

La gouvernance informationnelle, outil et enjeu stratégiques des recompositions territoriales : vers l'émergence de nouveaux référentiels géographiques ?

AUTEURS ¹

Grégoire FEYT, PACTE (France)
Matthieu NOUCHER, ADESS (France)

RÉSUMÉ

Face à des périmètres mouvants et hétérogènes mais enjoint de penser et de conduire des actions concrètes, les *nouveaux territoires* (intercommunalités, SCoT...) sont confrontés à des besoins de *connaissance et de représentation de soi* dans des termes assez largement inédits. Parallèlement, les institutions qui avaient jusqu'alors conçu et fourni les données de référence aux échelles supra-locales sont désormais concurrencées ou contournées par des acteurs aux statuts, natures et motivations très diverses (de Google aux communautés locales ou thématiques). La communication se propose d'interroger le changement de paradigme induit par ces évolutions en s'attachant au point de rencontre et d'équilibre entre représentations du territoire que constituent les référentiels (cartographiques, statistiques...). Objet hybride, les référentiels croisent deux questionnements autant scientifique que politique : celui de l'adéquation entre connaissance et action, celui de la légitimité à *dire le territoire*.

MOTS CLÉS

Information territoriale, référentiel, recompositions territoriales, mutations technologiques, gouvernance

ABSTRACT

By facing unsettled and heterogeneous perimeters but at the same time by being obliged to lead concrete actions, new territories (*i.e.* large communities of municipalities) meet new and original needs in terms of "self-knowledge and representation". At the same time, national institutions which up to this time produced standard spatial and statistical data for supra-local levels are being challenged by various private stakeholders (from Google to thematic communities). This communication aims to question the paradigm change resulting from these mutations. It will specifically focus on the reference data set conceived as a balance and meeting point for territorial knowledge. As hybrid object, territorial reference data indeed intersect two both scientific and political issues : matching knowledge and action, legitimacy to "tell the territory".

KEYWORDS

Geographic information, reference data, technological development, institutional transformation, governance

¹ Cette présentation s'appuie sur les travaux et échanges produits dans le cadre de l'action prospective « Usages de l'information géographique » du GdR MAGIS (Méthodes et applications pour la géomatique et l'information spatiale), animé par G. Feyt et M. Noucher, notamment lors du séminaire « Diffusion et usages des référentiels géographiques : quelles évolutions, quelles interactions » ayant rassemblé le 23 septembre dernier à Brest, dans le cadre des rencontres SAGEO, Maud Balestrat, Thierry Joliveau, Sylvie Lardon, Vanessa Rousseaux (voir usagis.hypotheses.org).

INTRODUCTION

Pendant longtemps la notion de *référentiel territorial*, entendu comme les éléments cartographiques ou statistiques utilisés pour situer, contextualiser et « habiller » les diagnostics ou les projections thématiques, a été appréhendée dans une perspective purement technique, voire pour ainsi dire comme une « non-question » se réduisant souvent – au propre comme au figuré – à un *clic* dans un SIG pour faire apparaître en toile de fond une carte IGN, un fond cadastral, des contours administratifs ou des courbes de niveau. Mais, de fait, en ces temps-là, la situation en matière de données de référence pour fonder ou appuyer la connaissance territoriale était elle-même, au moins dans son principe, relativement simple : à l'État central et aux régions l'approche trans- et supra-territoriale, aux villes la maîtrise des données à caractère opérationnel sur leur périmètre, la connaissance (plus sommaire) des espaces ruraux étant assurée par l'État déconcentré et divers autres acteurs territoriaux ou sectoriels (chambres consulaires notamment).

