

# La gestion municipale sur Internet démocratie réelle ou virtuelle ?

CHRISTOPHE ASSENS – DOMINIQUE PHANUEL

Maîtres de Conférences

Université de Rouen—CREGO

Boulevard Siegfried

76 130 Mont-Saint-Aignan

Tel : 02 35 14 70 79

Fax : 02 35 14 70 76

E-Mail : [assens@club-internet.fr](mailto:assens@club-internet.fr)

Page Web : <http://perso.club-internet.fr/assens>

**Résumé**— *Cet article explore les pratiques de gouvernement de la démocratie locale à l'aide des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Le rôle du Maire est alors abordé en qualité de concepteur et d'animateur d'un réseau de citoyens rendus autonomes et solidaires. À partir d'une étude empirique menée sur la ville numérisée de Parthenay, nous essayons de découvrir si les connexions virtuelles renforcent l'interactivité des citoyens dans le monde réel, ou si les échanges électroniques limitent le débat démocratique à une élite câblée.*

**Summary**—*This article explores new practices in the government of the local democracy with new technologies of information and communication. From this perspective, the Mayor is compared to an entrepreneur engaged in the network management of interdependent and autonomous citizens. From an empirical study based on the "digital city" of Parthenay, we try to discover if potential connections strengthen the interactivity between citizens in the real world, or if electronic trades limit the democratic debate to a small elite.*

## Introduction :

Les NTIC<sup>1</sup> donnent naissance à un nouvel espace social à travers Internet qui modifie profondément les façons de vivre ensemble, de s'organiser ou de produire. Cette évolution rapide bouleverse les circuits de décision classiques à l'intérieur d'un réseau. Les hiérarchies s'aplanissent et le pouvoir descend vers l'utilisateur final. En effet, sur le plan technique, Internet permet de dépasser les clivages géographiques ou les distances sociales qui empêchent les acteurs de communiquer librement.

Dans cet espace de communication électronique, chaque individu peut s'appropriier un champ de discussion ou de savoir<sup>2</sup> longtemps contrôlé par les grandes institutions que sont les gouvernements, les

---

<sup>1</sup> Les NTIC, les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication caractérisent les supports interactifs et les médias d'information et de communication à distance comme l'informatique, la téléphonie mobile, Internet.

<sup>2</sup> La migration de 9000 revues scientifiques vers des éditions électroniques ainsi que la multiplication des formations à distance ( 18 000 cours disponibles ) et des bibliothèques virtuelles sont révélatrices de cette évolution culturelle : voir à ce sujet le numéro spécial de " *La Recherche* " consacré à Internet en février 2000.

entreprises et les médias. En particulier, ce phénomène remet en question le rôle des intermédiaires ou des porte-parole traditionnels de la société : les journalistes pour accéder à l'information, les distributeurs pour toucher le consommateur final ou le Maire pour animer le débat démocratique local. Dans cet article, nous étudions justement ce phénomène de désintermédiation dans le cadre du management public.

À ce sujet, le centre de veille européenne et citoyenne sur les autoroutes de l'information et multimédia (VECAM) dresse en 1999 un bilan de l'adoption des NTIC dans cinq villes de France : Brest, Strasbourg, Amiens, Faches-Thumesnil, Hérouville Saint-Clair. Dans tous les cas, seule la volonté politique permet de mener à bien le développement des NTIC dans les villes même si les initiateurs des différents projets ne sont pas nécessairement des élus. Au départ, l'impulsion peut émaner d'un adjoint au maire (Brest), d'un attaché territorial chargé de la culture (Faches-Thumesnil) ou même d'un prestataire extérieur. Mais, sans vote de budget spécifique entériné par le conseil municipal, et sans partenaires extérieurs à la ville (Etat, Régions, Département) aucun des projets n'auraient vu le jour.

L'utilisation d'Internet et la mise en réseau des citoyens procurent alors une vitrine technologique qui a une utilité économique et sociale : Strasbourg insiste sur l'outil d'insertion sociale pour favoriser le bassin d'emploi ou pour aider les jeunes en difficulté ; Brest, Faches-Thumesnil et Amiens mettent en exergue l'outil de réflexion et de dialogue entre la municipalité et les habitants. Enfin, Hérouville Saint-Clair développe la mise en ligne des associations pour renforcer l'image de marque de la cité.

Dans chacun de ces exemples, le concept de "ville numérisée" est introduit par étape. Une première étape est consacrée à la création d'un site Internet propre à la ville, d'une part pour promouvoir le potentiel économique et touristique de la commune à l'extérieur du territoire géographique, et, d'autre part afin d'améliorer la communication entre les élus et les administrés.

Dans une deuxième étape, le pouvoir municipal démocratise l'accès à Internet et développe l'offre de services dans les domaines sociaux et administratifs. Dans une troisième étape, la ville procède à des enquêtes pour identifier les attentes et les utilisations en matière de NTIC, de façon à améliorer la mise en réseau des citoyens.

Dans la première partie de cet article, nous allons étudier les fondements théoriques et méthodologiques de ce processus, en considérant l'action du Maire et le rôle des citoyens. Dans les parties suivantes, nous analyserons un cas concret de construction et de fonctionnement en réseau avec la ville de Parthenay. Nous tirerons ensuite les enseignements de cette approche empirique, pour évoquer les avantages et les limites des NTIC dans la gestion d'une municipalité.

