

Information publique : stratégies de production, dispositifs de diffusion et usages sociaux

Article inédit. Mis en ligne le 20 février 2013.

Sylvie Bardou Boisnier et Isabelle Pailliar

Sylvie Boisnier-Bardou est maître de conférences en Sciences de l'information et de la communication au département information-communication de l'UFR LACC, université Blaise Pascal. Elle effectue ses recherches au sein du laboratoire GRESEC (Université Stendhal, Grenoble). Ses thématiques de recherche concernent les dispositifs informationnels et communicationnels des structures publiques, plus particulièrement les collectivités territoriales. Elle travaille également sur les pratiques professionnelles des journalistes au contact des TIC.

Isabelle Pailliar est professeure en sciences de la communication à l'Université Stendhal et chercheure au Gresec. Ses domaines d'intérêt portent sur la communication des collectivités territoriales, les médias locaux et la communication des institutions publiques. Dans ce cadre, les transformations du secteur de l'information et de la communication dans le domaine de la science et de la santé constituent actuellement ses objets de recherche.

Plan

Trois dimensions : politique, médiatique et administrative à distinguer et à articuler

La médiatisation de l'information publique

Références bibliographiques

L'information publique est de manière générale peu traitée dans les travaux de recherche : en tous les cas la production scientifique n'est pas comparable à celle qui porte sur la communication publique. Pourtant la notion n'est pas récente, et est régulièrement actualisée tant par des décisions politico-administratives que par innovations techniques qui contribuent à sa médiatisation. Et elle recouvre des éléments très divers comme l'illustrent les différences de dénominations (données, documents, actualités), de statuts (réglementaires, administratifs, politiques), de médiateurs (agents de l'Etat, journalistes, militants). Les récentes directives renforcent le caractère incertain de la notion. Ainsi l'ouverture d'une partie des données publiques s'est renforcée depuis la loi du 17 juillet 1978 portant sur l'accès aux documents administratifs (dite Loi CADA). Les directives et les réglementations européennes ayant trait à la diffusion des données publiques s'inscrivent dans cette démarche : la directive européenne « Inspire » transposée par l'ordonnance du 21 octobre 2010 concerne les données environnementales. La diffusion d'une circulaire du premier ministre en mai 2011 annonce la création d'un portail unique (Data.gouv.fr) permettant une simplification d'accès et d'utilisation des informations publiques de l'Etat en ligne. Ces éléments actuels pourraient laisser penser que la mise à disposition de ces informations, produites par trois types d'acteurs principaux : les institutions publiques (administrations, ministères, Parlement...), les organismes offrant une mission dite de service public (établissements publics, associations, sociétés d'économie mixte...) et les collectivités territoriales s'inscrit dans des pratiques politiques solidement ancrées. Ce serait oublier le fait que leur publicisation dépend de rapports de force et donnent lieu à des revendications depuis de nombreuses années.

TROIS DIMENSIONS : POLITIQUE, MEDIATIQUE ET ADMINISTRATIVE A DISTINGUER ET A ARTICULER

Ainsi la conception de l'information au cours des années soixante s'inscrit dans les relations de celle-ci avec le « pouvoir », et plus généralement est partie prenante d'un vaste

