



HAL
open science

Les cartes de l'action publique. Pouvoirs, territoires, résistances

Nicolas Ausello

► **To cite this version:**

Nicolas Ausello. Les cartes de l'action publique. Pouvoirs, territoires, résistances. M@ppemonde, 2024, 137. hal-04491268

HAL Id: hal-04491268

<https://hal.science/hal-04491268>

Submitted on 7 Mar 2024

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.

Mappemonde

Revue trimestrielle sur l'image géographique et les formes du territoire

137 | 2024

Les cartes dans l'analyse politique de l'espace

Les cartes de l'action publique. Pouvoirs, territoires, résistances

Nicolas Ausello



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/mappemonde/9206>

ISSN : 1769-7298

Éditeur

UMR ESPACE

Référence électronique

Nicolas Ausello, « Les cartes de l'action publique. Pouvoirs, territoires, résistances », *Mappemonde* [En ligne], 137 | 2024, mis en ligne le 04 mars 2024, consulté le 04 mars 2024. URL : <http://journals.openedition.org/mappemonde/9206>

Ce document a été généré automatiquement le 4 mars 2024.



Le texte seul est utilisable sous licence CC BY-NC-SA 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés) sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

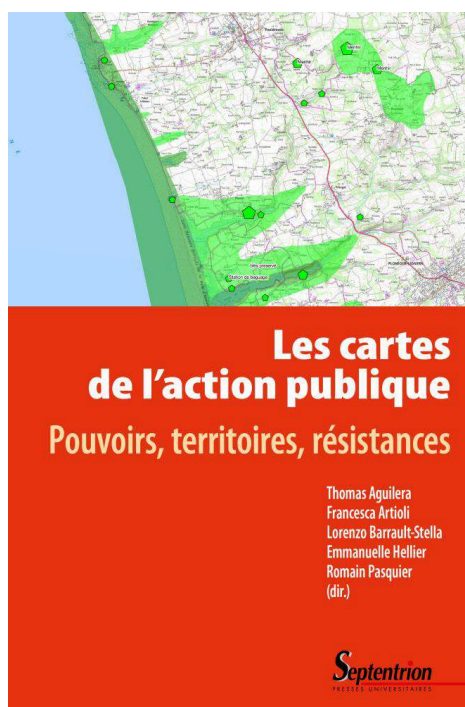
Les cartes de l'action publique. Pouvoirs, territoires, résistances

Nicolas Ausello

RÉFÉRENCE

AGUILERA T., ARTIOLI F., BARRAULT-STELLA L., HELLIER E., PASQUIER R. (2021), *Les cartes de l'action publique. Pouvoirs, territoires, résistances*, Presses universitaires du Septentrion, 378 p.

1 *Les cartes de l'action publique*, ouvrage issu du colloque du même nom qui s'est déroulé en avril 2018 à Paris, se présente comme une recension de cas d'étude provenant de plusieurs disciplines des sciences sociales. Sociologues, politistes et géographes proposent au cours des 14 chapitres de l'ouvrage (scindé en quatre parties) une série d'analyses critiques de cartes dont il est résolument admis, notamment depuis J. B. Harley (1989), qu'elles ne sont pas neutres et dénuées d'intentionnalités. Cette position, assumée dès l'introduction, sert de postulat général pour une exploration de « l'usage politique des cartes, dans l'action publique et dans l'action collective » (p. 12).



2 Les auteurs de la première partie, intitulée « Représenter et instituer », approchent tout d'abord les cartes de l'action publique par leur capacité à instituer et à administrer des territoires.

