



Avec le soutien du Groupe La Poste



Les collectivités numériques vues par leurs agents

Synthèse des résultats

3 février 2013

Contacts :
Maryse Carmes
carmes@grico.fr
0687407511

Cadre général

Les collectivités sont confrontées à divers enjeux organisationnels liés à l'intégration continue des TIC dans les pratiques professionnelles. De plus, alors que les projets « d'e-administration succèdent aux projets d'e-administration » et que s'expriment avec force les mots d'ordre de « dématérialisation », « transversalité », « empowerment citoyen », on voit se négocier un changement de paradigme de la communication publique, de nouveaux rapports aux citoyens, aux usagers. Mais, toutes ces transformations sont inégalement envisagées du point de vue des pratiques, des conditions de travail, du management au sein des administrations, et plus globalement, selon la perspective d'une innovation organisationnelle.

A partir des réponses des agents et des entretiens auprès des responsables TIC, l'enquête décrit un certain nombre de tendances caractérisant l'ensemble de l'agencement numérique organisationnel. Pour une part des agents¹, celui-ci constitue le milieu à partir duquel se recomposent les relations à leurs collègues, à leurs directions et aux autres services, aux autres collectivités, aux partenaires, aux usagers, aux ressources informationnelles et documentaires internes et externes. Ces interactions et cette mise en connectivité tracent le territoire à partir duquel, pour reprendre la perspective de B. Latour, se négocient de nouveaux modes d'associations, d'attachements (les territoires sont fabriqués des liens et des flux qui les traversent), des « modes existentiels » au travail. Cette « territorialisation numérique » s'élabore, s'habite et s'actualise selon des politiques d'interfaces particulières (permettant les navigations entre territoires, réglant leurs emboîtements et associations), selon les régimes de connectivité décidés, selon les économies politiques prévalant dans l'organisation (managériales, réglementaires, techniques).

Si les agents reconnaissent diverses opportunités et gains professionnels liés au numérique, plusieurs problématiques méritent néanmoins d'être interrogées.

Ces phénomènes s'expriment selon trois orientations principales :

- Les dimensions managériales et organisationnelles (partie 1)
- L'e-administration, les relations aux usagers et aux partenaires (partie 2)
- L'action politique et le numérique (partie 3)

Construction du corpus d'enquête : légitimation et limites

Cette synthèse présente les principaux résultats d'une enquête menée de juin à décembre 2012 auprès de 1300 agents (dotés, dans leur travail, d'un poste informatique connecté, au moins, à une messagerie) ainsi qu'auprès des responsables TIC de 14 collectivités² et organisations territoriales dont un syndicat informatique (réunissant de nombreuses petites communes) : Conseil Régional Rhone-Alpes, Conseil Régional Bretagne, Conseil Général du Gard, Conseil Général du Finistère, Conseil Général de La Loire Atlantique, Conseil Général de la Manche, Syndicat Informatique du Département Charente-Maritime, Ville d'Angers et Angers Métropole, Ville de Rennes et Rennes Métropole, Ville de la Rochelle, Ville de Meylan, Ville d'Asnières sur Seine, Ville de Lamballe/Lamballe Communauté/Centre intercommunal d'action sociale, Communauté de Communes de Montesquieu.

Les entretiens de groupes et les centaines de commentaires rédigés par les agents permettent d'éclairer de manière significative les tendances quantitatives et de dépasser, pour partie, les limites des enquêtes par questionnaires (les énoncés générales, la posture critique dominante dans un recueil de commentaires et les directions imposées par le questionnaire). Ce travail appelle des prolongements et des mises en perspectives à partir, notamment, d'approches ethnographiques poussées.

¹ Pour la plupart ici, les agents de petites mairies (secrétaires) ne sont pas équipés en Intranet, mais peuvent avoir accès à une messagerie et à Internet. Dans les autres collectivités, on trouve des portails intranet, des extranets, etc. Le cas des salariés non connectés n'est pas traité dans cette enquête mais a été examiné par le Grico sur des terrains divers, selon des approches ethnographiques.

² Méthodologie : enquête en ligne, auto-administrée, laissant une large place à l'expression des agents et travail de groupe réunissant les responsables TIC de chaque collectivité.