## **1. La démocratie en réseau : approche théorique et méthodologique**

### **1.1 L'approche théorique**

La conduite de la politique locale en réseau est liée à une relation de connivence entre le maire et les citoyens, relation fondée sur la réciprocité, le partenariat et la confiance. Cette relation privilégiée, qui échappe aux principes de la négociation ou à la logique hiérarchique, est nouée grâce à la décentralisation du pouvoir, à l'élimination des intermédiaires et à l'adoption d'un processus décisionnel collégial.

Tout d'abord, il s'agit de procéder à la décentralisation des décisions municipales en accordant une grande place aux débats d'idées entre les habitants, les associations, les entreprises locales. En conséquence, pour le maire, il ne s'agit pas seulement d'affirmer les droits et les devoirs de la démocratie, mais de favoriser l'action citoyenne, en donnant les moyens aux habitants d'exprimer concrètement leurs revendications.

Pour appliquer cette décentralisation, il est nécessaire de réduire le rôle des intermédiaires officiels qui brident les initiatives ou qui filtrent les échanges. Il s'agit donc de favoriser l'émergence d'un débat et d'une concertation citoyenne, en dehors des appareils politiques ou des institutions administratives (conseil municipal, conseil régional), sans passer par les intermédiaires traditionnels (secrétaire général de la mairie, services municipaux).

Dans ces conditions, le fonctionnement en réseau est en mesure de modifier le processus de décision traditionnel de type autoritaire ( du haut vers le bas ), ou de type consultatif ( du haut vers le bas puis vers le haut ) vers un système collégial, d'après Assens et Phanuel (2000).

À ce titre, chaque citoyen exerce une parcelle plus importante de la responsabilité collective ( de La Maisonneuve, 1998 ). Dans ce contexte, “ le rôle du Marketing des villes vise à ce que la ville permette des vécus, à ce que l'imaginaire puisse prendre chair et s'animer pour une communauté d'individus ” ( Hetzel, 1998 )<sup>3</sup> et par une communauté d'individus ( citoyen - acteur ). Ce mode de management rend alors possible la création de liens pour et par les citoyens, débouchant sur des occasions de vécus collectifs diversifiés et nombreux. Cette perspective nous invite à réfléchir sur la responsabilité du Maire dans la construction et l'animation du réseau de citoyens. Pour traiter cette dimension, notre recherche s'appuie sur une investigation empirique dans la ville de Parthenay qui constitue l'un des premiers cas français de municipalité entièrement numérisée et gérée de façon décentralisée.

## **1.2 L'approche méthodologique**

La méthodologie d'enquête sur la ville numérisée de Parthenay s'est déroulée en deux phases, avec d'une part la collecte des informations sur la construction et le fonctionnement du réseau de citoyens, et, d'autre part la validation des données auprès des membres de ce réseau.

### **1.2.1 La collecte des informations**

Dans une première étape, nous avons collecté les supports de communications, destinés au grand public, qui évoquent la ville de Parthenay : des rapports d'activités, des articles de presse fournis par le service municipal de communication. Pour compléter cette source de données secondaires, nous avons effectué un déplacement à Parthenay. À cette occasion, un entretien avec le responsable de l'observatoire du service Ville Numérisée nous a permis d'orienter notre enquête grâce à des sources d'informations télématiques, comme le site Internet de la ville ( <http://www.district-parthenay.fr> ) qui regroupe les informations sur le fonctionnement en réseau de la démocratie locale et sur l'informatisation des liens entre la mairie et les citoyens. Par ailleurs, nous avons collecté des articles académiques publiés sur Internet et traitant du développement local à Parthenay.

À partir de ces premiers éléments, nous avons rédigé un compte rendu sur le management en réseau de la ville. Ce compte rendu est présenté sous la forme d'une étude de cas composée de deux sections.

La première section traite de l'émergence du réseau au sein de la ville de Parthenay : le déterminisme de l'environnement qui pousse les petites villes isolées à se regrouper, le volontarisme du maire de Parthenay dans la décentralisation du pouvoir politique.

La seconde section expose les principes de management en réseau de la ville de Parthenay : une démocratie locale fondée sur la confiance entre les élus et les citoyens grâce à la transparence des décisions politiques.

### **1.2.2 La validation des informations**

Dans une deuxième étape, nous avons cherché à valider le compte rendu de cette enquête ( Drucker-Godard *et al*, 1999 ) en confrontant notre étude de cas à l'appréciation des acteurs sur le terrain. Pour cela, nous avons identifié sur le site de Parthenay les membres de l'équipe municipale en position d'animateur ou de médiateur avec les citoyens : les acteurs clés du management en réseau. Puis, nous avons identifié leur adresse E-Mail sur l'annuaire électronique. Nous leur avons ensuite adressé simultanément le même compte-rendu afin de valider notre interprétation de la ville numérisée à Parthenay.