Cette première observation témoigne à elle seule de l'intérêt scientifique et politique d'un objet qui, parce qu'il est à la fois indispensable et d'une certaine manière indiscutable, peut être appréhendé comme un marqueur des mutations territoriales. En effet, élaborer et fournir un fond de carte ou des données statistiques de cadrage revient à *dire le territoire* : le référentiel servant de fond de scène au débat et à la décision territoriale renvoie ainsi à la fois à des enjeux de légitimité, d'identité, de fonctionnalité, de transversalité, de périmètre, de continuité... Parce que le référentiel doit *faire autorité* mais également parce qu'il propose une *représentation commune* du territoire (au sens à la fois de banal et de partagé), le fait qu'il puisse être interrogé et *a fortiori* contesté, concurrencé ou contourné peut ainsi être interprété et analysé comme la cristallisation d'une conjonction de mutations.

En l'espèce, la question qui se pose alors est de savoir si les référentiels sur lesquels se sont jusqu'à maintenant appuyées la connaissance et la décision territoriales sont encore valides, ou tout au moins seuls à être valides ou considérés comme tels. À l'évidence, deux registres de mutation, *a priori* décorrélés, invitent à répondre par la négative : d'une part, le grand chantier des recompositions territoriales engagé par l'État français et « ses » collectivités, d'autre part, les (r ?)évolutions introduites par les évolutions technologiques et commerciales dans le rapport de tout un chacun au repérage et à la figuration géographiques. La communication se propose ainsi de mettre en parallèle la manière dont ces deux processus interpellent, renouvellent ou concurrencent les référentiels établis et, ce faisant, les cultures et pratiques politiques et professionnelles ; mais, au-delà, elle entend poser la question de la gouvernance informationnelle à inventer afin de privilégier la complémentarité des *points de vue* au « combat des cartes ».

1. LES RÉFÉRENTIELS GÉOGRAPHIQUES : DES DONNÉES POUR FAIRE *SENS COMMUN*

Dans le schéma technico-administratif historique, la production des éléments de cadrage cartographiques et/ou statistiques s'appuie presque exclusivement sur l'utilisation de données principalement produites par l'État au travers d'institutions spécifiques (INSEE, IGN, IFEN, BRGM...) ou de directions de ministères « territoriaux » dédiées pour tout ou partie à la production et à la diffusion d'informations (Équipement, Agriculture, Finances, Éducation nationale...). Au sein de ce système, le processus de dématérialisation des informations s'est opéré de manière précoce et rapide (globalement au cours des années

1980), tout en conservant voire en renforçant des *points de vue sur le territoire* organisés de manière très largement sectorielle. Les techniques et méthodologies progressivement mises en œuvre ont été conçues dans un souci de continuité (dans l'espace et dans le temps), d'agrégation (emboîtement des périmètres administratifs ou techniques) et de comparabilité (en appui à des politiques publiques nationales). Ces objectifs et critères ont débouché sur la constitution de dispositifs de collecte et de traitement de données normés visant à assurer l'entretien et la diffusion de référentiels proposant une forme de *plus grand commun dénominateur territorial* aux praticiens ayant à situer leurs problématiques et/ou niveaux territoriaux (Feyt, 2007).

En octobre 2003, un groupe de travail du Conseil national de l'information géographique (CNIG) voulant clarifier les critères permettant de définir ces plus grands communs dénominateurs avait ainsi élaboré un *document de doctrine sur la notion de référentiel*². Le référentiel géographique y est défini comme « un ensemble minimal de données complémentaires et cohérentes permettant de localiser directement ou indirectement les données de tout organisme et de produire les référentiels géographiques métier (...), et de ce fait utile à tous ». Dans son document de doctrine, le CNIG insiste sur quelques conditions *sine qua none* pour faire d'une donnée géographique un référentiel. Sont alors évoqués la nécessité d'une couverture exhaustive du territoire, l'identification d'une structure publique garante de la responsabilité des données ou encore le niveau de confiance qu'accordent les utilisateurs à ladite donnée eu égard à l'autorité de l'organisme responsable.

