

DÉMOCRATIE LOCALE ET NOUVELLES TECHNIQUES D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION

LES NOUVELLES TECHNIQUES D'INFORMATION et de communication (nous entendons par cette expression essentiellement les réseaux câblés et les services télématiques) possèdent, au niveau local, une dimension politique spécifique. Cette dimension repose, évidemment, sur le fait que les nouvelles techniques sont généralement impulsées par le pouvoir politique local. Elle possède également des fondements politiques parce que, même créées par les municipalités, les nouvelles techniques dépendent des relations entre l'État et les collectivités territoriales, ces dernières se présentant le plus souvent comme un relais de politiques publiques et comme un soutien à des objectifs industriels nationaux. Enfin, les NTIC possèdent un caractère politique par les possibilités qu'elles offrent de favoriser la démocratie locale. C'est du moins l'objectif que leur assignent les responsables politiques. Ces trois éléments : la place du pouvoir local, le poids de l'État et la référence à la démocratie constituent les principales caractéristiques de la mise en œuvre, au niveau local, des nouvelles techniques. Très dépendantes les unes des autres, ces caractéristiques ne sont cependant pas du même ordre et ne possèdent pas la même visibilité. La référence à la démocratie locale constitue sans nul doute l'élément majeur, car c'est lui qui permet à ces nouvelles techniques d'acquérir une légitimité dans le champ local. Outre cette spécificité, la référence, sans arrêt réitérée au caractère démocratique des nouvelles techniques, révèle plus généralement une évolution des pratiques politiques locales. Elle indique aussi que la notion de démocratie locale constitue un aspect essentiel du processus d'insertion, au niveau local, des NTIC.

LA DÉMOCRATIE LOCALE, L'INFORMATION
ET LA COMMUNICATION

La mise en œuvre de nouvelles techniques d'information et de communication s'inscrit dans un mouvement qui, en premier lieu, vise le développement de nouvelles formes de relations entre les élus et les administrés. Au cœur de ces transformations réside la naissance de l'information municipale au cours des années soixante-dix.

70 La mise en avant du rôle de l'information, la publication des décisions et la volonté de rendre visibles les enjeux locaux s'insèrent dans une stratégie de publicisation de l'action municipale et de rupture avec le pouvoir notabiliaire précédent, dont la légitimité reposait sur la capacité de négocier en secret et en « circuit fermé » avec l'administration centrale¹. L'image d'une municipalité ouverte, qui pratique la politique de la transparence et qui cherche à faire de la mairie une « maison de verre », se conjugue avec la mise en place de structures de participation, c'est-à-dire de lieu – ou de temps – où chaque « citoyen » doit pouvoir trouver les occasions de prendre la parole et de contribuer à la gestion de la vie locale. L'information est considérée comme une étape dans un processus linéaire, qui va de la connaissance d'un projet à la prise de décision, en passant par la mise en discussion des arguments des uns et des autres.

Le contenu même de l'information est empreint de cet effort de rationalisation : instance d'explication de la politique municipale, elle apparaît également comme un espace de formation de la population à la gestion locale. L'information a valeur pédagogique, elle doit servir à former des citoyens, à les « alphabétiser » en quelque sorte aux enjeux locaux, en leur fournissant l'apprentissage d'une grammaire et d'un vocabulaire.

Le développement de l'information municipale prend donc appui sur la mutation du système de représentation locale ; à une légitimité fondée sur le secret se substitue une légitimité reposant sur la rationalité politique et donc sur la transparence des décisions – telle est la volonté affichée.

Les années soixante-dix assistent donc à l'émergence de l'information municipale et à son développement à partir des objectifs que lui

1. Sur l'histoire de l'information municipale, voir I. Pailliant, *Les Territoires de la communication*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1993.

assigne le pouvoir local : la régularité et la gratuité des publications municipales, l'explication des décisions politiques, la visibilité du pouvoir local. Ces objectifs sont cependant dépendants du contexte informationnel et en particulier de la place qu'occupe la presse quotidienne régionale (PQR) dans le dispositif local d'information. L'essor de l'information municipale est lié à la volonté des nouveaux élus de la vague rose et rouge des années soixante-dix de proposer une lecture des événements différente de celle offerte par la PQR, trop proche du système notabliaire précédent.

