



HAL
open science

La stratégie de communication numérique des élus locaux français

Julien Dewoghélaère, Christophe Premat

► **To cite this version:**

Julien Dewoghélaère, Christophe Premat. La stratégie de communication numérique des élus locaux français. *Pyramides : Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, 2007, 13 (Égalité et laïcité dans les services publics), pp.155-171. halshs-00256864

HAL Id: halshs-00256864

<https://shs.hal.science/halshs-00256864>

Submitted on 18 Feb 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA STRATEGIE DE COMMUNICATION NUMERIQUE DES ELUS LOCAUX FRANCAIS

*Julien Dewoghélaère et Christophe Premat*¹

Résumé

En France, depuis quelques années, la rhétorique de la proximité est devenue un impératif et même une norme du discours politique, les élus ayant de plus en plus besoin de légitimer leur rôle au sein d'espaces publics locaux déterminés. La démocratie participative en tant que méthode associant des citoyens au travail des élus sur des sujets spécifiques vise une haute qualité de délibération. C'est devenu un label que de nombreux élus revendiquent dans la mise en œuvre de certaines politiques publiques. Nous avons voulu analyser la stratégie de communication numérique des élus locaux français des villes de plus de 5 000 habitants, afin de mesurer la manière dont ils envisagent la démocratie participative, et si cette stratégie dépend de variables telles que l'entrée en politique locale, la configuration territoriale (intercommunalité, implantation dans un département rural ou urbain), le genre et la génération. La communication numérique signifie la visibilité des outils de démocratie participative sur les sites Internet des différentes communes. Existe-t-il des facteurs explicatifs du recours à cette politique de communication ? Le traitement de la base de données de 1881 communes a pour ambition d'analyser cette mise en scène de la proximité dans un pays qui a également augmenté le nombre de fonctionnaires territoriaux préposés à la communication.

Mots-clés : communication numérique, démocratie participative, configuration territoriale, élus locaux, légitimation

¹ Les deux auteurs sont doctorants au Spirit (UMR 5116 du CNRS), laboratoire de recherche rattaché à l'IEP de Bordeaux. julien3361@yahoo.fr
cpremat2000@yahoo.fr

En France, depuis quelques années, la rhétorique de la proximité est devenue un palliatif à la crise de représentation touchant l'ensemble de l'espace public. Cette prétendue crise que l'on commentait déjà quinze ans auparavant² n'est pas tant un épuisement du système représentatif qu'une phase nécessaire de relégitimation de ses contours. Comme les dernières élections présidentielles françaises et la campagne de Ségolène Royal en témoignent³, la démocratie participative devient une ressource visant à la légitimation du rôle de l' élu⁴. Au niveau local, de plus en plus de dirigeants communaux établissent un espace interactif par lequel leurs concitoyens peuvent s'entretenir directement avec eux, créant ainsi une proximité entre le maire et ses électeurs que le système électoral traditionnel ne permet pas. Nous nous sommes concentrés sur le pendant numérique de cet espace interactif⁵ en analysant le cas des communes de plus de 500 habitants.

I. Le contexte législatif autour de la notion de démocratie participative

Le cadre législatif entourant les dispositifs participatifs n'a cessé de prendre de l'ampleur depuis ces quinze dernières années. La loi du 6 février 1992 autorise la consultation des habitants sur un nombre limité de sujets et introduit la possibilité de la participation de citoyens au sein des commissions extra-municipales. Le concept d'initiative populaire communale consultative est institué pour la première fois avec la loi du 4

² P. SADRAN, « La démocratie locale à l'âge du village planétaire, dans la décentralisation, réforme de l'Etat », dans M. CROZIER, S. TROSA (dir.), *La décentralisation : réforme de l'Etat*, Boulogne-Billancourt : éditions Pouvoirs Locaux, 1992, pp. 55-58.

³ C. PREMAT, « Malentendus sur la démocratie participative, Réflexion sur les primaires socialistes », *Sens Public*, <http://www.sens-public.org>, article mis en ligne le 05/12/2006. O. ROUQUAN, « Quelques remarques à propos de l'effet de communication « Ségolène », *Sens Public*, <http://www.sens-public>, article mis en ligne le 27/09/2006.

⁴ C. LE BART, *Le discours politique*, Paris: éditions PUF, 1998.

