

Première partie

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES TIC : DES OBJECTIFS AUX RÉALISATIONS

Le regard que l'on peut porter sur ces vingt dernières années montre que la politique des collectivités territoriales en matière de Tic est marquée par leur capacité à se saisir des occasions organisées et proposées par l'État. Nous nous proposons d'identifier les actions menées par ces collectivités et d'observer ce qui, derrière le foisonnement des discours et des réalisations, traduit les formes spécifiques de la territorialisation des Tic et plus généralement ce qui permet de caractériser les politiques menées dans ce secteur.

Chapitre I

DES SERVICES LOCAUX, DES POLITIQUES TERRITORIALISÉES

Recenser les interventions des collectivités territoriales dans le domaine des Tic est une tâche difficile, d'autant plus ardue qu'aucun outil fiable n'existe. Certes les différentes lettres spécialisées qui traitent soit d'Internet soit des collectivités territoriales fournissent régulièrement des informations sur l'activité des pouvoirs locaux dans ce domaine. Mais ces éléments ne donnent pas toujours la possibilité de comprendre et d'analyser les politiques sous-jacentes. En effet, il existe un décalage entre les actions annoncées et celles qui sont effectivement conduites. L'effet d'annonce est constamment utilisé, l'absence de réelles connaissances sur l'état d'avancement des projets est notable. Ainsi auprès des conseils régionaux comme auprès des préfetures de régions, les informations sont parcellaires. En outre, les discours d'annonces se situant régulièrement dans un présent ou un futur « a-temporels », les échéances sont rarement indiquées, il en est de même pour le calendrier des actions. Enfin la publicisation des interventions est une constante de l'action territoriale. Les pouvoirs locaux mettent en place des actions de communication spécifiques pour valoriser leurs projets ou leurs réalisations dans le domaine des Tic. De plus en plus, cette valorisation s'étend à la création de supports (lettre spécialisée d'informations diffusée par Internet, comme l'indique l'exemple de la région Nord Pas-de-Calais, de la région Île de France ou de l'Alsace). Cette publicisation ne permet pas toujours de savoir si, derrière cette opération de médiatisation des pouvoirs en place, il existe une véritable politique en matière de Tic.

Les sites et la communication des collectivités territoriales

La mise en œuvre de sites internet constitue sans aucun doute le premier rapport des collectivités territoriales aux nouvelles techniques d'information et de communication. Précédemment, au cours des années quatre-vingt, des villes ont acquis une expérience dans ce domaine, en créant des sites télématiques. Cependant, avec Internet, il se produit une généralisation et une extension des Tic à l'ensemble des collectivités territoriales et même aux nouvelles structures intercommunales (les pays, les communautés de communes et d'agglomération) dont cela constitue souvent le premier signe, public et permanent, de la volonté fédératrice qui les anime. Les sites, créés par un effet de concurrence et de stimulation entre collectivités territoriales mais aussi du fait d'une banalisation d'Internet dans les pratiques sociales, font systématiquement partie des objectifs des services communication des collectivités territoriales.

Les raisons de cette généralisation sont également liées à l'importance qu'a prise la notion d'information dans les politiques des collectivités territoriales. Ainsi Internet, comme d'autres supports précédents, s'inscrit-il dans une stratégie de diversification des outils de communication des collectivités, cette stratégie se présentant parfois comme un empilement de techniques.

Mais ces raisons, en partie externes à chaque collectivité, renvoient à une action essentielle et permanente de la vie politique depuis plusieurs années : expliquer et justifier les décisions prises par les pouvoirs locaux. La maîtrise des outils de communication est donc essentielle car elle sous-entend également la maîtrise de la parole politique dans l'espace public local.

En ce sens, la conception de sites intègre les principales évolutions des politiques de communication des collectivités territoriales, et plus particulièrement celles des municipalités. Et l'intérêt de leur étude vient du fait qu'ils sont l'occasion comme nouveaux supports, de présenter le positionnement des collectivités territoriales, c'est-à-dire ce qu'elles disent d'elles aux habitants.

Deux tendances se retrouvent dans la mise en œuvre des sites. D'abord ils se caractérisent par une mise en valeur du territoire (et cela quel que soit le niveau territorial). Cette valorisation est d'autant plus forte que le public consultant le site est certes constitué d'habitants, mais, plus que pour le journal (restreint par sa diffusion aux habitants du territoire), le public peut être « extérieur » à la commune ou à la région. Il y a donc amplification d'une tendance déjà à l'œuvre dans la communication des collectivités territoriales – et surtout des municipalités – : la recherche d'une représentation idéalisée du territoire. La communication s'apparente à une communication touristique reposant sur la promotion (éléments naturels spécifiques, histoire, patrimoine industriel, tradition) mais aussi sur la « photographie » de ces lieux sous la forme d'imagerie territoriale, presque de carte postale. Cette vision de l'espace local insistant sur les spécificités territoriales se veut consensuelle, et cet accord est d'autant mieux accepté par les habitants et les autres acteurs de la vie locale ou régionale que le site paraît une sorte de « carte de visite » du territoire.

