

LA CARTOGRAPHIE, INADAPTÉE AUX CONCERTATIONS PUBLIQUES

*par Sébastien Caquard **

Quel que soit le domaine d'application, il est largement admis que la participation des citoyens aux débats les concernant est intimement liée à leur accès à une information complète et compréhensible. Parmi tous les moyens disponibles pour diffuser ce type d'information, la carte est souvent considérée comme particulièrement bien adaptée (1). Pourtant, au-delà de potentialités évidentes, on peut s'interroger sur les limites inhérentes à la cartographie pour favoriser le débat public (2).

Un support de diffusion inégalitaire de l'information

En premier lieu, toute carte est décodée en fonction de critères propres à chaque individu dans chaque situation. Cette diversité des niveaux de lecture d'une même carte est illustrée par les propos d'un ingénieur d'une Agence de l'eau : « Nous, à l'Agence, on est très technocratique ; mais les élus, eux, quand on déploie une carte, ne regardent pas les limites hydrologiques. Ils regardent où ils sont élus et les limites des cantons » (3). Cette diversité des objectifs de lecture est aussi largement dépendante de l'expérience cartographique de chaque individu. En tant que langage, une carte sera assimilée différemment en fonction de l'expérience personnelle du lecteur. Il est donc évident que les acteurs les plus récemment impliqués dans les démarches de participation publique (principalement les citoyens et leurs représentants), auront le plus de difficultés pour assimiler l'information représentée. Il leur sera alors d'autant plus difficile de la compléter ou de la critiquer, c'est-à-dire de s'en servir comme base pour s'exprimer. Les cartes ne peuvent donc en aucun cas être considérées comme des supports neutres et égalitaires d'aide à la participation publique. Elles n'ont d'ailleurs jamais eu cette vocation.

Dès leur apparition au cours du XIX^{ème} siècle, les cartes thématiques ont toujours eu deux fonctions principales : analyser des phénomènes se rapportant aux territoires (cartes d'analyse) ; et diffuser une partie de ces résultats en direction d'un public plus ou moins restreint (cartes de communication). Cette dualité a perduré tout au long du XX^{ème} siècle sans jamais être remise en cause. Pourtant cette dualité ne semble pas devoir favoriser la production de cartes destinées à la participation publique. En effet, elle implique dans un premier temps que les problématiques cartographiées soient définies par les experts qui conçoivent les cartes. Elle induit ensuite que, parmi les résultats obtenus

* *Géographe, chercheur associé à l'Université de Dartmouth (États-Unis).*

(1) Dans cet article, le terme « carte » caractérise plus particulièrement les cartes thématiques, c'est-à-dire celles qui cherchent à montrer une organisation de l'espace non perceptible en vision zénithale, contrairement à ce que proposent les cartes topographiques (cf. **G. Palsky**, *Des chiffres et des cartes. La cartographie quantitative au XIX^{ème} siècle*, Comité des travaux historiques et scientifiques, Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, Paris, 1996, 331 p.).

(2) Certains des éléments présentés sont développés plus en détail dans une autre publication en cours de parution : S. Caquard, « Internet, Maps and Public Participation : Contemporary Limits and Possibilities », in **M. Peterson**, *Maps and the Internet*, Elsevier, 2003, p. 343-355.

(3) **B. Latour et J.-P. Le Bourhis**, *Donnez-moi de la bonne politique et je vous donnerai de la bonne eau...*, Rapport sur la mise en place des Commissions Locales de l'Eau pour le compte du Ministère de l'environnement, Centre de Sociologie de l'Innovation, École Nationale Supérieure des Mines de Paris, 1995, 79 p.

nus, ces mêmes experts choisissent ceux qu'ils estiment intéressant de communiquer.

Cette double influence génère le fait que les cartes qui vont finalement être diffusées sont conçues, non pas en fonction des attentes du public auquel elles sont censées être destinées, mais des objectifs des experts qui les ont réalisées. Pour paraphraser Wood (4), on peut donc dire que les cartes de communication sont des outils d'experts, déguisés en supports diffusés au grand public. Ce type de document s'inscrit donc beaucoup plus dans une conception centralisée des processus décisionnels que dans une approche moins hiérarchisée de prise de décision telle que la participation publique.