⁵ Ce choix d'étude apparaît d'autant plus significatif que le nombre de foyers français disposant d'Internet est en constante augmentation et atteint déjà plus de 40% de la population : G. MERMET, *Pour comprendre les Français, Francoscopie 2007*, Paris : éditions Larousse, 2006, p. 433.

février 1995 qui permet à un cinquième des électeurs de demander la tenue d'une consultation locale. L'acte II de la décentralisation du 1er août 2003 désireux de renforcer la participation du citoyen établit le référendum local décisionnel⁶. Entre 1992 et 2003, différents instruments participatifs ont été créés comme les conseils de quartier que la loi du 27 février 2002 a rendu obligatoires pour les communes de plus de 80 000 habitants, le conseil municipal des anciens, le conseil municipal des enfants, et des commissions urbaines sur l'avenir de la ville. Au cours de la même période, des projets de ville numérique ont rendu possible la création de sites Internet propres aux villes, par lesquels le gouvernement local ainsi que ses principales actions et les comptes rendus des derniers conseils municipaux sont accessibles en ligne. L'association « Villes internet »⁷, regroupant des élus locaux, des agents administratifs et des acteurs locaux militants, a plus de huit ans et récompense régulièrement de son label les projets numériques de certaines villes. Cet usage de l'outil Internet se généralise sur l'ensemble du territoire français et nous amène en tant que chercheurs à élargir notre conception de la démocratie participative, en nous penchant sur l'usage numérique que les élus en font. L'objectif est d'exclure toute dimension normative de la réflexion, en ne rejetant a priori aucune des démarches participatives des élus locaux et en analysant plutôt le sens qu'ils prêtent à ce qualificatif, ce qui nous conduit à la définition suivante: la démocratie participative est constituée de l'ensemble des occasions offertes aux citoyens de prendre une part active dans des projets politiques élaborés entre deux élections. Le but est de déterminer quels sont les maires des villes françaises de plus de 5 000 habitants qui choisissent de développer une stratégie de communication sur le sujet, et d'établir les facteurs qui expliquent ces choix.

II. Présentation du cas d'études

À la fin de l'année 2006, nous avons récolté des informations sur les 1881 villes de plus de 5 000 habitants, incluant celles d'outre-mer, selon le recensement de l'INSEE 2004. Nous avons constitué cet échantillon à partir

⁶ L'initiative de l'organisation de cette consultation à caractère décisionnel est néanmoins aux mains des élus locaux. Elle ne concerne que des sujets demeurant dans le domaine de compétences des communes.

⁷ <http://www.villes-internet.net/> Site consulté le 10/01/2007.

du site Web de Profession politique⁸, spécialisé dans les informations sur le personnel politique français et régulièrement mis à jour, même si des données sociologiques sont manquantes pour certains maires. Ainsi l'âge n'est présent que pour 1 668 cas de l'échantillon et pour huit cas, l'affiliation partisane n'a pas été indiquée. L'échantillon fournit trois informations sur le maillage territorial : 86% des communes étudiées ont moins de 30 000 habitants, et un peu plus de 2% seulement comptent 100 000 habitants ou plus. L'éparpillement communal est toujours une réalité en France. La domination parisienne dans l'armature urbaine se maintient, puisque 18% de l'échantillon s'y situe, dont 35 villes de plus de 50 000 habitants. Et on observe la généralisation du phénomène intercommunal : 87% des villes étudiées sont incluses dans des établissements de coopération intercommunale (EPCI). La sociologie de ces élus montre une classe d'hommes politiques âgés, la moyenne d'âge avoisinant les 60 ans mais bénéficiant d'un certain renouvellement politique : 39% des maires ont accédé à cette fonction en 2001 ou ultérieurement. Le cumul des mandats demeure une généralité (71% des maires étudiés) et la féminisation est encore faible (un peu plus de 7% de l'échantillon). Enfin, l'affichage partisan est fortement dépendant de la taille de la commune : sur 20% des maires qui se revendiquent sans étiquette, 97% sont à la tête d'une mairie de moins de 30 000 habitants.

III. Hypothèses de travail

La réflexion initiée par Robert Alan Dahl⁹ dans les années soixante-dix témoigne de la difficulté des rapports entre participation du citoyen à la vie publique et taille des unités considérées. Plus le nombre de la population des communautés augmente, plus il est nécessaire d'avoir recours à un système strictement représentatif. Nous retrouvons des échos de cette réflexion dans des travaux récents à l'instar de ceux de Larsen et de Le Roy¹⁰. À partir de ces considérations, nous avons émis l'hypothèse centrale

⁸ <http://www.professionpolitique.info>. Site consulté la dernière fois le 28/08/07.

⁹ R.A. DAHL, "The City in the Future of Democracy", in: Cook, Morgan (eds.), *Participatory Democracy*, San Francisco, Canfield Press, 1971, p. 97.

