



HAL
open science

Genèse instrumentale des technologies numériques dans les activités des préfets

Denis Teisseire

► **To cite this version:**

Denis Teisseire. Genèse instrumentale des technologies numériques dans les activités des préfets. Sciences de l'information et de la communication. Conservatoire national des arts et métiers - CNAM, 2019. Français. NNT : 2019CNAM1250 . tel-02444287

HAL Id: tel-02444287

<https://theses.hal.science/tel-02444287v1>

Submitted on 17 Jan 2020

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.

ÉCOLE DOCTORALE ABBE-GREGOIRE

**Dispositifs d'Information et de Communication à l'Ere Numérique
Paris Ile de France**

THÈSE présentée par :

Denis TEISSEIRE

Soutenue le : 28 juin 2019

pour obtenir le grade de : **Docteur du Conservatoire National des Arts et Métiers**

Discipline/ Spécialité : Sciences de l'information et de la communication

**"Genèse instrumentale des technologies numériques dans
les activités des préfets"**

JURY :

Co-directeurs de thèse

ZACKLAD Manuel, Professeur du CNAM en Sciences de l'information et de la Communication, Directeur du laboratoire DICEN-IDF, EA7339, CNAM.

LACLEMENCE Patrick, professeur, Université de Technologie de Troyes

Rapporteurs

BOURRET Christian, professeur des Universités en Sciences de l'Information et de la Communication. Institut Francilien d'Ingénierie des Services (IFIS). Directeur Adjoint Equipe de recherche DICEN IDF

DAVID Amos, professeur. Université de Lorraine, membre permanent du laboratoire DICEN.

Examineurs

RIVAL Madina, professeur des Universités. Directrice du laboratoire Lirsa (EA 4603), Responsable du master "Prospective, innovation et action publique", CNAM.

ALEMANNI Sylvie, Professeur des Universités, Conservatoire national des Arts et Métiers, Equipe Pédagogique Nationale 16 (EPN 16)

Remerciements

A tous ceux qui m'ont écouté, soutenu, et supporté. Merci à tous ceux qui ont bien voulu me parler.

Merci à Véronique, Louna, Kyran.

« Pour organiser les objets au service de l'Homme, il peut être nécessaire et utile de pouvoir penser, conceptualiser l'association des hommes et des objets¹ ».

P. RABARDEL

« Le principal but des technologies n'est pas de satisfaire des besoins vitaux [...]. La technologie, c'est la production de choses superflues, aujourd'hui comme au paléolithique ».

ORTEGA Y GASSET²

¹ [RABARDEL P.], « Les hommes et les technologies ; approche cognitive des instruments contemporains ». Armand Colin. 1995

² José Ortega y GASSET, né le 9 mai 1883 et mort le 18 octobre 1955, à Madrid, est un philosophe, sociologue, essayiste, homme de presse et homme politique espagnol. Il est le chef de file du mouvement littéraire et artistique appelé « Génération de 14 ». https://fr.wikipedia.org/wiki/Jos%C3%A9_Ortega_y_Gasset

PROLEGOMENES

L'acceptation moderne de la notion d'Etat apparait à la renaissance à l'encontre du système de pouvoir médiéval marqué par l'influence de l'Eglise et par le partage féodal de la souveraineté³.

En tant que réalité historique et construction théorique, l'Etat repose sur des institutions et une organisation sociale, dont le contour et le fondement ne sont pas intangibles.

En France, depuis plus de 200 ans, le préfet en est cependant « *une figure emblématique* », bien que la notion d'Etat régulateur ait été substituée à celle d'Etat Providence, le mythe ne pouvant être que très difficilement maintenu⁴. Synonyme de l'acceptation politique de renoncer d'une certaine façon à percevoir l'Etat « *omniprésent dans la vie sociale* », c'est l'avènement d'un « *État modeste, dont la fonction serait avant tout d'assurer la préservation des grands équilibres économiques et sociaux dans un monde où l'incertitude domine ; l'État régulateur romprait ainsi avec l'interventionnisme et le dirigisme qui ont été la marque de l'État-providence*⁵ ».

Cette évolution conceptuelle due aux mouvements successifs de décentralisation, à l'internationalisation des échanges, et l'émergence des organisations non gouvernementales peut amener à s'interroger sur les conséquences pour l'avenir de cette institution formelle et symbolique et de son représentant territorial.

Dans ce contexte, demander au préfet de parler de la transition numérique des échanges et des organisations l'invite à décrire le changement dans « *les interactions fonctionnelles et symboliques rencontrées dans l'exercice de la fonction* », dû à ce bouleversement supplémentaire, mais inédit.

La verbalisation qu'il opère l'engage dans une « *réflexion sur son rapport avec sa réalité socioprofessionnelle* », et à s'interroger sur la manière dont il construit le sens donné à son action : quelles sont les prescriptions données par son institution, quelles sont les exigences

³ <https://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/qu-est-ce-que-etat.html>

⁴ [LACLEMENCE P]. « Protéger la liberté – Etre au plus près du citoyen ! ». In « Sécurité et Stratégie », la revue du CDSE, n°28, janvier 2018 – pp.64 à 70.

⁵ [CHEVALLIER J.]. « L'état régulateur », *Revue française d'administration publique*, 2004/3 (n°111), p. 473-482. DOI : 10.3917/rfap.111.0473. URL : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2004-3-page-473.htm>

propres à ses expériences réellement vécues, quels sont les apprentissages et la nouvelle vision du monde qu'il opère ?

Dans son bassin de vie, le préfet se trouve « *à la croisée des différentes logiques individuelles et collectives* » issus de différents réseaux d'acteurs auprès desquels il doit se positionner en tant qu'autorité.

Avec la propagation des objets de la médiation et de la communication qui oblige le préfet d'acquérir une maîtrise opérationnelle relevant de la technologie, sont par ailleurs *modifiées « les conditions classiques d'expression de la souveraineté⁶ » et facilitées celles de la contestation*. Autrement dit, l'initiative de la prise de parole et le gommage des hiérarchies sont favorisés.

En tant qu'enjeu de gouvernance locale, « *le numérique* » exige un professionnalisme avéré que le préfet ne détient pas toujours, ce qui peut être « *la source d'une perte de légitimité et de crédibilité en termes de connaissances* ».

La transition numérique des échanges et des organisations met donc en tension les activités professionnelles du préfet. Il en résulte notamment des situations « *riches en connaissances*. Son engagement l'implique dans « *un complexe de médiations où se mêlent le réel et le symbolique, le singulier et le collectif, l'institué et le formel* ». L'expression de son autorité formelle et symbolique dans l'exercice de la représentation de l'Etat, en est potentiellement modifiée.

Hors, le préfet, « *clef de voûte du pouvoir de l'Etat* », participe à la cohérence du système par une « *orientation fondamentalement conservatrice : maintenir l'ordre, étouffer les conflits, bloquer toute affaire qui risque de rompre l'équilibre des forces en présence, maintenir en l'état les réseaux de pouvoir et de prestige existants, ...* ». Il lui est demandé semble-t-il aujourd'hui d'incarner le changement, d'accéder à l'ère numérique à « *un nouveau type de rationalité qui implique une conception volontariste du progrès⁷* ».

⁶ [GANASCIA J.G, GERMAI E., KIRCHNER C.] « La souveraineté à l'ère du numérique : Rester maître de nos choix et de nos valeurs ; ». 2018. Commission de réflexion sur l'Éthique de la recherche en sciences et technologies du numérique d'Allistène (CERNA).

⁷ [WORMS J. P.]. Le préfet et ses notables. In: Sociologie du travail, 8^e année n°3, Juillet-septembre 1966. L'administration face aux problèmes du changement, sous la direction de Michel Crozier. pp. 249-275. DOI : <https://doi.org/10.3406/sotra.1966.1274>. www.persee.fr/doc/sotra_0038-0296_1966_num_8_3_1274

Le risque d'effacement existe, mais aussi, et peut-être, l'opportunité d'une nouvelle plus-value à la présence physique de l'Etat sur le territoire, avec « *le numérique* ».

Le fait que ce « *personnage* » institutionnel accepte d'en parler est sans doute un signe de la prise de conscience d'un mouvement nécessaire vers ces nouveaux horizons de la médiation et de l'innovation. L'analyse de ce qu'il en dit sous l'angle des « *activités de régulation* » permettra d'en identifier si « *l'appropriation du numérique* » fait sens dans son action de gouvernance.

Genèse instrumentale de l'« OBJET NUMERIQUE »". Ce qu'en dit le préfet digital.

Résumé : La France présente la singularité d'une représentation de l'Etat déconcentrée au niveau départemental. Cette fonction dont le contour est inscrit dans la constitution est attribuée à des hauts fonctionnaires, les préfets. Ils font partie des acteurs historiques de la gouvernance territoriale. Le préfet incarne l'autorité centrale déconcentrée au sein des représentants d'un pouvoir décentralisé, en contact avec la société civile et le citoyen.

Les récents discours du président de la République M. E. MACRON traduit très explicitement le rôle attendu des préfets au plus haut rang de l'Etat, notamment dans le domaine de l'innovation et de l'entrepreneuriat numérique. Ils auront pour les prochaines années à poursuivre leur action au sein d'une société française, elle-même inscrite dans la dynamique planétaire d'un « *processus d'appropriation d'une innovation disruptive* » qui « *dévore le Monde* » depuis une vingtaine d'année et « *oblige les utilisateurs à rompre avec leurs manières de faire et de penser antérieures* »⁸.

L'objet de cette recherche est d'entendre ce que dit le « *préfet digital* » à propos d'une mise en tension entre deux systèmes. Le premier est ancré dans l'histoire, vertical et centralisé, incarnant la représentation de l'Etat déconcentré, garant d'une unité nationale et républicaine. Le second, se propageant depuis quelques années, horizontal et distribué, celui de la médiation numérique, porteur d'un libéralisme qualifié de débridé, en tout cas d'une transformation des organisations et des protocoles d'échange en profondeur.

Comment ce « *personnage* » symbolisant la tradition républicaine d'une présence de l'Etat sur l'ensemble du territoire national à travers une forme de représentation attendue, fortement hiérarchique au sein de son institution et normalisée au sein de la société civile, assume ce changement est la question inductrice de cette recherche. Il y a-t-il transformation, transition, évolution ou évitement ?

En ayant recours à la Sémiotique des Transactions Coopératives (STC) comme cadre d'analyse, sont identifiés dans le flux des narrations recueillies au cours d'entretiens ouverts mais organisés, les indices d'une appropriation de cette transition numérique, à travers :

- les impacts cognitivo émotionnels consécutifs à la diffusion des outils de la médiation et de la communication ;
- la description des conditions et du contexte d'usage des objets matériels devenus équipement du préfet. (smartphone, tablette, ordinateur / messagerie, visioconférence, recherche documentaire, coopération) dans l'activité des préfets ;
- la forme de technique gestionnaire déployée pour réguler la mise en tension des services de l'Etat (modernisation des services) et du territoire (Big Data, couverture numérique, Ville intelligente) ;
- les modes de gestion des relations sociales.

Les principaux apports mettent en évidence :

- un nouveau rapport du préfet à la machine, phénomène inédit dans le travail de élites administratives de l'Etat jusqu'à la fin de XXème siècle. L'appropriation s'est opérée avant tout par l'auto apprentissage. La messagerie est devenue un instrument, du préfet qu'il instrumentalise, d'autres comme la visioconférence ou le blog ne restent encore que des outils ;
- un « *préfet digital* » qui conçoit son engagement vis-à-vis de l'innovation dans le domaine du numérique en tant qu'appui ou facilitation des initiatives émergentes, plus difficilement en tant que porteur de projet. Dans ses activités de gestion des services déconcentrés de l'Etat ou de gouvernance locale, il peut influencer son bassin de vie par les conversations qu'il lance, les pratiques qu'il initie à titre personnel, ou par les orientations qu'il expriment à ses services pour l'organisation de la communication numérique au sein de la préfecture ;
- le constat d'un nouveau projet de république numérique qui reste flou dans ses finalités, mais qui à coup sûr redistribue le lien social et les modalités d'organisation de l'action collective.

Mots clefs : gouvernance, numérique, transaction, innovation, territoire, cadre dirigeant. Appropriation. Discours.

⁸ [AUDEBRAND L., K, E BRULÉ]. « Changement institutionnel et stratégies discursives. Le cas des OGM en France (1996-2007) », Revue française de gestion, 2009/4 (n° 194), p. 83-104. URL : <http://www.cairn.info/revue-francaise-de-gestion-2009-4-page-83.htm>

"Instrumental genesis of the "DIGITAL OBJECT" in the activity of territorial governance ". What the digital prefect says.

Summary : France presents the singularity of a representation of the deconcentrated state at the departmental level. This function whose outline is written in the constitution is attributed to senior officials, the prefects. They are part of the historical actors of territorial governance. The prefect embodies the deconcentrated central authority within the representatives of a decentralized power, in contact with civil society and the citizen.

The recent speeches of the President of the Republic Mr. E. MACRON express very explicitly the expected role of the prefects to the highest rank of the State, especially in the field of innovation and digital entrepreneurship. They will have for the next years to continue their action within a French company, itself inscribed in the global dynamics of a "process of appropriation of a disruptive innovation" which "devours the World" for twenty years. 'year and' forces users to break with their previous ways of doing and thinking '.

The purpose of this research is to hear what the "prefect digital" says about a tension between two systems. The first is anchored in history, vertical and centralized, embodying the representation of the deconcentrated state, guarantor of national and republican unity. The second, spreading in recent years, horizontal and distributed, that of digital mediation, carrier of liberalism described as unbridled, in any case a transformation of organizations and protocols of exchange in depth.

How this "character" symbolizing the republican tradition of a presence of the state throughout the national territory through a form of representation expected, strongly hierarchical within its institution and standardized in the civil society, assumes this change is the inductive question of this research. Is there transformation, transition, evolution or avoidance ?

Using the Semiotics of Cooperative Transactions (STC) as a framework for analysis, are identified in the flow of narrations collected during open but organized interviews, the indices of an appropriation of this digital transition, through:

- the cognitive and emotional impacts resulting from the dissemination of the tools of mediation and communication;
- the description of the conditions and context of use of the material objects that have become the prefect's equipment. (smartphone, tablet, computer / messaging, videoconferencing, documentary research, cooperation) in the activity of the prefects;
- the form of management technique deployed to regulate the tightening of state services (modernization of services) and the territory (Big Data, digital coverage, Smart City) ;
- - management modes of social relations.

The main contributions highlight :

- a new report from the prefect to the machine, an unprecedented phenomenon in the work of the state's administrative elites until the end of the twentieth century. Ownership came first and foremost by self-learning. Messaging has become an instrument, the prefect he instrumentalizes, others like videoconferencing or blog are still only tools ;
- a "digital prefect" who conceives his commitment to innovation in the digital domain as a support or facilitation of emerging initiatives, more difficult as a project leader. In his activities of management of decentralized services of the State or local governance, he can influence his basin of life by the conversations that he launches, the practices that he initiates in a personal capacity, or by the orientations that he expresses to his services for the organization of digital communication within the prefecture ;
- the finding of a new project of a digital republic that remains unclear in its aims, but which certainly redistributes the social link and the organizational methods of collective action.

Key words: governance, digital, transaction, innovation, territory, executive. Appropriation.Speech.

"Genèse instrumentale des technologies numériques dans les activités des préfets"

Sommaire

Première partie

I.	LE PERIMETRE DE LA RECHERCHE	20
I.1.	Une genèse instrumentale (l'objet de la recherche)	20
I.2.	Le préfet de département (le sujet).....	22
I.3.	L'« OBJET NUMERIQUE » (l'instrument)	25
I.4.	La sémiotique des transactions coopératives (le cadre d'analyse)	27
I.5.	La transition numérique de la société (le contexte)	29
II.	PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE DE LA THÈSE	31
II.1.	Le choix de la France d'investir dans le marché des technologies numériques	31
II.2.	Le préfet, administrateur, ou acteur du changement ?.....	35
II.3.	Le préfet, un acteur immergé dans un bassin de vie lié au changement technologique	38
II.4.	Postulat : l'« OBJET NUMERIQUE » s'inscrit dans le discours du préfet.....	44
II.5.	Hypothèses	47
II.5.1.	Les objets numériques sont inscrits dans les pratiques des préfets.....	47
II.5.2.	La transition numérique des services fait partie du registre conversationnel du préfet	49
II.5.3.	La transition numérique est un thème de la gouvernance locale	50
III.	CADRAGE SCIENTIFIQUE DE L'ETUDE	51
III.1.	La communication organisationnelle comme domaine de recherche	53
III.1.1.	L'analyse du discours	53
III.1.2.	La communication organisationnelle	55
III.1.3.	Le changement par le verbe	61
III.2.	La sémiotique des transactions coopératives comme cadre d'analyse	65
III.2.1.	Notion de transaction	68
III.2.2.	L'artefact.....	70
III.2.3.	Les régimes de coopération	72
III.2.4.	Situation et contexte	75
III.2.5.	Les formes de régulation.....	77
III.2.6.	Caractérisation des activités de management dans le cadre d'analyse de la STC	80
III.3.	Application opérationnelle dans le cadre de l'exercice de l'autorité préfectorale	83

III.3.1.	La « communication organisationnelle du préfet digital ».....	83
III.3.2.	Les signes d'une appropriation de l'« OBJET NUMERIQUE » dans le discours	85
	L'accession aux savoirs par des accès techniques démultipliés.....	85
	Appréhender les technologies numériques pour l'innovation qu'elles apportent»	86
	Envisager «le travailler ensemble » différemment.....	86
	Se questionner en profondeur sur la conservation des données`	87
IV.	METHODE DE TRAVAIL	89
IV.1.	L'enquête.....	92
IV.1.1.	L'organisation de l'entretien selon la technique de l'étude de cas	95
	Caractéristiques méthodologiques constitutives de l'étude en étude de cas	96
	En quoi un entretien relatif à « l'agir du préfet » sur l'« OBJET NUMERIQUE » est-il un cas ?	97
IV.1.2.	L'entretien et son décryptage	102
	L'entretien.....	102
	Transcription, découpage, et décryptage	104
IV.1.3.	La qualification des énoncés	106
	Axe 1: Réification, idéation, sociabilisation.....	108
	Objet	108
	Objet de pensée	110
	Objet de conversation	111
	Axe 2 : Qualification, régimes de coopération, ou formes de régulation ?.....	112
	Qualification de l'objet ou de l'engagement de la personne ?.....	113
	Les énoncés qualifiant un usage	113
	Les énoncés qualifiant l'engagement de la personne.....	114
	Régulation, mais sous quelle forme ?.....	116
	Activité de gestion temporelle et de la motivation	116
	Activité de rationalisation.....	117
	Activité de contrôle de l'expérience, avec quel style de contrôle ?	119
	Un objet de coopération, sous quel régime ?.....	121
IV.1.4.	L'outillage	123
V.	L'OBJET NUMERIQUE DANS LE DISCOURS DES PRÉFETS	128
	Préambule méthodologique	128
V.1.	Approche quantitative	130
V.1.1.	317 « objets de discours », dont le principal est la messagerie	131
V.1.2.	Un discours équilibré portant autant sur les objets que les idées	133
V.1.3.	57 thèmes d'échanges, avec pour majeur le rôle du préfet	137
V.1.4.	Des énoncés relevant principalement du contexte, et de la manière de s'y prendre	141
V.1.5.	Domaines d'activité	143
	La communication comme domaine d'activité principal évoqué	144
	La messagerie, une question d'organisation du travail et de gestion du temps.....	147

Lorsque le préfet parle de transformation des services, c'est prioritairement de son rôle et de compétences qu'il s'agit	149
Représenter l'Etat : incarner les symbolismes de l'autorité de l'Etat	151
Transformation du territoire : couverture numérique et rôle du préfet dans son bassin de vie	153
Open data, un sujet partagé, un thème prioritaire, la compétences	155
L'archivage, un sujet en soi, mais qui n'intéresse guère	156
V.1.6. Synthèse : un discours « ancré » ou« habilité » peu repérable par les « objets » de discours	157
V.2. Analyse de la valeur	162
V.2.1. Qualification de « L'OBJET NUMERIQUE » par le préfet digital en tant qu'artefact médiateur ...	164
La qualification selon la nature de l'engagement	164
Engagement affectif : méfiance peur et ironie.	164
Méfiance, peur	164
Ironie	166
Doute.....	167
Retrait.....	167
Engagement social, un nouveau design relationnel	170
Nécessité d'être de son époque	170
Représenter l'Etat dans un contexte de défiance de l'autorité publique	171
S'engager dans la définition des règles de la communication numérique pour protéger	172
S'engager sur de nouvelles modalités de travail, sur de nouveaux thèmes de gouvernance	172
Engagement cognitif : apprentissage, surcharge, vigilance, le tout en accélération	175
Un équipement numérique assimilé sous contrainte	175
Accélération du travail, augmentation de la vigilance	176
Apprendre	177
Conditions ou contexte d'usage des objets numériques	182
Contexte d'usage.....	182
Un contexte favorable par l'équipement mis à disposition et qui oblige	183
Des usages numériques freinés un contexte sécuritaire	184
Un contexte de travail où la messagerie s'impose	187
Les règles du jeu de la représentation modifiées par les réseaux sociaux.....	192
Un flou sur le thème de l'ouverture des données publiques	195
Transition numérique, un contexte peu favorable à l'initiative locale	197
Une couverture numérique du territoire partielle	199
Archivage et classement, recherche documentaire	201
Contexte d'usage de l'« OBJET NUMERIQUE » (synthèse)	203
Conditions d'usage	205
Une communication numérique à optimiser	205
La messagerie, un outil devenu indispensable, et prédominant	209
Archivage, classement, documentation : un double système encore nécessaire	211
Transformation des services : l'illustration de l'organisation en tuyau d'orgue	213

