eux. On distingue ainsi des indicateurs leviers (qui influencent plusieurs autres indicateurs) et des indicateurs sensibles (qui sont influencés par plusieurs autres indicateurs). Ces relations communiquent une image des dynamiques du système réel, dans ce cas celui du développement social.



Figure 1. Exemple de schéma systémique réalisé par une table de travail. Les indicateurs en rouge sont « sensibles » et ceux en vert sont « leviers »

Dans son déroulement, la démarche a essentiellement consisté à organiser trois groupes cibles rassemblant chacun quatre organismes dont les activités s'inscrivent dans le champ du développement social (sur l'île de Montréal). Chaque groupe cible a travaillé durant une demi-journée sur l'ensemble des indicateurs du développement social proposé par Paul Bernard. En préparation de chaque séance, il était demandé aux participants de consulter la liste d'indicateurs et de sélectionner cinq indicateurs.

Dans une première étape, les participants, séparés en deux tables de travail, ont discuté de leur sélection d'indicateurs afin de se mettre d'accord sur un premier choix d'indicateurs. Ensuite, il leur était demandé d'identifier des relations causales, tout d'abord entre les indicateurs sélectionnés, ensuite vers les autres indicateurs. A la fin de cette seconde étape, chacune des deux tables disposaient ainsi d'un schéma systémique. La troisième étape consistait en une mise en commun afin de discuter des similitudes et des différences entre les schémas systémiques obtenus par les deux tables de travail. Les groupes cibles ont ainsi permis de produire six schémas systémiques.

Indicateur	Cité dans <i>n</i> groupes cibles	Nb relations départ	Nb relations arrivée	Indice priorité	% relations départ	Type
Sans diplôme secondaire	5	48	6	330	89 %	Levier

Seuil de faible revenu	4	41	15	285	73 %	Levier
Insécurité alimentaire	4	17	28	230	38 %	Sensible
Décrochage scolaire	4	23	8	160	74 %	Levier
Effort logement	3	16	15	128	52 %	Interm.
Espérance de vie en santé	3	7	18	104	28 %	Sensible
Déplacements en transport en commun	3	22	3	104	88 %	Levier
Durée de la pauvreté	2	23	10	102	70 %	Interm.
Faibles revenus	1	31	9	82	78 %	Levier
Taux d'assistance sociale	2	15	10	78	60 %	Interm.
Écart du revenu moyen	4	5	7	65	42 %	Interm.
Taux de chômage	2	13	5	57	72 %	Levier
Détresse psychologique	1	5	20	52	20 %	Sensible
Compétences des jeunes	1	5	8	28	38 %	Sensible
Emploi lié à la formation	1	10	2	26	83 %	Levier
Ménages sans emploi	1	6	6	26	50 %	Interm.
Travail involontaire à temps partiel	1	6	5	24	55 %	Interm.
Dépenses consacrées aux Arts et spectacles	0	0	15	16	0 %	Sensible
Dépenses consacrées aux activités sportives	0	0	15	16	0 %	Sensible
Dépenses consacrées à l'accès Internet	0	0	15	16	0 %	Sensible

Tableau 2. Extrait du tableau de synthèse de l'information récoltée dans les groupes cibles

L'information récoltée lors des groupes cibles est synthétisée dans le tableau 2. Sur l'ensemble des indicateurs, 11 d'entre eux furent sélectionnés par plusieurs tables de travail, 16 par une seule et 23 par aucune. On observe aussi que certains indicateurs constituent le point de départ de beaucoup de relations (indicateurs leviers) et d'autres par contre sont plus souvent le point d'arrivée (indicateurs sensibles). Sur la base des principes énoncés précédemment, nous avons aussi défini un indice de priorité qui multiplie simplement le nombre de sélections avec le nombre de relations (partantes ou arrivantes). Cet indice est donc plus élevé pour les

indicateurs qui sont le plus souvent sélectionnés et le plus souvent reliés à d'autres indicateurs.