¹⁰ C.A. LARSEN, "Municipal Size and Democracy: A Critical Analysis of the Argument of Proximity based on the Case of Denmark", *Scandinavian Political Studies* Vol. 25 Number 4, 2002, pp. 317-332 et M. K. LE ROY, "Participation,

selon laquelle la taille des villes et la configuration territoriale dans laquelle elles se situent sont deux éléments clés pour saisir les différences de stratégies communicationnelles numériques sur la démocratie participative.

III.1. Taille et démocratie participative

Robert A Dahl et Edward R. Tufte définissent dans *Size and Democracy*¹¹ deux éléments antagonistes de la démocratie : le contrôle des décisions politiques par les citoyens (« *Citizen effectiveness* ») et la capacité de l'entité politique à répondre efficacement à la demande sociale (*system capacity*). Dans l'armature urbaine française, la configuration permettant l'équilibre démocratique le plus satisfaisant se situe au niveau de la petite et moyenne ville (5 000 à 50 000 habitants). Entre le village rural qui n'a pas les moyens matériels suffisants et la grande cité qui ne permet pas au maire de jouir de la même proximité entre l' élu et le citoyen, ces territoires-frontières incitent les leaders mayoraux à développer une stratégie participative plus conséquente que ceux des autres strates territoriales (voir Tableau 1)¹². On peut s'attendre à ce que les maires de ces communes soient plus désireux que les autres de communiquer sur le sujet, car c'est pour eux un moyen d'avoir un retour symbolique auprès des électeurs sur des investissements participatifs effectivement réalisés. Cela suppose donc une corrélation négative entre la taille et la communication numérique sur les outils participatifs. Il ne faut cependant pas négliger le biais de la quantité des ressources disponibles, qui permet aux grandes cités de concevoir des sites Internet plus performants en y investissant des moyens plus importants. Cependant, la possibilité n'implique pas nécessairement la volonté de communiquer particulièrement sur le sujet participatif. Si une

Size, and Democracy: Bridging the Gap between Citizens and the Swedish State”, *Comparative Politics*, Vol. 27, 1995, pp. 297-316.

¹¹ R.A DAHL, E.A. TUFTE, *Size and Democracy*, Stanford: Stanford University Press, 1974, p. 135.

¹² Entre 1995 et 2004, cette tranche urbaine est celle dont les maires ont proportionnellement organisé le plus de consultations locales (7,5%), loin devant les communes de plus de 50 000 habitants. (4,46%). En valeur absolue, avec 53 référendums, elle se situe au second rang après les communes de moins de 5 000 habitants qui sont beaucoup plus nombreuses cependant. (132 référendums ce qui représente 0.04% de la strate urbaine.)

corrélation positive existe, elle implique alors que la référence participative est intériorisée par l'ensemble des élus comme un thème incontournable des politiques publiques locales.

III.2. L'influence de la configuration territoriale

À taille identique, deux communes peuvent présenter des « configurations territoriales »¹³ qui influencent différemment la politique menée par le maire en matière de démocratie participative. Le leader mayoral est ici envisagé en interdépendance avec son environnement géographique et sociologique d'un côté et administratif et institutionnel de l'autre. En tant qu'acteur décisionnel influent, il modèle le territoire, mais ces marges de liberté d'action ainsi que ses choix de politiques publiques vont fluctuer selon l'environnement dans lequel il évolue. Ainsi, l'intégration dans une aire rurale ou urbaine est un critère influant sur les stratégies des maires en matière de participation. Cette distinction conceptuelle peut sembler non pertinente au regard de l'urbanisation croissante et de la modernisation des campagnes, elle reste cependant heuristique au niveau des systèmes politiques locaux. « La distinction subsiste et s'est accentuée entre élites rurales et élites urbaines. Le modèle traditionnel rural est toujours d'actualité »¹⁴. Si la persistance de ce modèle rural se vérifie, alors pour deux villes de même population, celle située dans un environnement urbain aura une stratégie participative plus poussée : le système notabiliaire rural ne favorise ni le changement institutionnel, ni les nouvelles technologies avec lesquelles les édiles ruraux sont mal à l'aise. L'influence de l'intégration dans une structure intercommunale produit également des effets de territoire¹⁵ : nous supposons que l'apprentissage sur la communication numérique et sur les instruments participatifs est facilité par

¹³ N. ELIAS, *Qu'est-ce que la sociologie ?* Traduit du français par Yamin Hoffmann, La Tour d'Aigues : éditions de l'Aube, 1991. pp.154-161.

¹⁴ A.MABILEAU, « les élites politiques locales », dans *les collectivités locales en France*, la documentation française, 2^{ème} édition mise à jour, Paris, 2002, p.142.