L'apparition des nouvelles techniques de l'information et de la communication, au début des années quatre-vingt, reprend des éléments appliqués au journal municipal : la connaissance de la vie municipale et en particulier des dernières décisions, l'accès aux informations administratives. En outre, les NTIC favorisent, dans l'esprit des élus et de certains acteurs locaux, la création d'« espaces » d'expression. Elles impulsent donc une citoyenneté active et renouvellent ses formes précédentes. C'est du moins le raisonnement tenu.

71

Le mandat municipal qui s'étend de 1977 à 1983 est un temps propice à la création d'expérimentations dans le domaine des médias ou des nouvelles techniques. Radios locales, presse associative et « alternative », réseaux câblés, services télématiques voient le jour sous des formes multiples et souvent ponctuelles. Les promoteurs et les acteurs sont divers, élus locaux, responsables associatifs, militants sociaux, habitants d'un quartier, jeunes... Même si ces tentatives sont cantonnées dans des secteurs limités de la société, elles visent toutes la création de nouvelles formes d'information et de communication. Représentants essentiels de l'innovation et porteurs de techniques présentées souvent comme les instruments de la modernité, les médias connaissent un enracinement local grâce à ces expérimentations. Celles-ci cherchent à faire émerger des usages nouveaux des médias traditionnels (c'est le cas pour la contre-information ou les radios locales privées) ou tentent, dans les nouveaux supports (la télématique, le câble), des pratiques innovantes de communication.

Pour ces raisons, c'est localement que sont expérimentés de nouveaux supports d'information et de communication. Il ne s'agit pas alors de faire uniquement de la contre-information, c'est-à-dire de la diffusion militante d'éléments d'information qui ne sont pas pris en compte par les médias traditionnels ; il est question d'expérimenter des techniques et les usages de celles-ci. Plusieurs éléments expliquent le développement des expérimentations médiatiques d'alors : l'appropriation

tion de matériels audiovisuels ou informatiques plus accessibles aux individus, l'évolution de l'idée même de « local », conçu comme un lieu d'innovation sociale et de « convivialité », les exigences nouvelles vis-à-vis des médias de masse. Dans ce dernier cas, le sentiment demeure que l'écoute des médias de masse, et du plus dominant, la télévision, engendre la passivité de l'individu, déstructure les relations familiales et la sociabilité traditionnelle. On cherche donc à favoriser la transformation de l'usager, passif et consommateur, en un acteur de la vie locale et des médias. Les nouvelles techniques qui émergent (télédistribution, vidéo légère) ont la possibilité, croit-on, de lutter contre l'uniformisation, le repliement, la passivité de la vie sociale. Ce sont donc les nouvelles techniques qui sont considérées comme le moteur de ces changements et l'ultime recours contre l'émiettement du corps social. La mise en œuvre de médias alternatifs et communautaires (expériences de télévisions locales, premières émissions de radios locales, presse d'expression...) ainsi que les expérimentations de nouvelles techniques font donc référence pour l'essentiel à deux objectifs : d'une part favoriser la constitution de communautés afin de rétablir le lien social brisé par les évolutions urbaines, d'autre part encourager la prise en charge par les usagers de leurs propres moyens d'information, afin de transformer la passivité de la réception en un comportement actif dans la prise en charge de la réalisation elle-même.

Progressivement, l'innovation médiatique, comme élément du dynamisme local et comme moteur de nouveaux rapports entre les habitants, s'épuise. Les tentatives locales, dans la majorité des cas, vivent dans la précarité et dans une grande fragilité financière, inscrivant l'innovation dans le temps court. L'établissement durable d'une expression locale et, par conséquent, l'amélioration de la vie démocratique par les médias trouvent donc des limites et révèlent combien elles dépendent soit d'un volontarisme public (local et/ou national), qui l'assure de subventions régulières, soit d'un financement privé, les insérant dans ce cas dans une autre logique. Plus généralement, les NTIC mettent en cause la représentation politique traditionnelle et sont porteuses d'une conception spécifique de la démocratie locale.

DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À L'« AGORA ÉLECTRONIQUE »

Contrairement aux expérimentations menées dans le champ des médias, les tentatives, par l'intermédiaire de nouvelles techniques d'information et de communication, de créer de nouveaux rapports entre les usagers d'une part, et entre les citoyens et les élus d'autre part, perdurent dans les années quatre-vingt. Leur progressif maintien, même si le projet originel connaît des évolutions, s'explique par plusieurs facteurs : le lancement par l'État du plan télématique puis du plan câble auxquels participent, à des niveaux divers, les collectivités territoriales, la nécessité pour celles-ci de trouver de nouvelles formes de valorisation de leur action politique, enfin les potentialités propres des nouvelles techniques, dont celle d'interactivité.

