

Carine Péribois

CARTA - UNIVERSITÉ D'ANGERS
ESO CNRS – UMR 6590

INTRODUCTION

Si la démocratie locale est une thématique de recherche en vogue, peu de géographes en ont fait jusqu'à présent un champ d'investigation spécifique. À l'heure de la décentralisation et des évolutions récentes des cadres législatifs et réglementaires en France, notamment en matière d'aménagement du territoire (loi Voynet, loi Chevènement, loi SRU), l'information géographique¹ présente des enjeux forts en termes de portée à connaissance des projets de planification sur la place publique et de réflexion collective à l'échelle locale. En effet, les citoyens réclament plus de transparence dans la mise en place des politiques publiques et souhaitent s'impliquer davantage dans la vie locale, ce qui pose la question des moyens et des outils à mobiliser pour y parvenir. La position de thèse que nous présentons ici traite spécifiquement du rôle de l'information géographique dans la gestion participative du territoire et de sa lisibilité auprès du grand public.

Cette recherche part d'un constat simple: bien souvent les informations communiquées à la population ne font pas l'objet d'une réelle vulgarisation, entraînant de l'incompréhension et parfois une interprétation erronée des projets, source de conflits. Notre réflexion s'appuie sur l'hypothèse générale qu'une information géographique mieux adaptée aux besoins des citoyens, permettrait d'améliorer la réflexion collective et indirectement les relations entre les différents acteurs. Dans ce cadre, la géomatique semble proposer des outils technologiques intéressants, notamment en termes de production et de diffusion de représentations spatiales.

Cet article a pour vocation principale de présenter notre recherche doctorale, en insistant à la fois sur les bases théoriques et conceptuelles (section I) sur lesquelles reposent notre réflexion et notre questionne-

ment (section II) mais également sur l'approche géographique de la méthodologie employée, bâtie principalement sur des études de cas exploratoires (section III).

INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET OUTILS GÉOMATIQUES AU SERVICE DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE: PROBLÉMATIQUE DE GÉOGRAPHIE SOCIALE

La participation publique: donner un nouveau souffle à la démocratie locale

Le terme de participation publique recouvre des réalités différentes et se substitue régulièrement à d'autres notions, telles que la concertation, la démocratie participative ou encore la consultation. Il est donc important de préciser le sens qu'on lui accorde dans nos travaux de recherche et la manière dont elle s'inscrit dans les pratiques de démocratie locale aujourd'hui.

Au regard de la littérature scientifique, la participation fait souvent référence à la relation de pouvoir qu'entretiennent les différents acteurs de la gestion territoriale (Allain, 2001; Claeys-Mekdada, 2001) et place le citoyen au cœur de ce processus d'échanges et de redistribution du pouvoir (Godbout, 1983). Plusieurs auteurs (Arnstein, 1969; Joliveau *et al.*, 2002; Wilcox, 1994) ont proposé de caractériser la participation, en déclinant différents niveaux de pouvoir, suivant le degré d'implication et de contrôle du citoyen dans le processus de décision. La mobilisation des citoyens est régulièrement identifiée par d'autres comme un des piliers du processus de participation et un facteur clé du succès d'une telle démarche (Rudolf, 2003). Par ailleurs, le concept de participation fait appel à la notion d'*empowerment* (Bussi, 2001; Rocha, 1997), considéré comme la capacité des individus à agir sur leur environnement, selon leurs propres critères, dans le but d'améliorer leur qualité de vie. Selon Behrer (2003) et Thibault *et al.* (2000), l'adjectif « publique » met l'accent sur le caractère institutionnalisé de la participation: ils excluent par là même toute forme de participation spon-

1- L'information géographique peut être définie comme une information relative à un objet ou à un phénomène localisé à la surface de la terre. Elle se caractérise par une composante graphique (ou géométrique) et une composante attributive (ou sémantique).

tanée des citoyens et la participation électorale. D'autres en revanche, considèrent la participation publique comme une démarche citoyenne de la population, qui doit s'affranchir des appareils politiques et des institutions administratives (Assens et Phanuel, 2000). Néanmoins, tous s'accordent à dire que la participation publique repose sur une information transparente et accessible à tous. S'inspirant de la littérature précédemment évoquée, la figure ci-dessous définit le concept de participation publique, tel que nous l'envisageons dans notre recherche.