¹⁵ L'intégration dans un établissement public de coopération intercommunale a des conséquences fiscales (avec la mise en commun de la taxe professionnelle), économiques (avec les économies d'échelle que cette mise en commun permet), territoriales et politiques (ce nouvel échelon décisionnel devient un enjeu des luttes de pouvoir, au sein de l'espace politique local).

la multiplication des échanges quotidiens d'expériences entre les élus des communes-membres et par la mutualisation de certains moyens financiers. Cet effet est d'autant plus fort que l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est important et valable avant tout pour les petites villes. Une grande commune isolée peut plus aisément réussir à développer seule une communication numérique. En outre, le maire d'une petite commune périurbaine, intégrée dans une grosse structure intercommunale, peut user de la démocratie participative comme d'une ressource identitaire, afin de préserver son territoire et faire entendre sa voix dans un champ institutionnel intercommunal où les grosses communes occupent une place écrasante¹⁶.

III.3. L'influence de la socialisation des leaders mayoraux

Sur le rôle de la socialisation, nous formulons une première hypothèse générationnelle : la nouvelle « génération terrain¹⁷ », issue du militantisme associatif et partisan pratique assez naturellement cette rhétorique participative. Les édiles locaux bien établis ayant une longue pratique des mécanismes formels et informels du système sont plus ancrés dans une certaine culture politique élitiste qui les rend plus hermétiques à ce changement institutionnel. La seconde hypothèse conjecture que plus l' élu cumule de mandats, moins il est enclin à promouvoir des dispositifs remettant en cause sa situation politique¹⁸. Enfin, certains partis (le PCF, les Verts, le PS et l'UDF¹⁹) se sont emparés du credo participatif et ont intégré dans leur discours officiel et programmatique la norme participative. Nous avons voulu tester l'indépendance des édiles locaux vis-à-vis de ce discours, une fois qu'ils sont élus.

¹⁶ Cette hypothèse nous est inspirée par nos travaux de thèse personnels qui nous ont conduits à rencontrer des leaders mayoraux périurbains qui craignaient la dilution de leurs communes dans le tissu urbain intercommunal et qui développaient différentes stratégies identitaires pour y remédier.

¹⁷ A.MABILEAU, « Les élites politiques locales », *op.cit.*, p. 142.

¹⁸ La norme participative s'accompagne d'une volonté de réformer les pratiques du système représentatif français dont le cumul est parmi les plus contestées.

¹⁹ Au moment de l'étude, la scission entre le Modem et la nouvelle UDF n'était pas encore effective et nos données ne prennent donc pas en compte cette nouvelle composante du champ politique français.

IV. Présentation des variables de notre modèle

IV.1. La démocratie numérique

Les dispositifs participatifs définis par les maires sont les conseils municipaux d'enfants, les conseils des jeunes, les conseils de quartiers, les comités de quartiers, les conseils des seniors ainsi que de nombreuses variétés de conseils consultatifs communaux. Les commissions extra-municipales créées au début des années soixante-dix font partie intégrante du paysage institutionnel. Elles ne sont pas considérées par les élus comme un dispositif « participatif » qui se doit d'être un instrument nouveau, supposé renouveler la politique traditionnelle. Nous avons donc constitué une variable ordinale en recensant le nombre d'informations sur ces dispositifs présentés sur les sites Internet officiels : la valeur 0 représente l'absence de site ou l'absence de visibilité du gouvernement local sur le site existant²⁰ (24,19%) et la valeur 1 indique un gouvernement local clairement identifiable sur le site (54,44%). La variable est codée 2 s'il est fait mention d'au moins un instrument participatif (13,61%), 3 s'il existe une panoplie d'instruments participatifs (4,63%) et 4 (3,14%) si la municipalité possède un forum interactif. L'étiquetage interactif ne suffisant pas, il a fallu vérifier s'il existait bien un espace numérique de participation où les citoyens pouvaient intervenir sur des sujets de politique locale et obtenir une réponse concrète²¹. La variable est progressive et les mairies à qui nous avons assigné une valeur de 4 ont également fait mention de plusieurs instruments participatifs et ont affiché en ligne des informations sur l'ensemble de l'équipe municipale. Nous n'avons pris en compte que le site officiel des mairies : les sites des maires ou des établissements de coopération intercommunale et les sites en reconstruction au moment de la collecte de données à la fin de l'année 2006 sont codées 0. Au total, plus de ¾ des villes françaises ont un site Internet renvoyant au gouvernement local

²⁰ Le fait de ne pas avoir de site ou de ne pas faire mention d'outils participatifs n'exclut pas l'existence d'instruments participatifs dans les faits, mais indique une absence de communication numérique sur le sujet.

