

Pouvoir local et dispositifs numériques : introduction

Article inédit, mis en ligne le 10 juin 2023

Stéphanie Wojcik

Maître de conférences en sciences de l'information et de la communication à l'Université Paris Est Créteil et membre du CEDITEC

stephanie.wojcik@u-pec.fr

Clément Mabi

Enseignant chercheur à l'université de technologie de Compiègne et membre du laboratoire Costech.

clement.mabi@utc.fr

Raphaël Lupovici

Doctorant en sciences de l'information-communication au laboratoire IRMÉCCEN (EA 7546), Université Sorbonne Nouvelle.

raphael.lupovici@sorbonne-nouvelle.fr

Plan de l'article

Introduction

Démocratie locale et dispositifs numériques : la nécessité de repenser des liens originels

De l'exploration des dispositifs à l'études des publics

Présentation et discussion des résultats

Notes

Références bibliographiques

Ce dossier sur les relations entre pouvoir local et dispositifs numériques est lié au souhait des coordinateurs de rendre hommage à Gérard Loiseau, décédé en 2019. Gérard Loiseau a été co-fondateur, avec Stéphanie Wojcik, du réseau « Démocratie électronique »¹ et son responsable scientifique jusqu'en 2013. Il a été chercheur au Centre d'Etude et de Recherche Travail Organisation Pouvoir (CERTOP), une unité mixte de recherche du CNRS, de l'Université Toulouse - Jean Jaurès et de l'Université Toulouse III – Paul Sabatier. Engagés dès les premiers développements de la télématique – soit un système de communication qui associe l'informatique et les télécommunications à l'aide d'un terminal tel que, en France, le Minitel - à l'échelle municipale, ses travaux ont précisément consisté à analyser au plus près les réalisations locales reposant sur les techniques d'information et de communication (TIC) prétendant revivifier la participation des habitants au pouvoir local.

DÉMOCRATIE LOCALE ET DISPOSITIFS NUMÉRIQUES : LA NÉCESSITÉ DE REPENSER DES LIENS ORIGINELS

Ce dossier porte sur les rapports entre pouvoir local et dispositifs numériques. Les réseaux câblés et la télématique (minitel) qui constituaient dans le dernier tiers du xx^e siècle les techniques d'information et de communication susceptibles d'engendrer des effets sur les pratiques politiques locales ont laissé la place au web, aux réseaux socio-numériques, à des dispositifs informatiques et à des applications mobiles désormais intégrés dans les processus usuels de communication et de publicisation de l'action publique locale.

Quoique sporadique et dispersée territorialement, cette intégration des techniques de l'information et de la communication (TIC) par les autorités institutionnelles dans leur répertoire d'action et de communication a donné lieu à des analyses qui soulignent dès le début des années 1990 leur caractère ambivalent. Ainsi, à propos de la télématique, Gérard Loiseau relevait qu'elle peut autant constituer le support de pratiques démocratiques, qu'être employée « pour une diffusion des informations du centre, renforçant par là même sa prédominance dans le système de communication politique local » (Loiseau, 1988, p. 209). De fait, les techniques ne renvoient pas toujours à une démocratisation de la vie politique ; elles n'en constituent pas moins le signe d'une nouvelle régulation des rapports sociaux locaux (Pailliart, 1995). Dans les années qui suivront, le lien au moins conceptuel établi entre un possible renouveau démocratique et les pratiques des TIC se conjuguera essentiellement en local (cf revues *Hermès*, 2000 ; *Sciences de la société*, 2003), l'État étant alors peu enclin à se saisir empiriquement de ces techniques en vue de modifier les modes d'élaboration de ses politiques. L'interactivité qui est alors considérée comme une caractéristique majeure des TIC est mobilisée dans une approche administrative d'optimisation et de facilitation des relations aux usagers.

