

# Découper les territoires électoraux aux États-Unis : mobilisations citoyennes et cartographie participative

## AUTEURE

Émilie BONNET, IDEES (France)

## RÉSUMÉ

Suite à chaque recensement décennal de la population américaine a lieu le redécoupage des circonscriptions électorales à toutes les échelles du pays. Les récentes évolutions favorisent une implication grandissante des citoyens dans le processus décisionnel. En définissant leur espace de vie, les individus et les groupes participent à la construction de leur territoire de représentation politique. Les SIG et la cartographie jouent un rôle essentiel. De plus en plus utilisés par les citoyens, ils supposent une participation renouvelée des groupes et permettent d'interroger les réalités du territoire politique d'une communauté. Au travers de l'étude du redécoupage des districts de la ville de San Diego (Californie), cette communication invite à considérer les mécanismes de mobilisation d'un groupe et l'importance des outils dans les stratégies de participation. La production de cartes citoyennes et la construction de témoignages publics suggèrent un lien étroit au territoire et à une autre considération de l'espace politique, celle de la gouvernance locale.

## MOTS CLÉS

Redistricting, mobilisation, participation, cartographie participative, co-construction

## ABSTRACT

Redistricting process occurs every 10 years, after national census. All the political scales are concerned. Recently, citizens have been more and more involved into the decision-making process. By defining their living area, groups and individuals contribute to building their territory of political representation. GIS and cartography are crucial tools in this process and citizens tend to use them increasingly. This new kind of citizen and groups' participation enables us to wonder about the reality of communities' political territory. Through the example of San Diego City's *redistricting* (CA), this communication offers to consider the mechanisms of groups' mobilization and the role of tools in participation strategies. Citizens' mapping and public testimonies suggest a close link to the territory such as another consideration of the political space, the one of local governance.

## KEYWORDS

Redistricting, Mobilization, Participation, Participatory mapping, Co-construction

## INTRODUCTION

Suite à chaque recensement décennal de la population américaine a lieu le redécoupage des circonscriptions électorales – redistricting<sup>1</sup> – à toutes les échelles du pays. Ce moment politique ponctuel permet d'appréhender le rapport des individus et des groupes à la démocratie sous un angle particulier. Si la question de la représentativité reste au

1 Littéralement *redistricting* se traduit par « redécoupage des circonscriptions électorales ». Cet anglicisme sera utilisé ici pour faciliter la lecture, mais aussi parce qu'il recouvre un usage anglo-saxon dans son rapport aux districts et dans sa pratique.

cœur du processus, c'est bien d'un exercice participatif dont il est question. Le redécoupage des circonscriptions électorales ayant lieu à toutes les échelles décisionnelles, la vision du territoire de représentation varie entre chacune d'elles. L'utilisation grandissante des systèmes d'information géographique (SIG) et les pratiques citoyennes de cartographie soulignent aussi le rapport particulier que cet exercice démocratique entretient avec les sciences du territoire.

La représentation politique aux États-Unis passe par de nombreux processus de découpage du territoire, dont le *redistricting* apparaît comme central. Cette représentativité s'associe à une organisation du territoire politique qu'il est difficile d'obtenir en toute neutralité. Puisqu'il y a représentation, des enjeux individuels ou collectifs apparaissent et entrent en confrontation plus ou moins formelle. Le territoire politique devient l'objet de conflits d'acteurs ou à l'inverse, de coopérations (Bussi, 2007). Il s'agit ici de l'un des traits spécifiques du *redistricting* américain : le territoire est fonction de base de la représentation politique pour lequel les individus se mobilisent. En effet, le processus a connu des mutations depuis la fin des années 1990 et offre désormais une place grandissante aux citoyens dans la prise de décision.

En appréhendant leur espace de vie, les individus participent à la construction de leur territoire de représentation politique. L'objectif de cette communication est d'analyser les mécanismes de co-construction (individuelle et institutionnelle) des territoires électoraux aux États-Unis. L'exemple du redécoupage des districts municipaux de San Diego (Californie) offre une vision renouvelée des mobilisations citoyennes et souligne le rôle notoire de la cartographie.

## **1. DES MOBILISATIONS CITOYENNES : QUAND LES COMMUNAUTÉS DÉFINISSENT LEUR TERRITOIRE POLITIQUE**

La procédure de découpage des territoires politiques étant vouée au bon fonctionnement de la représentation, elle revêt des particularités de fonctionnement inscrites au domaine de la démocratie participative. Dans une approche locale du découpage, la représentation tend à être plus concrète, et l'importance donnée au représentant lui-même, accrue. Même si les rouages de la prise de décision évoluent en fonction des États, la tendance actuelle, issue de la fin des années 1990, s'oriente vers la mobilisation citoyenne (Levitt, 2010). La mise en place commissions spécifiques au *redistricting* – indépendantes de la législature d'État – permet une meilleure prise en considération des citoyens en leur conférant davantage de place sur la scène publique. C'est en définissant leur espace de représentation que les citoyens deviennent acteurs de leur quotidien politique actuel et à venir.