Le concept de participation publique dans notre travail de recherche

| Types de participation | Participation électorale | Participation institutionnalisée | Participation spontanée |
|-----------------------------------|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| Niveau d'implication des citoyens | Le vote | Modèle hiérarchique* Information | Participation militante |
| | | Consultation Concertation Modèle négocié** Coproducteur Délégation | Action autonome |
| Encadrée par | Autorités publiques | Autorités publiques | Les citoyens |

*Modèle hiérarchique traditionnel : les autorités publiques proposent un avant-projet

**Modèle négocié : il n'y a pas de programme pré-établi à priori

Réalisation : C. Péribois, 2005

Face au désintérêt marqué des citoyens pour les affaires publiques, le fonctionnement de la démocratie représentative est aujourd'hui remis en cause (Amzert et Chignier-Riboulon, 2003; Bévort, 2002). Par ailleurs, la plupart des pays occidentaux mettent en œuvre des politiques de décentralisation, qui placent de plus en plus les élus locaux comme interlocuteurs privilégiés des citoyens (Prévost et al, 2003). Ainsi, les autorités publiques cherchent de nouveaux modes d'expression citoyenne et voient dans la démocratie participative un moyen de répondre aux besoins des citoyens et de privilégier des relations de proximité, basées sur le partenariat entre acteurs et la mise en place d'espaces de dialogue (Assens et Phanuel, 2000; Barber, 1997; Papadopoulos, 1994). La participation publique est ici envisagée comme un processus d'apprentissage social (*Social Learning*), où les rapports de force entre individus s'estompent pour laisser place à la coopération et où les compétences de chacun sont mises en valeur (Bandura, 1977; Maurel, 2003; Wildemeersch et al, 1998). La notion de territoire prend ici toute son importance, puisque au-delà d'un simple marquage spatial, le territoire est le reflet de liens sociaux, d'identités individuelles et collectives (Di Méo, 1991; Lévy, 2003). Par ailleurs, c'est « un espace socialisé, c'est-à-dire approprié, organisé, qui a du sens et qui donne du sens à ceux qui y vivent ou qui y exercent une activité [...] » (Lardon et al, 2001). L'opposition des populations locales face aux atteintes de leur environnement (phénomène NIMBY²) est souvent vecteur de l'engagement citoyen dans les pratiques de démocratie locale.

Les Technologies de l'information : vers d'autres espaces de l'expression citoyenne

Il ne peut y avoir de démocratie sans information adéquate et un débat public permettant aux citoyens de se forger une opinion. C'est tout l'enjeu de la Société de l'Information (CEC, 2002), dans laquelle s'inscrivent les États membres de l'Union européenne. Les politiques mises en œuvre vont dans le sens d'un accès plus large à l'information du secteur public (CEC, 1998) et aux technologies de l'information et de la communication (Plan d'action e-Europe, Public Sector Information, Convention Aarhus). Elles tendent à promouvoir des services publics de meilleure qualité, une plus grande transparence dans l'élaboration des politiques publiques et une administration publique pensée autrement, notamment dans le cadre des « e-gouvernements ». Les récents travaux d'Accenture (2003) sur les initiatives d'e-gouvernement et leur degré de maturité, montrent que l'Amérique du Nord (« *the e-Government Act* » aux États-Unis et « Le gouvernement en direct » au Canada) et quelques pays européens comme la Belgique (programme « *Wall-on-line* »³) ou la France (PAGSI⁴) connaissent actuellement une profonde transformation de leur administration publique (services publics en ligne) et offrent de plus en plus d'espaces de dialogue. Le secteur public joue donc un rôle essentiel

2- *Not In My BackYard*, (pas dans mon jardin) : il s'agit de l'opposition locale à l'implantation ou au développement d'infrastructures en raison des nuisances probables ou supposées que ces installations pourraient engendrer. On peut trouver dans la littérature différents acronymes faisant référence à ce phénomène : Locally Unwanted Land Use – LULU; Citizens Against Virtually Everything – CAVE.