3 Dans un premier chapitre, Antoine Courmont traite des systèmes d'information géographique (SIG) sous l'angle des sciences politiques. Dans la perspective de recherche ouverte par la sociologie de la quantification incarnée en France par Alain Desrosières (1993, 2008), l'auteur démontre, avec le cas de Lyon, comment les données géographiques permettent moins le reflet d'une réalité territoriale que l'institution politique du territoire métropolitain. D'une part, les données dites « métiers » fournissent une représentation de l'espace qui « répond aux besoins opérationnels de l'institution qui les produit » (p. 47). D'autre part, les données de « référence » conduisent à l'attachement des acteurs publics locaux à une représentation unifiée de l'espace métropolitain dans un objectif de bonne gouvernance. Sylvain Le Berre montre dans le deuxième chapitre comment les cartes d'anticipation et de prospective prennent la forme d'instruments de légitimation du présent, mais aussi de prescription des actions à venir. L'auteur se fonde pour cela sur les rapports d'anticipation prospective et planificatrice des territoires français, britanniques et plus localement bretons, pour démontrer que les institutions productrices poursuivent un projet de reconfiguration de l'action publique territoriale par le biais la représentation de « territoires de la prospective » (p. 81). Les actes de figuration du futur et de projection par les cartes construisent la permanence d'un pouvoir qui considère son action présente comme légitime (Massardier, 1996). L'exercice de « prospective territoriale », par exemple sur le thème de la formation de pôles de compétitivité territoriale à l'échelle nationale, apparaît selon l'auteur comme un instrument de justification des échelles de l'action publique menée par l'instance productrice. Au chapitre 3, la normativité des représentations spatiales est étudiée par Christine Tobelem-Zanin dans le cas de la construction d'une régulation et d'un aménagement du territoire européen. Après un rappel des métaphores pionnières en matière de symbolisation de la cohésion

territoriale européenne, comme la « banane bleue » ou la « grappe de raisin »¹, la chercheuse revient sur la création du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) en 1999, analogue au Schéma de cohérence territoriale français (SCoT) pour en souligner le caractère fondateur d'une démarche d'institutionnalisation de l'espace européen, sans que celui-ci soit toutefois contraignant. L'*European Spatial Planning Observation Network* (EPSON) est un programme de recherche européen, lancé en 2013, qui vise justement à élaborer des outils de prospection, de suivi et d'évaluation et à produire des résultats quantifiés et comparables pour construire des scénarios d'aménagement à l'échelle de l'espace communautaire. Il est démontré que les productions de cartes que font ressortir les résultats de ce programme donne à voir une représentation de l'espace européen bloqué par un cadre institutionnel strict, défini dès en amont de la conception cartographique et conforme à la ligne politique d'une Europe « construite collectivement par les différents acteurs des programmes de recherche et de communication » (p. 106). Enfin, dans le chapitre 4 de cette première partie, Boris Mericskay étudie la cartographie à l'heure du numérique dans un contexte de repositionnement de l'État vis-à-vis des données, notamment celles liées aux documents d'urbanisme. Ce dernier souligne la pertinence d'une étude des données territoriales « comme éléments constitutifs des cartes de l'action publique » (p. 127). La « technicisation de l'aménagement » urbain public (Batty, 2013) jointe à un processus législatif français d'ouverture des données territoriales et d'incitation à leur valorisation, questionne les nouveaux instruments de gouvernance des territoires, ainsi que l'articulation des rapports de force entre les niveaux locaux et nationaux. L'auteur montre que l'objectif de la standardisation des données de l'urbanisme réglementaire (appelées « géostandards ») est double : d'une part, celle-ci permet de construire une meilleure lisibilité des territoires (Scott, 1998) ; d'autre part, elle vise à faciliter l'accès à des données centralisées sur une géo-plateforme unique (le Géoportail de l'urbanisme) et donc le développement de prestations de services privés liées à l'observation et l'interprétation du territoire.

- 4 La deuxième partie de l'ouvrage, nommée « Changer les cartes pour changer l'action publique », se donne pour ambition d'étudier les cartes de l'action publique comme des outils de « preuve et de gouvernement », en référence aux travaux d'Alain Desrosières (2008), déjà cités dans la première partie et fréquemment mobilisés ici.
- 5 Dans le chapitre 5, Magali Nonjon, Julien O'Miel et Julien Talpin analysent le processus de fabrication cartographique de la Politique de la ville (PDV) qui constitue un cas intéressant et illustratif des effets de l'instrumentation de l'action publique. Ils démontrent, avec le cas de la ville d'Amiens, que l'instrument technique conçu par les statisticiens de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) utilisé dans la réforme du zonage de la PDV permet aux acteurs politiques de légitimer et de justifier celle-ci *a posteriori*. L'usage du carroyage comme échelon d'observation et de mesure du revenu par habitant (unique critère de précarité retenu dans la sélection des territoires) nourrit notamment l'idée d'une gestion technocratique de l'enjeu de redynamisation de certains territoires, tout en limitant les controverses politiques par son uniformité. À l'échelle européenne communautaire, Bandine Mesnel examine, dans le chapitre 6, la cartographie parcellaire agricole de la Politique agricole commune (PAC) dans l'objectif de démontrer que celle-ci constitue un instrument de légitimation des aides agricoles et de la rationalisation de leur administration. Les Systèmes d'identification des parcelles agricoles (SIPA) qui renseignent sur les terres bénéficiant de ces dernières sont légitimés par leur fonction d'objectivation et leur capacité