73

L'interactivité offre des capacités d'intervention directe des habitants dans le champ décisionnel local. Elle favoriserait ainsi une démocratie directe, au sens fort du terme. La possibilité technique pour un usager de service télématique de déposer un avis dans une rubrique consacrée à une opération future d'aménagement d'un quartier ou de création d'un centre-ville permet à la municipalité d'obtenir directement le point de vue de l'habitant. Est de cette façon exercée une démocratie de participation qui s'oppose ici à une démocratie de délégation. En outre, l'interactivité met en valeur le direct, c'est-à-dire l'instant, l'immédiateté, le moment même où l'action se réalise, sans intermédiaire. Ce direct-là, semblable à celui que connaît la télévision ou la radio, accorde la faculté aux usagers de ces services de poser par exemple une question au maire ou à un adjoint, et d'obtenir rapidement une réponse. De même, le direct correspond à un temps d'échanges entre les différents citoyens qui peuvent ainsi dialoguer « en direct ».

Ainsi l'interactivité se traduit par deux éléments que l'on retrouve d'ailleurs dans nombre de discours de promoteurs de NTIC qui ont cours dans la mise en place des services télématiques municipaux. Les uns insistent sur les possibilités de démocratie directe qu'offriraient les NTIC et donc sur l'effacement des représentants traditionnels, les autres envisagent ces nouvelles techniques comme un moyen de transmission et de circulation de l'information qui restaure, entretient et développe un lien entre les diverses communautés locales.

« Lorsqu'il s'agit du premier courant, c'est la dimension verticale qui est manifestement privilégiée, puisque l'objectif principal est de favoriser la mise en place d'une démocratie directe (le référendum électronique étant le moyen le plus simple) dans laquelle les citoyens, d'une certaine manière, peuvent se passer de leurs représentants (qui sont "au-dessus" d'eux). En revanche, le second courant de réflexion renvoie plus spécialement à la dimension horizontale dans la mesure où, malgré la référence à l'*agora*, l'objectif est de favoriser la circulation des informations beaucoup plus que la participation à des prises de décision politique¹. »

74

L'évocation de l'*agora* athénienne, présente dans les deux cas, demeure toujours constante, sans doute parce qu'elle permet d'ajouter à la dimension politique une dimension spatiale, qui réveille un imaginaire urbain. La référence grecque renvoie en effet à deux conceptions de l'espace. Elle fait allusion tantôt à l'espace comme lieu symbolique de débat, tantôt à l'espace comme lieu de proximité physique et communautaire.

Les NTIC perpétuent donc les thèmes de démocratie locale, de transparence des décisions et de participation des citoyens qui ont eu cours dans les années soixante-dix. Cette continuité se réalise avec d'autant plus de facilité que le terme même de « réseau » induit par lui-même les notions de transparence et, dans le cadre des services télématiques, d'interactivité. Cette continuité révèle pourtant une certaine ambiguïté. La mise en place de services télématiques et de réseaux câblés contribue à la fois à vivifier cette notion large et floue de démocratie locale et à en épuiser les modalités.

En effet, dans les années quatre-vingt, la référence à la démocratie locale semble un passage obligé dans la création de toute nouvelle technique, mais en même temps cette référence marque un affaiblissement des formes liées à la démocratie locale. La technique donne ainsi le sentiment qu'elle englobe et qu'elle embrasse, du fait même de sa présence et de ses potentialités, une formule ou un slogan qui va en s'épuisant. Ces supports techniques sont d'autant plus investis de discours porteurs d'espoir que les moyens humains, qui permettent l'exercice de la démocratie locale (les commissions municipales ouvertes aux représentants associatifs, les diverses actions de participation), tournent à vide et rencontrent des difficultés dans leur mise en œuvre. Ainsi s'opèrent un déplacement, de la place publique à l'« *agora* électronique », de l'inter-

1. R. Bautier, « La télé démocratie », *Le Bulletin du Certeic*, n° 12, 1991, p. 69-80.

pellation directe à l'interactivité, et la substitution de lieux matériels à des « territoires immatériels ». Les NTIC donnent aussi la possibilité à la notion de démocratie de perdurer en se modernisant et de se trouver un nouveau souffle. Il n'est donc pas indifférent que ces services télématiques soient nés dans des mairies de gauche, marquées par la forte prégnance des thèmes de la concertation et de la participation. Les services télématiques municipaux et leur dimension, même minime, de communication apparaissent comme un moyen de faire perdurer un idéal et ce qui est annoncé comme une conduite d'action politique. La modernité communicationnelle est suffisamment forte, ancrée dans les discours et les modes de pensée de l'époque, pour assurer cette activation, se suffire à elle-même, et faire l'économie d'une réflexion plus profonde sur le pouvoir.