La couverture numérique comme condition première de la transformation du territoire	214
La représentation de l'Etat passe par l'accès permanent à l'information.....	215
L'ouverture des données publiques crée les conditions d'un bouleversement profond	215
Conditions d'usage de l' « OBJET NUMERIQUE » (synthèse).....	217
Synthèse : Quels engagements cognitivo émotionnels suscite l'« OBJET NUMERIQUE » ?	219
V.2.2. Les activités de régulation au sein desquelles « L'OBJET NUMERIQUE » entre en jeu.....	222
L'appropriation de « L'OBJET NUMERIQUE » par le préfet (AGTM) ?.....	224
Un espace numérique de communication à conquérir, par une meilleure maîtrise des outils.....	225
La messagerie, une activité « expérimentée »	232
Transformation des services de l'Etat, des vigilances, sans réellement avoir quelque chose à dire ...	236
S'adapter à la complexification de la représentation de l'Etat.....	245
Assurer la couverture numérique du territoire en premier lieu	250
L'ouverture des données publiques, un flou à corriger dans la nature du projet et du rôle à tenir	254
Archivage et classement, un chantier à entreprendre.....	258
Les activités de gestion du temps et de la motivation (synthèse).....	261
Ancrage de l'«OBJET NUMERIQUE » dans les habitudes d'agir du préfet (ACE)	264
Communication numérique, certains outils bien maîtrisés, des principes de sécurité à moduler	264
La messagerie, un outil pleinement intégré dans le quotidien du préfet	267
Il n'est pas dans les habitudes du préfet de porter la modernisation des services de l'Etat.....	269
La représentation de l'Etat, une habitude d'agir dans une juxtaposition de sphères parallèles	271
Transition numérique du territoire, l'habitude est de ne pas prendre l'initiative	274
Le niveau d'ancrage de l'« OBJET NUMERIQUE » dans les activités du préfet (synthèse)	275
Rationalité de l'action du préfet en appui avec l'« OBJET NUMERIQUE » (ARat)	276
L'agencement relationnel du préfet avec l'«OBJET NUMERIQUE » ? (ARAg)	277
La messagerie, le préfet définit les règles d'usage.....	277
Expérimenter les dispositifs à titre privé, ramener l'usage dans la sphère professionnelle	280
Archivage, classement, documentation, écriture : définir ses choix, mobiliser le secrétariat	283
La représentation de l'Etat, une conservation des formes traditionnelles des échanges	285
Open Data, une ressource sans lien à ce jour avec l'organisation professionnelle du préfet	286
Transition numérique des services de l'Etat, une problématique déléguée	289
Transition numérique du territoire, un agencement qui ne relève de l'Etat	292
Cadrage des rôles et des attentes au sein du bassin de vie du préfet (synthèse)	295
La manière d'agir du préfet avec l'«OBJET NUMERIQUE » (ARP) ?	297
La messagerie, un outil pleinement intégré dans l'organisation du travail du préfet	297
Communication numérique : afficher les règles, respecter les principes, déroger	301
Archivage et classement, le tout numérique n'est pas pour l'heure encore	303
La représentation numérique de l'Etat avec mesure	303
L'open Data, un sujet qui intègre peu la rationalité professionnelle du préfet, car mal connue	304
Transition numérique des services de l'Etat, un levier à saisir pour le préfet.....	305
Transition numérique du territoire, une pression à maintenir sur les infrastructures	306

Quelle contribution l' « OBJET NUMERIQUE » apporte-t-il au préfet (synthèse) ?	308
Les caractéristiques du résultat attendu mises en évidence par le préfet ? (ARS)	309
Communication numérique : le préfet a tout à y gagner à s'investir dans l'espace numérique.....	309
Transition numérique du territoire, une initiative essentielle pour les collectivités	310
Assurer les conséquences de la transformation portée par les services de l'Etat.....	311
Open Data, il est difficile pour le préfet d'intégrer le sujet comme une mission prioritaire	312
Gérer la complexité de la représentation de l'Etat, consubstantielle à la fonction de préfet	314
Valeur de l'usage de l'« OBJET NUMERIQUE » dans la rationalité professionnelle du préfet (synthèse).....	315
Synthèse : En quoi « L'OBJET NUMERIQUE » entre-t-il dans les activités de régulation du préfet ?	317
V.2.3. Les activités de coopération au sein desquelles l'« OBJET NUMERIQUE » entre en jeu	321
Une activité de coopération alternative présente mais peu développée.....	321
Synthèse : En quoi l'« OBJET NUMERIQUE » modifie-t-il le mode de coopération du préfet ?	326
V.3. ANALYSE DE LA GENESE INSTRUMENTALE DE L'OBJET NUMERIQUE.....	327
V.3.1. Instrumentation relative des dispositifs numériques par le préfet digital (hypothèse 1)	331
Une instrumentalisation de la messagerie avérée	331
Orientation cognitivo-émotionnelle.....	331
Condition d'usage : La messagerie, un outil devenu indispensable, et prédominant	331
Contexte d'usage : Une organisation des écritures modifiées par la messagerie	331
Engagement affectif : Doute	332
Engagement cognitif : Mémoire.....	332
Technique de gestion de la messagerie	332
Gestion du temps et de la motivation : La messagerie, une activité expérimentée	332
Justification des options retenues : Maîtriser les flux du courrier électronique	333
Contrôle de l'expérience : La messagerie, un outil du quotidien du préfet	335
Une appropriation partielle des dispositifs de communication numérique proposés.....	336
Orientations cognitivo-émotionnelle	336
Contexte d'usage : Un contexte technologique favorable que perturbent les réseaux sociaux.....	337
Engagement affectif : Méfiance, et dénigrement	338
Engagement social : Un nouveau design relationnel	339
Engagement cognitif : Une assimilation sous contrainte, accélérant sensiblement l'activité	339
Technique de gestion de la communication numérique.....	340
Programme et ambition : Un espace numérique à conquérir, et à mieux contrôler	340
Fondement de l'ambition : Le préfet a tout à gagner	342
Archivage, classement, documentation, numérique, une friche à explorer	345
Orientation cognitivo-émotionnelle.....	345
Conditions d'usage : Archivage, un double système encore nécessaire.....	345
Contexte d'usage : Peu de besoins de recherche documentaires pour le préfet.....	345
Technique de gestion de l'archivage et de la recherche documentaire	345
Programme et ambition : Archivage et classement, un chantier à entreprendre	345

Fondement de l'entreprise : rigueur dans le classement, et double système	346
La représentation de l'Etat, gérer la complexité consubstantielle à la fonction de préfet	348
Orientations cognitivo émotionnelles	348
Conditions d'usage : La représentation de l'Etat passe par l'accès permanent à l'information	348
Technique gestionnaire de la représentation de l'Etat.....	348
Programme et ambition : S'adapter, s'ouvrir à de nouveaux territoires	348
Fondement de l'ambition : un dosage entre innovation et conservation.....	349
Contrôle de l'expérience : Une habitude d'agir dans une juxtaposition de sphères parallèles	350
Niveau de vérification de l'hypothèse 1	352
V.3.2. Porter de la transformation des services moins par le verbe que par le geste (hypothèse 2)	355
L'initiative au sein l'administration territoriale de l'Etat, par l'exemplarité comportementale	355
Orientation cognitivo-émotionnelle.....	355
Conditions d'usage : Transformation des services, une organisation en tuyau d'orgue	355
Technique de gestion de la transition numérique des services	355
Programme et ambition : Transformation des services de l'Etat, des vigilances, sans réellement avoir quelque chose à dire.....	355
Fondement de l'ambition: Transition numérique des services, un levier à saisir	358
Contrôle de l'expérience : le préfet n'a pas l'habitude porter les projets de modernisation	359
Niveau de vérification de l'hypothèse 2	361
V.3.3. La transition numérique un thème de gouvernance locale en devenir (hypothèse 3)	363
Transformation du territoire, en parler pour viser la couverture numérique	363
Orientation cognitivo-émotionnelle.....	363
Conditions d'usage : Sans couverture numérique, pas de transformation du territoire	363
Contexte d'usage : Un contexte local peu favorable à l'initiative, mais des effervescences	363
Engagement affectif : Ironie et scepticisme et retrait.....	363
Engagement cognitif : Apprendre	363
Gouvernance de la transition numérique du territoire	364
Programme ambition : la couverture numérique du territoire comme priorité	364
Fondement de l'ambition : une initiative essentielle pour les collectivités	365
Ouverture des données publiques, clarifier la nébuleuse pour être en mesure d'en parler	366
Orientation cognitivo-émotionnelle.....	366
Conditions d'usage : un bouleversement profond.....	366
Contexte d'usage : un flou à corriger	366
Engagement cognitif : Apprendre et agir avec discernement	366
Technique de gestion de la politique d'ouverture des données	367
Programme et ambition : Open data, un flou à corriger	367
Niveau de vérification de l'hypothèse 3	370
VI. PORTEE DE LA RECHERCHE	373
VI.1. TABLES DES ILLUSTRATIONS	385
VI.2. OUVRAGES CITES	387

VI.3.	ARTICLES.....	388
VI.4.	LOIS, DÉCRETS, CIRCULAIRES, ET ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES.....	399
VI.5.	SITES WEB.....	400
VI.6.	SÉMINAIRES ET COLLOQUES.....	401
VI.7.	RAPPORTS, ARTICLES.....	402
VI.8.	PRESSE NUMERIQUE.....	403
VI.9.	LISTE DES OBJETS PAR CATEGORIE ET NOMBRE D'OCCURRENCES.....	405
VI.10.	TABLEAU SYNOPTIQUE DES ÉNONCES.....	412
VII.	LE PRÉFET, UN ACTEUR SITUÉ DANS LES TEXTES.....	414
VII.1.	Le préfet au XXI ^{ème} siècle.....	415
VII.1.1.	De la Rome antique à Bonaparte, à l'Etat moderne.....	415
VII.1.2.	L'ordre et la protection des personnes et des biens.....	420
VII.1.3.	La garantie de l'identité, des libertés publiques, de la vie démocratique et républicaine.....	423
VII.1.4.	La garantie du respect du droit par les collectivités locales.....	425
VII.1.5.	La gestion et la répartition des dotations et subventions de l'État à l'échelon local.....	428
Le fonctionnement des collectivités.....	428	
L'équipement.....	428	
La compensation financière.....	428	
VII.1.6.	L'administration du territoire, le développement local et la protection de l'environnement.....	430
VII.1.7.	Préfet, une fonction au gré de l'agencement de la décentralisation.....	432
La décentralisation.....	432	
La Réforme de l'Etat Territorial.....	437	
VII.1.8.	L'Etat d'urgence.....	445
VII.1.9.	Le préfet « entrepreneur d'Etat ».....	448
VII.2.	Qualification scientifique des activités du préfet.....	451
VII.2.1.	Le travail administratif.....	453
VII.2.2.	L'observation et la surveillance de l'«opinion publique».....	455
VII.2.3.	Les processus de professionnalisation et les logiques de carrière.....	457
VII.2.4.	La représentation de l'Etat.....	459
VII.2.5.	Le préfet et son environnement.....	464
VII.2.6.	Le préfet et la gouvernance.....	467
Le gouvernement et la gouvernance.....	467	
Le gouvernement et la gouvernementalité.....	472	
La gouvernance territoriale et ses protagonistes.....	474	
Les outils et mécanismes de la gouvernance.....	478	
Le préfet comme l'un des acteurs de la gouvernance locale.....	480	
VII.3.	La transition numérique comme contexte.....	482
VII.3.1.	Globalisation / Mondialisation.....	485
VII.3.2.	Les technologies numériques comme l'extension du phénomène de mondialisation.....	495
De nouvelles logiques économiques et entrepreneuriales.....	495	

Des exigences de nouvelles formes d'expression de la souveraineté	499
Une organisation de l'initiative numérique au plus haut niveau de l'Etat	505
Les impacts pour le ministère de l'intérieur	509
Les impacts du numérique sur la gouvernance des territoires	511
VII.3.3. Le préfet et les technologies numériques	521
Des attentes institutionnelles vis-à-vis de l'engagement du préfet	521
Un engagement cognitif et social à réinventer	525

Préambule

Le choix de l'expression « *le préfet digital* » dans le titre de cette recherche doctorale ne traduit pas la volonté d'une participation au débat sur l'équivalence ou pas des termes numérique et digital⁹.

Les préfets ont connu, eux, et les « *cinquantenaires et plus* », l'informatisation des gros systèmes d'information, l'envahissement progressif de la technologie dans leurs échanges au sein d'une société des NTIC annoncée, la dématérialisation puis la numérisation des procédures, et aujourd'hui « *découvrent* » l'IA et ses algorithmes. Sans doute faut-il au préfet qui a l'intention d'agir dans le domaine de la gouvernance numérique beaucoup de « *doigté* » pour mener son action au niveau d'un département...

⁹ La vision académique n'envisage pas l'emploi du terme digital dans la mesure où ce terme anglais peut se traduire en version française par numérique.

Première partie

Périmètre de l'étude

I. LE PERIMETRE DE LA RECHERCHE

Ce travail doctoral s'inscrit dans un questionnement plus large relative à « *l'association des hommes et des objets* ». Dans la circonstance, la recherche porte sur la genèse instrumentale de l'« OBJET NUMERIQUE » opérée par le préfet de département, son bassin de vie. Le contexte est celui de la transition numérique des organisations. Les données analysées sont ce que disent les préfets de cette genèse dans leurs activités de gouvernance territoriale.

I.1. Une genèse instrumentale (l'objet de la recherche)

« *Ce qui fait la spécificité des SIC est la manière dont le chercheur est en mesure de construire l'objet de sa recherche de manière à ce qu'il puisse s'arracher des présupposés courants qui l'entourent dans les représentations sociales* »¹⁰.

Dans ce travail doctoral, l'arrachement des présupposés courants s'opère en considérant le préfet, représentant territorial de l'Etat au niveau du département, comme un personnage engagé dans une histoire au sein de laquelle s'inscrit une « *genèse instrumentale* » des Technologies de l'Information et de Communication (TIC) depuis près de 30 années déjà. Elle influe son comportement, son rapport à la technologie, et ses relations sociales. Dans la situation particulière du préfet, cette genèse influe l'exercice de son autorité et les formes de sa représentation.

Ce point de vue intègre le principe d'une forme d'appropriation de l'« *OBJET NUMERIQUE* » liée à son usage, à l'histoire du préfet. Il permet d'observer la manière dont l'« *OBJET NUMERIQUE* » « *s'élabore comme ressource pour l'activité*¹¹ » de gouvernance du préfet.

En prenant l'optique de discerner la ressource que constitue l'« *OBJET NUMERIQUE* » dans les activités du préfet, il s'agit d'identifier la manière dont le préfet (sujet) construit, transforme ce qui est donné, l'objet tangible ou immatériel (l'outil, l'axe politique, l'expression d'un besoin) en artefact.

¹⁰ http://theses.univ-lyon2.fr/documents/getpart.php?id=lyon2.2010.thomas_j&part=372040

¹¹

L'appropriation de l'« OBJET NUMERIQUE » en artefact, « *chose ayant subi une transformation, même minime, d'origine humaine*» (RABARDEL, 1995)¹², consiste à le rendre médiateur, capacitant ou porteur de valeur, dans la conduite des activités du préfet, c'est-à-dire à l'utiliser en tant qu'instrument.

¹² In, [MURILLO A., LEFEUVRE G., VEYRAC H, FABRE I.]. « Comment un outil devient instrument d'enseignement?: Le cas d'une carte heuristique ». Congrès International Actualité de la Recherche en Education et en Formation (AREF) 2013, Aug 2013, Montpellier, France. Actes du Congrès International Actualité de la Recherche en Education et en Formation (AREF) 2013, 2013.<hal-01569646>.

I.2. Le préfet de département (le sujet)

Sans reprendre l'ensemble des éléments présentés en annexes visant à définir les rôles et mission du préfet, il semble important de retenir qu'un préfet incarne un principe "d'autorité" de l'Etat, fonction considérée en France, comme indispensable dans la conduite des stratégies de l'Etat.

Au niveau du département, cet acteur fort en symbolique porte la mission de la mise en relation par la proximité, entre les sommités de l'Etat et le territoire, entre le chef de l'Etat, le gouvernement et les collectivités locales et territoriales, mais aussi avec la société civile et le citoyen.

Son cadre d'actions vise la conservation des valeurs républicaines sur le territoire. Il a autorité sur les chefs des services déconcentrés. Il possède le pouvoir de contrôle administratif sur les actes des collectivités locales. Il porte et explique les politiques gouvernementales sur le périmètre de ses missions. Il gère des crises de tout ordre. Or, si ce « *maillon* » de la chaîne étatique est incontournable, comment doit-il appréhender un relationnel hyperactif ?

Les évolutions des différents bassins de vie des français le place dans une nouvelle situation de proximité au sein d'un écosystème relationnel transformé par les technologies numériques. Il lui est demandé d'exposer les formes d'appropriation qu'il a pu opérer ces dernières années. Sa formation initiale, et le contenu de ses fonctions, ne lui ont pas forcément préparé au développement exponentiel des technologies et autres intelligence artificielle.

Les préfètes et préfets en poste en 2018, n'ont eu l'occasion de bénéficier au cours de leur formation initiale d'aucun ou de très peu d'enseignements propres aux technologies et outils de l'information, comme la plupart de leur génération, et sauf exception, ni d'aucun contact avec l'outil ou la technique, en général.

Les plans successifs de formation nationaux du corps préfectoral ont pu contribuer utilement à la diffusion de compétences nécessaires à la maîtrise du

traitement de texte. Dans le cadre de la déclinaison du PAGSI¹³ notamment, les cahiers des charges validaient à l'époque des objectifs de formation visant à comprendre les fonctionnalités de cette technologie prometteuse d'efficacité dans le rapport à l'écrit. La formation était réussie lorsque le préfet était en mesure de réclamer à son secrétariat de nouveaux usages comme le publipostage par exemple moins parce qu'il savait faire lui-même l'opération. Il est vrai aussi que c'est dans ces années 1995, que des stages à la conduite de projet d'un système d'information territorial, de management de l'informatique avaient étoffé l'offre nationale de formation, gérée avec un système de convocations. Les stages de communication visaient le média training, la maîtrise de l'entretien télévisé ou avec la PQR était la compétence recherchée.

Sur le plan individuel, ce phénomène dynamique est une mise en tension avec :

- un contexte technologique ouvrant de nouvelles possibilités d'information, de communication, et d'organisation des échanges, par la mise à disposition d'un appareillage technologique, matériel et immatériel : le smartphone, l'ordinateur, la plateforme, le logiciel, l'application, l'algorithme, etc... ;
- des orientations politiques nécessitant une nouvelle vision du monde, et d'intégrer dans son agenda de nouvelles plages de travail pour traiter d'un sujet dépassant largement l'informatisation des services. Le numérique recompose fortement la relation à l'utilisateur, il peut être source de développement économique, mais aussi d'exclusions inédites.

L'intérêt de la recherche porte donc sur la possibilité d'identifier la manière dont le préfet (sujet) agit sur (avec) l'« OBJET NUMERIQUE » et la valeur qu'il crée de cet échange en utilité sociale. Autrement dit, dans la circonstance, apprécier les

¹³ Plan d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI, 1998). Le PAGSI est lancé lors du Comité interministériel pour la Société de l'information (CISI) de janvier 1998. Pour la première fois, l'apport des technologies est pensé de concert pour l'ensemble des ministères, avec un projet global couvrant toute la société. L'enjeu est que la France prenne la mesure des évolutions importantes qui se jouent (sociales, politiques, économiques, législatives...), avec un État à la fois un coordinateur, un exemple et un accélérateur. [https://fr.wikipedia.org/wiki/Liste_de_plans_gouvernementaux#Plan_d%27action_gouvernemental_pour_la_société_de_l%27information_\(PAGSI,_1998\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Liste_de_plans_gouvernementaux#Plan_d%27action_gouvernemental_pour_la_société_de_l%27information_(PAGSI,_1998))

possibilités offertes aux préfets de se positionner en « *situation de communication habilité* » dans ses échanges avec son entourage et auprès duquel cette valeur peut être transférée ou développée.