Pour éviter les réponses collectives ou les discours harmonisés au sein du réseau, nous avons utilisé la procédure “ bcc ” ( *blind carbon copy* = copie conforme aveugle ) afin de supprimer la liste des destinataires. Cette démarche illustre la difficulté d'enquête au sein d'un réseau, lorsqu'il s'agit d'étudier des perceptions individuelles et non pas des constructions collectives. D'après cette expérience, Internet est donc un outil d'investigation rapide et peu coûteux, pour contacter directement les informants, en échappant au filtre des

---

<sup>3</sup>"Ce qui fait la richesse de certaines villes, c'est qu'on a l'impression que leur champ des possibles en matière de vécus est quasi infini". Hetzel P., Le marketing des villes, 2èmes Rencontres Ville-Management, Bayonne, Septembre 1998.

secrétaires et autres intermédiaires administratifs. Mais, il favorise également la concertation ou l'ajustement entre les informants, phénomène qui n'est pas toujours recherché. Dans cette mesure, il est utile de respecter certains principes d'enquête évoqués dans le tableau ci-dessous.

### **La méthodologie d'enquête dans un réseau**

La difficulté d'enquête dans un réseau consiste à éviter la concertation ou l'intermédiation dans les réponses apportées à l'investigation. Il s'agit alors de lutter contre une tendance naturelle au partage et à la coalition qui se produit lorsque :

-Le chercheur cite publiquement le nom des personnes impliquées dans l'enquête. Cela provoque alors une concertation politique entre les membres partenaires, ou au contraire, une opposition de principe entre les membres rivaux pour protéger leur position au sein du réseau.

-Le chercheur n'identifie pas les circuits de communication en vigueur au sein du réseau. Dans ces conditions, la correspondance peut être interceptée ou détournée par des membres situés au carrefour des échanges. L'intermédiation entraîne de nouveaux biais dans la restitution des informations.

-Le chercheur ne tient pas compte du principe de ramification. Il contacte plusieurs personnes qui délèguent les réponses à d'autres relations de travail, avec le risque d'obtenir une vision déformée de la réalité. Il contacte une seule personne qui propage l'information, avec le risque d'obtenir ensuite une vision rationalisée de la réalité auprès des autres membres du réseau.

Au terme de cette démarche, nous sommes en mesure de présenter une vision détaillée des causes, des modalités et des conséquences du fonctionnement en réseau de Parthenay.

## **2. La construction du réseau à Parthenay**

### **2.1 La ville numérisée**

Depuis le début des années 90, la coopération intercommunale est encouragée par la politique d'aménagement du territoire en faveur des réseaux de villes<sup>4</sup>. Ce phénomène d'ampleur nationale touche les villes de taille moyenne qui tissent des alliances en dehors des frontières administratives en usage.

Par ce biais, elles manifestent la volonté d'atteindre une taille critique destinée à réaliser des économies d'échelle dans les équipements municipaux. À travers cette action, elles sont soutenues par les pouvoirs publics nationaux et européens qui souhaitent rationaliser l'octroi de subventions. Cette formule connaît un vif succès par l'intermédiaire du "Club National des Réseaux de Ville" qui dénombre, en 1998, 20 communautés urbaines formées de 75 agglomérations et comprenant 7 millions de citoyens.

Dans le département des deux Sèvres, la ville de Parthenay est restée à l'écart de la dynamique d'attraction de trois réseaux de ville limitrophes ( Aire 198, Cognac Océan, Limoges-Tulle-Brive ), ce qui a renforcé la nécessité de lutter contre le risque d'isolement et de désertification urbaine ( d'Iribarne 1996, Eveno 1997, Hervé 1996 ). Située au cœur d'un petit pays rural connu pour sa tradition agricole, la ville est confrontée dans les années 1950 à un transfert des emplois agricoles vers le secteur agroalimentaire. Mais à partir des

---

<sup>4</sup> Robert M (1988), Réseaux de villes, *Les Echos*, 9 Novembre.

années 1980, les gains de productivité industrielle menacent l'emploi local de la ville de Parthenay au profit des grands centres urbains.

Pour réagir contre cette migration sociale, le maire de Parthenay, Michel Hervé, décide d'intégrer la ville ( 11 000 habitants ) dans un réseau territorial incluant trois communes limitrophes : La Tallud, Chatillon sur Thouet, Pompaire.

Aujourd'hui Parthenay est au cœur d'une population de l'ordre de 50 000 habitants ("le pays de Gâtine") qui participe à l'essor de 250 associations au travers 200 manifestations annuelles, dont 4 festivals de musique reconnus au plan national.

Ce développement local très dynamique s'explique par une volonté politique visant à tirer avantage des ressources extérieures de la ville, grâce à Internet. Hervé (1997) justifie cette stratégie dans un article récent :

*“ Un système ne peut se développer sans faire appel en même temps à une certaine ouverture. Avec les nouvelles technologies de communication, nous avons voulu favoriser à la fois une communication forte à l'intérieur du milieu, sur une géographie et une histoire particulières, le pays de Gâtine, mais avec une ouverture forte par rapport à l'extérieur. D'où l'utilisation des systèmes en réseau du type Internet, plutôt que les formules fermées avec des systèmes propriétaires du type IBM ou Bull. ”*

L'idée de ville numérisée<sup>5</sup> est donc progressivement adoptée entre Parthenay et les villes limitrophes. Mais, la pratique de la citoyenneté active comme axe central de la philosophie d'action publique de la Municipalité de Parthenay est antérieure à l'expérience de " ville numérisée" ( dont la genèse conceptuelle est à dater à la fin 93 et le début opérationnel sur le terrain à janvier 96 ).