Partie 1

Dimensions managériales et organisationnelles

1- Le numérique catalyseur de tensions organisationnelles

Les TIC s'inscrivent dans un environnement général du travail qui, pour les agents des collectivités, est marqué d'une certaine incertitude (devenir des réformes territoriales, contraintes budgétaires), par une accélération et une contraction temporelles, et pour certains, par des normes managériales encore très « conservatrices ». Les problématiques les plus saillantes (associées directement ou indirectement au numérique) témoignent du caractère multivalent du déploiement des dispositifs TIC. Il convient ici, non pas de généraliser ce constat, mais de présenter un ensemble d'indicateurs et de tensions qui peuvent s'exprimer.

- Le sentiment d'autonomie et de responsabilisation dans le travail prédomine mais, simultanément, les systèmes d'information peuvent nourrir une perception de pression croissante et parfois être pensés comme des outils de surveillance par destination.

- D'une manière générale, certaines collectivités constatent une dégradation du climat du social. Sont notamment convoquées des problématiques liées à la ré-organisation des pratiques et des processus informatisés, aux apprentissages et compétences.

- L'emprise d'une chronocratie dévorante semble surtout s'imposer dans la population des catégories A : les 2/3 indiquent « être sous la pression du temps » et une part importante associe cette contrainte à la gestion de l'information. Ces perceptions concernent également plus de la moitié des catégories B et C connectées.

- La messagerie est emblématique de cet environnement de travail fait de flux informationnels continus, sans aucune visibilité des priorités dans les messages (« tout est marqué urgent »). Parfois, elle représente aussi une astreinte induite à travailler hors temps de travail. S'exprime là un paradoxe de la connectivité : les agents des catégories A sont aussi ceux qui sont le plus enclin à consulter leurs messages à partir du domicile ou lors des congés, ou encore quand ils en sont dotés, à partir de leur téléphone mobile.

- Au cœur de l'agencement des rapports de vitesse et de lenteur, d'une économie de l'attention, des sphères privées et professionnelles, cette extension des lieux du travail est clairement refusée par certains. Par-contre, la mise en œuvre de politiques destinées au développement du télétravail organisé est fortement attendue.

- Enfin, près de 6 agents sur 10 considèrent que l'organisation interne a gagné en efficacité (12% d'indécis) grâce aux TIC. Mais, cette évolution est relativement moins perçue dans les collectivités de plus de 500 agents, les Cat.A se montrant aussi les moins enthousiastes. De même, un certain scepticisme demeure quant au lien entre TIC et optimisation du budget de la collectivité : un peu moins de la moitié considère que les TIC favorisent des gains financiers et surtout, on note beaucoup d'indécis (31%). Si cette corrélation est *de facto* établie de manière assez incertaine et variable selon les secteurs des organisations et selon les métiers occupés, ce constat interroge néanmoins la construction des politiques numériques menées par les collectivités, la construction d'une légitimité partagée quant aux projets mis en œuvre et est, sans nul doute, à considérer dans le cadre du déploiement de l'e-administration.

2- Un renforcement des enjeux socio-cognitifs

Répondant à une exigence de « décloisonnement » entre services, l'impératif d'une circulation des ressources contre les routines hiérarchisées de gestion de l'information s'est imposé : ont été adoptés des principes de publication décentralisée (ingénierie distribuée de la communication et de l'information internes adossée à des réseaux de « contributeurs »), de management par projets, et les processus d'information ont gagné en efficience (multi-diffusion rapide, dotation étendue en messageries professionnelles, intranets accessibles du domicile). De même, 2/3 des agents considèrent que les échanges avec les collègues ont été plutôt facilités avec les TIC (tout en rappelant le nécessaire équilibre à maintenir entre oralité et interactions électroniques).

Toutefois, la « transversalité » organisationnelle peine à s'incarner dans la quotidienneté des pratiques et dans les interfaces de travail : l'exploitation documentaire s'effectue encore massivement à partir des serveurs de fichiers, des répertoires cloisonnés, des indexations locales ; les moteurs de recherche soulèvent des critiques fréquentes ; la politique documentaire associée met en tension les zones de « confidentialité » (gestion des droits, règles de partage des ressources à négocier).