### **Le *redistricting* de la ville de San Diego : un modèle de mobilisation citoyenne ?**

Le dernier cycle de redécoupage s'est tenu en 2011. À San Diego, il ne concernait que les districts du conseil municipal. Le processus de prise de décision était aux mains d'une commission citoyenne indépendante constituée de sept membres sans affiliation partisane et n'étant engagés dans aucune organisation politique. Ce mode de prise de décision, déjà en place lors du *redistricting* de 2001, favorise et valorise la participation citoyenne. Les enseignements tirés du cycle de 2001 ont servi de socle au déroulement du cycle de 2011, pour lequel la mobilisation citoyenne a sensiblement évoluée (tableau 1).

Tableau 1. Éléments comparatifs de la mobilisation citoyenne entre les *redistrictings* de 2001 et 2011 à San Diego

	<i>Redistricting</i> de San Diego en 2001	<i>Redistricting</i> de San Diego en 2011
Durée du processus	11 mois	10 mois
Audiences publiques organisées par la commission	16	33
Nombre de citoyens ayant participé	2 500	850
Documents divers reçus par la commission	1 800	3 206
Nombre de témoignages publics	450	380
Nombre de cartes citoyennes soumises à la commission	10	23

Si le nombre d'audiences publiques a doublé lors du cycle 2011, la participation en termes quantitatifs a, de son côté, fortement réduit. Dans le même sens le nombre de témoignages publics a sensiblement diminué. La tendance s'inverse lorsqu'il s'agit de documents écrits ou de la production de cartes. La mobilisation citoyenne a par conséquent changé de nature. La participation individuelle est quelques peu mise en retrait au profit d'une participation davantage numérisée. Du point de vue qualitatif, les témoignages publics sont davantage prégnants au moment même de la participation, mais les témoignages écrits peuvent se révéler plus réfléchis et documentés. Enfin et surtout, la multiplication de la production de cartes citoyennes souligne la généralisation des SIG et leur impact direct sur la nature de la mobilisation. Elle est davantage organisée, traduisant plus finement le rapport des individus à leur espace de représentation. L'augmentation du nombre de cartes citoyennes produites reflète une participation accentuée et une volonté de reproduire spatialement la communauté et/ou le quartier tels qu'ils sont vécus.

De l'échelle locale à la vie communautaire, le *redistricting* de San Diego donne corps à la réalité de la mobilisation politique des communautés américaines. L'analyse de la participation, enrichie de multiples témoignages publics, atteste d'une pratique politique différenciée. Le rapport à l'espace de représentation est un élément central de l'exercice démocratique, où communautés et territoires sont totalement liés.

La grande diversité ethno-raciale qui caractérise les habitants de San Diego a constitué un autre levier de ces tendances. Les intérêts des différents groupes minoritaires de la ville ont été à la base des stratégies citoyennes et l'enjeu reposait sur leur spatialisation.

## 2. DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET CARTOGRAPHIE CITOYENNE

La multiplication des cartes produites par les citoyens de San Diego en appui à leurs témoignages publics s'insère dans les mutations récentes du processus. Le temps des longues heures à dessiner et redessiner manuellement les contours d'un district sur des cartes parfois très imprécises est révolu. Bien que le recensement américain ait longtemps fourni et rendu accessible bon nombre de données fines, celles-ci ne pouvaient être exploitées que par un cercle réduit d'experts. Les SIG, devenus incontournables, permettent d'utiliser au maximum les données démographiques et de les mettre en perspective avec les résultats électoraux, ce qui modifie la visualisation des territoires politiques et des découpages pouvant en découler. Les aspects de cette utilisation ont des répercussions sur l'évolution du processus. Le cartographe devient un acteur à part entière, sollicité pour la prise de décision notamment lorsque la réalité du contexte local s'avère particulièrement complexe (Boquet, 2003). En plus d'être appelé pour ses compétences, le cartographe

peut mettre son savoir au service de sa communauté. Si le développement des commissions citoyennes incite les individus à se mobiliser davantage, l'utilisation de SIG, par des professionnels ou des amateurs, permet pour sa part de saisir la complexité du processus en participant pleinement à la construction du pouvoir (Egles *et al.*, 2000).