3- cf. L'e-gouvernement wallon : <http://egov.wallonie.be>

4- Programme d'Action Gouvernemental pour la Société de l'Information (<http://www.internet.gouv.fr>)

dans la mise à disposition de l'information aux citoyens. Par ailleurs, le développement des Technologies de l'Information ouvre d'autres voies de communication, de réseautage et partenariat entre l'administration publique et les citoyens.

Les interfaces proposées par les Technologies de l'Information sont identifiées comme de nouveaux espaces de pratique de la démocratie et présentent des atouts intéressants, tant en termes d'interactivité, de gain de temps, d'amélioration des relations entre élus et citoyens, que d'accès à l'information. Par ailleurs elles s'inscrivent dans une logique de refonte du fonctionnement de la démocratie et un renforcement de la citoyenneté, en stimulant la participation des citoyens et en enrichissant le débat politique (via des forums, l'e-mail...).

TIC versus TIG : le rôle des représentations spatiales physiques

Dans la société actuelle, du fait de la multiplication et de la complexification des cadres administratifs, la connaissance du territoire et de ses enjeux devient essentielle, et place l'information géographique comme une donnée indispensable à la gestion territoriale. L'information géographique fait partie intégrante de la Société de l'Information, ce dont témoignent les programmes européens⁵, notamment à l'échelle des collectivités locales. La maîtrise du territoire passe par une maîtrise de l'information localisée: elle permet de modéliser, d'analyser les relations spatiales entre les multiples contraintes humaines, sociales, économiques et naturelles. Elle joue donc un rôle important dans la mise en œuvre des politiques publiques locales. Par ailleurs, l'information géographique se présente comme un réel support au débat public, puisqu'elle permet, par exemple, de visualiser l'impact d'un projet d'aménagement sur l'espace et sur les hommes, mais aussi de les expliquer. L'utilisation de l'information géographique soulève des enjeux importants pour la participation territoriale et peut avoir des conséquences non négligeables sur la compréhension d'un projet de planification en fonction des représentations spatiales mobilisées pour la construire.

5- L'initiative « Infrastructure for Spatial Information in Europe » (INSPIRE – www.ec-gis.org/inspire) et le projet GINIE « Geographic Information Network in Europe » (<http://www.lmu.jrc.it/ginie>)

Dans ce contexte, les Technologies de l'Information Géographique (TIG) sont considérées comme des outils de plus en plus incontournables dans la mesure où elles produisent et véhiculent des représentations spatiales (Caron et Roche, 2001). Outre les aspects techniques, les enjeux des TIG reposent avant tout sur l'acceptation et l'appropriation sociale de ces outils, non seulement par les acteurs institutionnels mais aussi par la société civile dans son ensemble (Argyris et Schön, 2002; Roche, 1998). Les TIC et plus spécifiquement les TIG ne sont donc pas sans conséquence sur les formes de participation publique, sur les relations entre élus et citoyens et sur la planification d'un projet. Il est donc indispensable de s'intéresser au contexte social dans lequel se développent les TIG (Chevallier et Caron, 2002).

Problématique et objectifs de recherche

Au regard de ces différents axes de réflexion, le travail proposé ici s'articule autour de deux questions centrales:

Question 1:

Quels sont les rôles et usages de l'information géographique aujourd'hui dans les démarches de participation publique, initiées dans le domaine de l'aménagement?

Question 2:

Les Technologies de l'Information géographique trouvent-elles une légitimité dans ce type de démarches?

Ainsi, l'objectif de recherche est typiquement de mieux comprendre la relation qu'entretiennent les individus avec leur territoire mais également avec l'information géographique. Cette recherche se décline selon quatre objectifs spécifiques:

Objectif 1: Identifier les Représentations Spatiales Physiques⁶ utilisées actuellement dans les dispositifs de participation publique.

Objectif 2: Expliciter les liens entre les usages de l'Information Géographique qui sont faits par les différents acteurs, leurs perceptions spatiales et leurs perceptions de l'utilité des TIG pour favoriser la participation publique.

Objectif 3: Analyser le rôle du contexte socio-spatial dans l'adoption sociale des TIG.

6- On entend par représentation spatiale physique « tout modèle graphique, carte, croquis, image, photographie, chorème qui présente une matérialité physique, et qui de ce fait constitue un objet présentable à des tiers ». (Lardon et al, 2001).