I.3.L'« OBJET NUMERIQUE » (l'instrument)

La visée de la recherche est d'appréhender « *l'appropriation*¹⁴ » de l'« OBJET NUMERIQUE », par de hauts fonctionnaires de l'Etat, les préfets. « OBJET NUMERIQUE » est une expression globalisante qui traduit la volonté d'analyser les propos du préfet, quel que soit leur contenu, comme une « *activité symbolique* » exprimant ses représentations relatives à la transition numérique.

L'idée comme « *objet mental* » est un concept solide¹⁵, et associer « OBJET » et « NUMERIQUE » permet de s'y appuyer pour justifier l'intérêt de ce rapprochement.

Dans le discours compris comme « *activité symbolique* », la « *chose* » prend forme selon les représentations du préfet, c'est-à-dire, ses « *connaissances par désignation* » de la transition numérique, thème général de l'échange proposé.

Ces connaissances enregistrées et transcrites sont les « *traces* », les indices d'une « *activité de schématisation* » de la réalité du préfet, illustrations d'une multitude d'« *objets de discours* », élaborés selon ses expériences, ou sa stratégie oratoire.

La dénomination et la thématization des « *objets de discours* » réalisées dans le travail de recherche après transcription, vise à les faire « *chose* », soit comme un objet matériel comme les outils et dispositifs numériques (smartphone, ordinateur, Intranet, Internet), ou immatériel (logiciels, intelligence artificielle, block Chain), mais aussi comme des « *objets mentaux* », pensées, concepts, descriptions (autorité, cyber sécurité, représentation, communication, etc..).

C'est cet ensemble qui constitue l'« OBJET NUMERIQUE », susceptible de se

¹⁴ Appropriation(en sociologie des usages et en sciences de l'information et de la communication) : « Quel que soit le type d'usage, l'appropriation se construit dans la relation avec l'objet de communication et l'usage comporte donc de facto une dimension cognitive et empirique. Sa construction met en jeu des processus d'acquisition de savoirs (découverte de la logique et des fonctionnalités de l'objet), de savoir-faire (apprentissage des codes et du mode opératoire de la machine), et d'habiletés pratiques. » [JOUET J], in <http://www.brunodevauchelle.com/blog/?p=1559>

¹⁵ [BOREL M-J]. « Objets et discours de représentation ». In: Langages, 25^e année, n°103, 1991. L'objet sens et réalité, sous la direction de Jean-Claude COQUET et Jean PETITOT. pp. 36-50. DOI : <https://doi.org/10.3406/lgge.1991.1606>. www.persee.fr/doc/lgge_0458-726x_1991_num_25_103_1606

transformer en instrument pour le préfet.

Cette notion offre des avantages pratiques. Elle permet d'alléger les phrases lorsqu'il est souhaité de parler sur le même plan « *des outils, dispositifs et solutions numériques* » par exemple, ou encore des « *techniques de médiation et de la communication* ».

Sur le plan méthodologique, elle invite à saisir le propos retenu, sous le même angle d'analyse, quel que soit la forme ou la nature de l'objet qui aura été isolé dans le discours car relevant du « *Numérique* » ou associé à cette « *Transformation* ».

Le concept, la notion, l'outil, l'objet, sont observés avec le même point de vue scientifique.

Le cadre théorique utilisé est celui de la sémiotique des transactions coopératives.

I.4. La sémiotique des transactions coopératives (le cadre d'analyse)

La sémiotique des transactions coopératives, propose un cadre analytique pour la modélisation des processus de régulation de l'activité humaine au travail sous un angle cognitif et psychosocial : « *Une transaction coopérative est une mise en commun de ressources personnelles et le cas échéant collectives qui engagent des participants, réalisateurs et bénéficiaires, dans la réalisation d'une performance commune associée à la production et ou à l'acquisition d'un artefact porteur de valeur, une œuvre, et au développement de leur expérience personnelle*¹⁶ ».

En s'inspirant de la STC, il sera retenu que l'« OBJET NUMERIQUE » devient artefact lorsque, et si le préfet l'utilise et qu'il prend sens dans la réussite de ses entreprises.

Au quotidien, l'« OBJET NUMERIQUE » se décline en multiples outils et dispositifs que le préfet doit manipuler. Son rapport à l'écriture a été transformé, la messagerie le rend plus accessible. Les réseaux modifient sa communication. Comme représentant de l'Etat déconcentré, avec un rôle de portage et d'explication des dynamiques gouvernementales du à sa fonction, l'« OBJET NUMERIQUE » l'engage, qu'il le veuille ou pas, dans « *une action intensive en connaissances*¹⁷ ».

La cadre théorique de la sémiotique des transactions coopératives permettra la modélisation de la « *production sémiotique* » du préfet sur l'« OBJET NUMERIQUE » selon 3 axes, le cas échéant :

- l'orientation cognitivo-émotionnelle définissant le type de registre employé pour décrire l'artefact ;
- le type de régulation dans lequel il peut être utilisé comme une ressource pour agir ;

¹⁶ [ZACKLAD M.]. « Vers une permaculture des milieux d'activité partagés ». Chapitre d'ouvrage à paraître dans les actes du Colloque de Cerisy « Quelles communications, quelles organisations à l'ère du numérique », ALEMANNI, COREEN, LEMOENNE (dir.) ; 24 juin au 1er juillet 2017 – version provisoire,

¹⁷ [ZACKLAD M.]. « Ordre du discours : cadrage et recadrage des transactions communicationnelles dans les processus de changement et d'innovation au sein des organisations ». In actes du colloque « Qu'est-ce qu'une organisation ? Matérialité, action et discours », 21-22 mai 2008, Montréal

- la configuration relationnelle de coopération qu'il permet.

I.5. La transition numérique de la société (le contexte)

La notion de contexte est forte de sens, c'est un environnement qui conditionne la capacité d'agir en offrant des situations possibles pour l'action avec un cadrage intentionnel de l'actant limité.

Appréhender la transition numérique comme le nouveau contexte dans lequel s'organise l'activité humaine, s'est accepter, a priori, qu'elle la contraint. Il est en est de même pour le préfet, il doit se mettre en situation d'y répondre.

Les réseaux informatiques et les objets connectés, devenant « *devices* », ouvrent un nouvel espace et remettent en cause les fondements de l'activité humaine, sur le plan individuel mais aussi de l'activité organisée. Il s'agit d'un changement en profondeur annoncé, voire pour certains d'une révolution.

Sur le plan collectif, le phénomène technologique est mondial et global, il est puissant, et contraint à repenser les pratiques et l'organisation du travail, d'échanges, de stockage et d'ouverture des informations qu'elles possèdent. Le phénomène relève de la mondialisation des technologies numériques avec une possible redistribution du pouvoir détenu par les Etats. Il se joue de l'impôt, défie les règles de droits en concurrençant aux règles étatiques ou de préservation des données personnelles. Il représente une menace pour la souveraineté des Etats.

Pour le marketing, la donnée est le nouvel El Dorado¹⁸. Son captage est primordial, ainsi que l'algorithme pour un profilage établi sur la base de corrélations statistiques.

Pour les Etats, l'économie du numérique peut être aussi saisie comme une opportunité de croissance, notamment en France, qui fait preuve d'un engagement fort pour favoriser et soutenir le développement de ce nouveau marché

Sur le plan individuel, la contrainte relève de l'appareillage. Le préfet ne peut plus se passer d'être au moins un utilisateur des outils et dispositifs numériques disponibles sur le marché.

¹⁸ [NOYER JM., CARMES M], « Devenirs urbains », Presses des Mines, collections Territoires Numérique, 2014, page 63.

Au niveau des territoires, du bassin de vie du préfet, l'émergence d'une culture digitale transforme l'exercice du pouvoir selon au moins trois axes.

Le premier est composant de la réforme de l'administration. L'utilisation de la technologie est l'expression d'une efficacité moderne du service public. L'Etat devient l'Etat plateforme, et les technologies permettent d'envisager des réductions d'emplois par la simplification des processus métier, et la rationalisation des patrimoines applicatifs et des infrastructures.

Le deuxième relève du développement durable par les possibilités de régulation de l'activité humaine qu'elles proposent. Il y est question de services urbains plus performants. Ils sont aussi à l'origine de « *complexification pour le consommateur* » et présentent « *le risque d'amplifier les fractures numériques* ».

Le troisième est du ressort du défi social par l'utilisation de la technologie comme une nouvelle perspective pour l'engagement citoyen, avec la possibilité d'une éclosion d'une véritable démocratie participative.

L'ambiance générale du discours sur l'avenir de la société porte non plus sur l'avènement prochain de ce bouleversement de civilisation que représente la société numérique, mais sur une réalité à assumer, dont le caractère inéluctable se discute de moins en moins.

Le préfet, après avoir été confronté à la problématique initiale d'acquisition de compétences opérationnelles nécessaires à l'usage des nouvelles technologies est amené à intégrer de nouveaux sujets dans son action, plus complexes, car ils relèvent du politique, et du stratégique, dans l'organisation de son bassin de vie.

II. PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE DE LA THÈSE

II.1. Le choix de la France d'investir dans le marché des technologies numériques

La transition numérique des organisations et de la société peut être considérée comme une prolongation de « *la mondialisation prétendument heureuse* » qui « *mène à tout le contraire d'une société mondiale ; elle transforme le monde en une arène où des sociétés atomisées s'affronteront dans une guerre qui ne restera sans doute pas simplement commerciale.* »¹⁹.

Dans cette vision sans doute pessimiste, mais possible avec l'acceptation de ce que représente l'exception de quasiment 60 années sans guerre sur le territoire français, et la prise en compte de l'actualité de la multiplication des violences et agressions de tout genre, les perspectives ne semblent pas prometteuses d'un avenir serein dans les relations internationales.

Cependant, dans cette étude, l'impact de la mondialisation est limité au périmètre du territoire français, et à son extension par et avec le concours des technologies numériques, et à ce qu'en dit le préfet de département.

Les transitions qu'elle induit sous l'angle de l'Economie sont présentées comme une disruption²⁰ technologique, industrielle et financière (**Cf. Annexes : De nouvelles logiques économiques et entrepreneuriales, p 306**).

« *L'innovation disruptive est une innovation de rupture, par opposition à l'innovation incrémentale, qui se contente d'optimiser l'existant* ²¹ ». Elle remet en question les conventions du marché par des produits et des services radicalement innovants. Le phénomène est en premier lieu capitaliste et industriel, et San

¹⁹ [MEDA D.]. « Qu'est-ce que la richesse ? ». Champs essais (n° 462). Flammarion. 2000.

²⁰ Disruption est une marque appartenant à TBWA depuis 1992, enregistrée dans 36 pays dont l'Union Européenne, les Etats-Unis, la Russie, l'Inde et le Japon. Elle a été déposée par Jean-Marie DRU pour protéger la "Méthodologie créative" proposée aux clients de BDDP. In « Le concept de "Disruption" expliqué par son créateur ». Publié le 24 janvier 2016 à 09h54. <https://www.nouvelobs.com/economie/20160122.OBS3214/le-concept-de-disruption-explique-par-son-createur.html>

²¹ [NORA D.]. In « Le concept de "Disruption" expliqué par son créateur ». Publié le 24 janvier 2016 à 09h54. <https://www.nouvelobs.com/economie/20160122.OBS3214/le-concept-de-disruption-explique-par-son-createur.html>

Francisco en est le centre²². Le développement du marché s'organise avec de nouvelles organisations entrepreneuriales (Startup).

Certains y voient « *l'avènement de la société de prédation, conséquence du remplacement du travail de l'homme par la machine*²³ » avec un enjeu gigantesque pour les sociétés puisqu'une grande partie de l'humanité est en passe de devenir inutile au regard des normes utilitaristes dominantes.

Dans le domaine économique, d'autres mettent en évidence la nécessité d'une régulation internationale et européenne des activités dans ce secteur²⁴.

Les enjeux sociétaux sont forts. L'accès aux services numériques présente une problématique de trace. Il bouleverse les canaux historiques d'identification, de confiance, d'accessibilité et d'échanges de valeurs. Il pose des problèmes de sécurité, de garantie et de contrôle. De surcroît, d'autres organisations que les institutions étatiques sont aujourd'hui en capacité technique d'offrir ces garanties. A. ROUVROY et B. STIEGLER²⁵ appréhendent la captation massive de données et leur traitement par des algorithmes comme une nouvelle « *rationalité* » algorithmique constituant de fait, un régime de vérité numérique, celui de la gouvernementalité algorithmique, et posent le problème d'autorité.

Pour les Etats, des chantiers dans le domaine de la légalité, de la fiscalité, de l'identité, des libertés publiques et de la sécurité sont à conduire en urgence. L'activité dense au niveau gouvernemental, européen et international sur ces sujets visant à réajuster la règle notamment vis-à-vis des GAFAM²⁶ en occident et des

²² [GARÇON F.], historien, essayiste, maître de conférences à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Publié vendredi 4 novembre 2016 à 15:16 <https://www.letemps.ch/opinions/2016/11/04/san-francisco-epicentre-disruption-numerique>

²³ [GRAND C.], « *L'avènement de la société de prédation, conséquence du remplacement du travail de l'homme par la machine* ». <http://www.journaldumauss.net/?L-avenement-de-la-societe-de-1217>

²⁴ [MORIN-DESAILLY C.], « *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes (1) sur l'Union européenne, colonie du monde numérique?*, 20 mars 2013

²⁵ [ROUVROY A. et STIEGLER B.], « *Le régime de vérité numérique - de la gouvernementalité algorithmique de fait au nouvel état de droit qu'il lui faut* », séminaire Digital Studies du mardi 7 octobre, Salle Triangle - Centre Pompidou : <http://www.iri.centrepompidou.fr/pied/live/>

²⁶ GAFAM : acronyme des cinq grandes firmes américaines du Web, Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft.

BATX²⁷ en Asie, ou à lutter contre la cybercriminalité, en est une illustration. Il s'agit de souveraineté (**Cf. Annexes : Des exigences de nouvelles formes d'expression de la souveraineté, p 310**).

L'activité gouvernementale récente²⁸ en France démontre les efforts déployés pour relever le défi (**Cf. Annexes : Une organisation de l'initiative numérique au plus haut niveau de l'Etat, p 316**).

Elle met également en évidence que les technologies numériques sont sources d'opportunités de croissances. Elles peuvent bénéficier à la dynamique économique des pays. Les investissements sont considérables, rien qu'aux Etats-Unis, le secteur numérique a drainé 25% des investissements des fonds de capital-risque en 2014, soit 48,3 milliards de dollars répartis sur 4356 projets²⁹.

En France, sur le plan économique, les orientations sont claires, le Grand Plan d'investissement (GPI) annoncé le 25 septembre 2017 par le premier ministre, M. É. PHILIPPE, prévoit, 57 milliards d'euros d'investissement public sur le quinquennat, dont 9 consacrés à la transition numérique de l'action publique, *«un investissement pour rendre plus simple et plus accessible les services publics, et pour optimiser la dépense publique. Par exemple, 4,9 milliards d'euros seront consacrés à la numérisation de notre système de santé et de protection sociale³⁰»*.

La transition numérique est aussi portée dans les discours officiels par des arguments de modernisation de la Fonction publique. Déjà en 2014³¹, la France était classée comme la première nation européenne en matière d'administration numérique. Le service rendu par la voie numérique n'est plus une option, il doit être responsif design, c'est-à-dire accessible quel que soit le terminal, ordinateur, fixe ou portable, tablette, smartphone, il en va de la crédibilité voire de la confiance.

²⁷ BATX : acronyme des quatre entreprises du Web chinois: Baidu, Alibaba, Tencent et Xiaomi.

²⁸ Loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, Légifrance : <https://www.legifrance>

²⁹ Rapport Money Tree publié par PricewaterhouseCoopers LLP (PwC) et la National Venture Capital Association (NVCA)

³⁰ <http://www.gouvernement.fr/grand-plan-d-investissement-57-milliards-d-euros-d-investissement-public-sur-le-quinquennat>.

³¹ <https://www.gouvernement.fr/action/le-numerique-instrument-de-la-transformation-de-l-etat>

Il y a donc en France, un discours officiel sur la République numérique, la modernisation des services, ainsi que sur l'innovation dans le secteur de l'activité marchande du numérique. Il s'agit sur le plan stratégique «*d'opter pour un rôle de consommateur ou de producteur sur ce nouveau marché, c'est un enjeu de civilisation*³² ».

II.2. Le préfet, administrateur, ou acteur du changement ?

Les préfets illustrent une singularité française issue d'une innovation institutionnelle datant de XVIII^{ème}, installant une représentation de l'Etat au niveau déconcentré sur le territoire. Le choix du terme préfet au XIX^{ème} siècle et de le réitérer au XXI^{ème}, terme (præfectus « *celui qui est établi à la tête de*») issu de la Rome antique, à la fois ville et Etat, traduit, sans doute de la part de ceux qui détiennent le pouvoir de nomination, le niveau et le lien d'autorité attendus de la part des préfets dans l'exercice de la fonction qui leur est confiée au niveau déconcentré (**Cf. ; Annexes : XII.1.1. De la Rome antique à Bonaparte, à l'Etat moderne, p. 228**).

A ce jour, la première nomination et affectation d'un préfet dans un département relève d'une décision gouvernementale, selon des conditions requises du corps d'emploi qui valident notamment 20 à 25 années d'expériences professionnelles ou de service de haute responsabilité. Le choix s'opère au sein d'une population avoisinant la cinquantaine d'années. Les préfètes et préfets en poste en 2018, n'ont eu l'occasion de bénéficier au cours de leur formation initiale d'aucun ou de très peu d'enseignements propres aux technologies et outils de l'information, comme la plupart de leur génération, et sauf exception, ni d'aucun contact avec l'outil ou la technique, en général.

Les textes officiels définissent les missions et les modalités d'exercice de la fonction de préfet et place ce cadre dirigeant de l'Etat comme garant du respect des valeurs républicaines françaises (la liberté au quotidien, l'égalité sur sa circonscription et la fraternité dans la vie sociale, (**Cf. Annexes : XII.1. La garantie de l'identité, des libertés publiques, de la vie démocratique et républicaine, p. 236**), et en autorité hiérarchique sur les services déconcentrés de l'Etat (**Cf. Annexes : XII.1.6. L'administration du territoire, le développement local et la protection de l'environnement, p. 243**).

Ils le situent comme un interlocuteur privilégié des élus et des acteurs économiques locaux (**Cf. Annexes : XII.1.5. La gestion et la répartition des dotations et subventions de l'État à l'échelon local, p. 241**). ; Le préfet assure le portage et l'explication des politiques publiques, il est le facilitateur des initiatives locales qui s'inscrivent au sein de ces orientations (**Cf. Annexes : XII.1.4. La garantie du respect du droit par les collectivités locales, p 238**).

Ils installent comme le garant de l'ordre public et de la sécurité civile et du « bien vivre ensemble ³³ ». (Cf. **Annexes : XII.1.2. L'ordre et la protection des personnes et des biens, p 233**).

Les travaux universitaires conduits sur la fonction de préfet permettent d'appréhender assez précisément la fonction sous l'angle de l'activité bureaucratique qui lui est afférée (Cf. **Annexes : X.2. Qualification scientifique des activités du préfet, p. 271**) (le rapport administratif, l'observation et la surveillance de l'opinion publique, les rapports d'information, l'exercice de la tutelle, les élections).

Ceux explorant la gouvernance locale questionnent la réalité sociologique de cette dynamique humaine (Cf. **Annexes : X.2.6. Le préfet et la gouvernance, p. 287**). Pour certains, la certitude réside dans le fait que ce terme de gouvernance est l'expression sociopolitique d'une forme de modernité de l'exercice du pouvoir (*Touraine 1992*), pendant politique de l'individuation, menant le citoyen à revendiquer à participer à « *la maîtrise de la chose publique* ».

Cette consécration de l'individualisme, cohabite avec celui de la fragmentation, c'est-à-dire, la multiplication et le cloisonnement des sphères sociales d'appartenance (activités salariales, loisirs, famille, amis, pratiques religieuses, adhésion associative ou politique, lieu de résidence, lieu d'origine...), avec le choix pour tout individu, dans une culture de cloisonnement des sphères, de tenir un rôle multi-facettes en toute liberté.

Les rapports parlementaires démontrent que le préfet a effectivement autorité pour occuper le centre, à condition qu'il soit en mesure de coordonner (cadrer) les moyens à mobiliser, mais dont il est de moins en moins dépositaire. Cette approche relativise la place centrale du représentant de l'Etat, et souligne les limites de son pouvoir d'agir qui l'amènent à une forme de négociation dans la conduite des affaires publiques locales.