En ce sens, la démocratisation des SIG constitue une avancée pour les citoyens. En offrant un plein accès aux tenants du *redistricting*, les SIG participent à l'*empowerment* des populations jusqu'alors en retrait puisque la représentation des minorités est facilitée par leur utilisation (Bonnet, 2013).

### **Les Latinos de San Diego : entre audiences publiques et cartographie**

Le *redistricting* de 2011 présentait un caractère particulier pour les Latinos de San Diego. Au vu du dernier recensement, ces derniers représentent désormais près d'un tiers de la population de la ville et leur part a augmenté de 3,4 points de pourcentage depuis 2000. Du point de vue des districts municipaux, les Latinos bénéficiaient déjà d'un district dit majoritairement minoritaire, regroupant alors 70 % de leur population. En 2011, l'augmentation substantielle de la population de la ville réclamait la création d'un neuvième district, pour lequel les Latinos ont travaillé à faire valoir leur légitimité et, par extension, la possibilité d'obtenir un second représentant au conseil municipal. Les objectifs des citoyens latinos mobilisés étaient donc de préserver une représentation politique établie, tout en justifiant de la nécessité d'en bénéficier d'une seconde.

Plusieurs étapes ont participé à la construction de la mobilisation des Latinos, laquelle a largement reposé sur le soutien des organisations communautaires locales et de différents acteurs engagés. De nombreuses réunions et ateliers ont été organisés à différentes étapes du processus et relevaient d'un caractère plus ou moins institutionnalisé. L'objectif commun était d'éduquer les citoyens au processus et de leur faire prendre conscience de leur capacité d'impact dans la prise de décision. Les informations relayées lors de ces réunions soulignaient l'importance d'« organiser », de « collaborer », de « se regrouper » ou encore d'avoir le « même message »<sup>2</sup>. Deux éléments essentiels étaient régulièrement avancés : la production de cartes, en tant qu'images physiques du territoire de la communauté, et les enjeux communs à défendre par les membres du groupe.

Au fur et à mesure qu'une coalition latino a pris forme, la production de cartes est devenue un obstacle matériel. Si les éléments de définition de la communauté et les principaux arguments du témoignage public étaient identifiés et établis, il restait à envisager une cartographie adéquate des territoires sollicités par la communauté. À ce moment du processus, l'aide d'un citoyen bénévole passionné de SIG en général, et du *redistricting* plus particulièrement, a été décisive.

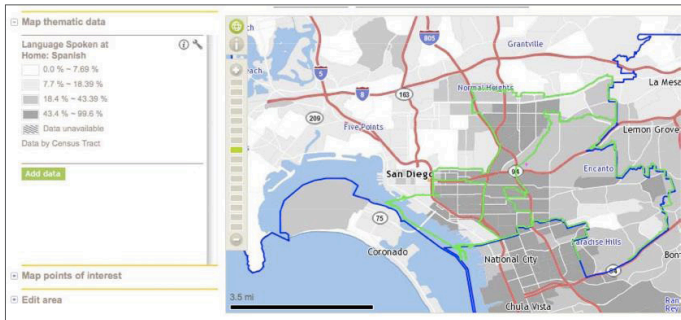
Plusieurs réunions de travail se sont concentrées sur l'élaboration de cartes justifiant la préservation du district actuel et de l'intérêt d'en créer un second majoritairement minoritaire. En cela, le soutien du citoyen-cartographe a permis aux membres du groupe de découvrir les possibilités de dessin des districts en manipulant les statistiques au sein de différentes entités géographiques, *via* un SIG.

---

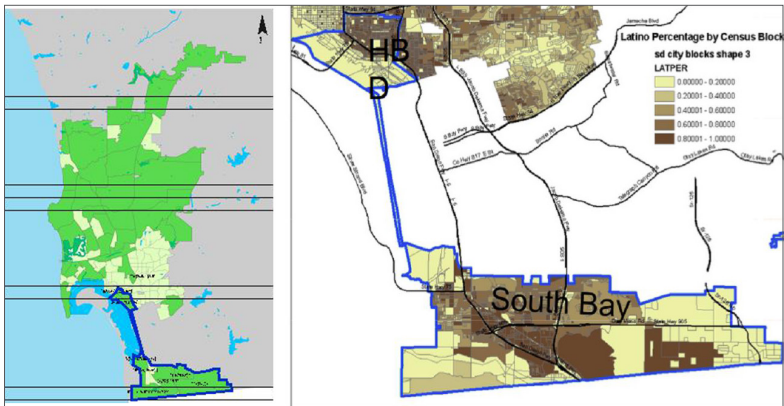
2 Notes de terrain, San Diego, 24 mars 2011.