La constitution d'un monde commun et d'une communauté partageant les mêmes références semble d'autant plus pertinente que les habitants, du fait de la mobilité professionnelle ou familiale, disposent de moins en moins d'une connaissance des histoires et des situations locales, susceptible de remettre en cause la vision imposée.

Le territoire n'est pas seulement un espace de représentations, il est aussi un espace de pratiques sociales. Pour cette raison, le site présente également, outre la reprise d'informations déjà disponibles sur d'autres supports (le journal par exemple), des informations concernant l'ensemble des activités sociales. Les sites apparaissent comme des lieux de centralisation des informations, récoltées auprès des services de la collectivité territoriale mais aussi auprès de différents organismes locaux ou régionaux. Ainsi les sites tendent à regrouper des renseignements ayant trait à l'économie locale, à l'éducation, à la santé, à la recherche, etc. Confirmant cette tendance, les liens hypertextes avec des sites d'autres structures (des agences de conseils et d'études en matière de développement local, les chambres consulaires, ou encore

les organes de presse) révèlent l'objectif – et l'ambition – de gérer l'ensemble des données disponibles. Il s'agit à la fois de valoriser des informations déjà existantes et ainsi d'enrichir le site mais également de se présenter comme l'instance de coordination et d'organisation des activités locales. Être ainsi le point de passage obligé conduit les autorités politiques locales à créer parfois des portails mais cet objectif se heurte à un obstacle pratique : la difficulté à animer et à mettre à jour un site qui aborde de multiples sujets dont certains dépassent la sphère d'intervention des collectivités territoriales ou bien empiètent sur les autres niveaux territoriaux.

Mais les sites ne contiennent pas seulement des « tableaux de bord » des activités locales, ils sont également l'occasion pour les collectivités territoriales de proposer une forme de modernisation de l'administration territoriale grâce à la mise en œuvre de téléprocédures.

La « modernisation » de l'administration territoriale

Le thème de la modernisation fait partie des objectifs récurrents des politiques publiques. Il ne renvoie pas, en tant que tel, à l'informatisation de tâches ou de services, les communes étant dans leur grande majorité, informatisées, au sens où elles disposent de moyens informatiques pour le travail des agents, en particulier dans le domaine de la bureautique. Le terme renvoie plutôt aux relations entre les services publics et les usagers. En effet, pour l'État, la modernisation de ses services s'appuie sur la reconnaissance des usagers. Et cela, depuis plusieurs années. La circulaire Rocard de février 1989 sur le renouveau du service public, la publication en 1992 d'une « charte des services publics » insistent sur « l'efficacité » des services publics et sur l'importance de « mettre l'utilisateur au centre de la préoccupation de tous les services publics ». Puis le programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI), adopté en 1998, lance le développement de sites internet publics et la mise en ligne des procédures administratives. Le comité interministériel pour la Réforme de l'État en octobre 2000 met en évidence la nécessité de transformer l'administration pour « améliorer la qualité du service offert aux usagers ».

Les techniques d'information et de communication sont donc requises pour simplifier les démarches : la création d'un portail de l'administration française « au service de l'utilisateur » s'inscrit dans cette démarche. La référence à l'utilisateur participe donc à la mutation des politiques publiques : elle est un outil de mobilisation interne, les agents devant « construire de nouvelles relations avec les usagers », elle comprend également un objectif d'efficacité économique des services publics. Le programme RE/SO 2007 (pour une République numérique dans la société de l'information), présenté en 2002 comporte un volet sur l'administration électronique et le développement des services en ligne. Enfin, une « charte des services publics », présentée par Dominique de Villepin, Premier ministre, en 2005 et annoncée pour 2006, reprend le thème de « l'efficacité des services publics » et de la modernisation de l'État. L'administration territoriale est également concernée par cette évolution, même si le thème de la modernisation constitue une référence plus secondaire. Les relations entre l'État et les collectivités territoriales conduisent celles-ci, et plus particulièrement les communes, à présenter des procédures en ligne dans un certain nombre de domaines : état civil, élections, urbanisme... L'administration territoriale électronique se développe peu à peu, sous l'impulsion de la modernisation des services de l'État. Le volontarisme étatique suscite d'ailleurs les craintes des responsables politiques locaux, celle de la « mise en place d'une tutelle » sur les collectivités territoriales.

Ainsi les principales raisons qui conduisent une collectivité territoriale à informatiser ses services ou à mettre en place un Intranet, sont liées principalement à deux éléments : les relations avec d'autres collectivités territoriales (qui jouent un effet d'entraînement) et les rapports avec les services de l'État. Les actions menées en matière de gestion interne concernent d'abord la circulation des éléments « nécessaires au fonctionnement des services » (Vedel, 2000). Ce sont les applications en matière de communication qui sont les plus nombreuses : coordination de réunions par courrier électronique, transmission de données entre services, gestion à distance de fichiers (par exemple les services de la comptabilité peuvent accéder aux fichiers de commandes des bibliothèques). Quant aux applications liées à la

recherche d'information, elles ne sont utilisées qu'à titre secondaire (par exemple l'accès à des bases de données documentaires).