mouvement de contestation. Les revendications qu'ils portent revêtent plusieurs dimensions. Elles ont trait à la diffusion d'informations locales et s'inscrivent dans un mouvement de lutte contre les pratiques de négociation en secret de l'Etat avec les maires, elles exigent une information plus « libre » face à la situation de monopole dans laquelle se trouvent la radio et la télévision, et d'une certaine façon face à la situation de monopole qu'entretiennent les stratégies des groupes de la presse quotidienne régionale. Elles portent enfin sur la possibilité pour l'individu d'avoir accès à des documents administratifs le concernant (CADA, 1978) mais aussi à ceux concernant ses lieux de vie dans le cadre des enquêtes publiques. Ainsi la notion d'information s'inscrit bien dans des revendications, mais celles-ci conçoivent sous un seul terme –l'information- plusieurs dimensions : une dimension politique, une dimension médiatique et une dimension administrative. Ces dimensions ne sont pas cloisonnées et toutes portent comme argument le « droit à l'information ». La montée en puissance des revendications est liée à une configuration de la société française dans les années soixante marquée par l'apparition et le développement des classes moyennes dont la formation favorise l'accès aux savoirs techniques et gestionnaires. L'information publique, on le voit, connaît un mouvement d'une part de procéduralisation avec le renforcement de l'enquête publique et le développement d'opérations de participation et de concertation, d'autre part de médiatisation avec la mise en place du videotex, puis ces dernières années d'internet. En ce sens, l'innovation technique accompagne bien le processus de modernisation de la vie politique et de rationalisation des activités administratives. Pour le rapport Nora Minc sur « l'informatisation de la société » paru en 1978, « la révolution informatique » opère de nombreuses conséquences car « dans la mesure où elle bouleverse le traitement et la conservation de l'information, elle va modifier le système nerveux des organisations et de la société toute entière. [...]La « télématique », à la différence de l'électricité ne véhiculera pas un courant inerte, mais de l'information, c'est-à-dire du pouvoir ». (Nora, Minc, 11, 1978) Le rapport montre comment l'informatisation recrée une « agora informationnelle » et pour les auteurs du rapport « la société d'information appelle la remontée vers le centre des désirs des groupes autonomes, la multiplication à l'infini des communications latérales » (Nora, Minc, 124, 1978). La mise en place du plan télématique en 1981 renforce l'importance de l'information publique : les services videotex s'appuient dans un premier temps sur l'annuaire électronique mis en place par la DGT (ex France Télécom). En effet pour les promoteurs du plan télématique, les services d'information constituent les moteurs de l'essor de la télématique car ils doivent permettre l'accès du plus grand nombre aux données et donc, pour les concepteurs de l'époque, aux savoirs. La télématique comme l'expérience du videotex Claire à Grenoble l'illustre particulièrement, est portée par « le mythe de la démocratisation de l'information, du décloisonnement des administrations, de la revitalisation des lieux publics » (Marchand, Ancelin, 14, 1974). L'analyse du sociologue Jean Marie Charon révèle cependant que la télématique est passée rapidement de « l'interactivité homme/machine à la communication médiatisée ». (Marchand, 103, 1987).

Les collectivités territoriales, comme Grenoble et Nantes, intègrent finalement dans leur politique de communication le videotex, soucieuses de manifester ainsi la modernité de l'administration locale et leur objectif de développement de la démocratie locale. Ainsi les services télématiques municipaux se sont développés, s'intégrant dans les politiques de communication qui se caractérisent depuis presque 20 ans par une accumulation des supports au fur et à mesure de leur apparition dans la sphère publique et dans le champ des médias : les radios locales privées, la télévision locale hertzienne ou par câble, le videotex, les sites internet plus récemment. L'engouement des élus pour les nouvelles

techniques vient également du fait que ces techniques se distinguent du support imprimé parce qu'elles sont porteuses d'une dimension interactive. L'interactivité technique conduit "naturellement" à penser ces dispositifs techniques comme favorisant, plus que les autres, des formes d'interactivité politique et donc de démocratie directe (Pailliant, 130, 2000)

LA MEDIATISATION DE L'INFORMATION PUBLIQUE

Les collectivités territoriales utilisent rapidement le videotex pour amplifier leur présence dans des supports variés. Les types d'information présentés sont d'abord liés à des activités qui demandent une faible réactualisation (organigramme, présentation des services et de la structure municipale). Le site comprend également des éléments de la vie institutionnelle de la municipalité (conseils municipaux ou reprise du journal municipal). Enfin l'information-service sur les équipements locaux et le guide des démarches administratives sont généralement présents dans l'ensemble des services. L'énumération de ces éléments fournit une explication au développement rapide des sites internet des collectivités territoriales, plus réactives que l'administration de l'Etat. Josiane Jouet repère « les processus de filiation et de discontinuité qui se dégagent d'une part de l'observation longitudinale des travaux sur les usages de la télématique, qui se déroulent, à partir de 1983, sur une petite quinzaine d'années et, d'autre part, les recherches sur les usages d'Internet qui leur succèdent dès la fin des années 90 » (Denouel, Granjon, 2011, 46). Le plus souvent c'est la continuité entre les services de communication sur le videotex et en particulier les messageries et les réseaux sociaux sur Internet qui est notée, il existe également une continuité des pratiques des pouvoirs locaux dans leur gestion de l'information, continuité qui se manifeste entre les services télématiques municipaux et les sites internet des collectivités territoriales. En cela, il n'est guère étonnant que les collectivités territoriales s'impliquent dans « l'ouverture des données publiques » : les villes le plus souvent citées sont Rennes, Montpellier, Bordeaux, Toulouse, Nantes. Ce thème et cette activité renouvellent les dimensions précédemment abordées : la mise à disposition d'informations-service, facilitant la gestion de la vie quotidienne des habitants d'un territoire, la valorisation publique de données intégrées à l'activité des services publics locaux (les transports par exemple), et l'organisation des données d'un territoire. Mais l'utilisation généralisée du qualificatif « données » est à questionner. Il renvoie certes à la place que prennent les données (à la manière des statistiques) dans la gestion d'un territoire et dans sa gouvernance. Il participe également d'une forme de rationalité et d'objectivation des réalités locales, toujours rassurante et s'inscrit bien dans une « culture technique » qui participe de la modernisation des administrations. Il met enfin en évidence la question de « l'éditorialisation ». En effet le terme de données, tout comme celui « d'ouverture », n'implique en rien un processus de traitement et d'écriture de ces données pour des publics différenciés. Les administrations tout comme les pouvoirs locaux considèrent ainsi que l'accès du plus nombre se réalise « naturellement » et que « l'ouverture » telle des horaires d'ouverture de service public suffit justement à remplir cette mission de service public. On le voit, les questions que pose la notion d'information publique –que nous préférons pour une fois, garder au singulier– sont cruciaux et abordent les rapports des services publics avec leurs publics. L'orientation principale de ce dossier vise ainsi à poser des éléments de réponse à la question suivante : Quels enjeux sous-tend l'information publique autant dans son mode de production, de recueil, de modalités de diffusion que sur l'organisation des acteurs de la sphère publique et ou de la sphère médiatique, la relayant le plus souvent ?