Les politiques d'interfaces à partir desquelles se définissent les modes de territorialisations (les liens qui partent et convergent vers des individus, des services, des entités, des documents ; les modes de navigation entre localités hétérogènes – équipes, directions, partenaires, ressources externes) sont appelés, selon les agents, à se transformer. Traversée d'un nouveau régime de connectivité et de visibilité, cette « sémio-politique » s'exprime notamment dans le désir d'un modèle de socialisation et de coopération professionnelle s'appuyant (si l'on prend au pied de la lettre sur ce que les agents énoncent) sur des principes de :

- de libres interactions (hors intervention des hiérarchies) entre collègues choisis,
- de création d'annuaires enrichis (identification des domaines métiers et compétences des agents, intégration d'organismes externes),
- de classifications collectives (indexations bottom-up) au sein d'espaces dédiés (notamment à des micro-communautés),
- de gestion autonome du degré de visibilité et des frontières de ces réseaux / groupes, éventuellement non indexés par un moteur de recherche.

Et ce, à des fins premières d'échanges de pratiques, d'expériences, de conseils.

Le modèle « réseau social » ici attendu n'est pas celui de « Facebook », y compris chez les plus jeunes et chez les agents utilisateurs des réseaux sociaux (45% des agents de l'enquête sont inscrits dans les réseaux sociaux numériques) : ce dernier est en effet associé à une perte de maîtrise sur la visibilité et l'exploitation des données individuelles, sur les réseaux informels de collègues. Ces derniers constituent un « capital social » que tous ne souhaitent pas partager et rendre accessible (il se présente également comme un capital « stratégique » pour les individus).

De même, et cela n'est pas sans lien avec les transformations organisationnelles décrites ci-avant, la question des compétences et de la formation aux TIC devrait dépasser le seul volet instrumental (trop souvent le seul privilégié), pour concevoir des dispositifs capables d'envisager ensemble les divers volets de compétences (instrumentales, cognitives, comportementales), la conception de fonctionnalités et d'interfaces novatrices, le développement des cultures numériques, l'explicitation et l'évolution des pratiques managériales et des processus collectifs de travail.

3. Les droits d'usages d'internet et la sécurité des données

Dans l'enquête, tous les agents répondants de l'étude ont accès à un internet au travail. Mais, d'une collectivité à l'autre, la « doctrine » peut être très différente. Très lié aux cultures managériales et aux représentations associées à ces pratiques, ce droit oscille entre une perspective libérale et une posture restrictive reposant sur des arguments sécuritaires, managériaux, techniques voire financiers. Le cas le plus courant est un accès à une liste de sites sélectionnés ou filtrés : 56% des agents connectés sont

dans cette situation. 37% ont accès à tout sans restriction et 11% ont aussi accès aux réseaux sociaux du web.

Les sites le plus souvent interdits sont ceux imposés par les règles juridiques, mais aussi les réseaux sociaux, les sites de streaming, les achats en ligne, les paris sportifs, les blogs etc. Assez souvent, les droits s'étendent à mesure que l'on gravit l'échelle des hiérarchies.

Le numérique étant présenté comme condition du développement des territoires et des organisations, le régime de connectivité focalise un ensemble de demandes de cohérence stratégique et de revendications professionnelles.

Pour les accès à Internet, on observe une remise en cause de la pré-détermination des « besoins web » à partir des droits et des listes de sites autorisés ne prenant pas en compte la diversité des situations de travail, de leurs contraintes et de l'évolution permanente des ressources web etc. Plusieurs d'entre eux décrivent des exigences métiers nécessitant une révision des filtres d'accès et ils appartiennent à divers services (et pas seulement à la direction communication). Certains soulignent la contrainte d'une consultation à partir du domicile. Est ainsi donné l'exemple des agents de la Protection Maternelle et Infantile (PMI) qui ne peuvent consulter au travail les sites comportant le mot « sexe » alors qu'ils sont amenés à travailler sur la contraception.

En ce qui concerne *l'usage des réseaux sociaux* certains réclament une ouverture permettant d'échanger via ces dispositifs avec d'autres entités, des partenaires, des fournisseurs, des habitants etc. (voir partie 2). On attend que la légitimité d'un usage privé (lors des pauses par exemple) soit reconnue et plusieurs collectivités ont adopté, en la matière, des politiques plus souples (plages horaires du midi ou du soir, évolutions des chartes informatiques etc.). Selon la déclaration des agents (il conviendrait de procéder à une analyse des usages réels exploitant les données informatiques), les pratiques socio-numériques (participer ou publier des informations sur Facebook, Viadeo, LinkedIn, participer à des forums de discussions etc.) sont peu effectuées à partir du travail (9%) et du domicile, cela concerne 39% des agents. Au global, 45% des agents sont utilisateurs des réseaux sociaux numériques et cela semble suivre la tendance nationale³.