En effet, Teisserenc (1994) montre que l'usage intensif des NTIC ( nouvelles technologies de l'information et de la communication ) est venu renforcer et accélérer un processus de participation active des citoyens, sur un terreau social déjà préparé à cette éventualité. Mis en pratique dès 1994, le concept de ville numérisée se traduit progressivement par un accès gratuit à Internet dans des espaces informatiques.

Une possibilité est également offerte d'informatiser à domicile les habitants qui le désirent ( PC + modem + 200 heures de connexion à Internet pour la somme de 300 francs par mois sur deux ans ). Ces nouveaux moyens de communication visent à impliquer davantage les citoyens dans les décisions municipales, en les informant, en les écoutant et en leur laissant l'initiative d'entreprendre. Ce projet de démocratie active résulte principalement d'une réflexion menée par le maire dans ses fonctions de responsable de l'entreprise " Hervé Thermique " dans le BTP. Ainsi, il est possible de mettre en évidence les similitudes entre le management de l'entreprise " Hervé Thermique " et la conduite de la politique municipale à Parthenay.

## **2.2 Une entreprise sans " chef "**

Le maire mène une politique de management participatif ( Semler 1990, Bouchikhi et Kimberly 1992 ) au sein de l'entreprise " Hervé Thermique " qu'il dirige. Dans ces conditions, la richesse de l'organisation découle non pas des compétences ou des ressources des salariés, mais de leur mise en relation. L'essentiel consiste donc à privilégier le rapprochement et le dialogue entre les acteurs. Attaché à ces convictions, Michel Hervé décide de développer les relations au sein de l'entreprise en gouvernant par la confiance, dans un souci de transparence des décisions. Pour cela, il met en place un réseau informatique<sup>6</sup> d'échanges entre les salariés.

Cette organisation en réseau se différencie de la logique de marché, dans laquelle les transactions sont rendues difficiles à cause des risques pesant sur la négociation ( Williamson 1983 ). Elle diffère également du mode d'organisation intégré et hiérarchisé dans lequel les individus perdent leur libre-arbitre, en agissant selon des codes de conduite pré-établis.

---

<sup>5</sup> La rubrique " Ville numérisée " sur internet : <http://www.district-parthenay.fr>

<sup>6</sup> Duvergé Y (1999), Hervé Thermique se chauffe au tout - internet, *Les Echos*, 8 septembre.

À l'interface du marché et de la hiérarchie ( Thorelli,1986, Jarillo1988 ), le réseau offre alors un cadre suffisamment stable pour fédérer des liens entre des acteurs autonomes, et suffisamment flexible pour que ces liens ne soient pas figés à l'avance par la hiérarchie ( Bressant, Distler, Nicolaidis 1989 ).

L'entreprise " Hervé Thermique " est organisée sur ce principe grâce à un système de gouvernement qui facilite l'autorégulation<sup>7</sup> et l'ajustement mutuel des individus ( Drazin, Sandelands 1992 ). Sur le plan du contrôle des responsabilités, les compétences des salariés sont évaluées par leurs pairs et non par des supérieurs hiérarchiques. Sur le plan de la répartition des tâches, la coordination des savoirs et des compétences s'effectue par le biais d'un annuaire électronique, véritable organigramme de l'entreprise. Les forums informatiques permettent en effet aux personnes souvent isolées sur leur chantier par l'éloignement géographique, d'interagir sur des thèmes déterminés comme la qualité ou la gestion des coûts.

Cette décentralisation des tâches et des responsabilités parvient à s'exercer de façon harmonieuse grâce à la confiance. Ring (1997) explique en effet que les mécanismes de confiance suppléent efficacement l'absence de contrat ou le manque de hiérarchie entre les acteurs. Ainsi, d'après Barney et Hansen (1994), la confiance mutuelle élimine les incertitudes dans l'échange, en l'absence de règle écrite ou d'autorité.

Combiné avec d'autres modes de gouvernement, économiques ou sociaux ( Bradach et Eccles 1989 ), la confiance prédispose alors à la coopération et au consensus ( Gambetta 1988 ). Dans ces conditions, elle offre une source d'avantage compétitif ( Barney et Hansen 1994 ), mesurable par la réduction des risques au regard de la théorie sur les coûts de transactions ( Noteboom, Berger, Norderhaven 1997 ). Autrement dit, la confiance facilite l'adaptation et la capacité de réaction des individus de façon à rendre l'entreprise plus flexible que ses concurrentes. De surcroît, cet avantage compétitif s'exerce en réduisant les risques d'opportunisme ou d'infidélité du personnel.

### **3. La pratique du management en réseau à Parthenay**

Le management en réseau exige de la part du chef d'entreprise et du maire de nouvelles compétences, comme la capacité à impulser et à coordonner les initiatives des individus, car la mise en valeur des savoirs collectifs est plus profitable que la recherche individuelle de performances.