²¹ Certaines communes ont par exemple permis aux citoyens de communiquer avec les élus en séance de conseil municipal.

: nous assistons à une progression importante ces dernières années de la stratégie numérique des élus.

IV.2. Trois types de variables indépendantes

La variable taille regroupe les communes en six strates démographiques: 1 pour les petites villes de 5 000 à 10 000 habitants, 2 pour celles de 10 000 à 30 000 habitants, 3 pour les villes moyennes de 30 000 à 50 000 habitants, 4 pour les grandes villes de 50 000 à 100 000 habitants, 5 pour celles de 100 000 à 200 000 habitants, et 6 pour celles de plus de 200 000 habitants. Pour mesurer **la configuration territoriale**, nous avons élaboré un indicateur de ruralité, qui recense la densité de population du département dans lequel la commune est située, selon les chiffres de l'INSEE 1999. L'homogénéisation des modes de vie rural et urbain rend en effet ce seul indicateur géographique le plus à même de différencier effectivement ces deux espaces²². Nous avons établi ensuite une variable ordinale, classant les communes selon leur appartenance aux établissements intercommunaux de la plus petite à la plus grande structure : 0= pas d'appartenance, 1= communauté de communes, 2= communauté d'agglomération et syndicat d'agglomération nouvelle et 3=communauté urbaine. Nous avons élaboré enfin **quatre séries d'indicateurs de socialisation**. La première concerne l'âge et l'entrée en politique : nous avons répertorié les dates de naissances et les dates du premier mandat de maire. La seconde repose sur la variable genre codée 0= femme, 1= homme. Variable de contrôle, elle permet de vérifier également s'il existe une dimension genrée des stratégies de communication participative. La troisième concerne le cumul des mandats pour lequel nous avons recensé les mandats électifs, en y ajoutant la présidence et la vice-présidence des structures intercommunales. Ce n'est pas tant le type de mandats que la stratégie d'accumulation qui importe et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont un enjeu important dans la réorganisation de ces stratégies depuis la promulgation de la loi sur la limitation du cumul des mandats d'avril

²² J.C. BONTRON, « La notion de la ruralité à l'épreuve du changement social », dans *Actes des 2^e assises du CELAVAR*, Toulouse : Actes des assises, 2001, pp. 16-17.

2000²³. Notre variable est codée ainsi : 0= le maire n'exerce aucune autre fonction, 1= il exerce une autre fonction électorale ou intercommunale, 2= deux autres fonctions, 3= trois autres fonctions. La dernière série concerne l'affiliation partisane pour laquelle nous avons construit deux indicateurs. Le premier est de nature qualitative et recense l'étiquette politique des maires: 0= sans étiquette, 1=UMP 2=PS 3=PCF 4= Verts 5=UDF 6=FN 7=DVD 8=DVG 9=partis locaux. Le second intitulé clivage reprend la distinction droite gauche : 1= maires UMP, UDF, DVD, FN 2= maires PS, PCF, Verts²⁴.

V. Résultats empiriques et interprétations

V.1. Size and Democracy : une relation nuancée

Dans le tableau 2 est présentée la régression linéaire testant le modèle explicatif. Le premier résultat est la corrélation indéniable et la plus significative entre la taille de la commune et le discours participatif numérique. Le signe positif de cette relation indique que l'hypothèse de l'influence des capacités financières est prédominante : les élus des mairies de toute taille sont sensibles à cette thématique et la différence se situe au niveau des capacités de financement. Cela démontre donc une institutionnalisation de la norme participative sur l'ensemble du territoire français. Si cette norme est devenue un enjeu de politique publique incontournable, les motivations derrière les stratégies discursives sur le sujet divergent. Dans les aires métropolitaines, la communication sur la démocratie participative ne se traduit généralement pas par la transformation effective de l'ordre politique²⁵. Cette nouvelle ressource numérique est un moyen pour les maires de relégitimer leurs pouvoirs, en créant un lien artificiel avec leurs électeurs, sans remettre en cause

²³ G. MARREL, « Le Cumul des mandats contre la démocratie locale ? » dans *Pouvoirs locaux* n°62, 2004, p 128.

²⁴ Nous avons exclu de cet indicateur les maires non affiliés, soit 369 cas et 19% de l'échantillon.