De fait, dès le milieu des années 1990, le développement des techniques numériques est associé à la modernisation de l'État. Alimentés par une multitude de rapports publics, plusieurs programmes d'action définis à l'échelle nationale – par des gouvernements de gauche comme de droite – vont promouvoir les usages du numérique dans l'administration afin de combiner à la fois une plus grande efficacité de l'action publique et l'amélioration de la circulation de l'information tant au sein des services et des organisations qu'auprès des usagers (Bellon, 2023). Aussi, à côté des politiques publiques destinées à lutter contre la « fracture numérique » et qui se sont concrètement manifestées par le financement de lieux d'accès publics, l'équipement des écoles ou le développement du haut débit sur l'ensemble du territoire national, les projets d'« administration électronique » ont progressivement permis la numérisation des informations publiques à travers la mise en place de sites Internet propres à chaque administration nationale et locale, ainsi que la généralisation de procédures à distance destinées à faciliter les interactions administratives et à promouvoir un service personnalisé à l'égard des divers usagers. Manifeste en France, ce mouvement de transformation technique des administrations publiques, impulsé par les pays anglo-saxons (Fountain, 2001; Hood & Margetts, 2007), illustre l'emprise des méthodes de gouvernement issues du *new public management* dans une approche néolibérale de l'action publique. Emblématiques de ce mouvement, les politiques plus récentes d'« ouverture des données » (*open data*) ont, en France, d'abord été développées à l'échelle locale, avant d'être consacrées par les lois NOTRe (2015) et « Pour une République numérique » (2016). Celles-ci s'inscrivent dans la perspective plus générale d'une réforme de l'État par le numérique qui se trouve promue par des entrepreneurs issus du secteur privé, œuvrant dans des organismes précisément destinés à accélérer la diffusion des données publiques et à favoriser, dans la fabrication des politiques, des principes attachés à la culture numérique tels que la transparence, la participation et la collaboration. L'action de l'État se trouve désormais enserrée par une multitude de

dispositifs informatiques, fonctionnant grâce à des algorithmes destinés notamment à trier et à hiérarchiser la profusion d'informations produites concomitamment par les services et les usagers, lesquels sont régulièrement mis en demeure d'utiliser des applications ayant souvent pour modèle les plateformes et industries numériques issus de la Silicon Valley (Alauzen, 2019). Cette intégration de nouveaux acteurs dans la gouvernance urbaine, notamment issus du secteur des télécommunications, comme le formatage technique des demandes des citoyens, peuvent contribuer à modifier les principes de l'action publique (Courmont & Le Galès, 2019).

Si les techniques numériques deviennent progressivement un instrument de gouvernement au sein des administrations publiques, elles sont aussi convoquées dans une perspective de publicisation et de démocratisation de l'action publique, en particulier à l'échelle locale. C'est en effet à l'échelon local que se déploient, dès le milieu des années 1990, des pratiques du numérique et d'Internet dans l'objectif affiché de favoriser la démocratie locale. Un certain nombre de villes, en France (Brest, Issy-les-Moulineaux, Parthenay, Rennes...) et en Europe (Amsterdam, Bologne, Bristol...), vont acquérir une relative notoriété en raison des usages innovants des techniques qu'elles promeuvent. De même, au début des années 2000, les expériences localisées de vote électronique se multiplient pour divers types d'élections (cantonale, régionale, municipale et présidentielle en 2002) et constituent autant de terrains d'observation d'une citoyenneté désormais équipée de dispositifs électroniques, non sans tensions et réticences portant en particulier sur la sécurisation des processus et sur l'éventuelle perte du symbolisme républicain attaché à l'acte de vote.

Au-delà d'expérimentations alors innovantes, la plupart des collectivités territoriales se dote de sites web qui poursuivent *a minima* des objectifs de transparence des décisions locales et la consommation de services publics locaux, alors que les affordances interactives sont délaissées, privilégiant une conception de la démocratie passive et consensuelle au détriment d'une agora électronique pourtant vantée dans le discours des édiles locaux (Greffet, 2001 ; Loiseau, 2000). De la même manière, les dispositifs supposés promouvoir une approche délibérative de la démocratie, tels que les forums de discussion, apparaissent strictement encadrés par l'autorité municipale et en définitive peu propices au renouvellement des processus décisionnels locaux habituels (Wojcik, 2003).

Transparence, débat ou consultation, les modèles alors élaborés reposent sur la valorisation d'un principe ou d'une séquence du processus démocratique (Vedel, 2000) qui demeurent pour partie au fondement d'initiatives plus actuelles figurant dans la nébuleuse des « civic tech » particulièrement prolifiques à l'échelle locale.