La « modernisation » des services publics par l'utilisation des nouvelles techniques de communication a donc produit un effet d'entraînement sur l'organisation territoriale tout en posant un certain nombre de problèmes, en particulier financiers, aux communes, celles-ci étant sans doute les premières concernées par les politiques publiques. Cependant, ces dernières ont aussi donné une impulsion dans d'autres domaines, en particulier dans le domaine de la formation des usages et de l'offre de services.

Une politique publique territorialisée

La familiarisation aux nouvelles techniques a été prise en charge par les communes, grâce à la mise en œuvre de lieux appelés de manière générique « espaces publics numériques », dénomination venant de l'État mais d'autres termes sont employés localement : cyberspace, point d'accès publics à Internet, cyber-centres, etc. Les EPN font partie des actions lancées par le Comité interministériel pour la société de l'information (CISI) qui s'est tenu en juillet 2000, à la suite du plan d'action gouvernemental pour la société de l'information de 1998. Ce comité a annoncé la création de lieux permettant l'accès à internet (7 000 points d'accès public, et surtout « mise en place dans un délai de deux ans de 2 500 espaces »).

Le dispositif est généralement le suivant : des ordinateurs multimédias, avec possibilité de connexion à internet, sont installés et la population locale est invitée à consulter des services, en présence d'un (ou de plusieurs) formateur-animateur dont le rôle est de fournir une aide aux utilisateurs et de veiller au bon fonctionnement des machines. La caractéristique de ces équipements est de s'appuyer sur la proximité des habitants avec un EPN. Les municipalités ont été rapidement concernées par ce dispositif, mais ces équipements peuvent recevoir des financements régionaux ou départementaux. Les services proposés sont variés : consultation de CD-Rom, accès à des sites de loisirs, recherche

d'informations sur le web... Certains organismes spécialisent leur public et les services proposés : c'est le cas dans les ANPE, ou auprès des organismes de formation professionnelle. Ces espaces existent soit au sein de structures déjà existantes et abritant des services publics : les maisons de jeunes, les centres sociaux, les maisons de quartier, les médiathèques, soit au sein de bâtiments construits spécifiquement et qui ont vocation à présenter une « vitrine » des nouvelles techniques, et ainsi donner une visibilité à l'action politique locale.

L'objectif des EPN (Arnaud, Perriault, 2002) n'est pas seulement de favoriser l'accès ; pour être labellisées et bénéficier de financements, ces structures doivent offrir des formations. C'est du moins l'une des obligations de la charte de labellisation imposée par les services de l'État. L'idée d'introduire des formations constitue une innovation dans la politique publique. La prise en compte de l'usager et surtout la prise de conscience de ses difficultés sont apparues lors de la mise en œuvre du Plan télématique, au début des années quatre-vingt. Elle s'est manifestée par le fait que certaines communes, les plus innovantes, ont installé des minitels dans des lieux publics, et pour la consultation des services télématiques, les usagers pouvaient solliciter le conseil d'agents. Était ainsi marqué le caractère discriminatoire des nouvelles techniques mais aussi la croyance en le fait que le conseil et l'aide que permet la médiation d'une autre personne favoriseraient à terme l'utilisation et construiraient l'usage. D'une certaine manière, la création des espaces publics numériques renoue avec cette approche et la prolonge. En cela, la politique impulsée par l'État dans le cadre de son programme consacré à la société de l'information intègre une certaine prise en compte de l'usager, de ses difficultés d'utilisation ainsi que des inégalités qui les conditionnent. Pour cette raison, cette politique est nouvelle même si l'observation des usages indique que l'utilisation des machines et des dispositifs techniques n'est pas uniquement dépendante d'une formation.

Les espaces publics numériques, bien qu'impulsés initialement par l'État sont cependant très largement financés par les collectivités territoriales et signe de cela, depuis 2003, la labellisation des EPN est conjointe entre l'État et collectivités territoriales. Les bilans de ces

opérations restent encore parcellaires mais des tendances semblent se manifester : le public est majoritairement composé de jeunes (lycéens et étudiants), qui ont des consultations régulières, les usages sont essentiellement ludiques et se manifestent par la consultation de jeux en réseaux et de chat. Ainsi les pouvoirs locaux se posent la question de la pérennisation de ces lieux à partir du moment où les pratiques effectives ne semblent pas répondre aux objectifs initiaux : ceux visant la « démocratisation » de l'Internet, c'est-à-dire la présence de population en difficulté sociale ou traditionnellement tenues à l'écart des nouveaux outils de communication. Il en est de même pour les Espaces culture multimédia (ECM), lancés par le ministère de la Culture et de la Communication en 1998, au sein de structures culturelles (centres culturels, maisons de la culture, scènes nationales de création...) ou socioculturelles (MJC, CCSTI, bibliothèques...) dont les objectifs étaient centrés sur la production de contenus multimédias artistiques. Ces tendances engendrent un certain nombre de déceptions du côté des animateurs et des promoteurs de ces structures, cependant elles reflètent les mouvements plus généraux : le rapport des jeunes (et plus spécifiquement des garçons) à la technique, la place importante des catégories sociales, moyennes ou supérieures, la représentation simpliste des usages. En effet, concernant ce dernier point, la formation des usages est réduite à l'accès à de nouveaux outils, or celle-ci est plus complexe et exige des dispositifs particuliers. Le fait d'avoir permis cette prise de conscience est sans doute le premier résultat de ces organismes, et conduit ainsi les élus à ne pas se satisfaire de financements d'équipements ou de postes d'animateurs.