En dernière étape, ces résultats ont été présentés au comité de pilotage afin d'aider ses membres à constituer un schéma systémique unique qui reflète à la fois leur propre point de vue et celui des participants. Pour l'aider dans sa réflexion, le comité de pilotage a ainsi pu consulter les six schémas systémiques, le tableau de synthèse et un schéma synthétique basé sur les 8 indicateurs dont le niveau de priorité est le plus élevé.

En effet, conformément au principe de subjectivité énoncé précédemment, le système d'indicateurs du développement social ne doit pas être une simple compilation des résultats des différents groupes cibles. Le comité de pilotage a donc discuté et retravaillé les différentes versions obtenues pour produire leur propre schéma (Figure 2). Celui-ci est tout de même relativement proche de celui émergeant de la synthèse des groupes cibles. Cependant, le comité de pilotage a parfois choisi de substituer un indicateur par un autre qui leur semblait plus pertinent ou plus facile à mesurer (le décrochage scolaire est par exemple substitué par le retard scolaire en première année du primaire). Le comité de pilotage a aussi ajouté des indicateurs et des relations qu'ils considéraient important, mais qui ne sont pas ressortis lors des groupes cibles (détresse psychologique, accès à un médecin, etc.). Considérant d'une part que les groupes cibles n'offrent qu'une représentativité partielle des acteurs impliqués dans le développement social, et d'autre part, que les participants aux groupes cibles ne sont intervenus dans le processus que ponctuellement (au contraire du comité de pilotage) sans pouvoir réviser ou affiner leur choix, cette marge de manœuvre laissée au comité de pilotage nous semble tout à fait essentielle à la pertinence du résultat final.

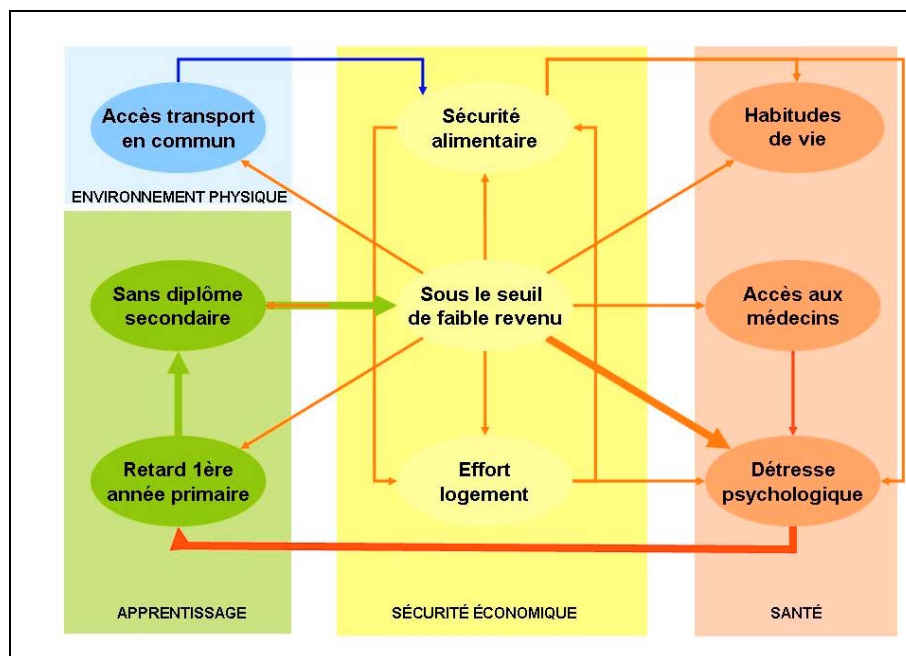


Figure 2. Schéma systémique du système d'indicateurs du développement social

Le schéma systémique construit en suivant cette démarche constitue la structure de base du système d'indicateurs. Le comité de travail a choisi d'insister sur le rôle central de la trop grande proportion de ménages qui vivent sous le seuil de faible revenu. Le schéma met aussi en évidence les chaînes de conséquences qui traversent les domaines de l'apprentissage, de la sécurité économique, de la santé et de l'environnement physique. En particulier, une boucle de conséquences (rétroactions) structure l'ensemble du schéma. Celle-ci part des problèmes de revenus pour rejoindre la détresse psychologique, puis les retards en 1ère année scolaire (des enfants) et l'absence de formation, avant de revenir finalement aux problèmes de revenus.