Les collectivités ont ainsi de plus en plus recours aux techniques numériques pour leurs dispositifs participatifs, qu'il s'agisse, en complément ou en superposition des démarches classiques, de pallier leurs faiblesses (par exemple la faible mobilisation des publics visés), ou de promouvoir des projets de démocratie numérique originaux, s'appuyant sur une grande palette d'instruments (site web, réseaux socionumériques, application dédiée, plateforme contributive...) (Metais-Wiersch et al., 2019). Certaines plateformes numériques sont particulièrement utilisées par les collectivités territoriales, c'est par exemple le cas de Decidim dont l'utilisation par la municipalité de Madrid a été étudiée de manière extensive (Borge et al., 2022), alors même que l'écrasante majorité des dispositifs numériques de participation et les « civic tech » dont l'objectif affiché est d'améliorer le fonctionnement de la démocratie locale ne font l'objet que d'études sporadiques où les considérations des praticiens se mêlent parfois à des analyses essentiellement descriptives (Randma-Liiv & Lember, 2022).

Si de nombreux travaux ont largement montré que les formes d'expression et de participation des citoyens sont fortement déterminées par les caractéristiques techniques et sémiotiques des dispositifs qui leur sont proposés (Badouard, 2014 ; Dahlgren, 2009),

l'étude de la participation des citoyens elle-même est plus limitée.

Alors que la possible existence d'une « démocratie électronique locale » a suscité d'intenses débats à la fin des années 1990 et au début des années 2000, ceux-ci ont progressivement laissé place à des considérations sur les périls que ferait courir l'avènement des techniques numériques, et tout particulièrement les réseaux socio-numériques, à la démocratie à une plus vaste échelle. De fait, à l'échelle locale, il existe actuellement peu de tentatives pour explorer les liens entre de nouveaux paradigmes démocratiques, ou de nouvelles configurations du pouvoir, et les médias sociaux alors même que ces derniers sont massivement investis par les collectivités dans le cadre de leur communication publique et qu'une grande partie de la population se connecte régulièrement à ces multiples plateformes où se mêlent actualité, divertissement et sociabilité.

DE L'EXPLORATION DES DISPOSITIFS À L'ÉTUDES DES PUBLICS

Les différentes contributions proposées dans cette livraison illustrent la manière dont l'échelle locale met à l'épreuve les discours enthousiastes sur l'opportunité offerte par les TIC d'élargir le cercle de la participation à des publics jusqu'alors peu mobilisés par les expériences et les dispositifs participatifs en face-à-face. Dans la lignée de travaux précédents (Arsène & Mabi, 2021), une première orientation est d'analyser les pouvoirs locaux afin de mettre en évidence les logiques de gouvernance au sein des initiatives numériques. L'article de Jean-Baptiste Le Corf explore les logiques à l'œuvre dans l'utilisation du Building Immersive Model (BIM, soit la visualisation de logements modélisés en 3D) par les bailleurs sociaux dans le cadre de la conception ou de la rénovation des HLM. Son approche met en évidence le rôle du dispositif lui-même dans la gouvernementalité, au moyen de méthodes mixtes combinant entretiens, observation participante et analyse de documentation. La question de la gouvernance se retrouve également dans la numérisation du patrimoine. En étudiant huit applications développées dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, Nicolas Navarro, Lucie Alexis, Camille Bernetière et Mathias Valex portent leur intérêt sur les contextes favorisant la numérisation dans le domaine patrimonial. Les entretiens menés avec différents acteurs impliqués dans le développement des applications conduisent à envisager la « politisation » de ces initiatives comme signe de la gouvernance.

La contribution de Marie Cambone est particulièrement originale dans le volet empirique de son enquête menée auprès d'habitants cibles d'une plateforme de participation mise en place par Grenoble Alpes Métropole, à laquelle elle a adjoint une analyse techno-sémiotique du dispositif et des entretiens avec ses concepteurs. L'intérêt de son article est de mettre « face-à-face » l'étude de « la mise en technologie des projets politiques » (Badouard, 2014) avec sa réception afin de questionner directement les discours d'accompagnement de ces projets. Elle fait ainsi le pont avec les enquêtes sur les usages, comme celle de Léa Amand qui a choisi d'analyser les mobilisations initiées « par le bas » (Cardon, 2013). En combinant entretiens semi-directifs et ethnographie en ligne (Jouët & Le Caroff, 2013), elle se donne pour objectif de situer les usages de Facebook des habitants de la région de Mons en Belgique dans un espace de la participation partagé entre la mise en réseau de l'activité et la créativité exprimée par les citoyens.