Une offre de contenus différenciée

Les collectivités territoriales ont pris également un certain nombre d'initiatives dans l'offre de contenus, le propos n'est pas ici de recenser l'ensemble de leurs activités, ce travail serait long et parcellaire. La multiplication d'expériences dans l'utilisation des techniques d'information et de communication est cependant à noter.

Celles-ci se développent dans les domaines fort différents, mais des secteurs sont plus particulièrement privilégiés. Il s'agit des relations avec les entreprises. Pour réaliser cet objectif, les collectivités ont développé des services spécifiques à destination du monde économique : les sites internet par exemple des communes ou des communautés urbaines proposent les textes de leurs appels d'offres dans le cadre des marchés publics. Cette procédure d'accès aux commandes publiques tend à se diffuser à un grand nombre de collectivités. Par ailleurs, pour favoriser l'attractivité de leur territoire et l'installation d'entreprises, les pouvoirs locaux ont mis en œuvre des actions qui permettent l'utilisation de locaux équipés en outils de télécommunications, ou qui concernent la mise à disposition de personnel chargé de l'entretien et de la gestion du matériel informatique, par exemple.

Les communes rurales cherchent de leur côté à garder leurs habitants, ou même à en faire venir de nouveaux grâce au télétravail et mènent des actions en faveur de la construction – ou l'aménagement – de locaux adaptés et partagés, et de la connexion aux réseaux haut-débit ; le télespace du Vercors ou le télécentre d'Amiens offrent ainsi des espaces de bureaux et des services communs (le secrétariat par exemple). Les relations avec les milieux économiques semblent une constance de l'action de l'ensemble des collectivités territoriales : ces relations se tissent à travers différentes opérations qui mettent régulièrement au cœur du dispositif les techniques de communication. En effet l'équipement des entreprises en matière de Tic est très inégal, les grandes entreprises font état de moyens importants, mais les PME, les commerçants et artisans peinent à penser et à trouver les moyens nécessaires. Dans le premier cas, en plus de l'informatique de gestion, l'équipement se compose de postes informatiques, de téléphones mobiles, d'un réseau et d'une messagerie internes, voire d'une liaison spécialisée ; dans certains territoires, la demande d'un espace de visioconférences est souvent adressée aux collectivités territoriales, les industriels locaux préférant que ce soit la collectivité publique qui propose ce service plutôt qu'une grande entreprise locale.

Dans le deuxième cas, les demandes sont autres, elles portent sur visibilité des industriels locaux, ou bien des commerçants, grâce par

exemple à la mise en œuvre d'une galerie marchande électronique, attribuant aux collectivités locales un rôle d'animation et de coordination du tissu commercial local. L'idée d'une mutualisation des équipements et surtout des services est encore plus affirmée.

Ainsi le développement des territoires se veut, dans ce cadre, d'abord économique et sur ce thème-là les collectivités territoriales sont toutes présentes, ce secteur demeurant un cas de concurrence – ou de stimulation – entre elles, quelque soit le niveau territorial concerné. Cependant dans d'autres secteurs, les réalisations en matière de Tic témoignent d'une certaine différenciation, par exemple entre le niveau communal et le niveau régional.

La spécialisation entre les niveaux territoriaux est liée aux compétences des collectivités territoriales : les Tic dans le secteur de l'aménagement des territoires pour les conseils régionaux, les Tic dans les lycées pour les conseils généraux, les services de la vie quotidienne pour les communes, avec par exemple la création de la « carte de la vie quotidienne » pour l'inscription, la réservation, la gestion d'un certain nombre de services locaux.

Cette différenciation s'explique en partie par le fait que la plupart des collectivités territoriales conçoivent les Tic comme des outils au service de d'actions sectorielles, elles sont utilisées et pensées pour rendre plus « efficaces » des politiques menées dans le domaine de la recherche, de l'enseignement, de l'économie. Les Tic servent donc à accompagner une activité dont l'objet principal leur est extérieur. Cette posture adoptée par les responsables locaux présente un avantage, par exemple celui de ne pas séparer les Tic d'activités sociales déjà existantes, elle possède une faiblesse, celui d'appréhender les Tic comme des outils permettant de résoudre des problèmes et d'améliorer des situations. Greffées sur des services ou des secteurs, elles sont conçues comme des remèdes et comme des solutions : pour favoriser l'accès au savoir, pour améliorer la productivité, pour moderniser l'administration, pour mieux communiquer...

Chapitre II

TIC ET VIE POLITIQUE

Les politiques de communication des collectivités territoriales se caractérisent depuis presque vingt ans par une multiplication des supports au fur et à mesure de leur apparition et de leur développement dans les différents champs sociaux. Les pouvoirs locaux manifestent donc à peu près systématiquement des velléités d'utilisation de ces nouveaux supports sans toujours se préoccuper des conséquences de leur mise en œuvre : sur le plan financier comme sur celui de leur contenu.