Dix ans plus tard, cette conception mérite *a minima* d'être revisitée à la lumière, d'une part, de l'évolution des besoins informationnels de ce que l'on peut appeler les *nouveaux territoires* et, d'autre part, de la banalisation des technologies de l'information géographique et de leur capacité à produire et à proposer de nouvelles formes et sources de référentiels géographiques.

2. LES DÉFIS INFORMATIONNELS DES NOUVEAUX TERRITOIRES

S'agissant d'enjeux informationnels, parler des *nouveaux territoires* amène à s'attacher aussi bien à la problématique de l'élargissement et de la consolidation des intercommunalités – notamment périurbaines et rurales – qu'à celle des territoires de projet (du pays au SCoT³) ou des espaces transfrontaliers. Si ces diverses configurations peuvent différer du point de vue institutionnel, politique, administratif ou fonctionnel, les espaces à dessiner partagent des caractéristiques et des problèmes similaires.

Le plus évident est sans doute celui du caractère incertain sinon mouvant des limites, notamment dans le cas des territoires de projet ou constitués à la faveur de politiques contractuelles. Si la légitimité politique procède forcément d'un périmètre géographique, celle d'un référentiel géographique est à plus forte raison associée à un espace d'inscription et de validité. L'autre enjeu principal consiste à voir le territoire « à la bonne hauteur et avec les bonnes lunettes » : la juxtaposition ou compilation des données ou figures du local (quand elles existent) ne produit pas spontanément l'information dont le territoire supra-local a besoin dans une perspective fonctionnelle mais également symbolique.

2 www.cnig.gouv.fr/front/docs/cms/evaluation-produits-publics_124032280817304500.pdf.

3 Schéma de cohérence territoriale (SCoT).

Implicitement ce constat renvoie à la fréquente hétérogénéité de ces nouveaux territoires : les espaces périurbains notamment sont confrontés à des enjeux mixant souvent problématiques urbaines, rurales et environnementales. Par ailleurs, moins encore que les espaces métropolitains, ces nouveaux territoires ne peuvent se penser et se figurer de manière insulaire : les figures ou données requises pour contextualiser les multiples questions qu'ils ont à traiter ne peuvent faire l'impasse sur les polarités ou les réseaux qui les structurent directement ou indirectement. Enfin, ils sont en général peu dotés en termes d'ingénierie et de ressources informationnelles : la connaissance territoriale doit alors, plus qu'ailleurs, intégrer l'expertise d'usage des élus et acteurs locaux.

Les nouveaux territoires ont ainsi besoin de disposer de figures (fonds de carte) et de données (statistiques et cartographiques) qui tout à la fois correspondent à leurs besoins fonctionnels mais également les spécifient et les légitiment. Entre les référentiels nationaux « historiques » (IGN, INSEE...) qui banalisent et les données techniques locales qui morcellent, ils se trouvent directement confrontés à un « *no man's land* informationnel » des échelles moyennes qui interpelle directement les sciences du territoire.

3. LES RÉFÉRENTIELS GÉOGRAPHIQUES À L'ÉPREUVE DES MUTATIONS TECHNOLOGIQUES

Parallèlement à ces évolutions proprement territoriales, l'information géographique s'est de manière assez soudaine trouvée mise au cœur des évolutions technologiques et de leurs usages. Le développement et la diffusion des technologies de l'information géographique et leur couplage avec les TIC concernent désormais aussi bien les praticiens territoriaux que des acteurs individuels ou collectifs dans le cadre de démarche qui peuvent être de nature commerciale, communautaire, citoyenne, scientifique...