²⁵ B. JOUVE, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, 55, 2, 2005, p.336.

fondamentalement l'exercice de leurs pouvoirs²⁶. Dans les petites villes où les dépenses de communication sont des investissements plus lourds pour leurs budgets, elles traduisent plutôt un désir de promouvoir un nouveau mode de fonctionnement politique. Beaucoup de chemin reste à parcourir pour constater une réelle transformation de la démocratie représentative (78% de l'échantillon se situe dans les deux premières occurrences de la variable sur la rhétorique participative), mais la généralisation de la norme participative remet en cause l'inexorabilité du constat fait trente ans plus tôt²⁷ d'une incompatibilité des deux « buts » de la démocratie que sont la capacité du système politique à répondre efficacement à la demande sociale d'une part et les possibilités d'intervention effective du citoyen dans le processus de décision d'autre part. Si les entités politiques de grande taille conservent la meilleure « capacité de système », les petites structures n'ont plus tout à fait le monopole de « l'efficacité citoyenne ».

V.2. La configuration, un facteur explicatif pertinent

Le second résultat notable est que les indicateurs de la configuration territoriale ont des coefficients de signification plus importants que ceux de la socialisation de l' élu. Le second facteur explicatif du modèle principal est ainsi l'emplacement de la commune dans un département rural ou urbain. Le faible niveau de ce coefficient s'explique par l'absorption de la signification par la variable taille, même si la corrélation demeure significative. Par conséquent, à taille de ville égale, plus le département est urbanisé, plus la communication sur les outils participatifs est importante. La distinction entre un territoire rural gouverné par un système politique plus hermétique au changement et un environnement urbain favorisant un leadership mayoral plus dynamique et innovateur sur un plan technologique (Internet) ou/et institutionnel (la démarche participative) conserve sa pertinence. L'influence de la structure intercommunale ne peut être adéquatement testée dans le modèle explicatif, puisque le fait que les plus grandes villes soient systématiquement incluses dans des communautés

²⁶ S. WOJCIK, « Les forums électroniques municipaux. Espaces du débat démocratique? », *Sciences de la société* n°60, 2003, et T. VEDEL, « La démocratie électronique », dans F. Hamon, O. Passelecq (dir.), *Le Référendum en Europe, Bilan et perspectives*, Paris, éditions L'Harmattan, 2001, p.159.

²⁷ R.A DAHL, E.A. TUFTE, *op.cit.*, p.138.

urbaines, induit un biais statistique. Nous avons donc établi un modèle spécifique aux petites villes, retranscrit dans le tableau 3. Dans ce cadre, la variable intercommunale devient plus significative que la variable rural/urbain. Pour une petite ville, à taille égale, plus la structure intercommunale dans laquelle elle est intégrée est grande, plus les leaders mayoraux à leur tête communiquent sur la démocratie participative. L'échange d'expériences de politiques publiques et de moyens plus importants dans les plus grosses structures intercommunales facilite donc le recours à ce genre d'outils pour des maires aux budgets d'investissement limités. Il invite également à creuser la piste de l'usage de la démocratie participative comme ressource identitaire pour des élus de communes périurbaines désireux de résister à l'absorption dans le tissu urbain de la commune centre. Mettre en avant le citoyen de la commune est un moyen de la faire exister d'un point de vue symbolique mais aussi institutionnel. Le territoire reprend corps en tant qu'arène participative.

V.3. De l'influence de la socialisation de l'élu mayoral

Les variables de socialisation des élus apparaissent au second rang du modèle explicatif. La variable genre n'est pas significative : le fait d'être un homme ou une femme n'a pas d'importance sur le discours participatif, ce qui va à l'encontre de la thèse d'une façon genrée de faire de la politique²⁸. La stratégie d'accumulation n'influe pas sur la disposition des maires à communiquer sur la participation. Les cumulards hostiles à la remise en cause de leurs acquis que cette démarche induit sont aussi nombreux que ceux y trouvant une source de légitimation pour combler le déficit de crédit que leurs situations de cumul impliquent. Les résultats de l'âge et de l'entrée en mairie confirment l'hypothèse d'un effet de génération politique. L'âge du maire n'a pas d'influence sur le discours participatif, ce qui compte c'est le hiatus des habitus politiques entre des nouveaux entrants plus enclins à communiquer sur la démocratie participative que les élites bien installées dans leur mairie et plus rétifs au changement du

²⁸ Nous avons constaté le même résultat en ce qui concerne la pratique du cumul des députés de la XIIème législature. J. DEWOGHÉLAËRE, R. MAGNI BERTON, J. NAVARRO, *The Cumul des Mandats in Contemporary French Politics : an empirical study of the XII^e Législature of the Assemblée Nationale*, *French Politics*, 2006, n°4, p.327.

système politique local²⁹. Le tableau 4 nous fournit une information complémentaire. En croisant les dates d'entrée en mairie lors des élections officielles avec les données sur les maires participatifs (codées de 2 à 4 dans notre variable dépendante), nous constatons que plus nous nous éloignons dans le temps des maires élus en 2001, plus la proportion de ces maires diminue, sauf entre 1983 et 1977. Ce résultat témoigne d'une spécificité de la génération 77, plus encline à développer des stratégies participatives numériques. Nous savons que les municipales de 1977 ont été marquées par la victoire des partis de gauche qui promouvaient une idéologie d'autogestion et de démocratie participative et certains auteurs³⁰ insistent sur la création de nouveaux moyens de communication de 1977 à 1983, comme l'apparition des télévisions locales, qui auraient permis à ces élus de communiquer tout particulièrement sur la démocratie participative.