Grandes villes, conseils généraux, conseils régionaux cherchent ainsi à introduire dans leurs activités les nouvelles techniques de communication et cela pour plusieurs raisons et particulièrement la volonté de ces pouvoirs de ne pas paraître en retard par rapport aux évolutions techniques de la société et d'être « en phase » avec les nouvelles pratiques de communication. Mais l'engouement de certains élus pour les techniques de communication vient également du fait que ces techniques se distinguent du support imprimé parce qu'elles sont porteuses d'une dimension interactive. Les potentialités techniques qu'offrent ces outils permettent de penser ces dispositifs techniques comme favorisant, plus que d'autres (le support écrit par exemple) des formes d'interactivité entre élus et citoyens. La « démocratie électronique » devient donc une manière de moderniser la démocratie représentative locale. Ces nouveaux supports sont d'autant plus investis de discours porteurs d'espoir pour les élus que les procédures traditionnelles de concertation rencontrent dans leur mise en œuvre des difficultés et des limites. Commissions municipales ouvertes à la population et à ses représentants associatifs, réunions publiques de quartier, « États Généraux » de la ville, enquêtes publiques, expositions, tous ces éléments qui se sont inscrits dans un mouvement général de

démocratisation de la société locale ne génèrent plus le même enthousiasme de la part des habitants et des élus. Ces derniers craignent en effet les lenteurs propres à tout processus de concertation, redoutent les lassitudes qu'il entraîne, se méfient des risques de fragilisation du pouvoir en place qu'il peut susciter et appréhendent l'émergence et la défense des intérêts particuliers. Ainsi l'utilisation de nouvelles techniques dévolue à la démocratie locale s'inscrit-elle dans une période marquée à la fois par des exigences de plus en plus importantes des individus en matière de démocratie, et par une tentative de renouveler, pour les élus, leurs relations avec les administrés.

Les principales applications

La « télé-démocratie » reste fortement conventionnelle, car, malgré les discours sur l'interactivité des sites internet, le support est utilisé d'abord pour reproduire des informations existantes sur d'autres supports et en particulier le journal municipal. La diffusion des informations reste une des dimensions essentielles de l'activité démocratique, et, dans ce cas, la différence entre supports imprimés et nouvelles techniques est faible. Les informations existantes sur support imprimé (journal municipal, plaquettes d'information...) sont reprises sur support électronique. La première utilisation des nouvelles techniques repose d'abord et peut-être essentiellement sur une reproduction des informations déjà existantes, par exemple la mise en ligne du journal municipal et la consultation des numéros précédents qui sont archivés. Une des premières et des principales utilisations des réseaux électroniques par les collectivités territoriales consiste à mettre en ligne une présentation des élus locaux, à annoncer les séances du conseil municipal, à indiquer leurs ordres du jour, à permettre la consultation de rapports, de textes préparatoires, et à présenter les résolutions votées. Ainsi le dispositif technique renouvelle les conditions d'accès à l'information mais pas son traitement ou son utilisation car le dispositif contribue à médiatiser l'instance la plus formelle de la vie locale. Il permet une valorisation de la parole politique dans sa dimension la plus institutionnelle. L'utilisation des

techniques dans ce cas apparaît comme une tentative de renouveler l'instance suprême de l'exercice du pouvoir local, pour cette raison, il ne s'agit pas vraiment d'un renforcement de la démocratie locale, mais plutôt d'une tentative de réhabilitation du politique, à travers ses représentations les plus classiques et les plus anciennes.

L'utilisation des nouvelles techniques ne se situe donc pas en rupture avec les procédures traditionnelles d'information et de concertation, elle ne substitue pas à celles-ci mais les complète et les prolonge. Ainsi une opération de consultation de la population concernant l'aménagement d'un quartier, d'un centre-ville ou la localisation d'un nouvel équipement comprend la création d'une exposition, l'organisation de réunions publiques, une campagne d'affichage et la réalisation d'un site internet ou, si celui-ci existe déjà, l'ouverture d'une rubrique consacrée uniquement à cette opération. Au moment de la révision d'un POS (plan d'occupation des sols), les villes peuvent mettre à la disposition de la population, dans des lieux publics, des bornes interactives de consultation qui complètent le dispositif de concertation. De même, pour expliquer un budget, le dossier spécial d'un numéro du journal municipal est accompagné de la réalisation d'un CD-Rom. Le recours aux nouvelles techniques fait partie de la diversification des outils de communication à l'œuvre dans les politiques territoriales de communication. Cette diversification est rendue possible grâce à la professionnalisation du personnel travaillant dans les services communication qui disposent d'une maîtrise des différents outils de la communication et d'une compréhension de leurs spécificités.