En matière de *sécurité informatique et des données*, la légitimité des règles mises en place (quand elles sont connues) relève d'une perception relativement vague, d'où une indécision assez forte sur les risques encourus par l'agent et par la collectivité ainsi que sur la pertinence des normes comportementales ou des technologies mises en œuvre.

Seule la moitié des agents pense que les données sensibles de la collectivité et ses fichiers sont très bien sécurisés, et 4 agents sur 10 sont indécis sur le sujet. De même, en ce qui concerne les échanges via internet entre la collectivité et ses usagers, la moitié déclarent ne pas avoir d'avis arrêté sur le sujet et 35% pensent que ces échanges sont relativement bien sécurisés (ici, on note une tendance à la sur-représentation des cat A dans les avis négatifs quand les cat.C pourraient avoir davantage confiance). Il conviendrait de mettre en parallèle le niveau de confiance général accordé aux échanges de données sur internet, mais on peut d'ores et déjà indiquer que les projets de développement de l'e-administration (l'adhésion à de telles démarches) ne peuvent faire l'économie d'une information exhaustive des agents sur le sujet.

Avec les usagers, l'interaction directe par messagerie est impossible pour certaines catégories d'agents et selon ces derniers, cela empêche la réactivité nécessaire au traitement des dossiers. Un mail constituant un commencement de preuve (d'où la réticence possible de certaines hiérarchies), ici se pose la question des contraintes juridiques et de l'évolution du modèle de responsabilisation des agents.

³ Selon le rapport du Crédoc de 2012, 42% des 12 ans et plus sont désormais sur Facebook, Myspace et autre Linked in, mais la probabilité d'être membre d'un réseau social dépend étroitement de l'âge de la personne : huit adolescents sur dix fréquentent ce type de réseau (en un an, baisse de 5 points), contre 22% des 40 ans et plus. Sont inscrits : 46% des diplômés de l'enseignement supérieur. 49% des cadres supérieurs, 44% des professions intermédiaires, 59% des employés.

Par ailleurs, les expériences des responsables TIC montrent que l'attribution de messagerie relève aujourd'hui d'un processus d'identification professionnelle : elle constitue selon eux un signe de reconnaissance et d'appartenance. Peu importe qu'elle soit fréquemment utilisée ou non dans le cadre des missions de l'agent. En tout état de cause, elle constitue aussi un moyen de diffusion des messages importants de la DRH, de la communication interne etc.

4. L'évolution de l'espace numérique organisationnel et de l'intranet

2/3 des agents de cette enquête (des agents connectés) conçoivent l'intranet comme un passage obligé pour travailler. Les applications « Intranet » les plus citées restent en premier lieu liées aux fonctions de recherche (l'annuaire, l'organigramme, le moteur de recherche, la gestion des documents...). Spontanément, ils indiquent aussi d'autres domaines d'intérêt : les informations RH, les actus de la collectivité, les petites annonces, les applications métiers, les cartographies/SIG. Les agendas partagés (consultation des réunions d'autres agents) sont également très utilisés.

Mais aujourd'hui, c'est un espace qui contribue peu à l'enrichissement de l'expression directe des agents. Et cela, pour près de la moitié des agents (11% d'indécis). En la matière, le modèle de participation et d'expression collectives est loin d'être homogène dans toutes les collectivités : certaines ont mis en œuvre des forums ou des blogs thématiques, une possibilité de commentaires associés aux pages intranets, etc. Il s'agit non seulement de convaincre les directions de l'opportunité que constitue la création de débats ouverts, mais aussi de favoriser des leviers pour optimiser cette participation : choisir les temporalités (discussions ponctuelles ou permanentes), les thèmes bien sûr, mais encore, l'agencement de la discussion qui peut reposer sur de la modération *a posteriori*, ou encore sur des contributions anonymes qui favoriseraient « une levée des peurs ». La question de l'enrichissement du dialogue interne et de ses modalités numériques reste donc ouverte.