Le système d'indicateurs réalisé à partir de ce schéma systémique prend la forme d'un site Internet où les utilisateurs parcourent ces chaînes de conséquences en consultant les indicateurs présentés sous la forme de cartes thématiques (Figure 3). Le système d'indicateurs combine ainsi deux formes de représentations, l'une causale mettant l'accent sur les dynamiques du système, l'autre spatiale permettant aux utilisateurs de comparer les différents secteurs de la ville.

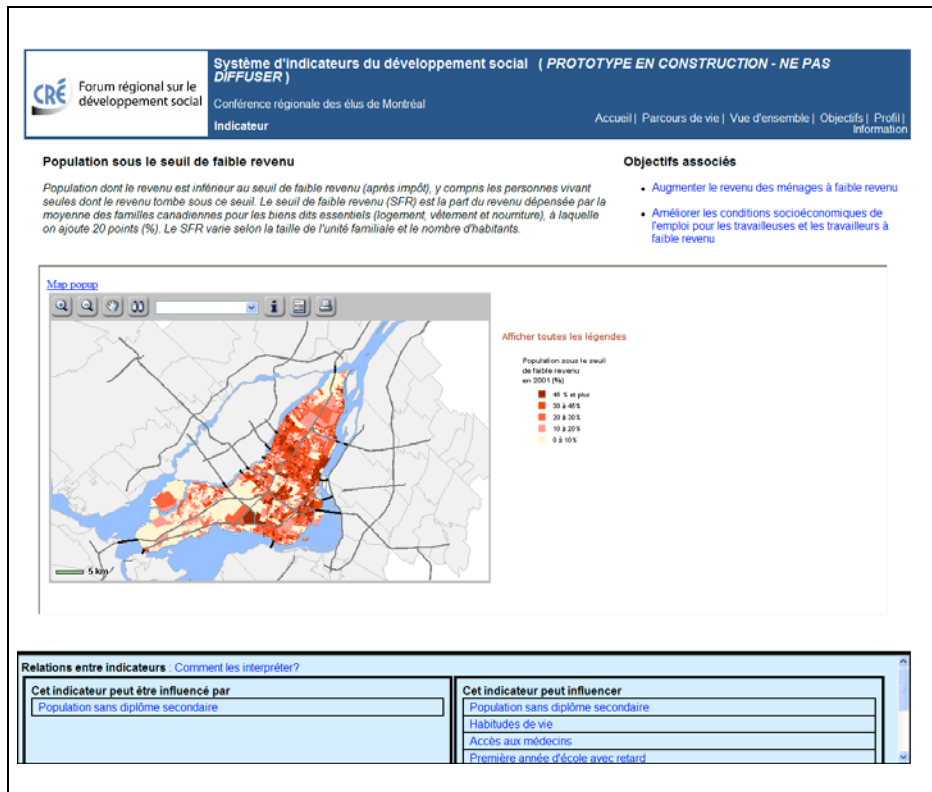


Figure 3. Copie d'écran du système d'indicateurs du développement social de la Conférence régionale des élus de Montréal (Version prototype)

4. Conclusion

Cette communication aborde l'influence des représentations mentales sur l'action territoriale. Elle est articulée autour du constat que ces représentations agissent sur le territoire en raison de leur rôle essentiel à la prise de décision. Tout en donnant du sens au réel, elles influencent en particulier la richesse et la diversité de l'information utilisée, d'une part et des actions envisagées, d'autre part. L'aide à la décision ne consisterait ainsi pas seulement (ou pas vraiment ?) à aider le décideur à trouver la bonne action, mais aussi à enrichir ses propres représentations de la complexité du système sur lequel il souhaite agir.

L'application d'aide à la décision décrite dans la deuxième partie de ce texte propose un processus permettant à des acteurs de travailler sur leur propre représentation mentale. Cette application concerne la réalisation d'un système

d'indicateurs du développement social pour un organisme semi-public, la Conférence régionale des élus de Montréal. Le processus mis en place aide les acteurs à exprimer leur représentation mentale afin d'en discuter avec les autres participants. Ces échanges permettent aux acteurs de situer leur propre représentation et probablement aussi de l'enrichir.