#### **3.1 Une démocratie en réseau : source de citoyenneté active et de création de lien**

Transposé à la gestion de la ville, le mode de management initié au sein de " Hervé Thermique " introduit une forme de démocratie active dans laquelle l'équipe municipale s'efface derrière le citoyen, d'après Hervé (1997) :

*" La ville en tant qu'acteur public local joue un rôle majeur dans la mise en œuvre du projet à Parthenay. Un fort engagement politique de la Municipalité paraît en effet déterminant pour la réussite des projets de type ville numérisée. Il ne s'agit pas tant, pour l'acteur public, d'imposer par le haut, que de jouer un rôle important de "catalyseur" des initiatives, de mobilisateur des acteurs de terrain. Il s'agit aussi de faire en sorte d'abaisser les "seuils" qui limitent l'accès à ces nouveaux moyens des communications au plus grand nombre de citoyens. "*

Connectés au site Intranet de la ville ( l'In Town-Net ), les citoyens jouissent ainsi d'une grande autonomie pour s'impliquer dans la vie locale. Par ce biais, ils ont accès aux services administratifs ( Etat civil,

---

<sup>7</sup> D'après Drazin et Sandelands (1992), l'auto-organisation émerge des interactions entre des entités individuelles distinctes, sans l'intervention extérieure de l'environnement ou d'un décideur. Dans ce contexte, l'auto-organisation se déroule selon des règles d'échange qui s'instaurent collectivement au cours des transactions ou des communications.

liste électorale, service national ), aux informations cadastrales et au secrétariat de la mairie. À tout moment, ils peuvent consulter le budget de la mairie et connaître les dernières décisions du conseil municipal. Pour autant, le site “In Town-Net” n’est pas un site institutionnel mais le résultat d’un travail fourni conjointement par différents acteurs sociaux : les habitants, les associations, les PME, les écoles et la Mairie.

Pour renforcer les liens et les passerelles entre ces acteurs, des forums de discussions facilitent le dialogue en direct sur des thèmes qui touchent à la collectivité : les infrastructures et le cadre de vie, le social et la santé, l’éducation et la formation, le tourisme, la culture et le patrimoine, etc. Les comptes rendus de ces débats sont accessibles à tous dans des archives électroniques. Par ailleurs, un annuaire électronique permet aux utilisateurs de l’Intranet d’en contacter d’autres à partir de critères d’affinités, comme les loisirs, les compétences, le sport.

Toutes ces mesures rendent les individus encore plus dépendants les uns des autres au sein de la collectivité. Cette nouvelle forme de solidarité s’amorce dans un réseau où les nouveaux entrants sont mis en confiance ( les habitants sont encadrés par des animateurs qu’ils tutoient et qu’ils appellent par leur prénom ) et dans lequel tous les membres partagent les mêmes prérogatives ( des boîtes de message, des forums de discussion ).

Dans ces conditions, l’informatique devient un outil efficace qui abolit les frontières sociales, politiques ou économiques entre les citoyens. Au sein de Parthenay, les utilisateurs de “l’In Town-Net” élargissent virtuellement leur cercle de relation avant d’entrer réellement en contact avec leurs interlocuteurs. D’autres sortent de leur isolement de citoyen en prenant conscience de la vie de la cité. De nouvelles frontières sociales se dessinent alors sur de nouvelles bases. Par exemple, des communautés d’intérêts se constituent sur le principe des systèmes d’échanges réciproques de savoirs : les personnes échangent des compétences ou des connaissances par le troc, en évitant toute transaction monétaire.

Cette dynamique est le reflet d’une forme de “citoyenneté active” qui s’exerce librement sans subir d’influence politique dominante. Dans ces conditions, l’exemple de Parthenay diffère des modèles plus classiques comme la démocratie représentative ou participative ( Assens, Phanuel 2000 ).

### **3.2 Une politique de confiance modifiant l’organisation municipale**

Pour limiter les contradictions et favoriser un consensus, le Maire instaure un climat de confiance. Son programme politique est diffusé de façon transparente sur le site de Parthenay ( expérience réalisée lors des élections régionales ). Il cherche à fédérer les habitants autour du projet de ville numérisée en donnant l’exemple avec les services publics municipaux. Son secrétariat devient accessible sans “rendez-vous” sur Internet. La ville fonctionne sans secrétaire général, avec une décentralisation totale des responsabilités auprès de services municipaux autonomes qui se concertent sur Internet.

Dans chaque service, les décisions sont collégiales. En effet, chaque responsable de service fonctionne en binôme avec un élu. Une réunion mensuelle est ensuite organisée entre les chefs de service et le maire pour développer les projets transversaux ou pour arbitrer les conflits. Renonçant à toute forme de coordination centrale, l’équipe municipale assume ainsi le risque de déléguer l’autorité publique, contrairement à d’autres villes, en France ou en Europe. En contrepartie des risques de désorganisation, cette décentralisation engendre des initiatives créatives qui n’auraient pas pu être programmées ( Morin, 1982 ).

Grâce à ces mesures, les acteurs ont en effet la possibilité d’ajuster leurs comportements sans tenir compte de la volonté municipale. En procédant ainsi, le Maire espère que les habitants adopteront un “comportement citoyen” de sorte que la responsabilité de chacun soit librement conciliée avec l’intérêt général. Dans le meilleur des cas, chacun mettra son énergie à la recherche de solutions pour rendre la vie collective plus riche et agréable. L’essor associatif dans le domaine culturel et le développement du commerce électronique illustre cette dynamique positive.