75

ESPACE PUBLIC LOCAL OU GESTION DE LA SOCIÉTÉ ?

La mise en œuvre de nouvelles techniques contribue à l'effacement des modalités traditionnelles d'expression de la démocratie, ou du moins signale aussi l'impossibilité des pouvoirs locaux à se doter d'une réflexion générale et d'une remise en cause de leurs pratiques et met fin, d'une certaine façon, à la recherche de formes nouvelles d'exercice du pouvoir. Les NTIC ont, certes, réactivé la notion de démocratie locale mais, en même temps, en lui attribuant de fortes potentialités, elles favorisent la disparition des anciennes procédures de consultation. A tout le moins, elles accélèrent leur obsolescence, sans engendrer à leur place de nouvelles opérations.

L'exemple que fournissent les associations illustre la déstabilisation des fonctions et des institutions représentatives à laquelle contribuent les NTIC. Les services télématiques municipaux reprennent en effet la situation que connaissent les associations dans le journal municipal et l'amplifient. La revendication d'une démocratie locale, dans les années soixante-dix, trouve une partie de sa concrétisation dans l'accès pour les associations à des moyens d'information. Ainsi de nombreux journaux municipaux créent des rubriques intitulées « la parole aux associations », espaces ouverts essentiellement à la présentation des activités associatives. Les NTIC accentuent ce phénomène en conduisant les associations à n'apparaître que sous la forme de prestataires de services et non pas dans ce qui constitue leurs autres composantes : la constitution d'un lien et la formation aux règles du jeu social. Les services municipaux offrent à l'utilisateur qui les consulte une palette d'« informa-

tions-service », c'est-à-dire de données brutes, précises et réactualisées sur les diverses activités proposées localement.

Les supports municipaux se sont donc ouverts à d'autres acteurs. La présence dans le journal municipal, comme dans les NTIC, des acteurs sociaux locaux, et des associations surtout, est le signe de la visibilité¹ sociale qu'elles ont progressivement acquise dans le champ local. Les associations sont donc apparues dans « la sphère publique du débat », lors de la mise en œuvre des diverses instances de participation. Leur venue dans cette sphère conduit à leur institutionnalisation dans la « scène d'apparition » que constituent les supports municipaux, pour reprendre les expressions de Louis Quéré.

76

« La notion d'espace public comporte deux idées essentielles : celle d'une sphère publique de libre expression, de communication et de discussion, cette sphère constituant une instance médiatrice entre la société civile et l'État, entre les citoyens et le pouvoir politico-administratif ; celle d'une scène publique, c'est-à-dire d'une scène d'apparition, où accèdent à la visibilité publique aussi bien des acteurs et des actions que des événements et des problèmes sociaux². »

La scène publique d'apparition est donc distincte de la sphère publique de débat et c'est au moment où les associations prennent place dans la scène publique d'apparition qu'elles semblent se retirer de la sphère publique du débat. Ainsi l'accès généralisé à l'information et à la communication favorise une visibilité publique des institutions locales, mais laisse place à une juxtaposition des paroles plus qu'à leur confrontation. Les NTIC offrent ici une manière d'illustrer un phénomène plus généralisé dans nos sociétés médiatisées, en posant la délicate question de l'articulation entre la médiation technique et la médiation sociale.

Les NTIC reflètent aussi les mutations du système local de représentation. Ce ne sont pas simplement les corps intermédiaires qui sont affectés par l'apparition des NTIC, ce sont plus généralement les relations entre les élus et les « citoyens ».

Nous l'avons dit, l'« *agora* électronique » se situe dans le prolongement des années soixante-dix, pendant lesquelles les expérimentations

1. Sur cet aspect, voir I. Pailliant, *Note de présentation des travaux* en vue de l'habilitation à diriger les recherches en sciences de l'information et de la communication, université Stendhal, décembre 1994, 110 p.