gestionnaire. Lues comme un instrument au service du *New Public Management*, les cartes agricoles sont aussi des outils de légitimation du fléchage des aides financières, moins auprès des bénéficiaires ou des administrations nationales que des autres institutions de l'Union européenne. Ainsi leur appropriation ne va pas de soi et l'auteur montre, grâce à une comparaison entre la France et l'Espace, que les cartes apparaissent comme une contrainte, matérielle pour le premier cas et gestionnaire dans le second. Outre la réception des cartes par les organismes institutionnels, celle des agriculteurs reste limitée à une reconnaissance en termes de simplification des démarches administratives, sinon critiquée par leur « approche figée et arbitraire de l'activité agricole » (p. 165). Nicolas Larchet propose dans le chapitre suivant de vérifier l'hypothèse selon laquelle la carte, au même titre que les statistiques, posséderait un effet propre sur le territoire et les individus qui y vivent. Pour ce faire, l'auteur mobilise trois études de cas qui servent d'exemple de matérialisation d'un problème public lié à l'approvisionnement alimentaire : la création du premier « Conseil de politique alimentaire » à Knoxville, dans le Tennessee, en 1981 ; les émeutes de Los Angeles de 1992 ; et la reconstruction qui suivit l'ouragan Katrina à La Nouvelle-Orléans en 2005. Les cartes présentées (qui se caractérisent par des points d'accès à un lieu d'approvisionnement alimentaire) ont permis une redéfinition de l'action publique sur le sujet. Elles ont entraîné le passage d'une problématisation des enjeux en termes d'inégalités sociales à un énoncé spatial en exposant l'existence d'un décalage entre la localisation de la demande et celle de l'offre de produits alimentaires sains. Alors que la question de l'accès en termes financiers n'est pas posée, les cartes contribuent, de ce point de vue, à faire état d'une répartition spatiale d'un phénomène donné plutôt que constituer un outil explicatif d'un problème de redistribution des ressources économiques. Sur un tout autre thème, concernant l'appropriation de la carte comme outil de lutte, Jean Toutous analyse dans le chapitre 8 la manière dont un groupe de régionalistes bretons a profité de l'opportunité offerte par la loi portant sur la Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) de 2014 pour réactualiser une mobilisation pour l'intégration du département Loire-Atlantique à la région Bretagne. À la croisée entre une approche dite institutionnelle (démarche descendante du national vers le local) et des mobilisations (démarche ascendante), l'auteur montre comment la carte permet de mener « une lutte pour la reconnaissance d'un territoire vécu » (p. 197). Il nous raconte que c'est à partir de la carte que la lutte pour une réunification s'est amorcée chez ses partisans. Celle-ci tend à cristalliser un rapport conflictuel avec un centre décisionnaire par la revendication des enquêtés pour une reconnaissance d'un territoire représenté. Et cela commence, en outre, par redessiner la carte des appartenances. La construction militante de cartes fait entrer en confrontation directe le monopole d'institution du territoire national par l'État avec l'affirmation d'une certaine autonomie du local. Mais « l'incapacité à produire un récit territorial unifié » (p. 207), concrétisée par un vote contraire à la volonté indépendantiste bretonne, a renforcé les sentiments d'injustice territoriale, tout en réaffirmant le rôle de la carte dans la lutte politique.

- 6 Les auteurs de la troisième partie « Les acteurs de terrains à l'épreuve des cartes » s'interrogent sur les modes d'appropriation des cartes de l'action publique par leurs usagers. Dans la perspective d'analyse des transformations des pratiques concrètes et des manières dont s'organisent les stratégies de résistances des individus, il s'agit ici de montrer en quoi la carte est le catalyseur de rapports entre gouvernants et gouvernés.