Cependant, afin de répondre à la question « Comment agir sur les représentations ? », il aurait été évidemment nécessaire de suivre l'évolution des représentations (mentales), des participants du comité de pilotage, ce qui n'a malheureusement pas été réalisé puisque ce volet « recherche » n'entrait pas dans les objectifs du mandataire. Nos observations informelles et intuitives nous laissent tout de même penser que le regard des membres du comité de pilotage sur le développement social s'est notamment élargi. Il s'agirait donc maintenant de démontrer cette hypothèse en mettant en œuvre, lors d'une prochaine expérience, un processus permettant de suivre l'évolution des représentations mentales. Dans ce but, la Chaire de recherche du Canada en aide à la décision territoriale, a entrepris avec un groupe de travail, la réalisation d'un système d'indicateurs de l'étalement urbain.

5. Bibliographie

- Bailly A., Gould P., *Le Pouvoir Des Cartes, Brian Harley Et La Cartographie*, Collection Anthropos - Géographie, Economica, Paris, 1995.
- Bernard P., Bernier M., « Comment mesurer le développement social ? », *11e Congrès bisannuel sur les politiques sociales canadiennes*, 15-17 juin, Université d'Ottawa, 2003.
- Bernard P., Bernier M., Boisjoly J., Cousineau J-M., Comment mesurer le développement social ?, Rapport de l'équipe CQRS sur les indicateurs sociaux synthétiques, Consulté sur Internet le 15 mai 2007 : [http : //www.fqrsc.gouv.qc.ca/recherche/pdf/rapfinal_devsocial.pdf](http://www.fqrsc.gouv.qc.ca/recherche/pdf/rapfinal_devsocial.pdf)
- Bhérier L., « Les significations politiques de la banlieue : outils et méthodes », *Colloque : La métropolisation entre théories et outils de mesure*, ACFAS 2007, Trois-Rivières, 8-9 mai 2007.
- Chen J.Q., Lee S.M., "An exploratory cognitive DSS for strategic decision making", *Decision Support Systems*, 36, 2003 147– 160.
- Donaldson G., Lorsch J.W., *Decision Making at the Top: The Shaping of Strategic Direction*, Basic Books, New-York, 1983.
- Golay F., Nyerges T., "Understanding Collaborative Use of GIS Through Social Cognition." in T. Nyerges, D. M. Mark, R. Laurini, and M. Egenhofer (eds.), *Cognitive Aspects of Human-Computer Interaction for Geographic Information Systems*, Proceedings of the NATO ARW, March 21-25, 1994. Dordrecht, Netherlands: 287-294. Kluwer Academic Publishers. Mallorca, Spain, 1995.

- Joerin F., Rondier P., « Indicateurs et décision territoriale : Pourquoi ? Quand ? Comment ? » dans *Les indicateurs socio-territoriaux et les métropoles*, eds. Sénécal G., Presses de l'Université Laval, Québec, Canada, 2007.
- Maurel, P., « Les représentations spatiales : concepts de base et éléments de typologie », dans S. Lardon, P. Maurel et V. Piveteau eds., *Représentation spatiales et développement territorial*, Paris, Hermes Science, 2001.
- Mintzberg H., *The Nature of Managerial Work*, Harper & Row, New York, 1993.
- Rondier P., « Un système d'indicateurs d'étalement urbain : des enjeux d'utilité et de complexité », *Actes du 2ième colloque de l'Institut Hydro-Québec Environnement Développement et Société*, 14 mars 2007, Université Laval.
- Senge P.M., *The Fifth Discipline*, DouleDay and Currency, New York, 1990.
- Zmud R.W., "Supporting senior executive through decision support technologies: a review and directions for future research", in: E.R. McLean, H.G. Sol (Eds.), *Decision Support Systems: A Decade in Perspective*, Elsevier Science Publishers, North-Holland, Amsterdam, 1986.