En synthèse, selon les agents, l'espace numérique organisationnel devraient évoluer en présentant les caractéristiques suivantes :



Partie 2

E-administration, relations aux usagers et aux partenaires

1. Un processus d'intéressement à peine initié

La valeur ajoutée liée à la mise en œuvre (ou à la création future) d'applications ou de services informationnels sur le site internet, au développement de l'administration électronique, est globalement admise. Mais, nombreux sont ceux qui, en la matière, se situent dans une position d'indécision ou de méconnaissance⁴ de ce qui est déjà réalisé par leur collectivité : même si l'agent réside sur le territoire géré par celle-ci, et dans le cas où il l'aurait déjà consulté (situation majoritaire), il connaît peu ou n'utilise pas du tout son site internet. Moins de 20% des agents sont capables de citer au moins une fonctionnalité utilisée.

Pour autant, les agents ne se détournent pas des services de l'administration électronique : 70% déclarent leurs impôts en ligne (tendance qui semble supérieure aux données nationales)⁵ et 76% effectuent des démarches administratives en ligne (sur le site de service-public.fr, sites d'autres collectivités...)⁶.

D'une manière générale, l'action publique en matière d'administration numérique, les ambitions portées, ainsi que la communication politique ou encore le soutien au déploiement de dispositifs d'interaction citoyenne, peinent à dépasser le cercle restreint des experts et intervenants directs de ces projets. Le cas de l'Open Data est, à ce titre, très représentatif (voir partie 3). Ce découplage entre « l'administration » et l'action publique / politique peut-il être expliqué par le manque de dispositifs d'information, d'explicitation, de consultation, sur les stratégies numériques et leurs enjeux ?

En effet, les responsables TIC indiquent l'absence de consultations élargies sur le sujet. Mais, ils précisent aussi que seules les directions ayant demandé la conception d'espaces ou de fonctionnalités internet ou extranet, ou celles étant directement impactées par un processus. L'évolution du site internet ou des dispositifs d'e-administration s'effectuerait sans véritables communications et collaborations entre toutes les directions.

Les responsables s'interrogent donc sur le désintérêt supposé des agents, l'absence de propositions et d'idées de leur part. Il y aurait ici la marque d'un cloisonnement persistant, héritage de routines structurelles et politiques, ne favorisant pas l'expression de suggestions hors du périmètre de responsabilités d'une direction (« si je ne suis pas à la direction transport, je ne vais pas proposer une évolution sur le site internet dans le domaine du transport public »). Or, la pratique professionnelle de nombreux agents se trouve directement impactée par les dispositifs d'e-administration : gestion des données et documents, transformation des processus de travail, modes d'interactions différents avec les usagers, contraintes liées à la sécurité de l'information... Et plus globalement, c'est la volonté d'une démarche collective qui semble absente.

⁴ Au sein de votre collectivité, estimez-vous être suffisamment informé et formé sur les projets et services internet en faveur des usagers ? La moitié des agents se disent informés mais cela reste un axe à enrichir. De plus, près d'un tiers ne sont pas du tout informés ou formés. 14% « tout à fait » bien informés avec ici des cat.A privilégiées (sur-représentation + 8 points) et des Cat.B sous-représentées (-9 points). Pas de différences en fonction de l'âge.

⁵ *Crédoc 2012* : 33% des Français (36% des 18 ans et plus) font leur déclaration d'impôt sur le web. La télé-déclaration aurait ainsi séduit près d'un million de personnes en plus par rapport à 2011. Cela concerne : 57% des 25-39 ans ; 41% des 40-59 ans ; 22% des 60-69 ans. 42% des diplômés du Bac et 57% des diplômés du supérieur ; 37% des revenus entre 2300 et 3100 euros/mois contre 51% pour les revenus supérieurs à 3100 euros – Dans l'enquête : écart de 20 points entre les 25-34 ans et les +54 ans (respectivement 79% et 59% d'utilisateurs) ; écarts entre cat. A, B et C (respectivement 79%, 69% et 65%)

⁶ *Crédoc 2012* : 36% des enquêtés (internauts et non internauts compris) font des demandes de documents administratifs grâce à internet (pièce d'état civil, extrait de casier judiciaire, etc.). Ils effectuent une demande de documents administratifs : les cadres (61%), les plus diplômés (59%) et ceux qui disposent des revenus les plus élevés (53%) sont les plus concernés. 56% des 25-39 ans ont demandé un document administratif via le web (+ 5 points en un an). – Dans l'enquête, la différence entre catégories est peu significative.