Dans le pire des cas, l’excès de confiance risque de renforcer les rivalités individuelles et les antagonismes. En effet, certains notables craignent de voir la hiérarchie sociale ébranlée ou le savoir dispersé au sein du réseau. Pour cette raison, ils refusent délibérément de participer au projet de ville numérisée.

D’après cette description, le réseau des citoyens de Parthenay évolue en fonction des principes d’auto-organisation, mis en évidence par Nonaka (1988). Selon cette logique, le réseau est comparable à un orchestre où

chaque musicien joue en toute indépendance du voisin, mais avec lequel il doit composer, pour produire une mélodie. En principe, un bon orchestre est même capable de se produire en l'absence d'un chef, notamment lors des séances d'improvisation qui traduisent justement ce phénomène d'auto-organisation. Au niveau de Parthenay, le consensus municipal ne résulte pas de la mise en œuvre de procédures ou de l'application de directives, mais d'une coopération librement consentie, fondée sur des " règles du jeu " qui ne sont pas imposées par un seul partenaire. En effet, dans le réseau municipal, il n'y a donc pas un centre de décision unique ( le maire ou le conseil municipal ), mais autant de centres de décision que d'acteurs.

Pour autant la cohérence semble préservée par des règles d'échange et de communication électronique et par des rapports de connivence qui suppléent l'absence d'organe de régulation. Ces règles présentent un caractère informel et non conventionnel ( Hanson, Krackhardt 1993 ). Elles se perpétuent au fur et à mesure que les relations s'intensifient et que l'expérience s'accroît entre les membres.

Dans ce contexte, l'évolution de la démocratie locale est soumise à des risques de chaos et d'incohérence, principalement à cause des problèmes de coordination et de contrôle ( Miles, Snow 1992 ). Effectivement, l'éclatement des centres de décisions et l'absence de coordinateur central semblent nuire au développement du réseau lorsque des divergences apparaissent : dissolution de la mission locale en 1996 par crainte que le rôle d'informateur perde sa légitimité face aux nouvelles technologies.

En revanche, la création de nouveaux espaces de convivialité ( Maisons de la citoyenneté active ) et l'adhésion de nouveaux membres grâce à la gratuité d'Internet traduisent une vitalité importante malgré la dissémination des responsabilités. Cette double perspective est éclairée par les travaux de Stacey (1995 ) qui précise :

1. Au plan collectif, le réseau reste cohérent et stable pour préserver son unité. Dans ce contexte, des principes d'autorégulation ( la confiance, la transparence, la réciprocité ) tendent à figer les comportements ; ce qui se traduit par une standardisation de la communication et par une certaine homogénéisation des échanges de façon à rendre l'organisation prévisible et contrôlable par les membres.
2. Au plan individuel, l'organisation reste au contraire dynamique, flexible et souple. Les membres s'adaptent rapidement à leur environnement spécifique grâce à leur autonomie décisionnelle. Mais, cela a pour effet de diminuer le degré de cohésion entre eux.

## **Conclusion**

Le gouvernement en réseau se différencie de la logique marchande, dans laquelle les concertations sont rendues difficiles à cause des risques pesant sur la négociation ( Williamson 1983 ). Elle diffère également du mode de commandement hiérarchisé dans lequel les citoyens perdent leur libre-arbitre, en agissant selon des codes de conduite définis à l'avance. À l'interface de la démocratie représentative et consultative, le fonctionnement en réseau offre alors un cadre suffisamment stable pour fédérer des liens sociaux entre des acteurs autonomes, et suffisamment flexible pour que ces liens ne soient pas programmés par le Maire ( Bressant, Distler, Nicolaidis 1989 ).

Dans ces conditions, le fonctionnement en réseau favorise la transparence dans les débats, le partage de connaissances et l'émergence de créativité sociale comme l'illustre l'exemple de Parthenay. Ce mode de gouvernement contribue également à une innovation sociale sans précédent à l'image du développement associatif au sein de la ville étudiée.

Cette dynamique est étonnante à l'échelle d'une petite municipalité. Elle met en exergue le pôle d'attraction exercée par Parthenay pour toute une région. Par exemple, l'extension du réseau à des créateurs d'entreprise ou à des villages proches du canton, avec la création d'associations ou de manifestations au sein du district de Parthenay participe d'une boucle vertueuse ( Porter 1999 ). Plus le groupement s'agrandit et plus les possibilités de connexions se multiplient. Avec l'accroissement du réservoir commun des ressources, c'est l'ensemble des participants qui gagne en compétitivité économique et dynamisme social sur les acteurs extérieurs au district. À l'inverse, plus les tentatives d'isolement et de repli sur soi sont grandes, soit par peur de la technologie, soit par conservatisme, et moins la collectivité a de chance de rayonner. Effectivement, l'essor associatif et la mise en relation des citoyens s'accompagnent de réactions de rejet pour une partie de la population.

Ainsi, une catégorie d'acteurs ( chefs d'entreprises, enseignants, notables ) demeure réticente à l'idée d'inverser la "pyramide sociale" au sein d'un réseau informatique. Dans cette mesure, l'apparition des nouvelles technologies se heurte à des barrières psychologiques de la part d'un grand nombre de personnes, y compris dans l'informatique ( perte du prestige de la fonction ) ou en politique ( l'élu devient spectateur et le citoyen devient acteur ), à tel point que les organisations professionnelles ou les syndicats demeurent en retrait du paysage local. Ce ne sont pas les seuls inconvénients attribués à ce mode de gouvernement.