L'étude menée par Mylène Chambon, Hervé Flauquart et Irénée Zwaterook présente les problèmes rencontrés par une instance publique (le CLIC – Comité Local d'Information et de Communication) de la ville de Dunkerque confrontée à une double contrainte : un devoir d'informer la population sur les sites classés Seveso, et la crainte de communiquer sur le PPRT (Plan de Prévention des risques technologiques), plan qui présente le risque d'affoler la population ou les acteurs économiques candidats à une implantation locale. Le PPRT a été mis en place suite aux événements dramatiques de Toulouse (AZF = 31 morts) obligeant l'instance publique à informer la population sur les risques liés aux sites industriels dangereux proches des lieux d'habitation. Les auteurs s'interrogent sur la façon dont les CLIC sont composés et dont ils diffusent les informations auprès des différentes populations locales. Une information opaque prévaut souvent au détriment d'une communication qui reste limitée car prenant peu en compte les attentes et questions de la population. Les auteurs montrent que le système de diffusion de l'information est souvent biaisé car parcellaire. Le récepteur de l'information (l'habitant) qui manifeste quelques velléités contestataires face à cette information peu claire est souvent taxé d'attentiste. Il lui est donc conseillé de chercher l'information de façon plus active afin d'être sensibilisé à une certaine culture du risque. Les quelques contestations existantes demeurent toutefois rares car les activités industrielles locales, même si elles présentent des risques, sont liées à l'économie locale donc à l'emploi. L'information comme la communication des CLIC sont parcellaires et contraintes par des logiques économiques locales qui font consensus aussi bien au sein des instances publiques qu'au sein de la population.

Dans leur contribution relative aux modalités de diffusion et de réutilisation des informations publiques par les collectivités territoriales, Sarah Labelle et Jean-Baptiste Lecorff montrent que la mise en avant de l'Open Data par les collectivités territoriales serait une preuve de la revitalisation de la démocratie et de la citoyenneté, un renouvellement de la relation entre administration et administré et un soutien à l'innovation et à l'économie numérique. Ces postulats s'appuient sur l'analyse des portails Open Data de collectivités territoriales qui sont des matérialisations manifestes de l'action des acteurs publics et qui mettent en évidence les conditions dans lesquelles sont menées les politiques publiques. Les auteurs analysent les modes de diffusion des informations publiques ainsi que les conditions d'accès aux portails. Le but est de comprendre les processus documentaires mis en œuvre. Les collectivités territoriales, via la médiation technique offerte par les plateformes de données, diminuent de cette façon leur travail et les contacts directs avec des tiers. Leur action est essentiellement une mise à disposition d'informations valorisant l'objet « données publiques » tout en renforçant la co-construction de l'objet technique par l'intervention de différents niveaux de collectivités collaborant à ce processus.