La caractéristique de ces nouvelles techniques réside dans les possibilités d'interactivité qu'elles offrent entre les pouvoirs locaux et les habitants, en favorisant leurs interventions dans les délibérations ou dans les processus de concertation. Déposer un avis, questionner des élus sur tel ou tel projet est considéré comme une nouveauté facilitée par ces techniques. Celles-ci offrent l'opportunité d'une relation immédiate et directe entre élus et habitants, c'est du moins une des innovations que rend possible le dispositif technique. Il est certes habituel que lors d'opérations de concertation, les élus mettent à disposition des habitants des cahiers permettant de recueillir avis et

« doléances », souvent sur les lieux-mêmes où se tiennent les réunions ou les expositions. Mais la réponse, s'il y en a une, est différée. Le « direct » des nouvelles techniques accorde la faculté aux usagers de poser une question aux élus et d'obtenir dans le même temps une réponse. Il offre l'opportunité de dialoguer « en direct », c'est-à-dire sans intermédiaire et même de façon individualisée.

Le recueil d'opinions et de questions n'est pas une spécificité des nouvelles techniques mais les situations qui les utilisent favorisent éventuellement un élargissement du public (qui n'a plus besoin de se tenir dans la salle du seul conseil municipal et peut se trouver dans d'autres lieux et même au domicile) ou encore la possibilité pour les élus de répondre de manière personnalisée et tout au long de l'année aux questions déposées sur le site électronique. Cependant il est encore rare qu'un maire choisisse de répondre pendant une heure, une fois par mois, directement aux questions posées par les administrés ou qu'un internaute puisse poser une question concernant une délibération votée lors de séances de conseils municipaux précédents, à un élu concerné par la délibération. Les délibérations sont par ailleurs disponibles sur le site de la ville. La sollicitation des avis à travers les sites internet ou les opérations de concertation peut aussi se comprendre comme une forme de recueil des opinions et de sondage dont les résultats sont recherchés par les pouvoirs locaux ; cette possibilité est d'autant plus importante pour les élus que les structures de médiation associatives et politiques sont fragiles et ne jouent plus tout à fait leur rôle de relais de l'opinion auprès des élus. Ces opérations fournissent donc aux hommes politiques une connaissance des réactions de la population locale. Là encore, ces pratiques demeurent peu répandues, elles font cependant partie des tentatives d'innovation que cherchent à mettre en œuvre les élus.

Les modalités de consultation ne constituent qu'une des possibilités pour le pouvoir local d'être en relation avec ses administrés. La démocratie électronique est, certes, marquée par une profusion de discours, tenus par les élus comme par les responsables associatifs ou par les militants mais elle s'insère dans toute une série de dispositifs d'échanges entre élus et habitants qui comportent des informations

et des éléments de communication politique. Ainsi est-il possible de distinguer, comme nous avons commencé à le faire, les informations institutionnelles (qui sont donc liées à la vie municipale et plus particulièrement au conseil municipal), les informations citoyennes (partie prenante des opérations de concertation) et les informations politiques (correspondant aux prises de positions des élus). Gérard Loiseau, spécialiste de l'analyse des sites, propose ainsi d'identifier trois grandes catégories d'informations sur les sites internet des collectivités territoriales :

- les informations politiques de la municipalité (résultats des élections, le mot du responsable politique, l'ordre du jour des réunions du conseil, le compte rendu et les décisions des élus, la liste des élus avec leur appartenance politique, les portraits d'élus et les actions politiques de la municipalité) ;
- les rubriques liées au dialogue élus-citoyens (participation à distance à des réunions, à des assemblées, courrier aux élus, forum de discussion en différé, sollicitation des citoyens en ligne (enquêtes, votes), débats en direct) ;
- les espaces d'expression plurielle dans lesquels peuvent s'exprimer les associations, les partis politiques, ou bien qui établissent un lien hypertexte avec d'autres sites (ceux de la presse locale ou régionale par exemple).

Mais ces trois grandes catégories d'information sont loin d'avoir un statut et une place égale au sein des services internet des communes, l'enquête (Loiseau, Wojcik, 2003) révèle au contraire une prépondérance de la première catégorie et une faiblesse des deux autres, celle concernant l'expression plurielle étant la moins pourvue. Si des différences apparaissent entre les grandes villes et les villes moyennes, ces dernières étant encore plus réticentes, l'ensemble des municipalités manifeste une « inappétence » selon l'expression de Loiseau (2000) pour la démocratie électronique.

Plus généralement, la diffusion d'informations institutionnelles et politiques prime sur l'organisation d'espaces de débats et de controverses. Les sites des collectivités territoriales n'ont pas acquis dans

les politiques de communication une place égale à celle qu'occupe le journal municipal, malgré les discours tenus, les élus en viennent même à laisser la gestion et même la responsabilité éditoriale du site au personnel du service-communication ; pourtant leur investissement dans la conception du journal municipal est important.

Les raisons de ce faible intérêt de la part des élus dans les potentialités qu'offrent les nouvelles techniques sont nombreuses. Citons rapidement : la place –tendance qui n'est pas spécifique aux collectivités territoriales – de plus en plus importante occupée par les professionnels de la communication qui tendent parfois à gérer seuls le site, s'attribuant ainsi une marge de manœuvre et une autonomie qu'ils n'ont pas dans la réalisation du journal municipal, ou bien dans certains cas, une multiplication d'acteurs (élus, responsable du service communication et directeur du service informatique, cabinet du maire, secrétariat général), plus généralement une difficulté rencontrée pour renouveler et réactualiser les informations (et les problèmes de disponibilité et de compétences du personnel que la réactualisation exige), une certaine indifférence des élus (alors que leur intérêt pour les télécommunications est manifeste à d'autres égards) une fois que le dispositif est opérationnel et surtout, une fois qu'il a bénéficié d'un effet d'annonce, une difficulté pour les associations (sauf pour les plus « professionnalisées » d'entre elles) à s'approprier ce nouvel outil.