Saisir les usages « expressivistes » (Allard & Blondeau, 2007) des TIC demande également de se pencher sur les « mobilisations numériques » (Sedda, 2021) comme le fait Laurent Thiong-Kay avec l'activité sur Facebook liée à la « zone-à-défendre » (ZAD) de Sivens. Cette étude s'inscrit dans les travaux qui mettent l'accent sur l'importance des réseaux socio-numériques comme catalyseurs de l'intégration identitaire des participants à un mouvement social, dimension décisive de l'engagement politique (della Porta, 2020).

L'article de Sandrine Lambert prolonge cette exploration de l'utilisation militante des dispositifs de participation en s'intéressant au cas de FabLabs barcelonais et en se demandant s'ils parviennent à remplir leur vocation d'instrument d'émancipation. Au moyen d'une ethnographie et d'entretiens, elle interroge la capacité du dispositif à répondre à l'aspiration de plus d'autonomie et de coopération à l'heure de l'appropriation néolibérale du numérique (Couldry & Mejias, 2019).

Enfin, l'article écrit par Florence Millerand, Lucie Delias, Alexandre Coutant et Marie-Soleil Fortier envisage la réception des propositions issues des pouvoirs locaux en interrogeant la construction de « publics imaginés » via les politiques d'ouverture des données (*open data*). Par ce terme, les auteurs entendent le fait que la mise au point des dispositifs de participation en ligne (ici, celui de la ville de Montréal) s'ajuste à la conception du public sous-jacente dans les intentions des créateurs des plateformes.

PRÉSENTATION ET DISCUSSION DES RÉSULTATS

Ces articles portent sur la place des techniques numériques dans l'action publique locale et plus largement sur les jeux de pouvoir qui structurent l'activité démocratique à l'échelle des territoires.

D'abord, les différents articles qui composent le dossier rendent compte de l'implantation durable des techniques numériques dans le domaine institutionnel. Les enquêtes révèlent une grande diversité d'objets, allant de la maquette 3D (Le Corf) à des plateformes participatives (Cambone), des techniques au service de la fabrication distribuée (Lambert), des applications mobiles (Navarro et al.) jusqu'aux incontournables réseaux socio-numériques (Thiong-Kay, Amand).

La multitude d'objets techniques enquêtés illustre également la diversité des objectifs qui leur sont attribués et cela au service de l'action publique locale. Il s'agit bien souvent de créer une nouvelle forme d'expertise pour redessiner le territoire (Navarro et al. ; Le Corf) et de renouveler la relation aux citoyens en mobilisant des outils de participation ou en réalisant des supports de communication publique (Millerand et al., Cambone, Le Corf). Dans de nombreux cas, les autorités locales leur confient également la mission d'enrôler de nouveaux publics, souvent imaginés plus jeunes et plus actifs que ceux réellement engagés (Millerand et al., Cambone, Lambert). La difficulté d'inclusion a déjà été pointée par de nombreux travaux du domaine qui ont identifié et documenté le rôle structurant des inégalités sociales dans la mobilisation des publics concernés (Monnoyer-Smith, 2010 ; Young, 2011). Bien souvent, dans les contextes étudiés, les techniques incarnent une vision contributive du pouvoir, peu tournée vers la délibération ou le dialogue, contrairement aux objectifs affichés. Dans plusieurs cas, si les outils proposés offrent la possibilité de collecter des contributions ou de diffuser des informations, ils n'autorisent pas de véritables interactions - autres qu'informelles - entre citoyens ou avec le commanditaire qui les a initiés (Cambone, Amand). L'interactivité entre gouvernants et gouvernés par la médiation des techniques relève le plus souvent d'une mise en scène qui confine à l'instrumentation.