Les textes législatifs accompagnent ce mouvement de mise à disposition des données, qui passe notamment par l'obligation de mettre en poste un agent référent Open Data à la direction de chaque service municipal et au sein de chaque Ministère. La normalisation des formats de données est une des conséquences des textes législatifs français et européens relatifs à l'Open Data. Ces modes de communication conduiraient à définir un nouveau cadre à la production des informations des services publics et à créer un environnement documentaire informatisé propice à la réinterprétation des données dans d'autres contextes et par d'autres publics.

L'ouverture des données publiques conduit Julien Domard à s'intéresser au cas de la publicisation de la localisation de parcelles transgéniques. Il constate une plus grande ouverture des données administratives (due entre autre au mouvement Open Data),

confortée au niveau européen (Inspire) et au niveau français (portail data.gouv.fr en 2010). Des oppositions demeurent malgré les lois entre les associations environnementales et les services d'information étatiques sur le droit à l'information portant sur le risque environnemental autant sur l'étiquetage (OGM), la publicisation de données expérimentales que sur la localisation de parcelles d'essais. L'auteur propose d'observer la constitution d'une sphère publique de discussion à l'initiative d'associations et de groupements de la société civile qui permettrait d'élaborer une réflexion produisant une information alternative à celle de l'Etat. Cependant, ces actions d'informations tendraient à délégitimer l'information produite par l'Etat considérée, alors, comme opaque. Le travail d'information des associations est donc sous-tendu par un triple enjeu : sensibiliser les élus et le grand public sur la localisation des parcelles transgéniques, mener des actions dans l'espace public malgré les sursis juridiques et jouir d'une légitimité en raison d'une réglementation favorable à l'information du public, produire une information alternative à celle donnée par l'Etat. Ces collectifs qui s'agrègent autour de valeurs communes (la défense de la santé publique, la protection de l'environnement et la défense économique de la culture paysanne traditionnelle) tendraient à combler un « vide informationnel » laissé vacant par les instances publiques.

Jean-Philippe De Oliveira aborde le sujet des enquêtes financées par les pouvoirs publics sur la sexualité des Français dans un contexte d'épidémie de Sida. Il montre que ces enquêtes sont intégrées à des stratégies communicationnelles liées à des campagnes de prévention étatiques de lutte contre le sida permettant d'aider l'Etat, dans une certaine mesure, à prendre des décisions. L'analyse d'un corpus d'enquêtes menées depuis 1969 sur la sexualité des Français, amène l'auteur à montrer que la production des savoirs relève autant d'une expertise que d'une information publique et sociale. Les enquêtes analysées sont produites par des organismes parapublics (Observatoire régional de la Santé...). L'auteur montre une lente prise de conscience des pouvoirs publics d'un manque d'exhaustivité des campagnes de prévention qui s'adressaient à un public restreint et qui conduira à la création de l'ANRS (Agence Nationale de Recherche sur le Sida) en 1989. Les enquêtes permettront de réajuster les campagnes qui seront alors plus en adéquation avec les différentes populations concernées par cette épidémie. L'auteur s'interroge sur la nécessité de considérer ces enquêtes comme relevant de la communication publique. Elles ne répondent pas à une volonté de transparence, elles ne visent pas à améliorer les relations entre les administrations et les usagers, elles n'utilisent pas spécifiquement les médias publics dans un but de publicisation des résultats. Mais elles peuvent être qualifiées d'informations publiques car elles relèvent de l'intérêt général et elles informent le public sur les modes de protection et de transmission du sida. Enfin ces enquêtes visent à renforcer l'Etat dans son rôle d'administration et permettent d'ajuster les messages donc orientent les stratégies de communication publique. Cette généalogie des enquêtes publiques sur les pratiques sexuelles des Français montre que celles-ci répondent aux ressorts de l'information publique mais tendraient aussi à être utilisées pour élaborer des campagnes de communication publique.

Les processus de production d'information des instances publiques s'appuient de plus en plus sur les TIC. C'est ce qu'illustre Hakim Akrab dans son analyse de sites internet encadrés et animés par les EPCI (Etablissements Publics de Coopération Intercommunale). Il montre que les structures intercommunales diffusent de l'information dans une logique de changement qui renvoie à trois tendances parallèles : le décloisonnement de l'information, la spécialisation des compétences des agents et l'éditorialisation de nouveaux formats de communication audiovisuels. La démonstration se décompose en trois temps : les modalités de diffusion et d'écriture de l'information sont liées à une