³³ intervention de M. le préfet Stéphane FRATACCI devant les corps constitués lors de la cérémonie de vœux, le Jeudi 7 janvier 2016. <http://prefectures-regions.gouv.fr/grand-est/Documents-publications/Salle-de-presse/Voeux-2015-intervention-du-prefet-Stephane-Fratacci-devant-les-corps-constitues>

La charge « *classique* » du préfet est donc lourde, et prenante. Elle est sensible dans sa conduite. L'autorité formelle est inscrite dans la constitution certes, il s'agit cependant de la traduire en pouvoir d'agir dans un bassin de vie au sein duquel les attentes vis-à-vis de celui qui incarne la fonction sont assez normées. Le préfet appartient plus au paysage institutionnel, et moins au paysage local qu'il intègre pour une courte durée³⁴.

A cette charge définie par la règle, s'adjoignent les orientations gouvernementales d'actualité. Depuis 2 mandats présidentiels, l'Etat d'urgence reste une préoccupation forte et très impliquant en terme de responsabilité pour le préfet (Cf. **Annexes : XII.1.8. L'Etat d'urgence**, p. 258). Plus récemment il est attendu de sa part un comportement d'entrepreneur. (Cf. **Annexes : XII.1.9. Le préfet « entrepreneur d'Etat »**, p.262). Ses missions régaliennes sont maintenues et confirmées, mais il est aussi invité à ajuster son engagement en fonction des réalités locales, il y a donc glissement vers la notion de singularité. (Cf. **Annexes : XII.1.7. Préfet, une fonction au gré de l'agencement de la décentralisation**, p.245).

Dans ce contexte, il est assez aisé de comprendre que vue sa fonction première d'administrateur, les techniques et technologiques sont très secondaires dans le classement des priorités du préfet, ces dernières le positionnant plus comme un usager, comme un régulateur des initiatives le cas échéant, et beaucoup moins que comme porteur d'actions d'innovation.

³⁴ La durée moyenne d'affectation d'un préfet sur un poste département est de XX mois (Cf ; Bilan annuel)

II.3. Le préfet, un acteur immergé dans un bassin de vie lié au changement technologique

En 2009, la loi précisait les interventions attendues de l'Etat au niveau régional et départemental dans le domaine de la lutte contre la fracture numérique³⁵. En 2015, elle définit des mesures pour la croissance, pour l'égalité des chances économiques³⁶, mais aussi pour l'obligation d'effectuer par la voie dématérialisée les démarches de demande de prime d'activité³⁷.

A ce jour, il est question d'attractivité des territoires par la garantie de l'égal accès aux réseaux fixes et mobiles d'ici 2022. La loi précise les dispositions prises pour une République numérique et les efforts à conduire en ce qui concerne l'ouverture des données publiques, et la protection des données personnelles. Des programmes d'actions conduits sous l'autorité préfectorale sont prévus dans le cadre d'une concertation étroite avec les collectivités territoriales, en particulier les régions, dont la Commission Régionale de Stratégie Numérique en est le lieu d'expression.

La déclinaison de ces orientations gouvernementales au niveau local laisse envisager de nouveaux sujets de conversation, tels les opérations déjà conduites dans les différents domaines ministériels, les besoins non satisfaits et les opportunités ou initiatives en cours, les modalités d'organisation de la concertation.

Une intervention intentionnée dans le projet de transition numérique des services et de la société confronte le préfet à de nouvelles logiques. Elles relèvent de l'expression de son autorité, de l'organisation des services de l'Etat, mais aussi du champ de l'économie et des logiques entrepreneuriales, et du développement. Le « *numérique* » devenant un objet de gouvernance locale. L'acquisition de connaissances est nécessaire.

De manière transversale, ce besoin de connaissances nouvelles implique le

³⁵ Loi N° 2009-1572 du 17 décembre 2009, qui établit notamment le principe de l'élaboration des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN) par les collectivités ou leurs groupements.

³⁶ Loi N° 2015-990 du 6 août 2015.

³⁷ Loi N° 2015-994 du 17 août 2015.

préfet qui s'engage dans un double défi (P. LE MASSON et A. HATCHUEL) :

- le premier défi est cognitif, pour lever les résistances dues à des fixations cognitives antérieures.

Pour le préfet par exemple, la messagerie l'invite à réviser ses attentes en matière de formalisme dans les relations, antérieurement fortement normalisé au sein d'une ligne hiérarchique. Lui-même, il utilise des technologies qui impliquent la maîtrise de certaines compétences particulières et l'acceptation de nouvelles formes et protocoles de communication. Les services de la préfecture et des directions départementales sont impliqués dans une transition technologique au nom d'une nouvelle définition de l'efficacité de l'administration d'Etat, et de nouveaux critères de modernité. Une « *culture numérique* » est à connaître ;

- le second est social, pour permettre l'émergence de collectifs créatifs nouveaux tout en évitant la désagrégation de certains principes et valeurs, entraînant l'asservissement, l'exclusion, et l'isolement (Liberté, Egalité, Fraternité). Dans son bassin de vie s'organise, aussi, des perspectives transactionnelles avec lesquelles s'établissent entre les acteurs de la gouvernance locale des conversations où le numérique prend petit à petit valeur dans la pensée individuelle et collective. Par les usages, l'utilité des dispositifs se vérifie pour la consommation et les services, mais aussi par le pouvoir qu'ils apportent tant dans la rencontre et l'échange que pour l'action à des titres divers et variés.³⁸

Sur le plan individuel, la relation du préfet dans son bassin de vie est fondamentalement reconditionnée par la technique comme pour tout un chacun. Y. LEROUX présente le phénomène comme un recommencement ontophanique qui « *impose de réfléchir sur ce que nous appelions jusque-là sans trop y penser la*

³⁸ Rapport d'information n°181 (2016-2017) de M. Éric DOLIGÉ et Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 6 décembre 2016, page

réalité »³⁹. Elle affecte en profondeur les structures perceptives et la manière d'être au monde, y compris pour le préfet.

Dans un environnement professionnel et social au sein duquel l'interaction s'est en grande partie médiatisée (système d'information, terminaux portables, applications, banques de données), le préfet a du se doter des compétences utiles afin d'éviter, a minima, une exclusion des circuits numériques. Une grande partie de l'activité administrative ayant basculé sur ces dispositifs, il ne pouvait que s'y inscrire.

Cependant, après ce défi relevé de l'appropriation d'un outillage principalement par l'auto apprentissage, l'exercice se complique un peu. La femme ou l'homme de 55 à 65 ans incarnant la fonction de préfet lorsqu'elle ou il intervient dans la conduite des évolutions dues à la généralisation des dispositifs et outils numériques s'engage de fait sur le terrain du changement social.

Pour les auteurs qui s'intéressent à appréhender l'impact des technologies sur un plan plus anthropologique, « *l'innovation Internet apparaît structurellement importante parce qu'associée significativement et simultanément à plusieurs ordres de changement social*⁴⁰ ».

Ainsi, l'activité des préfets, cadres dirigeants relevant du ministère de l'intérieur, est immergée dans la mutation des bassins de vie. Cette position se traduit par l'évolution d'« *une mise en réseau des individus, de nouvelles formes de communication (courriels, réseaux sociaux) et une décentralisation dans la circulation des idées* », A l'évidence, elle transforme les modalités de l'identité individuelle des administrés et le lien de proximité.

Au sein de son institution, l'évolution des systèmes relationnels qu'offre la technologie le confronte aux nouveaux vecteurs de coopération et de

³⁹ [LEROUX Y.], « Psychodynamique des groupes sur le réseau Internet ». Thèse de doctorat en psychologie sous la direction de Serge TISSERON, Université. Paris X Nanterre, 20 décembre 2010. l'Observatoire des Mondes Numériques en Sciences Humaines, [Version PDF], p. 78.In, réf.

⁴⁰ [PROULX S.] « Penser les usages des technologies de l'information et de la communication ». Texte publié in Lise Vieira et Nathalie Pinède, eds, Enjeux et usages des TIC : aspects sociaux et culturels, Tome 1, Presses universitaires de Bordeaux. 2005, p. 7-20.

communication, tant sur le plan de l'écrit que de l'oral. Cela nécessite l'acquisition de connaissances, des manipulations, et des apprentissages. Sur le plan des stratégies managériales en vogue, il est question de nouvelles formes de collaboration, de manager à l'ère numérique, de méthodes Lean et agile, de fonction en modalité Start up. Il s'agit d'un réexamen, pour le cadre dirigeant, des notions de pouvoir, d'autorité, de délégation, d'innovation et de confiance, mais aussi d'image, d'E-réputation, d'effacement des frontières entre le monde du travail et de la vie privée.

En tant qu'autorité locale sur les services déconcentrés, la restructuration⁴¹ « servicielle » de l'Etat ouvrent des enjeux en termes d'organisation, d'accessibilité, d'effectifs et de compétences mais aussi de mutualisation et d'outillage, ces sujets relèvent de stratégie digitale⁴² et de capacité d'action.

L'organisation des collectivités locales et territoriales se transforme également en profondeur avec la diffusion des objets connectés. La littérature traitant de la transition numérique des échanges souligne l'ampleur de ce phénomène qui dépasse largement une problématique d'utilisation d'un nouvel appareillage. Cette transition numérique pourrait être à l'origine de tensions diverses et variées dans le domaine du « *bien vivre ensemble* ⁴³», comme il peut l'être souligné dans certains discours officiels.

L'approche par les usages du phénomène souligne les perspectives pour la participation citoyenne, avec la possibilité d'une éclosion d'une véritable démocratie participative. En effet, « *les pratiques politiques et sociales d'Internet invitent à s'interroger à la fois sur les possibles reconfigurations des divers principes qui*

⁴¹ Cf. Parag. IV.1.7. Préfet, une fonction au gré de l'agencement de la décentralisation, p 112.

⁴² La stratégie digitale s'inscrit dans la stratégie marketing d'une marque auprès de ces différents segments cibles de consommateurs. Internet y est utilisé pour la rendre visible et interagir avec les internautes avec 5 dispositifs technologiques : Le web (site internet, blog, articles, etc.), les applications mobiles, les réseaux sociaux, l'emailing et le référencement des contenus sur les moteurs de recherche. La mesure des flux est aisée, l'amélioration continue est possible, elle permet d'influencer un secteur d'activité ciblé. <https://www.monde-economique.ch/fr/posts/view/qu-est-ce-qu-une-strategie-digitale>

⁴³ intervention de M. le préfet Stéphane FRATACCI devant les corps constitués lors de la cérémonie de vœux, le Jeudi 7 janvier 2016. <http://prefectures-regions.gouv.fr/grand-est/Documents-publications/Salle-de-presse/Voeux-2015-intervention-du-prefet-Stephane-Fratacci-devant-les-corps-constitues>

*structurent les régimes démocratiques (principe de représentation, de participation, de compétition et de limitation des pouvoirs) et sur la réalité des opportunités offertes aux citoyens de faire entendre leur voix*⁴⁴».

G. MISURACA⁴⁵, dresse un aperçu des défis politiques relevant de la gouvernance numérique. Il souligne le travail à fournir sur les valeurs publiques de fondement du système virtuel à construire, sur les modalités d'emploi des systèmes de gouvernement électronique basé sur « *des données probantes* » à établir, et la définition des processus organisationnels et sociaux afférents, avec vraisemblablement, dans le cadre du concept de gouvernement ouvert, une velléité à promouvoir l'auto organisation, avec le risque de l'expression d'une contre-culture⁴⁶, voire d'un libéralisme contre l'Etat⁴⁷.

Cependant, « *si les grands ministères et les organismes sociaux démontrent un professionnalisme certain dans la gouvernance et la conduite des opérations Si, les injonctions paradoxales et les contraintes auxquelles sont confrontées les organisations publiques*⁴⁸ » représentent un défi considérable pour le développement d'une gouvernance numérique qui dépasse les seuls aspects de gestion des process et de « *vitrine* » de l'action publique : sécurité, cybercriminalité, libertés publiques, représentation citoyenne, infrastructures, systèmes, mais aussi inscription du phénomène sur le plan culturel et dans l'action collective, par l'omniprésence de l'outil et du système numérique au sein de la médiation.

De surcroît, la charge traditionnelle du préfet est déjà très large, et le

⁴⁴ [WOJCIK S.], « Prendre au sérieux la démocratie électronique. De quelques enjeux et controverses sur la participation politique en ligne ». Université Paris Est Créteil – CEDITEC. publié dans "La démocratie électronique, Besançon : France (2009)"

⁴⁵ [MISURACA G.], « Renouveler la gouvernance numérique à l'ère numérique », *Télescope*, vol. 18, n°1-2, p.21-43, (2012).

⁴⁶ [TURNER F.], « Aux sources de l'utopie numérique. De la contre-culture à la cyberculture », *Stewart Brand un homme d'influence*, trad. de l'anglais par L. VANNINI, Caen, C&F Éd., 2012, 432 p.

⁴⁷ {LOVELUCK B.], « Internet, une société contre l'Etat ? Libéralisme informationnel et économie politique de l'auto-organisation en régime numérique ». *Réseaux*, 2015, pp 235-270. [http://www.cairn.info/revue-reseaux-ea&\(-4-page-235.htm](http://www.cairn.info/revue-reseaux-ea&(-4-page-235.htm)>.<halshs-01172584v2>

⁴⁸ [URBANI D, FRANÇOIS C.], *Création de valeur par l'usage du système d'information dans le secteur public Le secteur public à l'heure de la transformation numérique*. Capgemini Consulting / CIGREF. Synthèse, Avril 2011.

processus de décentralisation / déconcentration sans véritablement limiter son autorité, a modifié l'équilibre entre son autorité et son pouvoir au sein du collège des acteurs de la gouvernance territoriale.

En conservant l'idée générale que pour les organisations publiques le développement d'une gouvernance numérique est un défi considérable, s'intéresser à ce que disent les préfets sur les effets perçus de cette transition numérique, observateur privilégié de la transition de la société du fait de leur présence territoriale, et de leur rôle dans le domaine de « *bien vivre ensemble* », semble être riche d'enseignements pour appréhender, au moins en partie, leur réalité territoriale,

S'agit-il de gouvernance ou de régulation ? Cette question soulève le rapport entre les activités liées à l'autorité de l'état et l'immersion dans la de « *régulation effective des rapports sociaux*⁴⁹ », ce qui relève bien des attributions du préfet.

Si dans le domaine de la dynamique locale, la gouvernance vise à organiser de manière délibérée l'évolution du bassin de vie, le préfet trouve la performance lorsqu'il est en mesure d'influencer, de maximiser son emprise sur la « *gouvernance immanente de la mouvance territoriale, ..., à travers divers registres d'action*⁵⁰ ».

Il s'agit alors pour lui, de bien cerner l'objet en jeu dans l'activité de gouvernance et sur quoi son action délibérée peut avoir une efficacité sur la dynamique de développement de l'objet, dans l'exercice de sa mission de proximité.

⁴⁹ [MOREAULT F.] (2004). « Penser la démocratie dans un contexte mondialisé : la gouvernance à l'épreuve du politique ». Conférences de la chaire MCD. En ligne. <http://www.chaire.mcd.ca>.

⁵⁰ [DIVAY G., BELLEY S.]. « La gouvernance locale à l'épreuve de la mouvance territoriale : à propos de la gouvernance locale. ». Revue Gouvernance, 9 (1). Doi : 10.7202/1038891ar.

II.4. Postulat : l'« OBJET NUMERIQUE » s'inscrit dans le discours du préfet

Répondre à un questionnement formel, sur un sujet complexe, globalisé sous le terme d'«OBJET NUMERIQUE», est une performance individuelle.

Cette situation d'enquête oblige, celui qui l'accepte, à des retours d'expériences susceptibles de se formaliser autour des trois thèmes qui lui sont suggérés : les usages de l'appareillage numérique, la conduite de la transition des organisations et services, la gouvernance numérique du territoire. Il peut également à sa guise, ouvrir l'échange.

Dans tous les cas, il s'agira pour le préfet de reconstruire une architecture cognitive visant à présenter un point de vue de la manière dont il ordonne ses interactions dans son bassin de vie, avec l'« *OBJET NUMERIQUE* ». La situation relève de l'inédit, certainement du rarissime.

Postulat

- L'appropriation par le préfet des dispositifs et objets numériques s'opère simultanément au développement d'un « *phénomène de communication traversant l'organisation* »⁵¹, traduisant la genèse instrumentale opérée de ces derniers. Selon le niveau de pratique, pourra être constaté a minima un processus d'instrumentation, ou d'instrumentalisation⁵².
- en tant que projet de transition des organisations, ce qu'en disent les préfets territoriaux illustre les « *processus de changement et d'innovation vécus*⁵³ » au sein de leur bassin de vie, enjeux inédits dans le domaine de la gouvernance territoriale de l'Etat.

Partant du principe que les comportements des individus sont influencés par

⁵¹ [DELCAMBRE P.], « Pour une théorie de la communication en contexte de travail appuyée sur une théorie de l'action et de l'expression ».

⁵² d'instrumentalisation et d'instrumentation

⁵³ [ZACKLAD M.], « Ordre du discours : cadrage et recadrage des transactions communicationnelles dans les processus de changement et d'innovation au sein des organisations ». In actes du colloque « Qu'est-ce qu'une organisation ? Matérialité, action et discours », 21-22 mai 2008, Montréal

leur environnement (behaviorisme) mais aussi par les processus mentaux intégrés, construits par ces derniers (cognitivism / théorie du champ), observer avec un point de vue anthropologique l'impact du phénomène numérique sur le quotidien du préfet, c'est appréhender l'«OBJET NUMERIQUE», à l'instar de ce que propose P. RABARDEL, « *comme un(de moyen(s) d'action* », *c'est-à-dire un « instrument de son action* ».

Autrement dit, l'outil en devenant instrument change de statut cognitif pour celui qui l'utilise. Par l'expérience il se transforme d'objet matériel, sans usage, en artefact capacitant, associé à des schèmes d'utilisation et des représentations, susceptibles d'être verbalisés.

Sous un autre angle, la technologie offre des fonctionnalités de plus en plus larges d'information et de communication. Le développement de leurs usages relève, en partie, d'un processus sémiotique au sein de l'organisation. L'intégration d'un nouvel « OBJET NUMERIQUE » dans la conduite des activités du groupe se traduit par un ancrage itératif au sein du collectif, « *transformation plus ou moins simultanée de l'artefact médiateur et des personnes réalisant le contenu du projet*⁵⁴ », devenant éléments de culture que le langage rend accessible.

La transition numérique inscrit l'exercice de la fonction de préfet dans un processus d'apprentissage organisationnel qui agit sur leurs rapports aux outils (objets, instrument, usages) et leur travail conceptuel (objet de pensée, objet de conversation).

Considérant les préfets, comme utilisateurs de technologies et situés de manière privilégiée pour observer l'évolution de la société parce qu'au carrefour de nombreux agencements humains et institutionnels (ligne hiérarchique, collectifs, bassins de vie, économiques, etc...), ces acteurs de la gouvernance territoriale sont perçus, a priori, en situation favorable pour appréhender et relater la genèse opérée

⁵⁴ [ZACKLAD M.], « Sémiotique de la création de valeur dans l'économie des transactions coopératives » In : L'activité marchande sans le marché ? Colloque de Cerisy [en ligne]. Paris : Presses des Mines, 2010 (généré le 27 avril 2017). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/pressesmines/1255>>. ISBN : 9782356711977. DOI : 10.4000/books.pressesmines.1255.

de l'« OBJET NUMERIQUE ».

II.5. Hypothèses

II.5.1. Les objets numériques sont inscrits dans les pratiques des préfets.

Hypothèse 1 : La transition numérique des organisations, par la diffusion d'un nouvel outillage, crée des situations inédites dans la médiation. Cette situation, déjà ancienne, a induit des apprentissages et des usages suffisamment ancrés dans l'exercice des activités du préfet pour que cette technologie se soit transformée aujourd'hui en instrument dans l'expression de son autorité.

La diffusion de l'outillage numérique (bureautique, téléphonie, terminaux portables) opérée au sein de la fonction publique d'Etat, initiée par les politiques publiques conduites depuis les années 1995 a doté tous les fonctionnaires d'un ordinateur et d'une adresse mail, d'un accès à un intranet ministériel et de la possibilité de circuler sur Internet.

Sur le plan de la Bureautique, la diffusion du traitement de texte a eu un effet immédiat : la simplicité de réduction des activités de dactylographie. Alors que tout le monde fuyait la machine à écrire, les carbonés et les ronéos, la « *dialectique du clavier* » s'est généralisée au-delà des spécialistes et a permis à chacun de se construire une pratique. Très rapidement la question du choix entre les imprimantes personnelles et l'imprimante partagée s'est imposée, signe déjà d'un nouveau contenu dans les échanges professionnels. Le réseau amenait de fait la question du collaboratif⁵⁵. Avait-on le choix individuellement dans un bassin vie professionnel ?

Evidemment, reprendre cet exemple aujourd'hui paraît dépassé. Mais on peut se souvenir encore de ces dactylos qui, sous la dictée, prenaient leurs notes en sténo ?