Une innovation : les forums ?

En dehors de modalités de questionnement des élus par le biais du courrier électronique ou encore des rubriques qui permettent de recueillir l'avis des habitants, se développent également des formes de dialogue dans la mise en place de forums de discussion municipaux.

Ces derniers constituent, parmi les services offerts par les collectivités territoriales, une originalité qui concerne à peu près 10 à 15 % des sites internet municipaux. Les forums sont des espaces dans lesquels les internautes déposent des messages ; ces forums peuvent

être thématisés (centrés sur une question locale, la création de conseils de quartiers par exemple ou l'aménagement d'un quartier), ils peuvent être entièrement libres, ils peuvent être réservés à un type d'acteurs (les associations, les entreprises) ou disponibles pour l'ensemble de la population. Certains disposent d'un modérateur annoncé, d'autres affichent une charte qui définit les règles d'écriture et de publication. La création d'un site peut s'inscrire dans une démarche de concertation de la part des pouvoirs locaux et s'ajouter ainsi au dispositif d'information et de participation des habitants aux orientations de leur ville. Cependant la mise en œuvre de forums permanents au sein des sites municipaux s'inscrit plus dans une culture de l'Internet que dans une culture politique et elle est plus impulsée par le gestionnaire du site (le webmestre) que par les élus ou le directeur de la communication. En effet l'expression sur un forum se heurte à la dimension très institutionnelle du site municipal et de l'ensemble des supports d'information municipale : les élus craignent ainsi que le relâchement des paroles que permet l'anonymat porte tort à l'image du support et plus généralement se heurte aux stratégies de valorisation de la ville qui marquent toute politique de communication territoriale. Cet aspect explique en partie les réticences des élus à créer un tel espace et de plus en plus les responsables de sites tendent à contrôler les auteurs de messages en demandant le nom et l'adresse de l'internaute.

À travers les enquêtes menées (Wojcik, 2003) concernant les forums non thématiques, il ressort que, selon une typologie proposée, les messages se partagent en deux catégories : les messages d'ordre pratique (demande de renseignement auprès de services municipaux) et les messages d'ordre politique et expressif : ceux-ci regroupent des avis et des critiques sur le fonctionnement des services, sur les orientations politiques mais aussi des suggestions et des propositions (concernant l'éclairage, les espaces verts...).

Les internautes déposant des messages ressemblent assez fortement aux individus participant aux réunions publiques et intervenant dans les opérations de concertation, l'utilisation d'une nouvelle technique et les compétences que celle-ci demande contribuant à renforcer une surreprésentation des catégories moyennes ou des individus disposant d'une certaine culture politique et institutionnelle.

En fait, les forums fournissent peu l'occasion d'un dialogue entre élus et habitants. L'absence des édiles explique, pour une grande part, le faible écho que rencontre cette application. Certes, il est rarement indiqué que ce sont les élus qui répondront aux questions puisque ce sont généralement le service communication et le webmestre qui sont les principaux interlocuteurs des internautes. Une question n'obtient donc pas toujours une réponse, du même coup le support électronique, privé de tout enjeu rencontre une indifférence certaine. Cette situation renforce le rôle du webmestre, placé entre l'internaute et les élus. Cette médiation se justifie si l'on considère la difficulté pour les élus de répondre à l'ensemble des questions posées (disponibilité, connaissance, sens politique). Mais, comme toute médiation, elle peut devenir un obstacle entre élus et habitants (qui répond ? qui opère un tri dans les questions adressées au pouvoir local ? à partir de quels critères ?). Le rôle du webmestre devient ainsi essentiel alors que ses compétences ne correspondent pas aux qualifications techniques habituellement requises.

Les forums possèdent, à l'heure actuelle, une ambiguïté : espaces conçus à l'intérieur du support municipal, ils sont appréhendés par les internautes comme une modalité de dialogue entre élus et habitants. Ils se présentent pourtant plus comme un lieu d'expression et d'échanges entre les habitants pour lequel les élus manifestent défiance ou désintérêt. Cependant, la création de forums connaît un certain succès avec l'application de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ; le chapitre premier de cette loi est consacré à la participation des habitants à la vie locale et indique que dans les communes de 80 000 habitants et plus, le conseil municipal dote chaque quartier « d'un conseil de quartier dont le conseil municipal fixe la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement. Les conseils de quartier peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville. » Ainsi ces conseils de quartier jouent un rôle important dans la circulation

des informations venant des mairies, dans le recueil des avis et leur diffusion auprès des élus.