- 7 Mauricio Aranda et Juliette Froger-Lefebvre s'intéressent dans le chapitre 9 à la manière dont le redécoupage des quartiers prioritaires de la politique de la ville a été perçu par les agents de santé intégrés au dispositif Atelier Santé Ville (ASV) d'Île-de-France, qui en constitue le volet médical depuis l'an 2000. Ayant pour objectif la réduction des inégalités liées au domaine de la santé dans les territoires concernés par la politique de la ville, les coordinatrices (terme employé par les auteurs du fait d'une grande majorité de femmes enquêtées) ont, en effet, vu leurs pratiques bouleversées par la redéfinition du zonage de la politique de la ville en 2014. L'engagement militant constituant un motif pour les coordinatrices, l'incertitude entraînée par la réforme quant au déploiement territorial de l'action qu'elles doivent mener les conduit à « bricoler » avec les cartes de zonages et les territoires qu'elles considèrent comme en difficulté. La réappropriation de la carte par la politique de la ville passe par un élargissement du périmètre d'action des coordinatrices qui s'ajoute à l'addition d'injonctions contradictoires à plusieurs niveaux (municipal, régional et national) et donc la production d'une cartographie alternative à celle proposée par l'État. Par ailleurs, le chapitre 10 fait état d'une forme de résistance autour de la géographie de la politique de la ville. Violette Arnoulet prend comme cas d'étude l'intercommunalité de Plaine Commune dans le département de la Seine-Saint-Denis pour étudier cette même réforme de 2014. L'objectif de l'auteure, qui s'inscrit dans la voie tracée par les travaux en géographie et en sociologie de l'action publique sur l'articulation entre le local et le national, est de comprendre le processus de rationalisation par l'État de la gestion des territoires dits « sensibles » par un zonage conçu à partir de la statistique publique. La confrontation des cartes proposées par l'intercommunalité, dirigée par un objectif maximaliste de recouvrement de son territoire, et les cartes de la préfecture illustre finalement le rôle de cet objet comme interface entre les cartographes locaux et ceux de l'administration centrale dans la négociation du zonage. La réforme de 2014 actualise, finalement, la tension déjà existante entre une pratique traditionnelle du zonage au niveau local et la volonté centralisatrice de gestion des territoires par l'instrument technique de l'action publique à distance. Le chapitre 11 rédigé par Kévin de la Croix et Nicolas Verhaeghe apporte un éclairage sur les enjeux socio-politiques qui se dégagent des résistances à l'égard d'une cartographie départementale des cours d'eau en Seine-et-Marne. Grâce à un travail de déconstruction du dispositif cartographique inspiré des démarches du courant de la cartographie critique (Harley, 1989), les auteurs montrent en quoi la carte se transforme en un dispositif qui permet la manifestation exclusive des revendications du secteur agricole. L'orientation de l'action publique portée par la cartographie passe ainsi par une technicisation de l'instrument qui constitue « un moyen de verrouillage du champ social » (p. 279).
- 8 La quatrième et dernière partie « Découpages territoriaux et inégalités socio-spatiales » fait écho à certaines thématiques déjà abordées au cours des précédents chapitres portant sur l'effet concret dans l'espace social et politique des maillages administratifs.
- 9 Dans le chapitre 12, Renaud Epstein procède à une analyse critique des commentaires formulés à l'égard du bilan de la politique de la ville, en pointant les éléments d'une rhétorique fallacieuse et réactionnaire sur les supposés « effets pervers » de sa géographie. Après avoir dénoncé la fausseté de trois types d'effet considérés comme pervers (d'aubaine, de frontière et de cliquet), l'auteur examine plus spécifiquement la position du champ académique (sociologie et géographie) qui postule une « mise en péril » (p. 292) des politiques sociales et une approche politique par la dimension