2. Les services en ligne et la relation aux habitants

En matière de services numériques proposés aux habitants, une partie importante des agents est relativement indécise sur ce qu'il faut mettre en œuvre. Sans surprise, les agents des petites collectivités apparaissent les plus demandeurs vis à vis de la création de services en ligne. En premier lieu (pour près de la moitié de ces agents), les fonctionnalités considérées comme nécessaires (si non créées) concernent⁷ : les demandes d'actes d'état civil, le changement d'adresse, les abonnements à des alertes mails ou SMS, les accès aux archives de la collectivité.

En second lieu (entre 30 et 40 % des agents) sont attendus les services suivants : inscription en ligne dans les établissements scolaires, inscription ou règlement en ligne de la cantine, outils de co-voiturage, informations sur le trafic et les transports ou les travaux, les services d'information sur la pollution, la consommation d'électricité, l'inscription sur les listes électorales, la mise en place de bornes d'accès wifi, un compte personnel du citoyen, de l'administré, le développement de services mobiles.

Dans les autres types de collectivités, une faible proportion d'agents exprime des propositions. Celles-ci concernent en majeur : les abonnements et achats en ligne de titres de transport, les services d'alertes et de suivi pollution ou de consommation d'électricité, la mise en œuvre de bornes wifi, le développement des accès publics à Internet, les archives de la collectivité consultables en ligne, les services liés à la jeunesse, la scolarité ou l'enfance, la demande d'aide ménagère, les repas sénior, l'aide au logement, l'inscription sur les listes électorales.

Pour près de 8 agents sur 10 (11% d'indécis), les TIC constituent un gain de temps par rapport au traitement des demandes des usagers, mais des réserves sont émises dans les commentaires en matière de gains qualitatifs pour la relation aux habitants ou pour l'efficacité de certains traitements.

Ce que pointent les commentaires permet de mettre en évidence des avis assez partagés sur la dématérialisation des procédures et une distinction entre processus. Il s'agirait de dissocier ce qui relève des processus internes permettant une plus grande efficacité dans l'organisation du travail, des procédures administratives simplifiées pour les habitants, des processus nécessitant de maintenir un lien étroit et un contact avec l'utilisateur. Selon le cas, les opportunités et les contraintes diffèrent.

Ainsi, certains réclament la dématérialisation totale des demandes de subventions, du circuit de vote. Pour l'interne, ils peuvent également insister sur la nécessité de déployer la signature électronique, la dématérialisation des parapheurs, la suppression de l'impression des rapports AP/CP, et la fin des doubles actions (numérisation d'une procédure et impression papier en doublon).

D'autres, appellent à une réflexion urgente sur le juste équilibre entre processus numériques et interactions orales, à une prise en compte des inégalités persistant au sein d'une partie de la population. Ils insistent ici sur les situations particulières à prendre en compte : fracture économique, pas d'accès aux TIC, manques de compétences des interlocuteurs... L'investissement dans l'accompagnement des usagers et dans le traitement des problématiques d'exclusion est, selon ces agents, requis. Si sur dix ans, on constate que les inégalités en matière d'accès aux TIC se sont réduites de façon conséquente⁸, il apparaît que pour chacun des territoires, une analyse statistique approfondie de la population non connectée à Internet et plus globalement des usages numériques, soit incontournable.

⁷ Liste proposée dans le questionnaire

⁸ *Crédoc, 2012* : le niveau des inégalités a été divisé par deux pour l'ordinateur, par 2,4 pour le téléphone mobile, et par 2,6 pour l'accès à internet à domicile

3. Les relations aux autres usagers, collectivités et partenaires

Les répondants à l'enquête sont pour une grande part en relation avec d'autres collectivités (80% des cas), des services de l'Etat (64%), des établissements scolaires (40%), des entreprises ou associations (respectivement, 51% et 61%) ou avec d'autres organismes (53%).⁹ Pour ces interactions (échanges de documents, procédures, données), en dehors de la messagerie largement utilisée, moins de la moitié bénéficie de dispositifs de dématérialisation, près d'un tiers utilisent un site internet et moins de 25% un site extranet ou intranet.