Le vote électronique

Quelques expériences de vote électronique ont été tentées par des collectivités territoriales, d'abord à Vandoeuvre-lès-Nancy en 2002 pour les élections présidentielles. Elles ont été précédées par des actions de formation à l'utilisation de la nouvelle machine à voter, dans les établissements publics : mairie, médiathèque, foyer de personnes âgées... Présenté comme un outil de modernisation de la vie politique et « citoyenne », le vote électronique tend à s'étendre à d'autres collectivités territoriales et à se développer très progressivement dans d'autres domaines que le domaine politique (comités d'entreprise, élections prud'homales, ou encore élections aux conseils de quartier). Ainsi en 2004, lors des élections cantonales et régionales puis européennes, ce sont plus d'une cinquantaine de collectivités territoriales qui ont obtenu l'autorisation du ministère de l'intérieur d'utiliser le vote électronique dans les bureaux de vote. Ces expériences ont reçu l'approbation du Premier ministre qui, au cours d'un « chat » en juin 2004, a souhaité que le « vote électronique soit effectif lors des élections européennes de 2009 ». Les municipalités qui mettent en œuvre le vote électronique s'appuient, pour mobiliser la population sur une série d'arguments, en particulier celui de la dynamisation de la vie politique et celui de la démocratie : c'est donc aussi une opération de communication pour les pouvoirs locaux même si, sollicités par divers opérateurs, ils manifestent de manière générale, une faible connaissance du dispositif technique.

Les quelques expériences menées ont soulevé deux types de critiques : les unes, politiques, portent sur les transformations que ce système apporte aux modalités du vote en France et à la solennité de ce rituel républicain. Les autres, plus techniques, attirent l'attention sur les questions de sécurité. Ainsi la CNIL a formulé une recommandation en juillet 2003 sur le vote électronique et rappelle les principes essentiels : « Le recours à de tels systèmes qui nécessitent la mise en œuvre

de traitements automatisés d'informations nominatives, au sens de l'article 5 de la loi du 6 janvier 1978, pour le fichier informatique des électeurs, le traitement automatisé des résultats (pour les données nominatives relatives aux candidats) ou la constitution de la liste d'émargement doit s'inscrire dans le respect des principes fondamentaux qui commandent les opérations électorales : le secret du scrutin sauf pour les scrutins publics, le caractère personnel, libre et anonyme du vote, la sincérité des opérations électorales, la surveillance effective du vote et le contrôle a posteriori par le juge de l'élection. Ces systèmes de vote électronique doivent également respecter les prescriptions des textes constitutionnels, législatifs et réglementaires en vigueur. »

Le vote électronique reste, pour l'instant, peu développé en France par rapport à d'autres pays européens : il s'inscrit cependant dans les différentes modalités de participation et de concertation, il peut, en effet, s'étendre à une consultation sur tout sujet et être utilisé comme un nouvel outil de prise en compte des habitants dans les décisions les concernant.

L'expression « démocratie électronique » recouvre donc des ambitions fort différentes : la représentation des aspects institutionnels dominants (accès aux informations issues du conseil municipal et donc diffusion de l'information), la prise de conscience d'une évolution des rapports entre élus et citoyen, s'inscrivant dans une revendication de plus de proximité des élus avec les préoccupations des habitants (c'est-à-dire une forme de désacralisation du pouvoir), un projet de société ou de vision idéalisée des rapports au sein de la cité. Les raisons de ce développement de la démocratie et ses ambiguïtés ont bien été analysées : tentative de renouvellement de la sphère politique, recherche de thèmes consensuels et stratégies de valorisation des pouvoirs locaux.

L'insistance mise sur la dimension technique montre bien qu'elle renvoie à des potentialités plus qu'à des pratiques effectives, le qualificatif « d'électronique » soulignant une transformation sous l'effet des possibilités techniques. C'est cependant sur les pratiques concernant le personnel politique comme les habitants que les connaissances

sont les plus faibles. Mais de quelles pratiques s'agit-il ? Des pratiques politiques ou des pratiques techniques ? Ce que révèle l'expression de « démocratie électronique » et des procédures de consultation qu'elle sous-entend, c'est le lien aujourd'hui étroit entre communication et politique. Plus généralement, les pratiques politiques tendent à se développer sous un mode communicationnel : c'est la démocratie par la discussion, par le dialogue, par la délibération que les promoteurs des nouvelles techniques de communication tentent de concrétiser dans des dispositifs techniques. La démocratie électronique correspond donc à une généralisation de procédures de concertation qui se retrouve dans la vie politique comme dans le reste des activités sociales. Pour Chambat (2003), « formaliser la dimension dialogique de la démocratie, inscrire ses formes dans des dispositifs susceptibles de se (et de les) diffuser dans la société, bref réarticuler par la communication la politique et le social, telle semble être la voie explorée par le recours aux techniques de communication, matérielles comme intellectuelles ». Dans ce cadre-là, les collectivités territoriales, et plus particulièrement les communes, sont particulièrement concernées par l'évolution des pratiques politiques et elles sont conduites à intervenir dans un domaine particulièrement sensible pour les habitants, mais le fait de confier à un dispositif technique (et à ses professionnels) la prise en charge de ces modifications dans les comportements des individus révèle bien la difficulté pour les élus locaux de faire face aux évolutions sociales.