Les articles du dossier partagent une aspiration à mettre à distance les discours d'accompagnement pour s'inscrire dans une perspective analytique et réaliste. Il ne s'agit pas de prêter aux techniques des effets *a priori* positifs ou négatifs mais de regarder la manière dont ils contribuent à optimiser des services et ainsi à modifier et à accélérer les dynamiques sociales existantes. Dans les différents cas d'étude traités dans le dossier, l'approche mobilisée est de fait « environnée » et tente de mieux comprendre les manières dont se structurent les dynamiques par la médiation des techniques (Bouté & Mabi, 2021). Cette approche centrée sur les médiations techniques qui configurent les relations de pouvoir permet de penser la tension entre une offre qui veut maîtriser les conduites en

utilisant les techniques et les résistances des usagers. En se focalisant sur les tensions, l'approche mobilisée crée le lien entre des contextes où les techniques numériques sont utilisées dans des tentatives d'instrumentalisation et de dépolitisation de la participation au nom de la « pédagogie » (Le Corf) et d'autres où elles sont mises au service de dynamiques émancipatrices (Thiong-Kay, Lambert). Cette lecture des dispositifs numériques de participation prolonge des travaux récents qui considèrent l'insertion des dispositifs numériques dans l'action publique comme une succession d'ajustements et de négociations entre les acteurs à travers lesquelles se négocient les normes de l'appel à la participation citoyenne dans une dynamique de gouvernementalité numérique (Arsène & Mabi, 2021). Elle offre la possibilité également d'inclure dans l'analyse l'ensemble des nouveaux entrants dans l'action publique qu'ils soient des entreprises et de nouveaux prestataires ou des établissements publics comme les bailleurs, mais également les collectifs informels.

Les articles présentés dans ce dossier ouvrent donc de nombreuses perspectives pour mieux analyser le déploiement concret des techniques numériques dans la construction du pouvoir local. Les points saillants identifiés dessinent un programme de recherche qui interroge les implications démocratiques de la diffusion des dispositifs numériques dans l'action publique locale.

NOTES

1. Le réseau « Démocratie électronique » (DEL) a été actif de 2002 à 2020. Initialement rattaché au CERTOP-CNRS, DEL a été co-porté, à partir de 2008, par le Centre d'Etude des Discours, Images, Textes, Ecrits, Communication (CEDITEC) à l'Université Paris Est Créteil. Rassemblant plus d'une centaine de chercheurs de disciplines variées (sociologie, science politique, sciences de l'information et de la communication, philosophie, droit, informatique,...) et de provenance géographique diverse, DEL constituait un espace de débat et de critique des travaux qui portent, au sens large, sur les relations entre politique et technologies. Les échanges étaient formalisés lors d'un cycle de séminaires à Paris (en partenariat avec les laboratoires COSTECH de l'Université de Technologie de Compiègne, ELICO de l'Université Lyon 2 et Agora de l'Université de Cergy-Pontoise), et l'organisation de Rencontres se déroulant chaque année à l'UPEC depuis 2009. Trois colloques (2002, 2005 et 2013) ont également été organisés sous son égide et ont donné lieu à diverses publications, par exemple, le numéro « La participation politique en ligne : politics as usual ? » de la revue *Participations*, coordonné par Stéphanie Wojcik et Laurence Monnoyer-Smith en 2014. Plusieurs listes de diffusion permettaient également de publiciser des informations (annonce de parution, d'événements scientifiques, demande de collaboration,...) et ont contribué à mettre en visibilité des recherches parfois éparses et des thématiques peu explorées il y a quelques années et désormais centrales en sciences sociales comme par exemple l'activisme numérique ou le rôle des techniques dans la re-organisation des structures étatiques.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Alauzen, Marie (2019), « L'État plateforme et l'identification numérique des usagers. Le processus de conception de FranceConnect », *Réseaux*, vol. 1, n° 213, p. 211-239.

Allard, Laurence ; Blondeau, Olivier (2007), « L'activisme contemporain : défection, expressivisme, expérimentation », *Rue Descartes*, vol. 1, n° 55, p. 47-58.

Arsène, Séverine ; Mabi, Clément (2021), « L'action publique au prisme de la gouvernamentalité numérique », *Réseaux*, vol. 1, n°225, p. 9-22.

Badouard, Romain (2014), « La mise en technologie des projets politiques. Une approche "orientée design" de la participation en ligne », *Participations*, vol. 1, n°8, p. 31-54.

Bellon, Anne (2023), *L'État et la Toile. Des politiques de l'Internet à la numérisation de l'action publique*, Vulaines-sur-Seine : Éditions du Croquant.