organisation en mutation, la gestion des sites internet s'accompagne d'un phénomène d'appropriation de l'outil internet par les agents des structures intercommunales, progressivement des stratégies éditoriales en évolution sont adoptées par les structures intercommunales qui intègrent de plus en plus souvent des contenus audiovisuels. Les structures intercommunales prennent une place centrale sur l'échiquier politique local et leur production importante d'informations les conduit à adopter une démarche plus rationalisée et stratégique de l'information. Le contenu des sites internet de ces structures suit cette logique et tend à se professionnaliser grâce aux recrutements de profils de personnels très spécifiques (webmestres) qui apportent de nouvelles méthodes et techniques de gestion et de diffusion de l'information. Cette modernisation des contenus informationnels des sites répond en grande partie à une volonté de valoriser l'action de structures intercommunales qui s'inscrivent dans une logique de concurrence territoriale.

Les stratégies de diffusion de l'information sont une des préoccupations actuelles des instances publiques. C'est ce que montrent Audrey de Ceyglie et Marie Ouvrard-Servanton dans l'étude qu'elles font de l'influence de la Fédération Française de Natation (FFN) dans la diffusion des événements sportifs par l'instauration de règles ou d'artefacts communicationnels. Un média de presse écrite (L'Equipe) a été choisi pour montrer la façon dont ces événements sportifs sont présentés au public lors de manifestations sportives majeures (championnats d'Europe, Jeux Olympiques,...). Une analyse de l'information diffusée sur Internet par la Fédération ainsi qu'un questionnaire envoyé à la Direction Technique Nationale de natation ont permis aux auteures de déceler les stratégies d'influence mises en place par les instances publiques lors d'un événement fortement médiatisé dans l'espace public. La conduite de cette étude amène les auteures à conclure que la FFN s'adresse en priorité aux spécialistes lorsqu'elle fait de la communication institutionnelle et au grand public lorsqu'elle communique via les médias. La FFN, bien qu'elle soit l'organisatrice de ces événements sportifs médiatisés et la source de l'information institutionnelle, est très peu mentionnée par les médias. Seul l'évènement et l'information qu'elle génère sont relayés par les médias. Malgré cette occultation, la FFN se réserve le droit de jouer un rôle d'arbitre sur la production de l'information relayée par les médias si celle-ci ne semble pas correspondre aux règles qu'elle a fixé sur l'organisation de l'évènement sportif.

Les constats relevés dans ce dossier indiquent que les informations publiques jouissent depuis quelques années seulement (notamment grâce à la Loi CADA et au mouvement Open Data) d'une ouverture beaucoup plus importante. Cette ouverture est due en grande partie au développement des TIC qui ont investi les structures publiques (administrations, collectivités...) et qui opèrent des changements majeurs dans l'organisation du travail des agents et dans la mise à disposition des informations. Les structures publiques tendent à donner une visibilité aux données tout en les valorisant grâce à un appareillage technique (vidéos, sons) plus attrayant et interactif. Certains auteurs montrent cependant les limites de cette volonté de transparence et relèvent l'existence de rapports de force très vifs (rapports tendus entre les médias et les instances publiques, revendications des habitants et silence des pouvoirs publics, interactivité avec les habitants limitée malgré les potentialités offertes par la technique...)

Ce dossier permet également d'observer que certains aspects des informations publiques sont peu abordés : la marchandisation des données publiques, les dispositifs d'encadrement et de production des données publiques européennes, les contenus de sites s'inscrivant dans le processus d'Open Data, les pratiques et les stratégies

communicationnelles des usagers pour accéder aux données... Ces multiples ouvertures montrent l'étendue des sujets qui restent à explorer.

L'accès aux informations publiques est une avancée majeure pour une participation démocratique aux décisions publiques, mais l'encadrement et le suivi de ces données semblent être quasiment absents des stratégies des instances publiques, qu'elles soient locales ou nationales. La question de l'accès aux données publiques reste plus que jamais un sujet d'actualité même si les processus informationnels et les outils de médiation mis en œuvre entre les instances publiques et ses publics se sont améliorés.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Denouel J., Granjon F., (dir.) *Communiquer à l'ère numérique, regards croisés sur la sociologie des usages*, Presses des mines, 2011.

Marchand M., Ancelin C., (dir.) *Télématique. Promenade dans les usages*, La documentation française, 1984.

Marchand M., (dir.), *Les paradis informationnels*, Masson, 1987.

Nora S., Minc A., *L'informatisation de la société*, la documentation française, 1978.

Pailliant I., « Les enjeux de la démocratie locale », revue *Hermès*, n°26-27, 2000.