Pour les variables partisanes, nous n'avons intégré dans les deux régressions présentées que la variable clivage droite/gauche. Elle confirme la corrélation forte entre l'appartenance du maire à un parti de gauche et la plus grande propension à développer une stratégie participative. En usant de la variable ordinale sur l'étiquetage partisan, nous avons affiné ce résultat. Dans le tableau 5 est indiquée la répartition des maires participatifs de l'échantillon sur l'échiquier politique français³¹. On peut noter qu'à côté des maires de gauche, le pourcentage des maires participatifs UDF (24,34%) fait partie des pourcentages les plus importants, supérieur même à celui des maires socialistes (24,12%). Il existe effectivement un respect des maires élus de l'idéologie partisane diffusée au niveau national, tout au moins dans leurs communications officielles. En l'occurrence, les maires communistes ont les pourcentages de maires participatifs (25,5%) et des utilisateurs de forums interactifs (8,27%) les plus importants. Cet investissement massif de la thématique participative peut être interprété comme une tentative de ce parti de lutter contre son déclin électoral, en renouvelant son image tribunicienne auprès du citoyen. À l'inverse, le

²⁹ M. KOEBEL, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Bellecombe-en-Bauges : éditions du Croquant, 2006.

³⁰ I. PAILLIART, « Démocratie locale et nouvelles techniques », *Pouvoirs*, n°73, 1995, pp. 69-78.

³¹ Le tableau ne prend pas en compte les maires Verts, FN et des partis régionaux, ces derniers étant en trop petit nombre pour fournir des résultats significatifs.

pourcentage des maires participatifs UMP est relativement important (21,86%) mais essentiellement concentré sur le premier degré de communication (14,26%), c'est-à-dire la promotion d'un seul instrument participatif. De manière plus générale, quand on s'arrête à ce premier niveau, toutes les étiquettes politiques ont des pourcentages équivalents, ce qui prouve la diffusion de la norme participative à l'ensemble des formations politiques françaises, même si le degré d'investissement de ces thématiques reste clivé (sur le dernier échelon, seuls les maires UDF ont des scores équivalents aux partis de gauche).

La taille et la configuration territoriale jouent un rôle déterminant sur la décision des leaders locaux de développer une politique de communication sur la démocratie participative. Le modèle démontre que le territoire en tant que cadre de l'action publique influe sur les modalités de cette dernière et n'est pas simplement induite par elle³². Les efforts déployés par les maires en termes de discours participatif sur Internet ne sont pas l'apanage des petites villes et croissent au contraire avec la taille des villes étudiées. Cela traduit une diffusion incontestable de la norme participative dans le champ de la politique locale, même si cette diffusion est plus sensible dans une configuration urbaine que dans un environnement rural où le système politique semble encore tarder à saisir ce changement institutionnel. L'usage de la participation comme ressource de légitimation tend à dépasser les clivages partisans qui ne demeurent pertinents qu'au niveau du degré d'investissement des élus dans cette ressource. À l'avenir, on peut penser que le phénomène ira en s'accroissant et que le discours participatif deviendra un bien politique que les élus de droite comme de gauche revendiqueront avec de plus en plus de véhémence pour palier leur déficit de confiance auprès des citoyens. Que cela induise de réels changements dans la façon de faire de la politique, rien n'est moins sûr.

³² Cette façon d'appréhender l'action publique se situe dans la lignée des travaux d'E. NEGRIER, « L'agglomération change-t-elle la politique ? Une application aux politiques culturelles », dans R. LE SAOUT et F. MADORE (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004, pp.129-143.

Tableau 1 : Relation entre taille et nombre de consultations locales entre 1995 et 2004.

| Taille de la commune | Nombre de communes | Nombre de consultations locales | Proportion de consultations locales (%) |
|--------------------------|--------------------|---------------------------------|---|
| Moins de 5 000 habitants | 34 716 | 132 | 0,04% |
| Entre 5 000 et 10 000 | 975 | 23 | 2,35% |
| Entre 10 000 et 50 000 | 726 | 53 | 7,3% |
| Plus de 50 000 | 112 | 5 | 4,46% |
| Total | 36 529 | 213 | 0,05% |

Source : Données de la DGSL, complétées par des recherches dans les quotidiens régionaux et nationaux.