La carte, outil de pouvoir

L'idée selon laquelle les cartes sont subjectives, et représentent un point de vue particulier, a été mise en évidence depuis de nombreuses années. En revanche, l'idée selon laquelle les cartes ont toujours cherché à connoter la vérité et la réalité est beaucoup plus récente (5). Harley démontre que la carte n'est jamais neutre ; lorsqu'elle paraît neutre, c'est la sournoise « rhétorique de neutralité » qui tente de nous en persuader (6). Cette idée est développée par Wood (7), pour qui la carte est la seule forme d'image générée par l'homme qui fasse abstraction du point de vue personnel de son auteur, de sa subjectivité, contrairement à la peinture, au dessin, à la photographie, voir même aux essais et récits. Or d'après lui, ce ne sont pas les sociétés traditionnelles, mais plutôt les sociétés modernes avancées qui fabriquent des cartes. Il en déduit que ce sont les ambitions territoriales des États modernes et des États primitifs qui les ont précédées, ainsi que l'exploitation explicite des ressources et le commerce déployé, qui exigent, en tout premier lieu, l'existence de la cartographie. Plus une société est consumériste, plus les cartes y seront présentes et plus elles auront un rôle important dans la stabilité et la longévité des États et des pouvoirs en place.

La carte apparaît donc comme un instrument de pouvoir redoutable, dont l'efficacité sera d'autant plus grande qu'elle sera associée à des valeurs morales. En effet, comme le note Cornu (8), « le pouvoir, quel qu'il soit, a toujours le souci de ne pas être contesté (ou le moins possible). Sa meilleure stratégie est de s'associer à des valeurs morales : alliance du temporel avec le religieux, ou du politique avec une idéologie présentée pour le succès d'une bonne cause ». La participation publique peut alors être envisagée comme une « valeur morale » susceptible de favoriser le maintien de la stabilité politique. L'intégration de cartes dans les démarches de participation publique devient donc un moyen d'asseoir les pouvoirs en place, et non une opportunité laissée aux citoyens de les contester. Sous ses formes conventionnelles,

(4) **D. Wood**, « How Maps Work », *Cartographica*, vol. 29 (n° 3&4), 1992, p. 66-74.

(5) On pourra se référer ici à différents travaux existants : **D. Wood**, and **J. Fels**, « Designs on signs / Myth and meaning in maps », *Cartographica*, vol. 23 (N°3), 1986, p. 54-103. ; **J.B. Harley**, « Deconstructing the map », *Cartographica*, n° 2, vol. 26, 1989, p. 1-20 ; **L. Cambrezy** et **R. Maximy**, *La cartographie en débat - Représenter ou convaincre*, Karthala-ORSTOM, Hommes et Sociétés, 1995, 198 p.

(6) **J.B. Harley**, op. cit.

(7) **D. Wood**, op. cit.

(8) **G. Cornu**, *Sémiologie de l'image dans la publicité*, Les Éditions d'organisation, Eco Sup, 1990, p.18.



la carte peut donc être assimilée à un outil de pouvoir, beaucoup plus qu'à un support de contre-pouvoirs. On peut alors se demander quelles sont les perspectives envisageables pour inverser cette tendance.

Évolutions technologiques et perspectives

Depuis les années 1960, les cartes ont connu de véritables changements technologiques sous l'influence de l'évolution informatique. Ces changements se sont manifestés notamment par le développement des Systèmes d'Information Géographique (SIG) dans les années 1980, par l'émergence de cartes dynamiques et multimédias dans les années 1990 et, plus récemment, par l'avènement d'Internet comme média de diffusion. Ces changements ont eu diverses conséquences sur la manière d'envisager la cartographie au service de la participation publique.

Si l'on s'intéresse tout d'abord aux impacts positifs, on peut noter que la démocratisation des technologies est de plus en plus utilisée pour l'expression de contre-pouvoirs. Des groupes de citoyens opposés à certains projets peuvent développer leur propre outil cartographique pour faire valoir leurs points de vue. Les exemples de SIG participatifs se multiplient, même s'ils restent encore majoritairement expérimentaux (9). D'autre part, l'élargissement de l'accès aux cartes via Internet favorise la diffusion d'une culture cartographique. De plus en plus d'utilisateurs se familiarisent donc avec la manipulation de ce type de document. Cela devrait théoriquement permettre d'améliorer leur compréhension générale et favoriser l'émergence de regards critiques les concernant. Pourtant, malgré ces quelques signes encourageants, la cartographie numérique ne fournit pas de solution idéale pour favoriser le débat public.