La transition numérique des organisations, appréhendée comme un changement en profondeur des modes de communication et de coopération, introduit

⁵⁵ Expérience vécue au centre national de formation du ministère de l'intérieur. SG-DRH-SDRF.1991 / 2010.

des dispositifs numériques dans l'agencement des transactions sur toute la ligne hiérarchique des organisations. Avec la messagerie, les circuits du courrier se sont dématérialisés et l'accessibilité à la hiérarchie simplifiée techniquement, par exemple.

L'utilisation puis l'instrumentalisation des outils et dispositifs numériques par le préfet suppose une adaptation cognitive et comportementale (protocolaire) avec une intention (désireux / capable / contraint) d'agencer son action dans son bassin de vie avec l'appui de ces nouvelles formes de médiation.

Cette transition de la médiation par l'appareillage opérée en grande partie par un auto apprentissage, ou des enseignements diffusés hors des circuits traditionnels de formation se traduit aujourd'hui par un ancrage de pratiques associées à cet appareillage, supposant une certaine plasticité des comportements et des interactions au sein du bassin de vie du préfet, et ce, sur une période de plus de 20 ans. Cette histoire de la genèse instrumentale de l'« OBJET NUMERIQUE », déjà ancienne pour ce qui relève de l'outillage dans l'accès à l'information et la gestion de la communication, devrait être accessible par le langage

II.5.2. La transition numérique des services fait partie du registre conversationnel du préfet

Hypothèse 2: Par son autorité sur les services déconcentrés de l'Etat, le préfet utilise l'« OBJET NUMERIQUE » dans l'entretien de ses relations avec ses chefs de service.

Dans le périmètre des préfectures, directement placés sous l'autorité du préfet, le numérique est affiché comme un axe majeur pour l'amélioration des services.

Des possibilités de simplification des procédures, de rationalisation des moyens financiers, physiques et humains, et de valorisation des données sont envisagées, et ce depuis l'avènement de l'informatique, il y a déjà plus de 20 à 25 ans. Les préfectures de nouvelle génération sont d'actualité, la transition est d'ampleur car elle traduit définitivement l'arrêt de l'accueil physique du citoyen en préfecture, hormis exceptions.

Pour l'ensemble des directions départementales de l'Etat, l'objectif est le même, faire que l'utilisateur n'ait plus à se déplacer pour ses démarches ou déclarations.

Par son autorité sur les services déconcentrés de l'Etat⁵⁶, dans un contexte où le sujet de la transition numérique est omniprésent dans les orientations gouvernementales, il peut donc être supposé que la transition numérique s'inscrit dans les conversations qu'entretient le préfet avec ses chefs de service.

Le thème du numérique peut en effet être appréhendé comme un instrument de pilotage des services, ou une opportunité sur le plan interministériel de repenser l'architecture de leur organisation, la richesse de leur propos sur ces sujets étant considérée comme révélatrice de leur niveau d'engagement dans ce phénomène inédit.

⁵⁶ Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000249712>

II.5.3. La transition numérique est un thème de la gouvernance locale

Hypothèse 3 : Sur le bassin de vie du préfet, la transition numérique intègre la rationalité professionnelle du préfet, par les tensions qu'elle crée au sein des acteurs de la gouvernance locale.

La ville connectée, les services numériques et de la donnée sont des sujets qui concernent en premier lieu les collectivités locales. L'homme politique a su utiliser très rapidement les nouvelles capacités de la communication numérique, l'intérêt accordé aux scores atteints par un tweet, ou une publication sur Face book en atteste.

Mais la loi pour la confiance dans l'économie numérique de 2004⁵⁷, étend de manière significative le champ de compétences des collectivités territoriales dans le domaine du haut et très haut débit, ce qui définit un droit à agir pour les collectivités locales dans le domaine. Ces orientations amènent les acteurs publics à devoir réfléchir sur les avantages envisageables dans le domaine de la gestion énergétique, de la pollution, de la gestion des déplacements, d'une manière plus générale pour une gestion économe voire efficiente du territoire.

« À cela s'ajoute une volonté de pouvoir prédire l'avenir en utilisant les données collectées sur l'ensemble du territoire afin de construire des modèles à même d'anticiper les besoins et les événements⁵⁸ ». L'ouverture des données publiques est une obligation pour les collectivités locales de plus de 3 500 habitants (loi pour une République Numérique du 7 octobre 2016). Les collectivités se trouvent en situation de devoir résoudre des questions relatives aux licences, aux formats, aux processus internes, à l'animation d'un écosystème de startup et d'innovateurs pour le développement des applications, tout autant de sujets de conversations susceptibles d'être conduits entre les élus et le préfet.

⁵⁷ Loi pour la confiance dans l'économie numérique de 2004, adoptée par le parlement le 13 mai 2004, par l'article L. 1425-1 et sa version en vigueur au 30 décembre 2016.

⁵⁸ [BARTHE D.], « Smart city, smart grid, les défis numériques des Epl » groupe de travail « Smart cities, smart grids », Fédération des Epl, en collaboration avec l'Association et le cabinet d'études Albiste nationale des Sem Énergie (ANSemE).

III. CADRAGE SCIENTIFIQUE DE L'ETUDE

L'étude proposée porte sur un acteur (le préfet), décideur, gestionnaire garant de la continuité de l'Etat. Il évolue au sein d'un agencement organisé fort en symbolique et valeurs (l'Etat, sa représentation, le département, l'esprit républicain, le protocole), au carrefour de multiples bassins de vie (services de l'Etat, collectivités locales et territoriales, associations, entreprises, société civile).

L'objet de celle-ci vise à établir le point de vue du préfet de département sur l'agencement opéré avec les outils et dispositifs numériques dans la conduite de ses activités d'administrateur, au quotidien. Le point de vue recherché porte également sur son activité de gouvernance locale sur le thème de la transition numérique des services de l'Etat, du territoire, en d'autres termes, sur les activités intellectuelles que peut générer ce sujet, à son niveau de responsabilité.

Chacune de ces trois explorations fait l'objet d'une hypothèse, basée sur un postulat.

L'intention est une observation portant sur l'inscription de cet acteur, représentant d'une autorité centrale dans l'exercice de la gouvernance territoriale, au sein de la dynamique planétaire « *d'appropriation d'une innovation disruptive « ... » qui (les) oblige «... » à rompre avec les (leurs) manières de faire et de penser antérieures* ⁵⁹ ».

Le moyen retenu est celui de s'intéresser à ce que les acteurs eux-mêmes en disent. Le signe retenu est ainsi le langage, les principales données analysées étant des locutions. L'artefact et la transaction se situent au cœur de l'analyse, l'étude s'inscrit dans le champ scientifique des sciences de l'information et de la communication.

Le domaine de référence est celui de la communication organisationnelle (III-I). Sous réserve de précautions méthodologiques, la narration y est considérée comme

⁵⁹ [AUDEBRAND L., BRULÉ K, E] « Changement institutionnel et stratégies discursives. Le cas des OGM en France (1996-2007) », Revue française de gestion, 2009/4 (n° 194), p. 83-104. URL : <http://www.cairn.info/revue-francaise-de-gestion-2009-4-page-83.htm>

un paradigme de la communication humaine fiable pour cerner le réel.

Le cadre théorique retenu pour appréhender la rationalité développée par les préfets territoriaux face à cette nouvelle réalité numérique est celui de la Sémiotique des Transactions Coopératives (STC, III.2). Il permet d'appréhender l'action individuelle et collective, «*au sens de l'étude des signes en situation et au sens d'application pratique dans l'action sur le réel* ».

La notion de transaction avec «*sa fertilité interdisciplinaire* », développe «*une perspective pragmatique sur la performativité de la communication* », permettant de penser en termes d'agir, de coopération et de pouvoir dans les organisations.

III.1. La communication organisationnelle comme domaine de recherche

III.1.1. L'analyse du discours

Les données principalement utilisées dans le cadre de cette étude sont issues d'enregistrements d'entretien entre un chercheur et un préfet. Les prises de contact ont été basées sur une mise en confiance préalable. Basés sur mode interactif, les échanges transcrits font l'objet d'une analyse permettant des comparaisons.

La motivation de cet entretien est d'accéder à la rationalité professionnelle du préfet pour dégager des indices de la transition qu'il perçoit dans la conduite de ses activités due au développement des échanges numériques, au sein de son bassin de vie.

Ces données s'inscrivent dans son histoire personnelle et celle de sa circonscription administrative. Elles peuvent être denses ou parsemées. En tout état de cause, elles illustrent ce qui circule dans cette organisation sociale au sujet de ce changement, de son point de vue.

Pour conduire l'analyse de la transcription des enregistrements sonores en texte, il est intéressant d'utiliser le modèle discursif du changement par ce qu'il fait référence à l'approche de l'analyse discursive qui place la réalité non pas comme une donnée mais comme une construction.

« Le terme « analyse du discours » (AD) est issu d'un article paru en 1952, de Zellig Harris, linguiste américain prônant une linguistique qui étudierait la distribution des unités au-delà de la phrase isolée⁶⁰ ».

L'analyse de discours s'est développée en France, et en Grande-Bretagne à partir des années 1960. L'école française, autour de M. PÊCHEUX notamment, s'inspirant des travaux de M. FOUCAULT, de L. ALTHUSSER et de J. LACAN, prend une dimension politique et critique (marxiste), s'intéressant particulièrement au

⁶⁰ [MAZIRE F.]. «L'Analyse du discours ». 2005. Puf, coll. « Que sais-je ? », 128 p. In « Sciences Humaines, ; N°164. Octobre 2005. https://www.scienceshumaines.com/l-analyse-du-discours_fr_5241.html

discours politique et à la relation entre idéologie et langage.

Peu à peu, l'analyse de discours se diversifie, « *travaillant la notion de genre* ». Elle réintroduit l'historicité et la prise en compte du « *sujet* » dans l'analyse, devient multidisciplinaire et relève de la sociologie, de la philosophie, de la psychologie, de l'informatique, des sciences de la communication, de la linguistique et de la statistique textuelle ou de l'histoire. Enfin, elle se distingue selon les domaines politique, religieux, scientifique, ou artistique.

L'analyse du discours s'intéresse aux concepts, à la linguistique et à l'organisation narrative orale et écrite. Elle prend en compte le contexte de l'énonciation, les caractéristiques des locuteurs ainsi que les caractéristiques sémantiques de l'énoncé.

Elle considère le fonctionnement linguistique des discours comme une réalité à analyser, ce que L. ALTHUSSER⁶¹ appelle les « *formations imaginaires* », c'est à dire les marques de subjectivité du locuteur, les figures rhétoriques (conscientes ou inconscientes), la grammaire et ses formes diverses. M. FOUCAULT, postule lui le discours oral ou écrit, comme un univers dans lequel s'expriment des contraintes, des oppositions et des résistances.

L'approche est constructiviste, c'est-à-dire que « *le chercheur considère que la réalité n'est pas donnée mais qu'elle est construite à partir d'une situation, d'un contexte donné*⁶² ». Elle relève de l'expérience.

⁶¹ [TETU J.F.]. « L'analyse française de discours ». <https://halshs.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/396398/filename/index.html>.

⁶² [THIÉART R-A], « Méthodes de recherche en management », Paris, Dunod, 2ème édition, 2003, p 40

III.1.2. La communication organisationnelle

Le développement du champ disciplinaire de la communication organisationnelle correspond au fait que les chercheurs ont été amenés à réfléchir au rapport qui se nouait entre le langage et les organisations, soulignant ainsi le rôle prépondérant des discours, sous toutes leurs formes, dans la compréhension des phénomènes organisationnels.

La communication organisationnelle accorde un sens plus particulièrement au discours « *petit d'* »⁶³, c'est-à-dire notamment aux conversations produits au cours d'une transaction (prise décision collective, réunion de travail, situations de crise, entretien, etc.). Il est appréhendé comme un produit de l'organisation qui circule au sein de l'organisation en tant que « *texte* ». Il est analysé en tant que participant aux mécanismes de coordination de l'activité collective, et à la création des liens utiles au maintien de l'organisation.

Autrement dit, « *la communication organisationnelle est l'étude de la communication subordonnée à l'action organisée. C'est aussi l'ensemble des moyens de communication mis en œuvre pour la réalisation d'une tâche organisée* »⁶⁴. Elle s'inscrit dans l'histoire de la gestion des ressources humaines et des organisations.

Le point de vue scientifique s'inspire de celui présenté par N. d'ALMEIDA et V. CARAYOL dans un article commun⁶⁵, relevant des théories de l'action et de la cognition distribuée concevant :

- la communication comme un élément central dans la construction de l'action

⁶³ In, « Les discours organisationnels sous toutes leurs formes ». Appel à contribution, Calenda, Publié le mardi 24 décembre 2013, <https://calenda.org/271174>.

ALVESSON et KARRÉMAN (2000) suggèrent de distinguer le « discours » (petit 'd') et le « Discours » (grand 'D'). Le discours (petit 'd') renvoie plus spécifiquement aux conversations et textes produits au cours d'une interaction (TAYLOR et VAN EVERY, 2000; COOREN et al., 2007). « Discours » (grand 'D') réfère à une vision foucauldienne du discours et les travaux (relevant d'approches critiques) s'inscrivent souvent dans une analyse des relations de domination et de contrôle.

⁶⁴ [D'ALMEIDA N. et CARAYOL V.], « La communication [D'organisationnelle, une question de communauté », Revue française des sciences de l'information et de la communication. URL : <http://rfsic.revues.org/870>

⁶⁵ Cf. Chap. II.2. La sémiotique des transactions coopératives comme cadre d'analyse, p 49

individuelle et collective ;

- les interactions (transactions⁶⁶) entre les acteurs, via les systèmes techniques, comme bases de tensions car lieux d'enjeux clefs de transformation.

En 1947, aux États-Unis, les travaux scientifiques de H.A SIMON, axés sur le raisonnement en partant de l'observation des faits, démontrent la dimension « *absolument essentielle aux organisations* » de la communication. En France, dès 1916, Henri Fayol insistait sur la nécessité d'organiser à l'intérieur des entreprises une circulation d'informations entre les dirigeants et les exécutants.

Aujourd'hui, en France, la communication organisationnelle est un domaine de recherche « *hybride* » mêlant les sciences de l'information et de la communication, de la sociologie des organisations, et des sciences de gestion.

L'expression communication organisationnelle traduit la velléité de relativiser la capacité d'une organisation à maîtriser de manière centralisée l'information, comme pourrait le laisser supposer le terme communication des organisations. Elle introduit également dans l'analyse du traitement de l'information la notion de normativité individuelle.

L'observation des phénomènes de communication organisationnelle intègre les contextes organisationnels, les processus de communication interpersonnels en présentiel ou médiatisés au sein de l'environnement technologique ambiant.

Cette « *approche processus* » a donné lieu à différents modèles dans le domaine des sciences de la communication, la théorie de la structuration (GIDDENS, POOLE), de la traduction (CALLON, 1986; LATOUR, 1986; COOREN, 1995), de la médiation (HENNION, 1990) ».

Leur point commun est de considérer l'organisation comme une communauté discursive opérant selon la modalité du texte et de la conversation, la conversation étant « *l'organisation vivante au quotidien* », « *le texte en étant l'inscription qui permet la matérialisation, la distanciation, l'extension de l'organisation dans le temps et*

l'espace » indépendamment des personnes en situation.

L'école discursive de l'institutionnalisation⁶⁷ prend en compte le discours (verbal et écrit) des acteurs agissants à l'intérieur des organisations et entre les organisations, comme un objet de pérennisation des organisations pour les solidifier en institutions. L'institutionnalisation atteint son seuil conceptuel lorsque les faits sont tenus pour acquis ("taken for granted"), c'est à dire qu'elle est perçue comme allant de soi et faisant partie de l'environnement du groupe.

Pour BRUNER⁶⁸, la narration est le mode privilégié de création de sens des gens ordinaires, et nombre de scientifiques (BROWN, CZARNIAWSKA, BOYCE, BOJE) ont souligné aussi l'intérêt d'utiliser ce paradigme de la communication humaine pour appréhender, représenter ou expliquer le réel, au sein des organisations professionnelles.

Ces auteurs placent la narration au fondement de la pensée discursive et de la possibilité d'agir en commun, c'est le parti pris adopté pour cette étude, dont l'intérêt premier porte sur les données dont elle sera source (artefact de la culture et du climat organisationnel).

En cohérence avec le modèle discursif de l'organisation, la narration est comprise comme « *un processus organisant* » de l'action collective, un moyen de construction des apprentissages en tant que pratique sociale (GOLD et WATSON), par extension, pour la conduite du changement, c'est-à-dire dans l'intention de générer des transactions de co-construction de la transformation attendue en tant que nouvelle réalité sociale.

Considérant que la communication organisationnelle appréhende les processus de communication interne comme caractéristiques d'une organisation humaine,

⁶⁷ « Théorie discursive de l'institutionnalisation », représentée principalement par Cynthia Hardy et Nelson Phillips, De Wikiberal.

⁶⁸ In [GIROUX N., MARROQUIN L.], « L'approche narrative des organisations ». Revue française de gestion 2005/6 (no 159), p. 15-42. DOI 10.3166/rfg.159.15-44

SPIKER et PAPA⁶⁹ à des fins de classification proposent trois modèles ou perspectives de communication organisationnelle éclairants : traditionnelle, interprétative et critique.

Le modèle traditionnel, le plus ancien des trois, présente la communication organisationnelle comme liée à l'efficacité de l'organisation et plus récemment comme un processus organique et dynamique, un système vivant, l'interaction se constituant de comportements observables et tangibles.

Le modèle interprétatif perçoit les organisations comme des cultures, « *un phénomène subjectif* » ou « *l'action sociale n'est possible que lorsque les personnes peuvent partager des signifiés subjectifs* ».

Le modèle critique considère l'organisation comme un instrument d'oppression. L'observation porte sur les strates qui la subissent : travailleurs, femmes, ou autres minorités, dans cette perspective, la communication est vue comme un instrument de domination, utilisée par les dirigeants de l'organisation pour impliquer les autres membres de l'organisation.

C. M. ANDRADE SCROFERNEKER site également GOODALL Jr. et EINSBERG qui, quant à eux, présentent cinq modèles de communication organisationnelle :

- la communication comme transfert d'information : c'est la communication asymétrique au sens le plus large, utilisée pour transmettre de manière linéaire et verticale les buts et les objectifs du sommet aux autres membres de l'organisation.
- la communication comme processus transactionnel : ce modèle porte intérêt à la manière dont le message est reçu et compris, au feedback, notamment à travers la manifestation non verbale. Le modèle transactionnel porte attention au signifié du message.
- la communication comme stratégie de contrôle : la communication, sous ce

⁶⁹ In [ANDRADE SCROFERNEKER C. M.], « Qu'est-ce que la « Communication organisationnelle » dans un pays de contact ? ». Sociétés 2004/1 (no 83), p. 79-88. DOI 10.3917/soc.083.0079

sens, est un outil utilisé par les communicants pour contrôler l'environnement organisationnel. Ce modèle considère le « *communicateur compétent* » comme celui qui choisit ses stratégies de communication en fonction des objectifs de l'organisation en ignorant les signifiés partagés. L'organisation de l'action y est privilégiée, et le sens de la communication dépend de la position et du pouvoir du communicant.

- la communication comme équilibre entre créativité et contrainte : cette conception « *sociologique* » de la communication porte attention aux tensions entre la macro perspective, où l'action individuelle est perçue comme conditionnée par les impositions de la société et des institutions sociales, et la micro perspective, qui présente l'action individuelle comme « *une création de la société et de son système social* ». Les tensions se vérifient lors des actions de changement qui nécessitent de l'inventivité, mais dans un contexte où il est nécessaire toutefois de maintenir ce qui est institué. La communication se pose alors comme un outil de régulation de ces tensions.
- la communication comme espace de dialogue. Par dialogue, les auteurs entendent la « *communication équilibrée* », c'est-à-dire la communication dans laquelle chaque individu a l'opportunité de parler et d'être entendu.

Dans les domaines des sciences managériales ou du marketing, ces connaissances sont utilisées dans la perspective de créer « *une culture* » attachée à une marque en jouant sur les pratiques et les croyances du consommateur ; la narration étant « *le mode privilégié de création de sens des gens ordinaires* »⁷⁰, les histoires y jouent un rôle essentiel. C'est par sa « *capacité à formaliser des modèles, à être des tuteurs psychosociologiques* » que le pouvoir des histoires est utilisé pour informer et convaincre, il s'agit de « *storytelling* », « *avec le principe que pour parler à la tête, il faut souvent d'abord toucher le cœur* ».

Les modalités présentées par ces auteurs, bien qu'ayant des orientations

⁷⁰ In, Le « *storytelling* » signifie « l'art de raconter (narrer) des histoires » et correspond à la partie du discours où l'orateur raconte, expose et développe les faits <https://fr.slideshare.net/jeremydumont/prsentation-storytelling-partie-1-def-presentation>

différentes de la communication organisationnelle, soulignent la complexité du concept. Par ces exemples non exhaustifs, il semble essentiel de retenir que la communication organisationnelle présente de nombreuses possibilités d'interprétation, et qu'il est nécessaire « *de penser la communication de manière intégrale et comme un outil stratégique pour les organisations* », en réunissant les modalités de communication culturelle, administrative, sociale et des systèmes d'information.