Ce faisant, les institutions qui avaient jusqu'alors conçu et fourni les données de référence aux échelles supra-locales sont désormais concurrencées ou contournées par des acteurs aux statuts, natures et motivations très diverses : des firmes multinationales comme Google aux communautés de pratique comme OpenStreetMap. La légitimité institutionnelle conjuguée à la compétence technique n'est donc plus seule à fonder la capacité à dire le territoire. Désormais, parallèlement aux référentiels institués (les ilots IRIS de l'INSEE, la carte 1/25 000 ou le plan de ville et leur « légende à tout faire », les visions *métier* des plans cadastraux ou topos), se développent et se diffusent des données visant à progressivement produire des représentations du territoire partant du singulier. On peut bien entendu penser à des dispositifs de cartographie 2.0 qui, au-delà de l'artefact marketing, reflètent un engagement actif du grand public dans la lecture et l'écriture de cartes (Mericskay et Roche, 2011) ou encore à la dernière version de Google Maps dont les objectifs semblent signer la fin d'une vue cartographique partagée d'un espace commun au profit d'une expression individualisée⁴ de nos intérêts spatiaux (Joliveau, 2013).

Conjugués aux effets de la globalisation, les progrès techniques permettent à des acteurs économiques, sociaux, territoriaux, communautaires de toute nature et de toutes origines

4 La nouvelle version de Google Maps, encore en phase de test, s'appuie sur un algorithme de contextualisation qui vise à personnaliser la carte en intégrant les *traces* laissées sur Internet par l'utilisateur (historique de recherche sur le moteur Google, position géographique, contenu des mails, messages sur les réseaux sociaux, etc.).

de produire des référentiels dédiés, autonomes, malléables... rendant très largement caduques les impératifs d'autorité, de responsabilité et de stabilité jadis affirmés par le CNIG. Dans le même temps, en permettant de créer un lien immédiat, permanent et fonctionnel entre *la toile* et « *moi (ou toi), ici et maintenant* », le développement des technologies nomades modifie en profondeur ce qu'attend l'utilisateur en matière de caractérisation de l'environnement dans lequel il évolue. Le référentiel géographique statique, générique et égalitaire « historique » se trouve désormais en concurrence avec la possibilité technique et le besoin croissant de produire une forme de référentiel dynamique, personnalisé et égocentré.

4. LES RÉFÉRENTIELS GÉOGRAPHIQUES COMME OBJET ET ENJEU DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE

Longtemps « vus et vus d'en haut », appréhendés par les acteurs décisionnels locaux comme des *donnés* qui normalisent et non comme des *construits* qui engagent, les référentiels territoriaux historiques et institués doivent désormais composer avec des représentations inédites « montant » du terrain, de manière chaotique, désordonnée mais inéluctable. Au travers de la question des représentations cartographiques ou statistiques, c'est ainsi plus largement l'évolution du rapport au territoire lui-même et à l'action publique locale qui est interrogée.

Dans ce processus, la dimension partenariale et collaborative occupe une place déterminante. Si la planification et la décision territoriales sont presque systématiquement le fait et le fruit d'une démarche de gouvernance, il en va de même de la constitution des supports de connaissance. L'accélération de la circulation de l'information géographique, la généralisation de son utilisation et la diversification de ses usages nécessitent de revisiter les stratégies des pouvoirs publics pour organiser la circulation des flux de données. En effet, ces évolutions conjuguées modifient les paramètres qui assurent aux acteurs de l'information autorité et légitimité dans le champ de la production de connaissance territoriale. Alors que cette autorité était fondée sur le contrôle de l'information (restriction de l'accès, imposition de standards), elle se déplace désormais vers la capacité à organiser des flux de données hétérogènes. Ce faisant, les infrastructures de données géographiques (IDG) qui se développent sous l'impulsion de la directive européenne INSPIRE participent à ces recompositions informationnelles (Noucher, 2014). La construction de représentations communes des territoires passe désormais par de vastes chantiers d'agencement des flux informationnels. Dix ans après la note du CNIG, les enjeux de la définition de la notion même de référentiel géographique se sont déplacés de l'identification des critères, permettant à un jeu de données de *faire autorité*, à la compréhension des mécanismes, assurant une légitimité auprès d'un public donné. La question n'est donc plus tant de définir rigoureusement de *quoi est fait* un référentiel mais de comprendre *ce qui fait* référentiel (tableau 1).