spatiale « des questions ethno-raciales » (Calvès, 1998). L'auteur présente enfin deux autres formes d'effets pervers mis en avant dans le discours public et universitaire que sont la contribution paradoxale des politiques de la ville à l'accroissement de la ségrégation socio-spatiale et les conséquences de la stigmatisation induite des territoires concernés sur leur attractivité et leur enclavement. L'analyse de la rhétorique réactionnaire, analysée ici à la lumière du travail d'Albert Hirschman pour le cas étasunien, fournit une grille de lecture efficace pour comprendre les formes de contestations d'une politique dérogatoire largement débattue en France. Le chapitre 13, issu du travail de thèse de Clara Deville sur le parcours d'accès au revenu de solidarité active (RSA) en milieu rural dans la région de Libourne en Gironde, propose d'analyser le lien entre le maillage territorial et administratif et les pratiques des individus à faire valoir leurs droits à des prestations d'aides financières. L'auteure met tout d'abord à jour les difficultés rencontrées par les demandeurs de RSA sur le territoire en question, notamment pour fournir des justificatifs de revenu ou de domicile. L'action de modernisation du maillage territorial a entraîné des inégalités socio-spatiales en termes d'accès aux guichets. Les personnes les plus vulnérables sont confrontées à une forte dissociation entre un « espace vécu » (p.320) et les nouvelles mailles administratives. L'auteure explique que ce « décrochement » empêche ainsi les populations les plus pauvres d'accéder aux prestations auxquelles elles ont droit, la proximité spatiale à l'administration étant une fonction négative de la hiérarchie sociale pour les individus enquêtés. Dans le dernier chapitre, Patrice Caro, Agnès Checcaglini et Arnaud Lepetit étudient les cartes des inégalités d'accessibilité scolaire afin de montrer en quoi celles-ci permettent une contextualisation des politiques de lutte contre le décrochage scolaire. Les cartes sont analysées, dans un premier temps, du point de vue de leur capacité à identifier l'injustice spatiale en croisant des données de populations et d'équipements scolaires. Il est ensuite mis en évidence que le constat qu'elles permettent d'établir conduit à une meilleure coordination des groupes d'acteurs publics (Région, associations éducatives, Éducation nationale) afin de répondre à un principe de justice spatiale d'inspiration rawlsienne, préconisant une optimisation des inégalités au profit des populations les plus en difficultés. Les cartes sont ici au service d'une meilleure organisation collective en révélant des discontinuités dans les politiques d'accès à l'enseignement scolaire sur le territoire national.

- 10 *Les cartes de l'action publique* permettent, à bien des égards, de nourrir une analyse réflexive sur les cartes par la recension et l'explicitation des différents mécanismes par lesquels ces dernières fournissent les moyens aux acteurs qui les produisent d'instituer et d'administrer un territoire, de justifier et légitimer une action publique, mais aussi à ceux qui s'en saisissent de développer des capacités de résistance et d'incarner des revendications. Les nouvelles formes produites par la cartographie, engendrées par le numérique et l'hybridation des sources et des outils de production conduisent, comme invitent à le faire plusieurs auteurs, à s'interroger sur l'approche méthodologique du chercheur concernant ce nouvel objet (Gautreau, Noucher, 2022). De plus, la technicisation de l'action publique appliquée à un nombre croissant de domaines et jointe à une circulation accrue des données géographiques publiques et privées questionne, comme le font les auteurs de cet ouvrage, les nouveaux instruments techniques pour la gouvernance des territoires (Lascoumes et Le Galès, 2005), ainsi que la réactualisation des rapports de force entre le niveau local et national.

HARLEY J. B. (1989). "Deconstructing the map". *Cartographica: The international journal for geographic information and geovisualization*, vol. 26, n° 2, p. 1-20.

LASCOUMES P., LE GALÈS P. (2005). *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Po, 370 p.

MASSARDIER G. (1996). *Expertise et aménagement du territoire. L'État savant*. Paris : L'Harmattan, 286 p.

SCOTT J. C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven : Yale University Press.

BIBLIOGRAPHIE

BATTY M. (2013). "Big data, smart cities and city planning". *Dialogues in Human Geography*, vol. 3, n° 3, 2013, p. 274-279.

CALVÈS G. (1998). "Affirmative action in French Law". *La Revue Tocqueville/The Tocqueville Review*, vol. 19, n° 2, p. 167-177.

DESROSIÈRES A. (1993). *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*. Paris : La Découverte, 462 p.

DESROSIÈRES A. (2008). *Gouverner par les nombres, l'argument statistique II*. Paris : Presses des Mines, 336 p.

GAUTREAU P., NOUCHER M. (2022). « L'adieu aux cartes. Refaire de la cartographie politique au temps du numérique ». In DEBARBIEUX B. et HIRT I., dir., *Politiques de la carte*, p. 77-99.

NOTES

1. La « banane bleue » est une dénomination produite par la DATAR en 1989 et renvoie à la dorsale européenne. Il s'agit d'une zone caractérisée dans les cartes de l'époque comme un espace allant de Turin à Londres qui traverse le bassin rhénan, de haute concentration de populations et de flux économiques. Elle est alors considérée comme le centre de l'espace européen. L'expression « grappe de raisin » est, quant à elle, formulée quelques années plus tard, en 1991, et entend soustraire le caractère compétitif d'une telle représentation pour exprimer l'idée d'une coopération et d'une interdépendance des territoires européens d'importance néanmoins différente.