Pour les tableaux 2 à 5, p indique la probabilité de relation entre les variables, les étoiles mesurant le degré de signification (p* indique que la relation est significative, p** qu'elle est encore plus significative et p*** que la relation est très significative). Le coefficient bêta mesure la hiérarchisation des corrélations entre variables : plus il est important, plus la relation est significative par rapport aux autres.

Tableau 2: Facteurs explicatifs de la communication numérique en matière de démocratie participative.

Configuration territoriale > Socialisation politique.

| Variables du modèle explicatif de la démocratie numérique | Erreur standard | t | Coefficient β |
|---|-----------------|-------|---------------------|
| Taille des communes | .0252127 | 11.46 | 3128401** |
| Département rural/urbain | .0000141 | 3.60 | .0952045** |
| Age | .0030711 | 1.20 | .0341826 |
| Entrée en mairie | .0033416 | 2.48 | .071402* |
| Genre | .0984277 | 0.21 | -.0054916 |
| Clivage droite/gauche | .0476573 | 3.17 | .0809293** |
| Cumul des mandats | .0339654 | 0.14 | .0035928 |
| _constante | 6.730686 | -3.47 | -10.02367** |

Régression linéaire réalisée avec Stata. **p<.01, *p<.03

Nombre de cas = 1342
 Prob > F = 0.0000
 R² = 0.1416
 R² ajusté = 0.1371

La relation entre la taille de la commune et le discours participatif numérique est la plus significative (coefficient bêta de 0,31)

Tableau 3: Petites villes et communication sur les dispositifs participatifs.

| Variable dépendante : Démocratie numérique | Coefficient β | Erreur standard | t |
|---|---------------------|-----------------|------|
| Taille1 (occurrences 1 et 2 de la variable Taille des communes) | 4091338** | 0521148 | 7.85 |
| Densité | .0000408* | .0000191 | 2.13 |
| Intercommunalité | .0891373** | .0304752 | 2.92 |
| Age | .004836 | .0032145 | 1.50 |
| Entré en mairie | .0050323 | .0034329 | 1.47 |
| Genre | .0008799 | 1041572 | 0.01 |
| Clivage droite / gauche | .1448735** | .0497108 | 2.91 |
| Cumul des mandats | -.0261906 | .0359705 | 0.73 |
| _constante | 19.38881** | 6.880932 | 2.82 |

Régression linéaire pour les villes comprises 5 000 et 30 000 habitants. **p<.01, *p<.05

Nombre de cas = 1116

Prob > F = 0.0000

R² = 0.088

R² ajusté = 0.0822

Avec un coefficient β de 0.087 et un p**, la variable intercommunale devient plus significative la variable rural/urbain (coefficient β de 0.063 et un p*)

Tableau 4: Les effets des « générations politiques » sur la communication participative des maires des villes de plus de 5 000 habitants(*)

| Date des élections municipales | Nombre de maires actuels à entrer en mairie | Nombre des "maires participatifs" élu pour la première fois | Proportion (%) |
|--------------------------------|---|---|----------------|
| 1977 | 71 | 11 | 15.49 |
| 1983 | 130 | 16 | 12.31 |
| 1989 | 210 | 36 | 17.14 |
| 1995 | 407 | 77 | 18.92 |
| 2001 | 596 | 150 | 25.16 |
| Total 1977-2001 | 1414 | 290 | 20.51 |

(*) Les maires élus entre les élections officielles et avant 1977 n'apparaissent pas sur ce tableau.

Table 5: Discours numérique sur la démocratie participative des maires des communes de plus de 5 000 habitants selon leur affiliation partisane.

| Degré de communication du site Internet de la mairie | Sans étiquette partisane | UMP | PS | PCF | UDF | DVD | DVG |
|--|--------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Un dispositif participatif | 12.39% | 14.28% | 14.60% | 11.72% | 16.52% | 11.76% | 10.89% |
| Deux dispositifs et plus | 1.97% | 5.63% | 6.22% | 5.51% | 4.35% | 1.30% | 5.94% |
| Forums et autres dispositifs interactifs | 1.97% | 1.95% | 3.30% | 8.27% | 3.47% | 1.30% | 4.95% |
| % des "maires participatifs" | 16.33% | 21.86% | 24.12% | 25.5% | 24.34% | 14.36% | 21.78% |