III.1.3. Le changement par le verbe

N. GIROUX, en combinant le modèle discursif de TAYLOR (1993) et de TAYLOR et VAN EVERY (1993), avec le modèle de DEMERS et GIROUX (1993), applique le modèle discursif de l'organisation à la conduite du changement.

Sous l'angle constructiviste, l'auteur propose de percevoir le changement comme un « *texte* » dans son statut de projet, de « *conversation* » lorsqu'il s'agit de sa réalisation, le tout étant relié par une « *méta conversation* » dont l'objet porte sur le processus de conception du projet et la gestion de sa mise en œuvre, et la gestion des efforts combinés des acteurs.

Cette optique ouvre une nouvelle perspective directement utilisable sur le plan méthodologique. En effet, si l'on accepte que la transition numérique qualifie un changement singulier, il peut y avoir intérêt à apprécier les connaissances qui circulent chez les préfets et qui illustrent le texte, les conversations, ou les méta conversations relevant de ce changement, qu'ils soient ou pas concernés par un quelconque portage relevant de leur mission.

Le modèle proposé par N. GIROUX permet d'intégrer trois types de communication (planifiée, émergente, interactive) en deux modalités discursives types de mise en œuvre du changement, l'une correspondant au changement déclaratoire, le second au changement dialogique.

L'esquisse d'un nouveau modèle intégrateur proposé par l'auteur est rendue opérationnelle par la description des modalités de l'échange à établir et la liste des indices à repérer dans le flux discursif pour déceler le changement en cours dans l'organisation.

Avec la double acceptation que le changement se produit, d'une part dans un contexte qui l'influence mais que le contexte n'est pas qu'une réalité objective, et d'autre part que le contexte est lui-même construit discursivement par des acteurs qui utilisent cette description pour promouvoir le projet de changement notamment pour les avantages possibles escomptés, l'exploration s'organise sur trois questions principales :

- Quelles sont les caractéristiques, politiques, structurelles, discursives et socioculturelles du changement déclaratoire et du changement dialogique ?
- Quels sont les facteurs contextuels susceptibles de générer ces deux modalités

de mise en œuvre ?

- Quels sont les avantages et les inconvénients de ces deux types de modalités de mise en œuvre du changement ?

L'utilité de ce modèle réside moins dans cette étude, par la possibilité offerte d'identifier les types de communication ou les modalités de mise en œuvre du changement sur lesquels les préfets se situent, que par le questionnement qu'il structure pour identifier les indices d'une méta conversation relevant de l'« OBJET NUMERIQUE » sur le plan de la conduite ou du vécu du changement.

Dans le cas de ces travaux de recherche, ces éléments sont retenus comme un postulat : l'organisation est une communauté discursive opérant notamment selon la modalité de la conversation, la conversation étant « *l'organisation vivante au quotidien* ».

Nous retenons qu'il est possible et scientifiquement acceptable d'identifier dans le flux discursif d'une conversation, les indices d'un changement pour en caractériser sa nature et le contexte de mise en œuvre ; le contexte étant compris comme un milieu influençant l'acteur mais dont la réalité reste relative car en partie construite par l'expérience.

Les 2 modalités de mise en œuvre du changement (tableau N°1)

Le changement déclaratoire	Le changement dialogique
<p>Le décideur : Au nom de l'efficacité, il assume la responsabilité du design de l'organisation et de son processus de changement.</p> <p>Transaction : le texte porteur du projet de changement est opérationnalisé par la direction et traduit en messages destinés aux opérateurs qui les interprètent et s'adaptent aux nouvelles exigences en transformant leur conversation en conséquence (thèmes, vocabulaires, structures d'interaction).</p> <p>Stratégies : Faire adopter le changement par la coercition en imposant un nouveau langage, par l'acculturation, ou la séduction par la vente d'une nouvelle version de la narration de l'organisation.</p> <p>Contenu : expression d'une rationalité centrale unique qui dissémine la logique dominante</p> <p>Collectivité humaine : perçue comme homogène rassemblée autour de significations partagées, dont la capacité de création n'est pas prise en compte.</p> <p>Médias : décret ou assertion qui ne se prête pas à la discussion ou à la remise en question.</p> <p>Transmission : selon les schémas traditionnels de la diffusion, du haut en bas de la hiérarchie.</p>	<p>Le décideur : dans une perspective humaniste, il souhaite renouveler les pratiques de gestion des organisations et favoriser une plus grande démocratisation de la société.</p> <p>Transaction : le projet est conçu conjointement, le dialogue fait partie intégrante de l'apprentissage organisationnel par la création de signification à travers une vision polyphonique de la communauté où plusieurs voix se font entendre, où l'hétéroglossie, c'est-à-dire la présence simultanée de multiples langages, est acceptée. BAKHTIN</p> <p>Stratégies : encadrement paternaliste, participation, décentralisation, confrontation, voire dictature du groupe de travailleurs.</p> <p>Contenu : le texte porteur du projet est traduit en objectifs généraux et en règles d'allocation des ressources et de responsabilités. Ces règles formeront le contexte (BURGELMAN, 1983) de la négociation entre les parties qui participeront conjointement à la méta conversation.</p> <p>Collectivité humaine : Ceux qui devront actualiser le changement pourront alors s'appropriier le projet en l'opérationnalisant à partir de leur savoir pratique.</p>

Sources : N. GIROUX, L. MARROQUIN, « L'approche narrative des organisations », Revue française de gestion 2005/6 (N° 159), p, 15-42.

La grille d'analyse du changement (tableau N°2)

<p>Quel changement ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Thématiques en cours dans l'environnement proche ? - Degré de dépendance financière, juridique et normative face à son environnement ? - Groupes porteurs des discours et relation qu'ils entretiennent avec l'organisation (alliés, opposants, bénéficiaires) ? - Règles qui régissent leurs interactions ?
<p>Quel contenu ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Nature (produits, services, comportement, etc.), - Source (endogène ou exogène) ? - Motivation (réaction / opportunité) ? - Ampleur (ajustement ou réorientation) ? - Etendue (toute l'organisation entière ou une partie ? - Compatibilité du changement / situation historique ? - Horizon temporel (urgence, rythme) ? - Résultats (performativité, climat social, image publique) ?
<p>Qu'est ce qui en est dit ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Comment le discours organisationnel et les conversations créent, justifient, promeuvent ou s'opposent-ils au changement ? - La redéfinition des tâches et de l'organisation du travail font elles partie des conversations ? - Quelles sont les mots-clés, les slogans ? - Narrations et métaphores dont on se sert pour décrire l'action souhaitée de l'organisation, le déroulement du processus de changement et les principaux protagonistes de sa réalisation ?
<p>Quel portage, quelle transparence, qui sont les bénéficiaires et les exclus ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Contribution du leader dans la réalisation du changement ? - Quel est le rôle joué par les responsables de l'organisation? - Quel est l'apport des intervenants externes ? - Qui sont les exclus? - Agendas de mise en œuvre (explicites, tacites, cachés) ? - Quel est le mode d'échange privilégié? - Comment sont résolues les tensions et les contradictions ?
<p>Quelle organisation ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Forme et origine des structures favorisant la transition (ad hoc ou collatérales ?) - Les lieux d'interaction sont-ils formels ou informels ? - Niveau de formalisme des règles de composition, de participation et des mandats ? - Les mécanismes de coordination de l'activité des différentes structures sont-ils établis ?
<p>Ambiance ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Climat de confiance et de collaboration? - Comment le tissu social se recompose-t-il après le changement?

Sources : N. GIROUX, L. MARROQUIN, « L'approche narrative des organisations », Revue française de gestion 2005/6 (N° 159), p, 15-42.

III.2. La sémiotique des transactions coopératives comme cadre d'analyse

Le domaine scientifique retenu est celui de la communication organisationnelle, il place la communication comme un élément central dans la construction de l'action individuelle et collective. Le point de vue est défini.

Il s'agit d'appréhender le discours que le préfet relate sur le thème des « *systèmes techniques* » avec l'acceptation que ces derniers sont « *bases de tensions car lieux d'enjeux clefs de transformation* » dans le cadre de l'exercice de son autorité territoriale

Dans la mesure où il est supposé que le discours relève, au regard de la fonction, de l'approche stratégique, du management, de la gouvernance, un cadre d'analyse approprié est nécessaire.

Le cadre d'analyse de la STC, inspirée de la philosophie pragmatique, est conçu pour ce faire.

Il appréhende l'action individuelle et collective, « *au sens de l'étude des signes en situation et au sens d'application pratique dans l'action sur le réel* ».

Cette approche de l'action individuelle et collective insiste sur les dimensions relationnelles et communicationnelles et appelle à considérer l'échange non pas limité à la transmission de quantités physiques mais avec d'autres transferts, tels que la reconnaissance de l'identité des individus impliqués dans l'échange, l'acquisition d'un savoir-faire, une invitation à agir, plus largement, il y est question de transformations mutuelles, y compris du contexte.

Elle s'inscrit « *dans les visions constructivistes du marché, sociale, comme le soulignent la socio-économie et l'économie des conventions, mais également tirée par les caractéristiques techniques et fonctionnelles des artefacts, aspects sur lesquels insistent à la fois la sociologie de l'innovation (CALLON) et la gestion de*

l'innovation (HATCHUEL) »⁷¹.

Ce cadre d'analyse permet d'appréhender sur le plan « *méso* » les situations de travail, voire toute activité intentionnée. Elle invite à « *dépasser le cloisonnement* » des approches orientées par une question précise relevant de telle ou telle perspective. Sa finalité est de « *faire le lien entre la microanalyse des interactions et les processus d'organisation et de création de valeur*⁷² ».

« *Dans la Sémiotique des Transactions Coopératives, la notion de transaction s'inspire des travaux de DEWEY et BENTLEY (1949) et de l'interactionnisme symbolique de MEAD (2006 et 1934) ; le déroulement du programme transactionnel s'inspire du programme narratif de GREIMAS (1966) et de la théorie de la structuration de GIDDENS (1986) ; la notion d'activités de cadrages s'inspire notamment de la théorie de la signification de PEIRCE (2002) et des régimes d'engagement de THEVENOT (2006) »⁷³.*

La STC offre de nouvelles possibilités de jonctions entre les théories positivistes et cognitivistes et les théories pragmatiques et sémiotiques, utilisées pour rendre compte de l'activité « *travail* ». Des travaux sur la théorie pragmatique et sémiotique des outils appliqués aux outils de gestion⁷⁴, soulignent par exemple la plus-value en sciences de gestion et en théorie des organisations, de l'utilisation d'un cadre théorique non positiviste, intégrant les dynamiques d'acteurs (transactions) et le caractère subjectif de la connaissance et de l'interprétation pour analyser le rôle des instruments de gestion en tant qu'outils informationnels.

Les théories positivistes et cognitivistes attribuent la performance dans la

⁷¹ [ZACKLAD M.]. Sémiotique de la création de valeur dans l'économie des transactions coopératives In : L'activité marchande sans le marché ? Colloque de Cerisy [en ligne]. Paris : Presses des Mines, 2010 (généré le 24 avril 2017). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/pressesmines/1255>>. ISBN : 9782356711977. DOI : 10.4000/books.pressesmines.1255.

⁷² [ZACKLAD M.]. (2013). Le travail de management en tant qu'activité de cadrage et de recadrage du contexte des transactions coopératives. *Activités*, 10(1), 192 -220, <http://www.activites.org/v10n1/v10n1.pdf>

⁷³ [DOMINGUES AGUIAR T.] « La dimension organisante de la "veille collaborative" : entre communauté et organisation. » THÈSE dirigée par M. ZACKLAD Professeur, Cnam. 2016.

⁷⁴ [LORINO P.] « Vers une théorie pragmatique et sémiotique des outils appliquée aux instruments de gestion ». Documents de recherche working papers. 2002

gestion d'une organisation à l'efficacité opératoire de l'outil (outillage), elle-même intrinsèquement liée à son aptitude à répliquer la réalité et à la simuler. La réplication génère l'expérience (pratique + représentation symbolique), l'expérience ouvrant la capacité à l'anticipation et au pilotage (procédures de calcul – computation).

La forme de rationalité est qualifiée de substantive, ce qui signifie qu'il existe une réalité objective, indépendante du regard du sujet et accessible à la connaissance, les données (DATA) de cette connaissance étant les représentations par les outils.

L'approche positiviste donne à l'outil de gestion, par exemple, la vocation de limiter la part de l'interprétation, transformant l'activité en objet représentable et mesurable, sans contestation possible. La fiabilité des données est l'une de ses failles, on peut réussir avec de fausses données, on peut aussi donner l'impression d'avoir réussi.

L'approche cognitiviste (H.A. SIMON), introduit une notion dynamique dans l'appréhension de l'activité productrice (artefact = conception + action + itération + résultats + re conception, ...) et y replace le sujet comme concepteur et réalisateur des procédures de choix (rationalité procédurale de la décision).

La STC, dans la continuité de l'approche constructiviste (J. PIAGET), met l'accent sur le caractère essentiel de l'interaction sujet / objet (accommodation / assimilation), ouvre le champ en intégrant la prise en compte du contexte dans l'analyse de l'activité, offre un focus sur la compréhension des comportements collectifs, et aussi des perspectives par l'apport des sciences de la communication via le concept d'artefact médiateur.

Sur le plan théorique, la STC se présente comme un cadre rénové du concept de transaction.

Elle propose d'appréhender les situations de travail comme des « *interactions productives, associées à des rencontres, permettant la transformation d'un artefact* »

*médiateur et les parties prenantes pour réaliser une performance*⁷⁵ », soit comme une transaction coopérative.

Elle intègre dans l'analyse, les sciences économiques et de gestion qui valorisent la marchandise (point de vue des objets), l'utilité (point de vue des sujets, de la performance) et les sciences de la communication (point de vue des artefacts) qui apportent un regard sur le langage, les flux d'information et les médias entrant en jeu dans la construction des transactions humaines et de la réalité.

Elle propose donc une vision de l'action et de l'activité « *comme dépendantes du procédé d'interprétation dont la narration est une structure majeure* », et un cadrage organisé avec un traitement original de 5 concepts notamment :

- une approche renouvelée de l'interaction, en élargissant le concept par la notion d'artefact médiateur et les représentations ;
- l'artefact « *qui inclut aussi bien la médiation instrumentale mise en avant dans la théorie de l'activité, que la médiation opérée par les artefacts porteurs de valeur qui correspondraient à l'objet de l'activité dans cette même théorie* » ;
- les régimes de coopération ;
- les notions de situation et de contexte.
- les formes de régulation

III.2.1. Notion de transaction

Le concept de transaction est emprunté au pragmatisme de J. DEWEY « *connu, en France, surtout pour ses travaux sur l'éducation*⁷⁶ » qui insiste sur la connotation constructiviste de cette notion par rapport à celle d'interaction.

Selon M. ZACKLAD, la notion de « *transaction coopérative vise à rendre*

⁷⁵ [ZACKLAD M.] (2013). Le travail de management en tant qu'activité de cadrage et de recadrage du contexte des transactions coopératives. *Activités*, 10(1), 192 -220, <http://www.activites.org/v10n1/v10n1.pdf>

⁷⁶ [PEREIRA I.], « La théorie pragmatiste de l'action collective de Dewey », dans revue *Interrogations ?*, N°5. L'individualité, objet problématique des sciences humaines et sociales, décembre 2007 [en ligne], <http://www.revue-interrogations.org/La-theorie-pragmatiste-de-l-action> (Consulté le 27 avril 2017).

compte de toute activité humaine comme s'inscrivant dans un processus de satisfaction de la demande d'un bénéficiaire par un réalisateur au moyen d'un artefact médiateur à dominante concrète (p.ex. un objet matériel) ou expressive (p.ex. une expression langagière) ».

L'apport du concept de transaction en économie est de rendre compte des phénomènes de création de valeur qui caractérisent les coopérations.

L'approche transactionnelle de l'échange⁷⁷ est une démarche pragmatique, au sens de l'acceptation qu'il n'y a pas de réalité transcendante coupée de l'expérience vécue des individus, mais une « *assertion garantie* », à un moment donné, résultat de ce que J. DEWEY appelle l'enquête sociale. Elle vise aussi à rendre compte de la création de valeur qui caractérise les coopérations, mais avec une portée beaucoup plus large que celle restreinte à la valeur marchande, dominante dans l'approche économique.

Cette manière de focaliser la démarche d'observation de l'activité humaine conduit à appréhender comme indissociables la connaissance, l'action et les transactions avec la réalité.

La notion de transaction avec « *sa fertilité interdisciplinaire* », développe « *une perspective pragmatique sur la performativité de la communication* », permettant de penser en termes d'agir, de coopération et de pouvoir dans les organisations. « *La notion de conflit y semble atténuée, en tout cas, la dimension stratégique qu'il peut y avoir dans les conflits est écartée au profit d'une approche en termes de coordination*⁷⁸ ».

⁷⁷ [RENAULT M.], « Une approche transactionnelle de l'action et de l'échange : la nature d'une économie partenariale », Revue du MAUSS 2007/2 (n° 30), p. 138-160. DOI 10.3917/rdm.030.0138

⁷⁸ [CORDELIER B.]. « Retour sur le concept de transaction ». Revue française des sciences de l'information et de la communication [En ligne], 9 | 2016, mis en ligne le 01 septembre 2016, consulté le 25 avril 2017. URL : <http://rfsic.revues.org/2078> ; DOI : 10.4000/rfsic.2078

III.2.2. L'artefact

L'artefact est un concept relevant à l'origine de la psychologie de l'activité, et est étroitement associé à 5 caractéristiques⁷⁹ :

- il désigne une entité fabriquée par l'humain issue d'un processus de production ;
- il relève de l'artificiel, c'est-à-dire d'une création ou d'une transformation à partir ou sur une ressource naturelle ;
- sa réalisation est consécutive à une intention ;
- son acceptation est déterminé par le contexte ;
- il engage un relationnel entité / être humain.

Son processus d'élaboration est individuel et normatif. A maturité, à l'adulthood peut-être, il aboutit à la production d'un système d'interprétation des connaissances et des usages, une compréhension du monde (méta connaissances). L'artefact est une donnée informationnelle qui n'est pas neutre, distingue ou rapproche.

Du point de vue anthropologique, retenir l'option de pénétrer l'activité professionnelle du préfet par les sciences de la communication, c'est placer l'artefact au cœur de l'analyse des interactions entre le préfet, ses interlocuteurs, l'information et les connaissances.

Cependant, vouloir appréhender la réalité des situations professionnelles avec les sciences de la communication permet d'ouvrir le focus pour intégrer dans l'analyse le contexte socialement organisé. Il y a une dimension individuelle dans la construction de la réalité professionnelle du préfet, mais dans un contexte socialement organisé et affirmé dans son cas.

Pour S AGOSTINELLI, les usages sont déterminés suivant une « *logique*

⁷⁹ [QUINTON P.], L'artefact : un objet du faire. Colloque MEOTIC , Institut de la communication et des Médias. Mars 2007.

négociée dans le groupe qui utilisent ces objets connectés⁸⁰». Dans un bassin d'échanges, il y a donc interdépendance entre la technique et les interactions sociales. Le développement des usages s'y développent lorsqu'au sein du collectif l'objet devenu artefact capacitant ou porteur de valeur, par l'appropriation dans les conditions sociales, culturelles, performatives particulières ambiantes, est reconnu comme « *système commun opératoire*», « *qui organise les possibles, les contraintes* », « *qui contrôlent et dirigent le système opératoire* ».

« Une approche communicationnelle de toute production humaine comme artefact consiste donc à en questionner les conditions et contextes de production et d'usage, les dimensions physiques et symboliques, les modes d'engagement corporel, affectif, mental, social, qu'il sollicite en tant qu'objet situé entre l'homme et le monde et qui intervient fortement dans la construction des relations⁸¹ ».

La plus-value du choix de pénétrer l'analyse de l'activité professionnelle située dans espace numérique et ses objets, selon le cadre de la STC, c'est à dire en plaçant l'artefact médiateur co-élaboré au cœur d'un collectif, c'est donc aller au-delà de l'approche technocentriste qui limite l'analyse des objets du numérique à des ressources pour l'action, et intégrer dans l'analyse les dispositifs transactionnels (usages, représentation, collaboration, contexte, transformation, identification, sens, médiation).

La STC distingue deux statuts types pour les artefacts médiateurs :

- les «*artefacts usuels*» mobilisés dans le cadre de «*transactions routinières*» par des agents.
- les «*œuvres*» qui sont le fait de «*selfs*» dans le cadre de «*transactions créatives*».

Sous un autre registre, mais toujours avec le principe que la distinction opérée

⁸⁰ [AGOSTINELLI S.]. Voies de recherche en Sciences de l'information et de la communication : Le rôle des artefacts et des organisations sociales dans la communication des connaissances. Note de synthèse pour l'habilitation à diriger des recherches en sciences de l'information et de la communication. Université de Rennes, Novembre 2001.