Objectif 4: Proposer des pistes de réflexion pour une Information Géographique plus adaptée à la gestion participative.

POSITIONNEMENT MÉTHODOLOGIQUE : DU QUESTIONNEMENT À LA COLLECTE DES DONNÉES

Pour répondre à ces questionnements et atteindre les objectifs cités plus haut, notre réflexion s'inscrit dans une démarche qualitative, selon une approche exploratoire et inductive. La démarche méthodologique mobilisée repose sur trois outils principaux : des études de cas exploratoires, une étude DELPHI et une analyse fine de la littérature anglo-saxonne, centrée essentiellement sur des expériences de participation publique, intégrant les Technologies de l'Information Géographique.

Des études de cas exploratoires pour ancrer spatialement la réflexion

Tout ce qui fait l'intérêt d'une approche géographique pour le sujet qui nous préoccupe ici, c'est de pouvoir construire et enraciner notre analyse dans des contextes géographiques concrets, qui soient le reflet d'une certaine réalité des pratiques quotidiennes. Nous avons choisi d'observer des démarches de gestion participative en France, au Québec et en Belgique, et ce pour plusieurs raisons : tout d'abord, ces sociétés connaissent depuis quelque temps une crise de légitimité du politique, qui les conduit à favoriser des initiatives locales, dans lesquelles les habitants, de manière individuelle ou collective, peuvent s'impliquer plus activement dans les processus de décision, relatifs au fonctionnement de leur territoire. De plus, elles sont engagées dans une phase de décentralisation des compétences et du pouvoir décisionnel, rendant plus complexe la gestion des dynamiques territoriales. Par ailleurs, on assiste, aussi bien en Europe qu'en Amérique du Nord, à un engouement massif de la part des collectivités territoriales pour les nouvelles technologies et en particulier pour les technologies de l'information géographique, qui offrent de nombreuses potentialités pour gérer et représenter le territoire. Enfin, on remarque que l'information géographique, sous des formes diverses, est mobilisée dans le cadre de projets d'aménagement locaux par les élus et les techniciens pour expliquer et justifier leurs choix. L'objectif n'étant pas ici d'établir une comparaison des expériences, trop différentes de par leur contexte culturel, économique

et politique et la diversité des projets existants, mais plutôt de mieux cerner l'étendue réelle de ces phénomènes aujourd'hui dans la pratique, de même que la portée des « outils TIG » dans les processus de participation publique.

Pour valider de manière rigoureuse nos résultats, nous avons recours à la méthode de validation par triangulation (Savoie-Zajc, 1996). L'analyse de notre problématique dans différents contextes et la mise en perspective du discours et du comportement des différents acteurs ou groupes d'acteurs nous permettront de mettre en évidence convergences et divergences, liées aux effets de lieu et au rôle de chacun des acteurs dans le processus de participation publique. Par ailleurs, le recours à différents modes de collecte des données (entretiens semi-directifs, observation directe et documents écrits et cartographiques) nous permettra de confronter et de recouper l'ensemble des informations obtenues pour mesurer leur degré de véricité et de pertinence.

Quelques mots sur la méthode DELPHI

Parallèlement aux études de cas exploratoires, la méthodologie de recherche utilisée repose sur une étude Delphi. La méthode Delphi (Linstone et Turoff, 1975) est une démarche qualitative, dont l'intérêt est de mettre en évidence des convergences d'opinion et de dégager certains consensus sur des sujets précis, grâce à l'interrogation d'experts, identifiés au préalable comme des spécialistes de la question posée. Elle propose une démarche singulière pour mieux connaître le fonctionnement actuel d'un phénomène ou encore pour mener une réflexion prospective.

Dans notre cas, l'objectif est d'avoir une vue d'ensemble des pratiques actuelles en matière d'usage de l'information géographique et des technologies associées dans la gestion participative du territoire, en identifiant : (1) les variables qui conditionnent l'adoption des Technologies de l'Information Géographique, par les acteurs impliqués dans les dispositifs de participation publique ; (2) les types de représentations spatiales physiques utilisées de manière privilégiée dans les dispositifs de participation publique.