La gestion en réseau d'une ville pose alors plusieurs problèmes. En premier lieu, il convient de s'interroger sur l'aspect territorial du problème. Dans ce système, le risque de distorsion entre le territoire administratif et le territoire de vie est réel.

La difficulté consiste à fédérer des quartiers et des sous-ensembles territoriaux hétérogènes. Cet enjeu " traduit implicitement la distance entre les préoccupations d'habitants inscrits dans une territorialité de quartier et l'aspiration des élus à fonder une citoyenneté de ville " ( Bally, 1997 ). Il semble que "(...) le desserrement du lien social sous l'effet d'une mondialisation menaçante encourage, contradictoirement, d'une part de nouveaux réseaux de solidarité, d'autre part des replis identitaires, communautaires et individuels " ( Le Pors, 1999 ). Dès lors le quartier semble constituer un réseau de convivialités et de solidarités plus mobilisable qu'une ville en tant qu'ensemble unificateur. D'après ce raisonnement, il est plus facile de mettre en réseau les habitants d'une petite ville de la taille de Parthenay que de mobiliser les énergies d'une grande ville dont le découpage social est beaucoup plus complexe.

En second lieu, il semble que l'utilisation des NTIC ne suffise pas à garantir la liberté d'expression citoyenne dont nous avons montré les avantages. D'après Shapiro et Varian (1999), le pouvoir " démocratique " de la technologie centrée sur l'utilisateur a des effets limités, en raison du poids des régulateurs et du mimétisme des utilisateurs.

Dans cette mesure, la liberté d'expression individuelle dans le réseau électronique n'est pas totale. D'une part, ce type d'organisation favorise un repli grégaire par des comportements socio-centrés (Granovetter 1985). D'autre part, les grandes institutions commerciales ou administratives canalisent les débats dans des espaces de plus en plus réglementés et soumis à la publicité. Les gouvernements ont un rôle à jouer pour contrôler les frontières électroniques, résoudre les conflits, et éviter que les barrières d'accès à la technologie ne marginalisent une frange croissante de la population. Sans cette intervention, l'écart entre ceux qui possèdent l'information et les autres risque de s'accroître. En conséquence, le réseau Internet n'est pas nécessairement un outil de liberté, au service de la démocratie réelle. Mais, il peut le devenir, à condition que chacun s'engage à utiliser la technologie en bonne intelligence avec les autres, en évitant l'exclusion ou l'intolérance.

Enfin, en dernier lieu, il est utile de mettre l'accent sur les limites d'efficacité dans la prise de décision collégiale au sein du réseau. Comme le souligne Delevoe (1999), le fonctionnement du réseau ne favorise pas toujours le débat contradictoire, véritable moteur de la démocratie. Au contraire, il incite souvent les membres à rechercher une position consensuelle qui favorise l'immobilisme. Le conservatisme s'explique en raison de la cooptation et du clonage des membres : phénomène d'auto-reproduction. Le réseau contrôlé par un autre réseau (double verrouillage) en est un exemple manifeste, avec les liens de consanguinité entre les contrôleurs et les contrôlés.

## Références

- Assens C, Phanuel D (2000), La gestion des réseaux de citoyenneté locale, *Les cahiers du numérique*, Hermès Science Publications, vol 1, n°1, 191-202.
- Bally J.C (1997), Démocratie locale : citoyen, je vous aime, *La Lettre du cadre territorial*, n°131.
- Barbant J.C, Chanut P (1989), Les réseaux créateurs de richesses, *Gérer et Comprendre*, n°15, 16-27.
- Barney J.B, Hansen M.H (1994), Trustworthiness as a source of competitive advantage, *Strategic Management Journal*, vol 15, 175-190.
- Bartmess A, Cerny K (1993), Building competitive advantage through a global network of capabilities, *California Management Review*, 78-103.
- Bartoli A (1997), *Le management dans les organisations publiques*, Paris, Dunod.
- Béhar D (1996), La participation n'est plus ce qu'elle était, *Territoires*.
- Bouchikhi H, Kimberly J (1992), Le management " bureaucratique " : ou comment réconcilier le clan avec la bureaucratie, *Gérer et Comprendre*, n°29, 5-16.