Ni vraiment un sujet technique ou méthodologique, ni vraiment une problématique thématique ou de science politique, la question de l'évolution de la nature et de l'offre en matière de données et de figurations de référence constitue en quelque sorte un angle mort de la réflexion sur la production et la mobilisation des connaissances territoriales au service de la décision. Compte tenu des mutations précédemment évoquées, l'analyse de la place et du rôle effectifs de ces données et sources de données, multiples, hétérogènes, hétéroclites et parfois hétérodoxes, procède plus globalement d'une réflexion sur ce qu'on

peut qualifier de *gouvernance informationnelle des territoires*. C'est dans ce contexte d'émergence d'une nouvelle problématique politique et scientifique que cette contribution présente à grands traits le processus de constitution du paysage dans lequel s'inscrit aujourd'hui – et demain – la rencontre entre les « vieilles » et les nouvelles cultures à l'œuvre en matière de production et de mobilisation de données visant à *dire le territoire*.

Tableau 1. Fonctions des référentiels et évolution des stratégies informationnelles

Fonction des référentiels	Stratégies informationnelles	Ce qui a changé en 10 ans
Maîtrise des modes de représentations	Dissémination de modèles représentations (ex. : <i>nomenclature standardisée des Plans Locaux d'Urbanisme</i>)	- Facilitation création de représentations alternatives - Facilitation circulation de représentations alternatives
Maîtrise de la circulation de l'information	Réunification de flux d'information fragmentés (ex. : <i>moissonnage et services web</i>)	- Explosion des échanges hors de la sphère « géomatique » - Explosion des échanges hors de la sphère publique
Maîtrise de la localisation des ressources	Définition des unités minimales de collecte (ex. : <i>définition des îlots du Référentiel Graphique Parcellaire</i>)	- Démultiplication des techniques de géolocalisation - Développement du <i>géo-crowdsourcing</i>
Maîtrise de la qualification des données	Imposition de normes et contrôle standardisation (ex. : <i>normes ISO 19115 sur les métadonnées</i>)	- Essor de modes concurrents de qualification - Précision et pertinence relatives aux usages

RÉFÉRENCES

- Debarbieux B., Lardon S. (dir.), 2003, *Les figures du projet territorial*, Paris, éd. de L'Aube-DATAR.
- Feyt G., 2007, « Redistribution des pouvoirs, redistribution des cartes : la connaissance des territoires, enjeu inédit de l'action publique ? », in Faure A., Negrier E. (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, L'Harmattan.
- Joliveau T., 2013, « Chacun sa carte ? Le nouveau Google Maps », *M@ppemonde*, n° 110 [en ligne depuis le 1^{er} septembre 2013, consulté le 1^{er} octobre 2013, <http://mappemonde.mgm.fr/num38/internet/int13201.html>].
- Lardon S., Maurel P., Piveteau V. (dir.), 2001, *Représentations spatiales et développement territorial*, Paris, Hermès.
- Mericskay B., Roche S., 2011, « Cartographie 2.0 : le grand public, producteur de contenus et de savoirs géographiques avec le web 2.0 », *Cybergeo : European Journal of Geography*, Web and Science, document 552 [en ligne depuis le 20 octobre 2011, consulté le 1^{er} octobre 2013, <http://cybergeo.revues.org/24710> ; DOI : 10.4000/cybergeo.24710].
- Noucher M., 2014, « Infrastructure de données géographiques et flux d'information environnementale : de l'outil à l'objet de recherche », *NETCOM, réseaux, communication et territoires*.

LES AUTEURS

Grégoire Feyt
PACTE
Université de Grenoble-Alpes
gregoire.feyt@ujf-grenoble.fr

Matthieu Noucher
ADESS
CNRS Bordeaux
matthieu.noucher@cnrs.fr