Parmi les multiples critiques qui lui sont adressées, on peut citer celles de Harley (10). D'après lui le développement des SIG a incité les cartographes à se soucier plus des questions technologiques que des conséquences sociales de ce qu'ils représentent. L'intérêt des cartographes pour la technologie peut s'expliquer par la reconnaissance scientifique qu'elle leur apporte. Les cartes qu'elle permet de réaliser sont souvent considérées comme plus rationnelles, plus scientifiques, donc plus objectives. Ce raccourci omet bien évidemment toutes les étapes subjectives successives qui débouchent sur la production de cartes numériques : choix des données, des méthodes d'analyse, des outils de traitement, des formes de représentation, de diffusion, etc. Même si elles peuvent apparaître plus objectives, les cartes « technologiques » restent donc totalement dépendantes d'une série de choix par définition subjectifs. De ce point de vue-là, ces évolutions technologiques s'inscrivent donc dans la continuité de

(9) Sur cette question des SIG pour la Participation publique, on pourra consulter : **P. Jankowski, et T. Nyerges**, *GIS for Group Decision Making : Towards a Participatory, Geographic Information Science*, 2001, 273 p. On pourra aussi visiter le site Internet du NCGIA, dont l'initiative 17 se rapporte aux « Collaborative Spatial Decision-Making » : <http://www.ncgia.ucsb.edu/research/i17/>

(10) **J.B. Harley**, « Cartography, Ethics and Social Theory », *Cartographica*, Vo. 27 (N°2), 1990, pp.1-23.

la conception de la carte comme outil de pouvoir, beaucoup plus que dans la remise en cause de cette fonction.

Cette continuité n'est pas nécessairement fortuite. Elle trouve une partie de son explication dans le fait que les principaux producteurs de ces outils et données sont généralement de grands organismes publics ou privés. Ces organismes peuvent alors être soupçonnés de reproduire le principe de l'utilisation de la carte (sous une forme technologique) comme support privilégié de maintien et de diffusion de leur pouvoir. On peut même penser que cette dimension s'est accrue avec Internet. En effet, en permettant de disséminer largement des conceptions spatiales sous des formes qui paraissent objectives, Internet peut être considéré comme un moyen de renforcer la fonction de la carte comme outil de pouvoir et non de la remettre en cause. Contrairement à une idée communément répandue, la seule amélioration de la communication cartographique est donc loin d'être suffisante pour favoriser la participation publique.

Pendant des décennies, les décisions ont été prises par des experts, à partir de documents d'experts. Les débats ne sont ouverts au public que depuis peu et souvent de manière partielle. Pour que cette ouverture dépasse le seul effet d'annonce et devienne effective, deux options se dessinent en terme de diffusion de l'information : soit les experts adaptent leur discours aux besoins des néophytes, soit les néophytes s'adaptent au discours des experts. Pour l'instant, il semble que ce soit surtout les nouveaux acteurs qui aient fait l'effort d'essayer de mieux comprendre les documents techniques mis à leur disposition. Mais cette tendance ne concerne pas la majorité des citoyens. Si l'on veut les impliquer largement dans des démarches participatives, il va falloir leur proposer des informations qui répondent à leurs besoins, à leurs attentes, à leurs expériences. Pour cela, une remise en cause de l'ensemble du processus décisionnel conventionnel est requise, et notamment de la manière d'analyser et de diffuser l'information sous forme de cartes. La métamorphose de la carte-outil de pouvoir en carte-support de concertation ne peut s'envisager qu'à travers une dénonciation de la fallacieuse dimension objective des cartes. Les évolutions technologiques offrent des opportunités pour faciliter cette dénonciation. Mais celle-ci ne pourra être effective sans une volonté réelle des institutions productrices et détentrices de l'information. C'est probablement à ce niveau là que l'évolution sera la plus longue et la plus difficile à réaliser (11).

Sébastien Caquard

(11) Cet article s'est inspiré des remarques constructives de Nathalie Molines, que je tiens à remercier.