Néanmoins, en dehors des grandes collectivités, les agents expriment peu de demandes d'évolutions. Et parmi les dispositifs attendus en matière d'interactions avec les partenaires, l'enrichissement de l'annuaire interne par les coordonnées de ces contacts externes (collectivités, organismes de l'Etat) est plébiscité par 2/3 des agents.

En matière de coordination et mutualisation entre collectivités, il existe une forte disparité dans la perception des agents et cela s'exprime assez fortement selon la taille de la collectivité : une évolution favorable est davantage constatée dans les petites communes ; les responsables TIC indiquent de leur côté, qu'en dehors des réseaux informels, les échanges d'informations ou la mutualisation de dispositifs entre collectivités sont loin d'être systématiques.

⁹ Seuls 9% des répondants n'ont pas de contacts avec ces interlocuteurs. Ce type d'interactions est rencontré quel que soit le statut de l'agent : 95% des catégories A, 92% des cat.B et 88% des C ayant répondu à l'enquête.

Partie 3

L'action politique et le numérique

1. La vie politique et l'expression citoyenne sur Internet

Une centaine d'agents (moins de 8%) seulement a indiqué des exemples de consultation de contenus ou de sites dédiés à l'expression citoyenne ou à la vie politique, comme les vidéos des séances du conseil (sur le site internet et/ou l'intranet), les délibérations, des réseaux sociaux sur lesquels la collectivité peut développer une stratégie de communication.

Moins marquée pour la publication des délibérations, l'indécision caractérise les avis sur la nécessité d'enrichir la communication politique par la mise en ligne des vidéos de séances (une majorité d'avis négatifs dans les petites communes), la conception des forums élus/citoyens, ou la mise en œuvre d'une communication de la collectivité dans les réseaux sociaux.

Selon les responsables TIC, la mise en ligne des vidéos de séances répond davantage à un objectif de communication politique (symbole de transparence démocratique) qu'à une demande d'accès : à l'échelle d'un conseil régional, cela représente en moyenne 350 consultations uniques provenant de l'interne, et entre 200 et 400 consultations sur le site internet. En effet, une séance de conseil peut être très longue et pendant celle-ci, l'intérêt du débat, très variable. Cela peut constituer un frein à la consultation que certaines collectivités vont traiter en effectuant des montages *a posteriori* par séquences et indexation thématique.

En ce qui concerne la communication de la collectivité sur les réseaux sociaux numériques, les agents de petites collectivités se distinguent par leur scepticisme en la matière : la moitié considèrent, lorsqu'elle n'est pas déjà réalisée, que la communication sur les RSN présente peu d'intérêt (seuls 20% de ces agents sont favorables à cette mise en œuvre, et le reste est sans avis).

Pour les autres types de collectivités : la moitié est sans avis et l'autre part se partage entre un avis positif pour ce type de communication et l'idée que cela n'est pas nécessaire.

De plus, la création par la collectivité (ou le soutien) à la création d'espaces d'interactions entre citoyens, habitants (blogs, wikis, réseau social d'entraide etc.) ne s'accompagne pas non plus de positions tranchées. En dehors de la minorité des agents pour lesquels ce type d'action serait déjà réalisée (12% des enquêtés), seuls 23% considèrent que cette orientation est nécessaire (ils sont moins nombreux dans les petites communes), 11% y sont opposés, et surtout, plus de la moitié n'exprime aucuns avis sur le sujet.

Selon ces tendances générales, la communication politique sur internet, le développement de dispositifs de délibérations ouvertes et d'interactions citoyennes, semble ne mobiliser qu'une faible part des agents. Il conviendrait d'explorer plus avant cette problématique et de l'ouvrir plus globalement à un questionnement sur le désir d'investissement de ces sujets dans nos territoires, sur le mode de construction de l'intéressement, sur la dichotomie entre l'administration / le politique et enfin, sur les formes auto-organisées de participation des habitants en cours de déploiement (hors instances ou dispositifs centralisateurs).

Enfin, les commentaires de certains agents montrent également l'existence d'une posture critique vis à vis du primat qui serait ici donné « au marketing territorial » (associé aux initiatives d'e-administration, de « communication 2.0 », voire d'Open Data) au détriment d'une réflexion organisationnelle et politique de fond.