Un bilan des expériences PPGIS

Depuis les années 1990, des programmes de recherche sont développés par une communauté scien-

tifique essentiellement anglo-saxonne (NCGIA⁷, UCGIS⁸), caractérisée par sa pluridisciplinarité (géographes, urbanistes, sociologues, géomaticiens...). Ils visent à une meilleure compréhension des relations entre TIG, sociétés et territoires.

La réflexion porte entre autres sur les contextes sociaux dans lesquels les Systèmes d'Information Géographique sont mis en œuvre et utilisés et vise à mieux comprendre dans quelle mesure ces technologies permettent de proposer des alternatives aux problèmes existants (Harris et Weiner, 1996; Craig et al, 1999). Par ailleurs, ils s'intéressent à la diffusion des SIG dans le temps et dans l'espace, à leur impact sur les structures institutionnelles et à l'influence du contexte social sur les formes que peuvent prendre les SIG. L'analyse de ces travaux nous permettra de dresser un bilan critique sur la problématique de l'accès aux TIG et à l'information géographique d'une part, et sur la participation des citoyens aux projets d'aménagement, d'autre part.

L'intérêt de cette analyse est double : à la fois, nous permettre de confronter les résultats des travaux anglo-saxons à la réalité-terrain de nos espaces laboratoires et proposer des éléments de réflexion prospectifs sur le rôle possible des « *Public Participation Geographic Information Systems* » (PPGIS) dans les contextes observés dans notre recherche.

CONCLUSION

Cette démarche de recherche apportera ainsi un éclairage géographique à notre sujet, puisqu'elle analyse les systèmes d'acteurs sociaux et politiques, en interaction avec l'espace, envisage les processus d'observation dans une dimension multiscalaire et se propose d'identifier les mutations socio-spatiales induites par l'usage de l'information géographique et des technologies associées.

7- The National Center for Geographic Information and Analysis (NCGIA), créée par The National Science Foundation (NSF) aux États-Unis a lancé deux programmes de recherche « l'Initiative 19 » et « le Projet Varenus » (cf. www.geo.wvu.edu/i19)

8- The University Consortium for Geographic Information Science (cf. www.ucgis.org/research98.html)

Bibliographie

- Accenture (2003), *eGovernment Leadership: Engaging the Customer*, http://www.accenture.com/xdoc/en/industries/government/gove_capa_egov_leadership.pdf
- Allain S. (2001), Planification participative de bassin et gouvernement de l'eau, *Géocarrefour - Revue de Géographie de Lyon*, vol.76, n° 3, pp. 199-209.
- Amzert M. et Chignier-Riboulon F. (2003), Coproduction de l'urbain ou réification des figures de la concertation? Le Plan de déplacements urbains et le tramway de l'agglomération lyonnaise (1995-2001), In *Espaces et Sociétés - Revue trimestrielle*, n° 112, pp. 101-118.
- Argyris C. et Schön D. (2002), *Apprentissage organisationnel: théorie, méthode, pratique*, Bruxelles, De Boeck Université, 380 p.
- Arnstein R.S. (1969), A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, July, pp. 216-229
- Assens C. et Phanuel D. (2000), *Les modes de gouvernement de la démocratie locale*, Texte de conférence présenté lors de la 4^e rencontre Villes-Management: « Démocratie et management local », Nancy, novembre.
- Bandura, A. (1977), *Social Learning Theory*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Barber B. R. (1997), *Démocratie forte*, Éditions Desclée de Brouwer, Paris, 329 p.
- Bhérer L. (2003), *Une lecture institutionnaliste du phénomène participatif. La politique consultative de la ville de Québec*, Thèse de doctorat, CERV-L-Pouvoir, Action publique et Territoire, Institut d'études politiques de Bordeaux.
- Bevert A. (2002), *Pour une démocratie participative*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. La Bibliothèque du Citoyen, 130 p.
- Bussi M. (2001), Géographie, démocratie, participation: explication d'une distance, arguments pour un rapprochement. *Géocarrefour - Revue de Géographie de Lyon*, vol.76, n° 3, pp. 265-272.
- Caron C. et Roche S. (2001), Vers une typologie des représentations spatiales. *L'Espace Géographique*, Paris, Belin-Reclus, Vol. 2001, n° 1, pp. 1-12.
- Chevallier J-J. et Caron C. (2002), Développement de projets en géomatique: du déterminisme technologique à l'approche participative, *Revue Internationale de Géomatique*, volume XII, n° 4/2002, pp. 489-516.
- Claeys-Mekdade C. (2001), Qu'est-ce qu'une « popula-

tion concernée » ? L'exemple camarguais. *Géocarrefour - Revue de Géographie de Lyon*, vol.76, n° 3, pp. 217-223.