2. L. Quéré, « L'espace public : de la théorie politique à la méta-théorie sociologique », *Quaderni*, n° 18, automne 1992, p. 77.

locales et les multiples opérations de concertation ont créé d'intenses bouillonnements sociaux : ces derniers engendrant fatigue, lassitude, lenteur dans l'exercice du pouvoir. Les nouvelles techniques de communication perpétuent l'intention participative des élus mais lui ôtent son caractère direct et agressif. Elles conjuguent la démocratie sans la véhémence des passions, l'expression politique sans l'agression. La médiation technique amortit non pas les oppositions mais la virulence de leur présentation dans l'espace public local. Les NTIC illustreraient ainsi l'analyse de Norbert Elias qui, dans son étude sur « les modifications de l'agressivité », montre « l'interdépendance étroite entre structures sociales et émotionnelles¹ ». Ainsi l'idée d'une pacification des mœurs et de « la violence maîtrisée² » convient au monde politique local, en particulier parce que l'une des caractéristiques du contexte local est sa difficulté à vivre l'affrontement et le conflit. Ainsi convient-il de savoir

77

« en quoi la médiation technique, par les procédures de communication qu'elle comporte, contribue au contrôle des affects [...]. L'accessibilité technique généralisée apporte la ville à domicile, c'est-à-dire potentiellement, l'intrusion de l'étranger dans le privé ; mais elle comporte aussi la possibilité d'en contrôler la dérive, en reportant sur les procédures techniques la définition et le respect des contrats de communication qui définissent le statut social de l'échange³ ».

De cette approche, deux enseignements majeurs émergent. Le premier insiste sur le rôle des pouvoirs locaux dans l'organisation des « paroles » locales. Les nouvelles techniques révèlent bien que ce sont les pouvoirs locaux qui instaurent les règles de publicisation des activités des divers acteurs sociaux locaux. La fonction organisatrice de la collectivité locale, en définissant les critères de présentation des organismes sur les supports municipaux, rétablit et valorise la centralité du pouvoir local.

Le deuxième enseignement porte sur « la technicisation de la relation » que met en évidence Pierre Chambat. Les NTIC, plus que d'autres supports, mettent en évidence le recours pour l'usager à des compétences techniques spécifiques : il s'agit de s'approprier un nouvel outil qui dispose de sa propre rationalité et de maîtriser les procédures

1. N. Elias, *La Civilisation des mœurs*, Paris, Calmann-Lévy, 1973, p. 293.

2. N. Elias, E. Dunning, *Sport et Civilisation. La violence maîtrisée*, Paris, Fayard, 1994.

3. P. Chambat, « Les écrans de la civilité », *Culture technique*, n° 24, février 1992, p. 147.

de consultation et d'écriture que son utilisation exige. Mais cette compétence ne se situe pas seulement dans la connaissance d'une technique d'information et de communication, elle se double d'une maîtrise des opérations de participation aux projets municipaux. Ainsi le processus d'intervention des habitants dans la vie de la cité, pour reprendre une expression traditionnelle, se heurte-t-il à une situation que mettent particulièrement bien en lumière les NTIC : l'exigence de compétences et, en conséquence, les phénomènes d'exclusion qui en résultent.

78 La notion de démocratie locale demeure donc étroitement liée à la création de supports municipaux d'information et de communication. Elle a, en grande partie, permis leur reconnaissance, puis leur institutionnalisation. Les nouvelles techniques se sont présentées, par la suite, comme des instruments permettant de réactualiser et de moderniser les anciennes procédures de participation. Cependant, leurs spécificités (et en particulier le fait que leurs usages soient restrictifs) tendent à prouver que la référence à la démocratie locale vise autant à démocratiser l'accès des usagers aux NTIC qu'à agir sur les procédures de consultation. Ainsi la référence à la démocratie locale se présente comme une manière d'attribuer un « sens » à une nouvelle technique pour en faciliter son acceptation sociale. Du coup, les nouvelles techniques n'annoncent pas toujours une démocratisation de la vie locale mais signifient plus généralement la mise en œuvre d'une nouvelle régulation des rapports sociaux locaux.

R É S U M É

Les nouvelles techniques d'information et de communication trouvent leur légitimité dans le champ local par leur référence à la démocratie locale. Cette référence ne peut se comprendre que si on la rattache aux origines de l'information municipale. Les NTIC prolongent les opérations de concertation et de participation des années soixante-dix : elles apportent cependant par leurs capacités techniques un éclairage spécifique à la notion de démocratie, en mettant en valeur une « technicisation de la relation politique ».