2. L'Open Data

Le cas de l'Open Data est emblématique du hiatus entre la médiatisation d'un sujet et l'absence d'implication des agents et des directions dans leur ensemble : si une part importante des agents de plusieurs directions différentes a entendu parlé du mouvement Open Data (directions informatiques, info-com-doc, transports, culture, direction générale, environnement, urbanisme,...), la connaissance de ces initiatives et les démarches « actives » d'informations (consultation d'articles, de sites de données etc.) concernent en premier lieu des agents de catégorie A (mais seulement 20% d'entre eux), ces derniers étant issus en majorité des directions des systèmes d'information ou de l'infocom-doc.

A l'instar du développement des sites internet, des services d'administration électronique etc., l'Open Data ne s'accompagne pas d'initiatives qui inciteraient les agents à s'exprimer sur le sujet, à formuler des propositions et des idées. Et, comme le soulignent certains responsables TIC, « les idées d'applications n'émergent pas des agents, mais des prestataires externes, des concepteurs technologiques, ... ». Là encore, est questionné le découplage entre une politique publique et une administration pourtant concernée à divers titres, jusqu'à ses pratiques directes de travail, par ces projets et réalisations. Le processus d'innovation (et de décision) de l'OD se caractérise en majeur par un processus de performance exogène : la stratégie est mise en adéquation avec les prescriptions gouvernementales et légales, se situe dans un rapport mimétique (et « concurrentiel ») avec d'autres collectivités, répond aux requis et suggestions d'acteurs commerciaux et technologiques. Les usagers peuvent également participer au dispositif de prescription, notamment sur des sites internet dédiés (quand ils sont créés), mais ces regards et les opportunités que peuvent identifier les agents dans les diverses interactions, demandes, problématiques, dont ils ont connaissance semblent, aujourd'hui, peu exploitées.

Sous ces conditions, si tous semblent en accord avec des visées générales (l'Open Data est un *impératif pour innover, offrir de nouveaux services, une occasion de participation des habitants*)¹⁰, les agents ouvrent un débat faisant écho aux discussions récentes sur ces projets : mise en tension des modèles économiques (monde marchand /action publique), valorisation d'un « bien informationnel » (distinction à opérer entre données à diffuser gratuitement et données exigeant un travail de long terme et des investissements internes, maîtrise des ré-exploitations effectuées par des applications), crédibilité des actions (devant aller au-delà du seul dessein d'application d'un mot d'ordre, d'ingénieries propres au « marketing territorial » et aux opérations de communication). Les batailles techno-politiques scandent le long mouvement de la transformation numérique¹¹. Les rapports entre OpenData/DataMining/Web des données y sont essentiels et de nouvelles asymétries économiques et cognitives se déploient (la question des médiations, des « datamédiateurs », et des compétences d'interprétation est également soulevée par des agents).

Il s'agirait ici de créer les possibilités d'une véritable réflexion, permettant entre autres de dépasser les dualismes simplificateurs (opacité / transparence ; données publiques / données marchandes) et d'ouvrir les perspectives politiques relatives à la possibilité d'économies alternatives et de modes de gouvernance polycentriques et hétérogènes (cf. les travaux de E.Oström sur les « biens communs »).

Les agencements numériques sont l'occasion et le milieu d'une renégociation des écologies du travail, des coopérations territoriales, de l'action publique. Ils sont aussi la source de nouvelles controverses politiques et l'occasion, n'en doutons pas, de nouveaux dissensus.

¹⁰ La profusion de mots d'ordre, les lectures souvent simplistes des batailles politiques qui ont cours, la « libération des données » comme seule justification et point aveugle des enjeux socio-techniques/économiques/anthropologiques, participent d'un écrasement de ce mouvement polysémique, de ses différenciations y compris celles touchant aux types de formats utilisés (allant du plus simple tableau à une véritable base de données...).

¹¹ Noyer JM, Carmes M (2012), « Le mouvement Open Data dans la grande transformation des intelligences collectives et face à la question des écritures, du web sémantique et des ontologies », Colloque ISKO (International Society for Knowledge Organization), http://archivessic.ccsd.cnrs.fr/docs/00/75/96/18/PDF/ISKO_Maghreb_paper9_Noyer_Carmes.pdf