- Commission of the European Communities (2002), *eEurope 2005 : An information society for all: An Action Plan to be presented in view of the Sevilla European Council, 21/22 June 2002*. Brussels: European Commission.
- Commission of the European Communities (1998), *Public Sector Information: a Key Resource of Europe* COM (98) 585 Final. Brussels: Commission of the European Communities.
- Craig W., Harris T. et Weiner D. (1999), *Empowerment, Marginalization, and Public Participation GIS, Report Varenius Workshop*, Santa Barbara, California, 14-17 th Oct. 1998. 93 p.
- Di Méo G. (1991), *L'Homme, la Société, l'Espace*. Paris, Anthropos Economica, 319 p.
- Godbout J. (1983), *La participation contre la démocratie*, Éditions Saint-Martin, Collection Pratiques Sociales, Montréal.
- Harris T. & Weiner D. (1996), GIS and Society: The Social Implication of How People, Space, and Environment are Represented in GIS, *Proposed Initiative 19, National Center for Geographic Information and Analysis (NCGIA)*.
- Joliveau T., Molines N. et Caquard S. (2000), *Méthodes et outils de gestion de l'information pour les démarches territoriales participatives; Un regard France-Québec*, Rapport réalisé dans le cadre du 15^e appel d'offre Jacques Cartier.
- Lardon S, Maurel P et Piveteau V (sous la direction de) (2001), *Représentations spatiales et développement territorial*. Paris, Hermès Science Publications, 437 p.
- Lévy A. (2003), La démocratie locale en France: enjeux et obstacles, In *Espaces et Sociétés – Revue trimestrielle*, n° 112, pp. 155-175.
- Linstone H.A. et Turoff M. (1975), *The Delphi method: Techniques and applications*, Reading, Ma, Addison-Wesley.
- Maurel P (editor) (2003), *Public participation and the European Water Framework Directive. Role of Information and Communication Tools, WP3 report of the HarmoniCOP project*, EC contract n° EVK1-CT-2002-00120, deliverable N°3a, 94 p.
- Papadopoulos Y. (sous la direction de) (1994), *Présent et avenir de la démocratie directe, Actes du colloque de l'Université de Lausanne*, Goerg éditeur, Genève, 143 p.
- Prévost P et al (2002), *Démocratie, e-démocratie et gou-*

vernance: esquisses de définitions, 1er rapport sur la démocratie électronique, Projet du CEFRIO intitulé « Développement des collectivités locales et régionales par les TI », Faculté d'administration, Université de Sherbrooke.

- Rocha E. (1997), À ladder of empowerment, *Journal of Planning Education and Research*, n° 17, pp. 31-44.
- Roche S. (1998), L'appropriation sociale des technologies de l'information géographique. *L'Espace géographique*, n° 4, pp. 317-327.
- Rudolf F. (2003), La participation au piège de l'enrôlement, In *Espaces et Sociétés – Revue trimestrielle*, n° 112, pp. 133-153.
- Savoie-Zajc L. (1996), *Dictionnaire des méthodes quantitatives en sciences humaines et sociales*, ouvrage collectif sous la direction de Alex Mucchielli, 274 p.
- Thibault A., Lequin M. et Tremblay M. (2000), *Cadre de référence de la participation publique (Démocratique, utile et crédible)*, Sainte-Foy: Conseil de la santé et du bien-être, 26 p.
- Wilcox D. (1994), *The Guide to Effective Participation*, Brighton, Partnership Books.
- Wildemeersch D. et al (1998), Social Learning: a new perspective on learning in participatory systems, *Studies in Continuing Education*, volume 20 (2), pp. 251-265.