⁸¹ [QUINTON P.], L'artefact : un objet du faire. Colloque MEOTIC , Institut de la communication et des Médias. Mars 2007.

dans ce cadre d'analyse « *ne repose pas sur des caractéristiques intrinsèques des artefacts mais dépend de leur statut dans le programme transactionnel* », une distinction du statut de l'artefact peut s'opérer selon les notions de finalité et de moyens :

- artefact porteur de valeur conçu en tant que finalité de l'activité ;
- artefact capacitant (outil), conçus en tant que moyens permettant d'atteindre cette finalité.

Pour la sémiotique des transactions coopératives, les artefacts porteurs de valeurs issus d'une situation transactionnelle sont susceptibles de se transformer en « artefacts capacitants » pour d'autres transactions et sont susceptibles de constituer « *un commun* » dans les registres d'une communauté.

III.2.3. Les régimes de coopération

Pour saisir les impacts d'une transition numérique sur l'activité de préfets, il semble pertinent de se référer aux théories de la coopération⁸². Elles associent les dimensions sociales, cognitives, économiques et politiques dans la démarche d'étude, et dépassent la conception instrumentale et mécaniste de l'échange.

L'approche transactionnelle consiste à appréhender l'échange comme un « *processus général de communication impliquant la durée, les anticipations et les différentes modalités de structuration des espaces rhétoriques dans lesquels les échanges s'inscrivent* ».

M. ZACKLAD utilise le cadre d'analyse de la sémiotique des transactions coopératives (STC), pour comprendre les régimes de coopération dans les comportements collectifs médiatisés.

Il applique cette approche pour cerner les modalités de déploiement des outils

⁸² [DEWEY J. et BENTLEY A. [1949] in, [RENAULT M.], « Une approche transactionnelle de l'action et de l'échange : la nature d'une économie partenariale », Revue du MAUSS 2007/2 (n° 30), p. 138-160. DOI 10.3917/rdm.030.0138

numériques de travail collaboratif au sein des organisations⁸³, et propose d'analyser les comportements selon trois régimes de coopération correspondant à trois formes de comportements collectifs stéréotypés.

- le régime de *coopération organisée* (paradigme productif des sciences économiques et sciences du travail) correspondant aux comportements collectifs associés aux organisations formelles, dans lesquels les activités et les rôles ont fait l'objet d'une normalisation explicite permettant d'allouer les tâches et de cadrer les relations de manière précise ;

Exemple : La conférence administrative régionale (CAR) présidée par le préfet est une bonne illustration de l'expression d'un régime de coopération organisée. Véritable « *conseil d'administration* » de l'État en région, elle réunit tous les deux mois les préfets de département, les directeurs régionaux de l'État, de l'agence régionale de santé, de la région académique, des finances publiques et de l'INSEE.

Une organisation dont le fonctionnement repose sur une ligne hiérarchique fortement hiérarchisée en est une autre.

- le régime de *coopération communautaire* (paradigme altruiste utilisé en anthropologie, en sciences de l'éducation, et en économie politique de la contribution) qui correspond aux comportements collectifs associés aux communautés de pratiques et aux groupes engagés dans des activités prolongées. Les activités et les rôles sont peu formalisés ou explicites, mais il existe un système d'autorité et un patrimoine de savoir-faire évolutif permettant les apprentissages ;

Exemple : Le compagnonnage, ou l'apprentissage dans son acceptation ancestrale sont des régimes de coopération correspondant à la notion de communautés de pratique.

⁸³ [ZACKLAD M.] (2014), Régimes de coopération dans les comportements collectifs médiatisés, in Communication Organisationnelle, Management et Numérique, L'Harmattan, Paris.

Le partage de connaissances échangées par la voie numérique est une expression du régime de coopération communautaire, plus ou moins confidentiel selon le type de réseau (Intranet, interne à l'organisation, Extranet, les partenaires et les parties prenantes de l'organisation échangent des informations (Le réseau interministériel), Internet (la communication est ouverte sur le réseau mondial).

- le régime de *coopération spontanée* (*paradigme interactionniste* des sciences du langage, de l'ethnographie des situations de travail, des approches situées de la cognition) correspondant aux comportements collectifs associés aux groupes engagés dans des activités focalisées. La réallocation rapide et dynamique de l'engagement dans les tâches et des rôles sur des durées éventuellement courtes en est une des caractéristiques majeures.

Exemple : Les réseaux sociaux sur Internet favorisent l'expression spontanée des ressentiments et permet d'organiser hors circuits traditionnels (partis, associations, organismes représentatifs ou non gouvernementaux) des mobilisations d'ampleur notamment pour les personnes ou minorités en recherche d'expression ou d'identité. Les élans de solidarités (cagnottes), de cofinancement (crowdfunding), les mobilisations revendicatrices (Gilets jaunes, Printemps arable), ou les invitations à occuper un espace pour faire la fête ou contrecarrer un projet d'aménagement (ZAD), en sont des illustrations.

C'est avec l'appui de cette typologie de régimes de coopération que seront recherchés des indices révélant au sein des narrations enregistrées les allusions relevant de ces comportements stéréotypés, révélant un régime ou un autre, voire la bascule d'un régime de coopération à l'autre selon les évènements.

III.2.4. Situation et contexte

En faisant référence au travail de J. ZASK, poursuivant elle-même celui de DEWEY (1938), M. ZACKLAD introduit, dans le cadre d'analyse de la STC, la distinction entre situation et contexte avec l'intérêt d'une approche qui intègre « *la créativité et la subjectivité, de l'agir (situation), et la normativité et l'objectivation des structures sociales déterminant l'action (contexte)* » plutôt que de les opposer.

Sous cet angle, le terme de situation est entendu comme, « *les moments au cours desquels l'interaction entre un vivant et un milieu s'effectue sous la forme d'une action réciproque*⁸⁴ », leur espace-temps définit un environnement,

La situation se conforme aux caractéristiques du contexte. La situation transactionnelle réunit les artefacts médiateurs et les structures sociales qui sont transformées lors des transactions. Le contexte transitionnel réunit, à son tour, les ressources (matérielles et immatérielles, identités et compétences) intégrées à la situation.

Celui de contexte est compris comme les « *moments menant à la conformation passive du premier aux conditions du second* », l'espace devient le milieu.

Le contexte est un milieu dans lequel prend place une activité humaine, un discours, un geste, une croyance. Il forme un « *arrière-plan* » par rapport auquel les conduites ou les pensées sont ontologiquement des effets ou des variations. Il détermine les significations et les traits de cette conduite, il n'est pas en retour affecté par elle.

Les caractéristiques d'un contexte sont antérieures, autoporteuses et indépendantes des conduites. Le contexte permet la routine et une disponibilité à agir en situation si les systèmes interprétatifs et l'expérience permettent à l'individu de dresser une définition de la transformation et agir.

En proposant d'appréhender le statut de l'objet dans un « *programme*

⁸⁴ [ZASK J.], « Situation ou contexte ? Une lecture de Dewey. », *Revue internationale de philosophie*, vol. 245, no. 3, 2008, pp. 313-328. URL : <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-philosophie-2008-3-page-313.htm>

transactionnel », artefact porteur de valeur ou capacitant, selon une évocation en termes de finalité ou de moyen, la STC offre la possibilité de comprendre autrement les organisations.

Selon le cadre d'analyse de la STC, une organisation est définie comme «*un ensemble de programmes transactionnels récurrents constituant des flux transactionnels obéissant à un ensemble de conventions et de règles dans un contexte donné* »⁸⁵.

Autrement dit, lorsqu'une situation impose des transformations dans les transactions (transformation des artefacts et des êtres), elles-mêmes ont pour conséquence des transformations dans le programme transactionnel, qui modifient la situation transactionnelle et finalement l'organisation.

Les transformations sont de portée variable selon que les éléments constituant la transaction sont plus ou moins directement impliqués dans la situation (geste, résolution de problème, instrumentalisation, règles, valeurs et contexte transactionnel), et selon le caractère inventif ou routinier de la transaction. Une transaction coopérative inventive relève de l'enquête, donc de l'inventivité pour résoudre la situation indéterminée par une redéfinition du contexte transactionnel. Dans une transaction coopérative routinière, les artefacts et la performance sont usuels et connus, et ne relèvent pas de l'inventivité. Ce sont les caractéristiques du contexte qui orientent les sujets engagés dans ce type de transaction.

La STC facilite donc l'identification de positionnement de l'acteur dans la situation / contexte (environnement / milieu), espaces situés auxquels l'outil appartient. Elle permet aussi d'appréhender à quel point l'« OBJET NUMERIQUE » est devenu un commun au sein du contexte professionnel ou, sous une autre forme, intégré dans le schéma d'action des individus.

⁸⁵ [ZACKLAD M]. « Le travail de management en tant qu'activité de cadrage et de recadrage du contexte des transactions coopératives », *Activités* [Online], 10-1 | Avril 2013, Online since 15 April 2013, connection on 11 July 2018. URL : <http://journals.openedition.org/activites/650> ; DOI : 10.4000/activites.650

III.2.5. Les formes de régulation

S'intéresser à l'exercice de la fonction préfectorale, c'est examiner l'expression d'une transaction relevant essentiellement d'un travail immatériel, c'est à dire « *dont le produit n'est pas directement mesurable* » car « *pour une large part, ce travail est d'essence communicationnelle* ».

La STC, cadre théorique qui « *concerne au premier chef le travail de management*⁸⁶ », considère cette activité, élargie dans notre cas à la notion de gouvernance, comme une activité de « *cadrage délibéré du contexte transactionnel* ». Appuyant sa réflexion sur l'orientation ternaire de l'activité, M. ZACKLAD développe un système d'analyse des énoncés (écrits ou oraux) distinguant les activités de cadrage comme suit :

- celles relatives à la planification dans le temps et à l'entretien de la motivation qui relèvent du cadrage du programme transactionnel.
- Il y a simultanément projection dans le futur, et recherche de la motivation nécessaire à l'adhésion au projet proposé.

Les narrations décrivant des activités de gestion temporelle et motivationnelle portent sur l'une des quatre étapes du programme transactionnel. Selon le cas, est verbalisé le dessein, la manière dont est envisagé le projet (« *virtualisation* »), sont présentées les compétences nécessaires à mobiliser ou à développer (« *acquisition de compétences* »), la définition de ce qui sera à réaliser pour traduire la projection (production / coproduction, acquisition, ou consommation) dans la réalité ou le tangible (« *définition de la performance* »), ou encore les modes de valorisation du résultat envisagés (gratification, reconnaissance, sanction négative) (« *évaluation de la performance* »).

- celles portant sur la rationalisation de l'action pour soutenir le programme transactionnel au cours de son déroulement.

⁸⁶ [BRASSAC C. et ZACKLAD M.], « Pragmatisme et activités : des interactions aux transactions », Activités [En ligne], 10-1 | Avril 2013, mis en ligne le 15 avril 2013, URL : <http://activites.revues.org/619>

Les narrations décrivant des activités de rationalisation expriment la réflexion de l'individu sur ses actions et permettent d'expliquer les détails de la transaction et les raisons pour lesquelles l'acteur y est engagé :

Expressions significatives du vouloir-faire ou du désir : l'action est justifiée par les caractéristiques du résultat (artefact porteur de valeur), sur la base d'une stricte séparation entre fins et moyens sans prise en compte de la manière dont le processus de réalisation peut conditionner lui-même la définition de la performance (rationalité substantive).

Expressions significatives du pouvoir-faire : l'action est justifiée en tenant compte de la manière dont les conditions de réalisation (connaissances, situation, contexte...) contribuent à la performance, celle-ci étant même en partie définie par la qualité du processus de réalisation (rationalité procédurale).

Expressions significatives du devoir : l'action est justifiée en tenant compte de la manière dont l'artefact porteur de valeur sert principalement à construire les relations entre destinateur (mandant) et destinataire, sujet réalisateur et sujet bénéficiaire, la performance étant également définie par la qualité des liens créés par le processus de réalisation » (rationalité agentive).

Ces trois modalités de rationalité, substantive, procédurale et agentive, sont complémentaires et peuvent être présentes de manière plus ou moins importante.

- celles relatives aux activités de contrôle de l'expérience.

Les activités de contrôle traduisent comment sont garanties « *la cohérence et la vérifiabilité des démarches tout au long du programme transactionnel* » sous l'aune des « *expériences vécues [...] confrontées à un corpus de connaissances établi (mais révisable) pour guider le déroulement de la transaction* ».

Les activités de contrôle peuvent s'organiser selon trois niveaux :

en singularité (réflexivité et régulation ancrée). Les règles sont ancrées dans les situations habituelles, routinières et présentes. Ce mode de contrôle tacite « *pilote les routines qui sont au cœur des pratiques individuelles et collectives dans les environnements familiers* ».

La routine et les relations entre les membres permettent l'élaboration de rituels qui engagent l'individu dans le collectif. La réunion du soir, les rencontres

« *autour du café* » sont des exemples de situations où l'engagement tacite, le réflexe, surgit.

en généralité (réflexivité et régulation réglée). C'est un « *mode de contrôle et de régulation dans lequel les participants élaborent des plans, des contrats et formulent des règles qui rendront possible l'identification des valeurs et la mise en œuvre des moyens et de l'organisation* ».

Ce processus de standardisation mobilise un vocabulaire compréhensible par différents collectifs, qui iront à leur tour, interpréter et adapter ces règles aux caractéristiques de leur propre situation d'enquête.

en universalité (réflexivité et régulation abstraite). Dans cette modalité de contrôle, à partir d'une analyse de l'activité, des théorisations peuvent être élaborées. Elles permettent aux acteurs de comprendre « *en profondeur des situations et d'accroître leur autonomie face à des évolutions, importantes dans les conditions d'exercice de la pratique* ».

Ces trois modes de contrôles permettent une régulation des parties prenantes impliquées et d'intervenir dans l'enchaînement des différentes situations en opérant de façon cohérente les transformations nécessaires (enquête) pour assurer la réalisation de l'activité.

Ils peuvent aussi enfermer les acteurs dans leurs habitudes et règles connues, laissant de côté la créativité caractéristique des enquêtes. Selon la dimension routinière ou inventive de l'activité, il sera question de pilotage ou de cadrage.

III.2.6. Caractérisation des activités de management dans le cadre d'analyse de la STC

Selon le cadre théorique de la STC, les caractéristiques premières du travail de management consistent à cadrer le contexte transactionnel de manière délibérée.

Cette activité, dans la perspective d'une performance, doit s'inscrire dans un continuum allant, pour le manager, de la maîtrise de ses propres programmes transactionnels à ceux au sein desquels les collectifs qu'il côtoie sont engagés.

Elle se manifeste par le texte, le geste, la parole et l'attitude, et traduit une velléité d'intervenir sur :

- la planification dans le temps et l'entretien de la motivation :

par la virtualisation. Il s'agit de donner forme à une réalisation pour le futur, d'inviter à la projection dans l'avenir et de créer une motivation pour obtenir une adhésion. Il est nécessaire d'avoir des idées et de vouloir les faire aboutir ;

par l'acquisition des compétences. Pour conduire une activité collective notamment, une capacité d'agir est à créer mais aussi à entretenir. Les investissements sont à prévoir en formation, en recrutement ou encore en requalification. Il faut pouvoir agir, en s'en donner les moyens.

par le devoir d'engagement, est mis l'accent sur les bénéfices directs associés à la **réalisation de la performance** (acquisition et/ou production et/ou consommation) (soutien),

par la rétribution et/ou la reconnaissance, faisant suite à l'évaluation de la performance.

- **la rationalisation de l'action**, qui doit se maintenir tout au long du déroulement du programme transactionnel.

Le management doit être en mesure de fournir des justifications cohérentes et pertinentes au regard des actions effectives relevant de différents types de rationalités :

la rationalité substantive, insiste sur la valeur des résultats,

la rationalité procédurale, sur la pertinence des méthodes,

la rationalité agentive, sur les bénéfices internes et externes des destinataires

directs et des parties prenantes.

Cette vision pragmatiste du management consiste à ne pas séparer le cadrage du contexte de la participation effective aux situations transactionnelles, cependant.

En effet, le cadrage du contexte, quand il est délibéré, part de l'expérience des situations pour y puiser les éléments susceptibles d'en faciliter la reproduction et l'amélioration. La légitimité et la pertinence du management se construisent avec des interventions de cadrage révélant une connaissance personnelle des situations qu'il s'agit de cadrer, cette connaissance étant issue d'une expérience directe ou de l'implication dans un travail réflexif associant les collaborateurs.

Pour utiliser la terminologie de la sociologie pragmatique de L. THEVENOT, il n'est possible d'être dans le registre de la mise en conformité du cadrage délibéré du contexte transactionnel, qu'en s'appuyant sur des acquis dans le régime de l'action en familiarité.

Indépendamment de la difficulté à motiver, à légitimer l'action, les participants aux transactions ne parviennent, sans cette condition, à donner du sens car il y a « *décalage entre les théories en usage issues d'un cadrage ascendant de la pratique et les théories auxquelles les acteurs adhèrent explicitement pour satisfaire à des injonctions exogènes* » (ARGYRIS et SCHON)⁸⁷.

Observer les activités de management sous le prisme de la STC, c'est considérer les activités comme des transactions coopératives. Les activités de management peuvent être distinguées selon deux types d'environnement de la coopération :

- les activités de pilotage. Elles correspondent à conduire la transaction selon des règles existantes.
- les activités de cadrage. Elles se développent dans les situations inédites (d'enquête), incertaines par nature. Elles correspondent à des transactions inventives impliquant la création de nouvelles règles qui guideront l'action.

⁸⁷ In ZACKLAD M. Cit. p 58

Ces règles peuvent être inspirées de celles préexistantes ou entièrement nouvelles. Par conséquent, ces activités de cadrage peuvent impliquer des changements du contexte transactionnel.

En tant que transaction coopérative, l'activité managériale s'inscrit au sein d'un programme intentionnel, situation d'agir, qui s'inscrit plus largement dans un environnement.

Prenant en compte que les éléments du contexte influencent le programme transactionnel, et que les résultats du programme engendrent eux-mêmes des changements dans le contexte, les activités de cadrage peuvent avoir lieu au niveau du programme lui-même, mais aussi au niveau du contexte.

III.3. Application opérationnelle dans le cadre de l'exercice de l'autorité préfectorale

III.3.1. La « communication organisationnelle du préfet digital »

La communication organisationnelle présente la narration comme le mode privilégié de création de sens des gens ordinaires (GIROUX, MARROQUIN). C'est à travers les narrations que les humains établissent, pour eux-mêmes et pour les autres, la signification du monde dans lequel ils vivent (FISHER). La narration fait appel à la raison et à l'émotion, elle se réfère tout autant à des valeurs qu'à des faits.

Dans le cas de cette étude, c'est le sens (la valeur) accordé par les préfets à l'« OBJET NUMERIQUE » qui est recherché, avec la volonté de l'appréhender dans le cadre d'une conversation.

Avec ce parti pris de considérer la narrativité comme une illustration de la réalité construite des individus, il est demandé au préfet de relater comment et en quoi son activité de représentant de l'Etat relève aujourd'hui de cet « *évènement d'histoire qui s'inscrit dans le long processus de la machination de l'occident consiste en l'avènement du système technique numérique*⁸⁸ ».

Plus concrètement, le souhait d'analyser les effets de la numérisation des transactions sur la fonction de préfet se traduit par une proposition d'une conversation relative à l'équipement de ces cadres dirigeants et à leur pratique. Comme tout un chacun, leurs rapports à la technologie ont fortement évolué, leurs nombreuses expériences de cette nouvelle forme de médiation peuvent être relatées.

Dans ce bassin de vie au sein duquel se développe des usages et pratiques horizontaux et distribués, comment le préfet transforme-t-il sa gouvernance et l'exercice de représentation de l'Etat ?

Cette interrogation nous amène à observer l'espace socioprofessionnel

⁸⁸ [VIAL S.] « La structure de la révolution numérique : philosophie de la technologie ». Université René Descartes. Paris V, 2012. Thèse de doctorat en philosophie. Novembre 2012.

particulier du préfet, ses responsabilités, sa gouvernance liée à la verticalité des politiques gouvernementales pour établir éventuellement les nouvelles formes de proximité que les technologies numériques lui permettent ou lui imposent, c'est-à-dire :

- les liens entre la fonction de préfet et la numérisation des services ;
- les liens entre la fonction de préfet et les politiques publiques numériques. Le préfet est un acteur de premier plan dans le domaine de la gouvernance territoriale, et il est donc un observateur privilégié des évolutions d'un bassin de vie.

Les préfets sont donc invités à décrire ce qu'ils font avec leur outillage connecté, à relater les échanges avec leurs subordonnées ou interlocuteurs au sein de leur environnement professionnel, politique, ou économique, dans le cadre de leurs activités ordinaires. Ils ne sont pas observés en situation de transaction.