D'un quartier à l'autre, les intérêts avaient tendance à différer. Quand certains réclamaient l'unité d'un quartier pour la préservation de son identité culturelle, sociale, économique ou politique, d'autres valorisaient en priorité une certaine identité ethnique. Finalement, et après de longues réunions de travail et de négociations, la coalition latino a soumis un plan riche de plusieurs cartes citoyennes proposant le dessin de deux districts majoritairement latinos tout en préservant les intérêts d'autres groupes minoritaires de la ville, Afro-américains et LGBT notamment (cartes 1 et 2).

Carte 1. Pratique de l'espagnol à la maison, San Diego<sup>3</sup>. Source : Coalition Latino



Carte 2. Nouveau district 8 de la ville de San Diego proposé par la coalition latino<sup>4</sup>



Parmi les différentes cartes produites, certaines reprennent les éléments de définition de la communauté latino listés lors des réunions de travail et soulignent leur réalité géographique. D'autres, s'appliquent surtout à spatialiser l'impact démographique du groupe au sein d'espaces spécifiques. Différents types de données ont été utilisées pour répondre

3 Les cartes proposées ont été réalisées par les groupes de citoyens (ici la coalition latino) et ont été intégrées aux témoignages publics soumis à la Commission en charge du *redistricting*. Il s'agit de documents originaux qui témoignent, par leur forme même, de l'utilisation des SIG et de la cartographie par les citoyens.

4 La légende concerne le pourcentage de Latinos par *census block*.

aux besoins de définition du groupe. Alors que la présence numérique au sud de la ville (carte 2) n'a pas suscité de débats particuliers, la présence d'intérêts partagés en vue de la création d'un second district latino a relevé d'un exercice différent. L'enjeu était de rendre compte de la réalité spatiale d'une communauté d'intérêts latino. En cela, la production de cartes suggère un consensus préalable de l'ensemble du groupe sur les éléments constitutifs de l'unité socioculturelle et politique, participant pleinement au processus de co-construction du territoire politique (Forest, 2004).

## CONCLUSION

Les mécanismes de mobilisation de la communauté latino de San Diego au cours du dernier *redistricting* révèlent plusieurs aspects. Si la présence numérique du groupe lui assure une assise au sein du processus décisionnel, ses divergences idéologiques ont parfois compromis l'efficacité de la mobilisation. Néanmoins, le travail effectué en amont par les organisations communautaires a permis d'encadrer la mobilisation en éduquant les individus aux enjeux et rouages du *redistricting* tout en leur faisant prendre conscience de l'importance d'organiser une mobilisation de groupe autour de critères définis de concert.

L'utilisation de données à la fois sociales, économiques, culturelles et politiques pour découper les districts électoraux aboutit néanmoins à une certaine fragmentation de l'espace urbain et de l'espace politique. En se mobilisant, les communautés cherchent à valoriser un entre soi sans pour autant se refuser aux autres groupes comme le montrent les diverses coalitions établies à San Diego. Par conséquent, le *redistricting*, surtout local, s'apparente bel et bien à un processus participatif au service de la démocratie représentative. Le lien étroit au territoire développé invite, quant à lui, à une autre considération de l'espace politique, celle de la gouvernance locale.

## RÉFÉRENCES

- Bonnet, E., 2013, « *Le redistricting* de 2011 à San Diego (Californie) : mobilisation politique et représentativité de la communauté latino », *Belgeo*, n° 3-2013 [[belgeo.revues.org/11537](http://belgeo.revues.org/11537) consulté le 28/01/2016].
- Boquet Y., 2003, « Cartes et élections : la construction des circonscriptions électorales aux États-Unis, entre égalité et équité », *Espace, population et société*, n° 3-2003, pp. 483-499.
- Bussi M., 2007, « Pour une géographie de la démocratie : la géographie ça sert maintenant à faire la paix ? », *L'Espace politique*, n° 1-2007 [[espacepolitique.revues.org/243](http://espacepolitique.revues.org/243) consulté le 28/01/2016].
- Douzet F., McDonald K., 2010, « La représentation des minorités dans le système politique californien », *Pouvoirs*, n° 133, pp. 69-84.
- Egles M., Katz R., Mark D., 2000, "Controversis in political *redistricting*: GIS, geography and society", *Political Geography*, n° 19, pp. 135-139.
- Forest B., 2004, "Information sovereignty and GIS: the evolution of 'communities of interest' in political *redistricting*", *Political Geography*, n° 23, pp. 425-451.
- Levitt J., 2010, *A citizen's guide to redistricting*, Brennan Center for Justice, New York University School of Law.

## L'AUTEURE

Émilie Bonnet  
IDEES  
Université de Rouen  
[emilie.bonnet@univ-rouen.fr](mailto:emilie.bonnet@univ-rouen.fr)