Borge, Rosa ; Balcells, Joan ; Padró-Solanet, Albert (2022), « Democratic Disruption or Continuity? Analysis of the Decidim Platform in Catalan Municipalities », *American Behavioral Scientist*, p. 1-14.

Bouté, Édouard ; Mabi, Clément (2021), « Le code fait-il vraiment la loi ? Analyse de la participation politique sur la plateforme GitHub », *Recherches en Communication*, n°52, p. 99-125.

Cardon, Dominique (2013), « La participation en ligne », *Idées économiques et sociales*, vol. 3, n°173, p. 33-42.

Couldry, Nick ; Mejias, Ulises A. (2019), *The Costs of Connection. How Data Is Colonizing Human Life and Appropriating It for Capitalism*, Stanford : Stanford University Press.

Courmont, Antoine ; Le Galès, Patrick (2019), *Gouverner la ville numérique*, Paris : Presses universitaires de France.

Dahlgren, Peter (2009), *Media and Political Engagement. Citizens, Communication, and Democracy*, Cambridge : Cambridge University Press.

della Porta, Donatella (2020), « Social Movements » (p. 656-673), in Berg-Schlosser, Dirk ;

Badie, Bertrand ; Morlino, Leonardo A. (dir.), *The SAGE Handbook of Political Science*, Londres : SAGE Publications.

Fountain, Jane E. (2001), *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*, Washington, D.C : Brookings Institution.

Greffet, Fabienne (2001), « L'offre de démocratie locale sur le Web : Analyse de quelques sites de grandes villes » (p. 493-510), in Le Duff, Robert ; Rigal, Jean-Jacques ; Schmidt, Géraldine (dir.), *Démocratie et management local. 4èmes rencontres ville-management*, Paris : Dalloz

Hermès, La revue, (2000). www.democratie locale.fr, vol. 12, n°26-27, 366 p.

Hood, Christopher ; Margetts, Helen Z. (2007), *The Tools of Government in the Digital Age*, Londres : Macmillan International Higher Education.

Jouët, Josiane ; Le Caroff, Coralie, (2013), « L'observation ethnographique en ligne » (p. 147-165), in Barats, Christine (dir.), *Manuel d'analyse du web*, Paris : Armand Colin.

Loiseau, Gérard (1988), « Démocratie locale et télématique. Réalisations et potentialités » (p. 189-216), in Laperrière, René ; Claret, Henri ; Péladeau Pierrôt (dir.), *Une démocratie technologique ?*, Montréal : Association canadienne-française pour l'avancement des sciences.

Loiseau, Gérard (2000), « La démocratie électronique municipale française : au-delà des parangons de vertu », *Hermès, La Revue*, vol. 1, n°26-27, p. 213-232.

Metais-Wiersch, Emily ; Lehmann, Valérie ; Debrosse, Denis ; Autissier, David (2019), *Démocratie participative digitale : Angoulême expérimente les projets participatifs digitaux*, Caen : Éditions EMS.

Monnoyer-Smith, Laurence (2010), *Communication et délibération. Enjeux technologiques et mutations citoyennes*, Cachan : Lavoisier.

Pailliart, Isabelle (1995), « Démocratie locale et nouvelles techniques d'information et de communication », *Pouvoirs*, n°73, p. 69-78

Randma-Liiv, Tiina ; Lember, Veiko (dir.) (2022), *Engaging Citizens in Policy Making. E-Participation Practices in Europe*, Cheltenham : Edward Elgar Publishing.

Sciences de la société (2003). *Démocratie locale et Internet*, n°60, [En ligne].

Sedda, Paola (2021), « La mobilisation numérique : entre émancipation et rationalisation », *Approches Théoriques en Information-Communication*, vol. 2, n°3, p. 53-74.

Vedel, Thierry (2000), « L'internet et les villes : trois approches de la citoyenneté », *Hermès, La Revue*, vol. 1, n°26-27, p. 247-262.

Wojcik, Stéphanie (2003), « Les forums électroniques municipaux, espaces de débat démocratique ? », *Sciences de la Société*, n°60, p. 107-125.

Young, Iris Marion (2011), « La démocratie délibérative à l'épreuve du militantisme », *Raisons politiques*, vol. 2, n°42, p. 131-158.