- Bradach J.L, Eccles R.G (1989), Price, authority and trust : from ideal types to plural forms, *Annual Review of Sociology*, vol 15, 97-118.
- Bressant A, Distler C, Nicolaidis K (1989), Vers une économie de réseau, *Politique Industrielle*, hiver, 155-168.
- Busson-Villa F, Ducrocq C (1998), La mutation des relations entre le maire et les citoyens: vers une implication plus forte de la population dans la gestion communale", in *les Actes de la 2ème Rencontre Ville Management*.  
Centre d'Information Civique (1997), *Guide pratique des citoyens*, Dalloz.
- Chevènement J.P (1993), *Le temps des citoyens*, Éditions du Rocher.
- Cova B (1996), *Au delà du marché : quand le lien importe plus que le bien*, Paris, Editions l'Harmattan.
- Crozier M (1999), Des dirigeants sous double contrainte, *Les cahiers de l'ENSPTT*, n°11, 27-30.
- D'Iribarne P (1989), *La logique de l'honneur*, Paris, Editions du Seuil.
- D'Iribarne A (1996), Les technologies de l'information dans la Cité: vie participative et citoyenneté, *Transversales Sciences / Cultures*, n°39.
- D'Iribarne A (1996), Parthenay, ville numérisée...une ville moyenne à la recherche d'une appropriation sociale des nouvelles technologies de l'information et de la communication, *Culture & Recherche*, n°56.
- De Champris A (1994), Conflits locaux : éviter la confrontation, *La lettre du cadre territorial*, n°102.
- De La Maisonneuve E (1998), *Incitation à la réflexion stratégique*, Paris, Économica..
- Delevoe J.P (1999), L'organisation d'un réseau d'influence politique, *Les cahiers de l'ENSPTT*, n°11, 55-58.
- Dequatreharbes B (1996), *Usagers ou clients*, Les éditions d'organisation.
- Drazin R, Sandelands L (1992), Autogenesis : a perspective on the process of organizing, *Organization Science*, vol 3, n°2, 230-249.
- Drucker-Godard C, Ehlinger S, Grenier C (1999), Validité et fiabilité de la recherche, in Thietart R.A (eds), *Méthodes de recherche en management*, Paris, Editions Dunod.
- Eveno E (1997), *Les pouvoirs urbains face aux TIC*, Que Sais Je, Presses Universitaires de France.
- Gambetta D (1988), Can we trust ?, in Gambetta D (ed), *Trust : making and breaking cooperative relations*, Basic Blackwell, London, 213-237.
- Gontcharoff G (1997), Quelques réflexions sur les instances participatives de quartier, *Territoires*, n°374-375.
- Granovetter M.S (1985), Economic action and social structure : the problem of embeddedness, *American Journal of Sociology*, vol 91, n°3, 481-510.
- Hanson J.R, Krackhardt D, (1993), Informal networks : the company behind the chart, *Harvard Business Review*, 105-111.
- Hervé M (1996), Citoyenneté active et développement urbain durable : l'expérience de Parthenay, *Transversales Sciences / Cultures*, n°41.
- Hervé M (1997), NTIC et Démocratie : les expériences menées à Parthenay, *Transversales Sciences / Cultures*, n°46. ( Egalement publié sur Internet : <http://www.globenet.org/horizon-local/transver/46.html> )
- Hetzl P(1998), Le Marketing des villes, in *les Actes de la 2ème Rencontre Ville Management*.
- Hirshman A.O (1972), *Face au déclin des entreprises et des institutions*, Paris, économie et Humanisme, Editions Ouvrières.
- Jarillo J.C (1988), On strategic networks, *Strategic Management Journal*, vol 9, 31-41.
- Jouen M (1996), Parthenay, un "laboratoire social" en zone rurale, compte rendu de la mission cellule de prospective, Commission Européenne.
- Lambert A (1999), Le rôle des réseaux d'influence dans l'exercice du pouvoir, *Les cahiers de l'ENSPTT*, n°11, 55-58.
- Le Duff R., Papillon J.C(1988), *Gestion publique*, Vuibert.
- Le Pors A (1999), *La citoyenneté*, Collection Que sais-je ?, PUF.
- Lorino P (1991), *La démocratisation*, in Kern B (eds) La participation à Parthenay, Transversales Science et Culture - Le Monde diplomatique.
- Lévy M.L (1998), Démographie et suffrage, *Population et société*, n° 335.
- Maffesoli M (1988), *Le temps des tribus*, Méridiens Klincksieck.
- Marsaud A (1995), Recul, redéploiement ou déploiement du management dans les communes ?, *Politique et Management Public*, Vol 13, n°3, 225-247.
- Miles R, Snow C (1992) , Causes of failure in network organizations, *California Management Review*, vol 34,n°4,53-72.
- Morin E (1982), *Science avec conscience*, Paris, Fayard.
- Nonaka I (1988), Creating organizational order out of chaos : self renewal in japanese firms , *Strategy & Organization*, 57-73.
- Noteboom B, Berger H, Noorderhaven N.G (1997), Effects of trust and governance on relational risk, *Academy of Management Journal*, vol 40, 308-338.
- Orange G (1998), Démocratie locale, partenariat, réseaux, Working paper, CREGO.
- Paoletti M., Le citoyen, acteur du territoire, *Pouvoirs locaux*, n°39.

- Porter M (1999), Les districts et les choix d'implantations, *L'expansion Management Review*, Juin, 13-22.
- Ring P.S (1997), Transacting in the state of union : a case study of exchange governed by convergent interests, *Journal of Management Studies*, vol 4, 1-25.
- Semler R (1990), Une entreprise sans chefs, *Harvard l'Expansion*, n°58, 44-54.
- Shapiro C, Varian H.R (1999), *Economie de l'information, guide stratégique de l'économie des réseaux*, de Boeck Université.
- Stacey R.D (1995), The science of complexity : an alternative perspective for strategic change process, *Strategic Management Journal*, vol 16, 477-495.
- Teisserenc P (1994), *Les politiques de développement local*, Economica.
- Thorelli H.B (1986), Networks : between markets and hierarchies, *Strategic Management Journal*, vol 7, 37-51.
- Williamson O.E (1983), *Markets and hierarchies*, New York, The Free Press.