Ces informations relatées et non pas recueillies en observation sont utilisées pour être analysées en tant qu'éléments révélateurs d'une réalité. Cette réalité est celle que souhaitent exprimer des professionnels en situation de gouvernance territoriale, rompus aux discours et aux prises de parole en public, et à tenir un rang.

L'analyse des propos recueillis vise d'abord à apprécier sur cet échantillon de préfets, quelles sont les significations individuelles accordées à l'« OBJET NUMERIQUE ».

Dans un second temps, sont recherchés dans les échanges des signes d'un processus cohérent de consolidation d'une position commune dans le domaine de la transition numérique des organisations et de la société, le cas échéant.

La finalité est de produire une illustration de la « *communication organisationnelle du préfet* », celle qui fait « *texte* » pour lui, recueillie pour mettre en évidence comment ce cadre dirigeant appréhende, se représente ou explique, ce phénomène dans le cadre de l'exercice de sa fonction.

L'addition et la comparaison des narrations des différents préfets rencontrés relatant l'impact de la transition numérique sur leurs activités prendra valeur de réalité pour le « *préfet digital* », personnage construit dans une perspective globalisante et de mise en évidence des champs du possible pour l'action.

III.3.2. Les signes d'une appropriation de l'« OBJET NUMERIQUE » dans le discours

Nous retenons du paragraphe précédent qu'il est possible et scientifiquement fiable d'identifier dans le flux discursif d'une conversation, les indices d'un changement. Cette analyse permet de caractériser la nature et le contexte de mise en œuvre ; le contexte étant compris comme un milieu influençant l'acteur, mais dont la réalité reste relative car en partie construite par l'expérience.

En intégrant « l'objet numérique » dans l'écosystème du préfet, nous pouvons mesurer la portée de la transition numérique dans l'agencement des actions. Il représente selon notre point de vue, l'outillage technologique et politique disponible sur un marché en effervescence, et peut être aussi dans son environnement professionnel.

Potentiellement, cet « OBJET NUMERIQUE » offre au préfet diverses possibilités d'utilisation dans ses échanges avec ses interlocuteurs ou dans son accès à la connaissance, sous condition d'une appropriation d'artefacts médiateurs ou porteurs de valeurs.

Avec un peu de distorsion, la structuration du laboratoire DICEN offre un référentiel de l'agilité du cadre dirigeant dans le domaine de la médiation technologique utile pour l'analyse.

L'interprétation de l'architecture des axes de recherche de DICEN permet d'identifier 4 axes d'agilité possibles pouvant potentiellement correspondre au champ discursif des préfets car liés à des situations d'agir possibles :

L'accession aux savoirs par des accès techniques démultipliés⁸⁹

Les outils et systèmes produits sur le marché de la médiatisation et de la diffusion des savoirs nécessitent l'apprentissage des fonctionnalités prévues par les concepteurs. Le recours à ces objets sont des expériences à part entière pouvant mener à des usages routiniers pour certains, et donc susceptibles d'être relatés

⁸⁹ Axe 2 : La publication, la communication et l'accès aux savoirs

selon les contextes, les protocoles, les objets et les formalismes de représentation.

Appréhender les technologies numériques pour l'innovation qu'elles apportent⁹⁰

La transition numérique d'une organisation qu'elle soit contrainte ou stratégie de développement, prend différentes formes selon les secteurs d'activités. Il peut s'agir d'innovation territoriale, de politiques publiques, de gouvernance, d'innovation organisationnelle, de transformation des services et de la relation à l'utilisateur. Dans tous les cas, lorsqu'il y a numérisation, l'innovation porte sur :

- le ré-agencement des flux d'information existants ;
- l'offre corollaire de nouvelles opportunités ;
- la place de l'automatisation dans la transaction.

Les angles d'attaque privilégiés dans le discours managérial ou stratégique s'exercent dans les domaines de la qualité, de la gestion des compétences, du patrimoine immatériel ou de l'évaluation de la performance.

Envisager «le travailler ensemble » différemment⁹¹

Placer l'individu, en l'occurrence le préfet, au cœur de l'analyse dessine un schéma de la médiation au sein duquel les outils, les technologies et les pratiques associées lui offre la possibilité d'organiser autrement son activité et sa coopération avec autrui.

Sous réserve de choix techniques, d'apprentissages, et d'opportunités d'institutionnalisation, avec l'enrichissement de la médiation (écriture et lecture numérique), des systèmes d'organisation des connaissances (SOC) et des supports d'écriture comme appuis dans les processus mémoriels de gestion d'une activité, peuvent se développer des dynamiques d'action collective sous de multiples manifestations au sein des organisations (projet, communautés de pratiques, processus métier, outils collaboratifs,...).

⁹⁰ Axe 3 : L'innovation de services, l'intelligence économique et territoriale

⁹¹ Axe 1 : Les cultures et l'action collective

Il s'agit de manifestations culturelles innovantes au sein des organisations hiérarchiques traditionnelles.

Se questionner en profondeur sur la conservation des données⁹².

L'industrialisation de la numérisation des changes a pour effet « *la multiplication des traces* » de l'activité humaine. Les conséquences logistiques de conservation ou de traitement algorithmique des données, les enjeux des standards techniques et des services afférents sont des interrogations nécessaires.

En effet, la traçabilité numérique présente des enjeux éthiques, politiques, économiques, culturels, symboliques et sociétaux forts. Il s'agit de mémoire et d'identité.

S'agissant du contrôle des données, comment doit-on comprendre les propos du Préfet ? Est-il question de stockage, de protection, d'exposition et d'appropriation des données, de dispositifs (techniques, économiques, juridiques) ou d'usages (pratiques, représentations, attentes). Les problématiques du profilage et de la surveillance et de normes y occupent-elles une place particulière dans les activités du préfet ?

Cette approche de la notion d'environnement numérique proposé par DICEN définit, 4 formes d'agilité comportementale et cognitive dans le comportement humain en environnement numérique susceptibles d'être relatées. Elles sont utilisées comme grille pour repérer les énoncés émis par le préfet intégrant les signes :

- d'une description d'un usage des outils et systèmes produits sur le marché de la médiatisation, de leur recours selon les contextes, les protocoles, les objets et les formalismes de représentation (objet) ;
- de manifestations culturelles innovantes au sein des organisations hiérarchiques (objet de pensée / objet de conversation) ;
- d'une intervention dans le champ de l'innovation (objet de pensée / objet de conversation) ;

⁹² Axe 4 : La traçabilité, les identités et les mémoires numériques

- d'une réflexion sur la mémoire et l'identité, leurs enjeux éthiques, politiques, économiques, culturels, symboliques ou sociétaux (objet de pensée / objet de conversation) .

Le repérage des énoncés relatant des transactions via ou au sujet de l'«OBJET NUMERIQUE», traduira la construction des enjeux de la transition numérique pour les activités du « *préfet digital* », sous l'angle :

- de la pratique des outils ;
- de la conduite des politiques publiques ;
- de l'accès au savoir via les technologies ;
- de l'innovation dans les services ;
- et de la conservation des données.
- et de manière transversale, de la conduite de l'action collective.

IV. METHODE DE TRAVAIL

Accorder un intérêt à l'impact de la digitalisation des échanges sur l'activité de préfet territorial c'est situer l'autorité de l'Etat qu'il incarne au cœur d'une transition numérique souvent présentée comme une révolution⁹³. Une révolution interpelle en premier lieu les institutions d'Etat.

La recherche relève des sciences de l'information et de la communication (SIC). Elle inscrit dans le champ de la communication organisationnelle. Sa méthode est inspirée du courant constructiviste, plus particulièrement illustré par le cadre d'analyse de la sémiotique des transactions coopératives (STC). L'approche est pragmatique, c'est l'activité qui est en observation.

Pour établir cette observation, avec l'idée centrale d'appréhender le « *texte* », « *les conversations* », « *les méta connaissances* » comme indices de la portée du changement, un questionnement est construit sur 4 axes d'exploration :

- la définition de la fonction de préfet territorial (Axe 1), et de sa place au sein de la dynamique de gouvernance locale (Axes 2). Il s'agit d'appréhender en partie ce qui est écrit sur ce « personnage » ;
- les éléments constitutifs de la transition numérique en tant que prolongement d'un phénomène de mondialisation des échanges qui s'impose (Axe 3). Définir le contexte, et la dynamique du changement est l'objectif ;
- ce que disent les préfets de l'impact de la digitalisation des échanges sur leurs activités (Axe 4). C'est par une enquête semi-directive que les informations sont recueillies.

Les trois premiers axes consistent à un travail d'étude. La plus part des éléments recueillis sont renvoyés en annexes, pour celui qui souhaite approfondir différents points et mieux appréhender le périmètre des fonctions d'un préfet, par des connaissances institutionnelles et scientifiques, ou certains points de vue sur la

⁹³ Dans cette étude, la transformation numérique est appréhendée comme une extension de la mondialisation plutôt qu'une révolution (Cf. II.1. Le choix de la France d'investir dans le marché des technologies numériques, p. 20).

portée sociale de la transition numérique.

Pour la définition de la fonction de préfet de département, les documents explorés sont des textes de lois, des circulaires, des documents d'orientations institutionnelles, des prises de paroles en réunions ou issus de la documentation pédagogique remise en formation. L'analyse de la fonction de préfet territorial vise à présenter « *l'acteur situé* » au sein de ses enjeux pour l'exercice de son autorité, dans le périmètre de ses activités administratives territoriales.

La définition de la notion de gouvernance locale précise « *les mécanismes qui influencent l'évolution effective du milieu local et la façon dont ces mécanismes opèrent à travers les décisions et les comportements des acteurs* ⁹⁴ ».

Celle du phénomène numérique positionne le préfet, et le contexte de l'extension du phénomène de mondialisation des technologies numériques. Sur ces sujets, une recherche documentaire est opérée principalement sur internet. La lecture porte donc plus sur des articles scientifiques, des synthèses ou de l'édition spécialisée que sur des livres.

Le quatrième axe d'exploration relève plus particulièrement du travail de recherche. Il vise à saisir des éléments de la réalité du préfet « *en tension* » avec l'« *OBJET NUMERIQUE* ». Il consiste à recueillir ce que disent les préfets eux-mêmes de l'impact de la digitalisation des échanges dans l'exercice de leurs activités puis à analyser les transcriptions de leur prise de parole. Les préfets étant questionnés sur leurs pratiques de l'outillage numérique et sur leur niveau de portage politique relevant de la transition numérique, les données recherchées pour une analyse seront donc des énoncés et non pas des informations obtenues par l'observation en situation.

Le parti pris est d'appréhender leurs propos comme une illustration de leur inscription dans le processus de machination ouvert par les systèmes techniques numériques, et plus largement, de l'inscription au sein de leur bassin de vie de ce

⁹⁴ [DIVAY G., BELLEY S.], « La gouvernance locale à l'épreuve de la mouvance territoriale : à propos de l'objet de la gouvernance locale ». Revue gouvernance. Automne 2012.

phénomène. Les préfets sont en effet des acteurs de premier plan dans le domaine de la gouvernance territoriale, et donc des observateurs privilégiés des évolutions territoriales, au sein de leur bassin de vie.

Cet exercice nécessite un protocole solide pour garantir des conditions d'enquêtes stables et fiables dans le recueil des données orales (III.1).

Les contraintes organisationnelles ont conditionnées fortement la forme de collecte des informations. Obtenir un rendez-vous pour un entretien nécessite d'expliquer la démarche afin de garantir un retour favorable à la demande. Les thèmes des échanges ont été annoncés à l'avance ainsi que les conditions de réalisation limitant l'entretien à une heure. L'entretien a été conduit sous la modalité de la semi directivité c'est-à-dire, centré sur les thèmes annoncés, mais voulu peu directif lors des digressions ou développements associés. Des modalités de saisine des intéressés ont été établies, ainsi qu'un guide d'entretien.

Le décryptage et l'analyse des entretiens nécessitent la même rigueur méthodologique (III.2). Une fois les enregistrements retranscrits, il s'agira de qualifier les énoncés extraits selon le cadre de la STC.

L'idée générale de la démarche est d'obtenir des informations sur les interactions entre le préfet, l'« OBJET NUMERIQUE », et ses co actants, relatives à ses représentations et affects, ainsi qu'à la nature des activités de coopération, au sein des desquels intervient cet « OBJET NUMERIQUE ».

IV.1. L'enquête

Avant de poursuivre, il convient de souligner la méthode employée pour mener nos enquêtes auprès de ce représentant de l'Etat.

Sur les 8 préfets sollicités pour un entretien soutenu, 7 ont accepté, le 8^{ème} ayant explicitement reconnu ses méconnaissances sur mon sujet d'étude, il convient de relever que la plus part des hauts fonctionnaires appartenant à ce corps est habituellement très discret, il est soumis au droit de réserve. Pourtant, presque tous ont accepté d'être interrogés sur ce thème. Ce qui révèle en soi, l'actualité du questionnement pour le premier représentant de l'Etat dans un département.

Afin d'approfondir le lien de confiance primordial au recueil des difficultés, nous avons opté d'effectuer un sondage qualitatif sous forme d'entretiens.

L'échange programmé a été organisé dans un processus plus large intégrant la présentation d'une demande d'entretien au secrétariat du préfet, l'envoi d'un mail, l'organisation de l'agenda, le choix des modalités d'organisation à distance ou pas de l'entretien.

Le mail adressé sur l'intranet du ministère de l'intérieur est le suivant :

« Monsieur le préfet,

Je travaille au ministère de l'intérieur dans le domaine de la formation des cadres et cadres dirigeants depuis quelques années déjà et exerce actuellement la fonction de secrétaire général au Centre des Hautes Études du Ministère de l'Intérieur.

Particulièrement intéressé par le phénomène de la transition numérique, je me suis inscrit en études doctorales au Centre National des Arts et Métiers (CNAM Paris) et travaille sur le thème de la révolution numérique et de ses incidences sur l'État, par le prisme de ses représentants territoriaux.

Mon objectif est d'avoir finalisé ma campagne d'entretiens d'ici la fin du mois de juin prochain.

L'approche relève des sciences de la communication, mes travaux sont dirigés par M. ZACKLAD, spécialisé dans le domaine de la communication organisationnelle, et M. P LACLEMENCE, développant la recherche à finalité opérationnelle.

Dans le contexte actuel, je suis bien conscient de la charge qui est la vôtre, cependant, je me permets de solliciter un rendez-vous pour un entretien à votre convenance.

La conversation sur "les capteurs du préfet relatifs à la révolution numérique" que je vous propose s'organiserait sur 3 axes : les pratiques du préfet relevant des outils numériques, la modernisation des services de l'Etat, la transition numérique en tant que politique publique. 60 mn de conversation seraient suffisantes pour recueillir votre avis et vos commentaires sur la problématique.

Aussi, si cette proposition vous semble pertinente et que votre agenda vous le permet, je serai très honoré que vous puissiez m'offrir la possibilité de cette conversation. Je préférerais, dans le cas d'une position favorable de votre part, me déplacer pour vous rencontrer à la préfecture, l'entretien peut être aussi organisé en visioconférence.

En vous remerciant par avance de votre attention, je vous prie d'agréer, M. le préfet, l'expression de mes respectueuses salutations».

Lors du rendez-vous, un rappel sur le statut universitaire de la démarche précède un bref propos sur le contexte (transition / révolution numérique).

- transition numérique de la société dont la dimension révolutionnaire est soulignée par certains ;
- enjeux contemporains de l'exercice de la fonction de préfet territorial et d'une récente modification de l'organisation territoriale dans un contexte d'Etat d'urgence ;
- transition numérique des organisations traduite en modernisation de l'administration et des comportements.

L'entretien est proposé en face à face en présentiel, soit en visioconférence ou par téléphone et enregistré dans tous les cas. Le choix des modalités d'organisation de l'entretien reste à l'initiative des préfets sollicités, mais la préférence pour un entretien physique a été annoncée. 3 ont eu lieu selon cette modalité du présentiel, 2 sur le site de la préfecture d'affectation du préfet, 1 dans un lieu « neutre », un centre

de formation⁹⁵.

⁹⁵ L'entretien en face à face a été programmé à l'issue d'une participation à une journée d'étude et de réflexion organisée par le Centre des Hautes Etudes du Ministère de l'intérieur (CHEMI).

IV.1.1. L'organisation de l'entretien selon la technique de l'étude de cas

Le fait de disposer d'un échantillon à 7 préfets limite la portée de l'étude pour une question d'échelle. Ce nombre représente à peine 7% de l'effectif total des préfets de département, et celui-ci peut être difficilement représentatif. Le choix d'une enquête dans laquelle l'usage du calcul aurait été probant sur le plan statistique ne pouvait pas être été retenu.

L'intention étant plutôt d'établir une relation de confiance nous permettant une observation avec une portée qualitative. Elle relève des études qualitatives en sciences humaines pour étudier de manière approfondie un cas spécifié. Elle procède d'une démarche de recherche et d'analyse d'une situation de fait pour en extraire une conclusion ou un apprentissage plus théorique.

L'intérêt majeur de ce « *gabarit de contenu* », est la connaissance des phénomènes sociaux qu'elle permet de créer. Elle associe l'observation et différentes sources documentaires relatives aux pratiques et aux discours. L'objet de l'étude est appréhendé dans le temps, l'espace et le milieu social.

A l'instar de l'« *étude de cas* », si ce travail n'a pas l'ambition de répondre à une question en totalité, mais de donner des indications pour comprendre ce cas spécifique du préfet digital. Il a été conduit avec souplesse pour capter l'inattendu, pour « *s'approcher de la fluidité et de la complexité des situations humaines et sociales* »⁹⁶.

« *A l'opposé du courant positiviste qui ne reconnaît que les démarches visant le développement de lois universelles* », il sera convenu de la validité de l'étude qualitative des spécificités des phénomènes.

Le courant de la pensée pragmatique, par des constructions théoriques solides, valide la scientificité de l'approche qualitative dans la recherche en sciences sociales. En sociologie des sciences et des techniques⁹⁷, cette notion est qualifiée

⁹⁶ [COLLERETTE P.], "L'étude de cas au service de la recherche". Recherche en soins infirmiers N° 50 -Septembre 1997. Page 87

⁹⁷ En sciences de l'éducation, cette notion est abordée en tant que méthode pédagogique.

selon deux axes principaux :

- la définition de la démarche méthodologique ;
- la définition du terme de cas.

Caractéristiques méthodologiques constitutives de l'étude en étude de cas

G. LATZKO-TOTH⁹⁸ souligne deux visions contrastées de cette technique de l'étude de cas sur le plan méthodologique.

C'est au carrefour de ces deux axes que se situe la démarche utilisée pour l'observation des préfets, car, d'une part, elle est illustrative et probatoire au plan théorique, elle vise à corroborer des hypothèses.

Dans notre démarche, des « *gabarits* » de connaissances sont construits. Une documentation problématisée sur la fonction de préfet, et la transition numérique définit un champ de connaissances de référence. Un attendu théorique de signes manifestes de comportements acquis par de nouveaux rapports à la technologie est élaboré. Un périmètre de recherche est délimité, un postulat est pris, et des hypothèses posées⁹⁹. Un guide d'entretien est rédigé.

Cependant, ces constructions ne sont que des balises pour la conduite de l'observation, elles ne traduisent aucune velléité de mesurer un niveau, d'apprécier les écarts entre un prescrit et un constaté.

D'autre part, la démarche se veut ouverte, ancrée dans la définition dense des phénomènes sociaux observés et menant à des propositions théoriques.

L'approche semi-directive retenue pour conduire les entretiens ouvre des espaces au préfet, l'enjeu est de laisser le préfet interviewé le plus libre possible dans les choix qu'il opère dans le cheminement de sa réponse. Il n'y a pas d'intention d'organiser l'entretien pour obtenir à tout prix des informations corroborant ou réfutant les hypothèses.

⁹⁸ [LATZKO-TOTH G.], « L'étude des cas en sociologie des sciences et des techniques », Note de recherches, Centre interuniversitaire de recherche sur la science et la technologie, Mars 2003.

⁹⁹ Postulat, CF. p. , Hypothèses, p.

Des axes de conversation sont proposés, mais les développements voire les digressions, sont considérées comme sources d'informations intéressantes. C'est avec l'addition et le croisement de ces singularités que sera appréhendée la réalité des phénomènes engendrés par la transition numérique du « *préfet digital* », autrement la genèse de l'« OBJET NUMERIQUE » relatée.

La démarche est donc documentée, organisée, mais se veut être aussi ouverte, souple, exploratoire, ancrée dans l'observation d'un phénomène social menant dans notre cas, à des réflexions étayées et peut être à des propositions théoriques, ou vérifications probantes.

En quoi un entretien relatif à « l'agir du préfet » sur l'« OBJET NUMERIQUE » est-il un cas ?

J. LEPLAT qui considère la notion d'activité comme une spécification de celle de cas¹⁰⁰, citant BICHINDARITZ, définit ce terme comme « *un ensemble de données empiriques* », plus généralement, comme un objet, un événement, une situation constituant une unité d'analyse, découpée dans la réalité et qui s'inscrit dans un contexte.

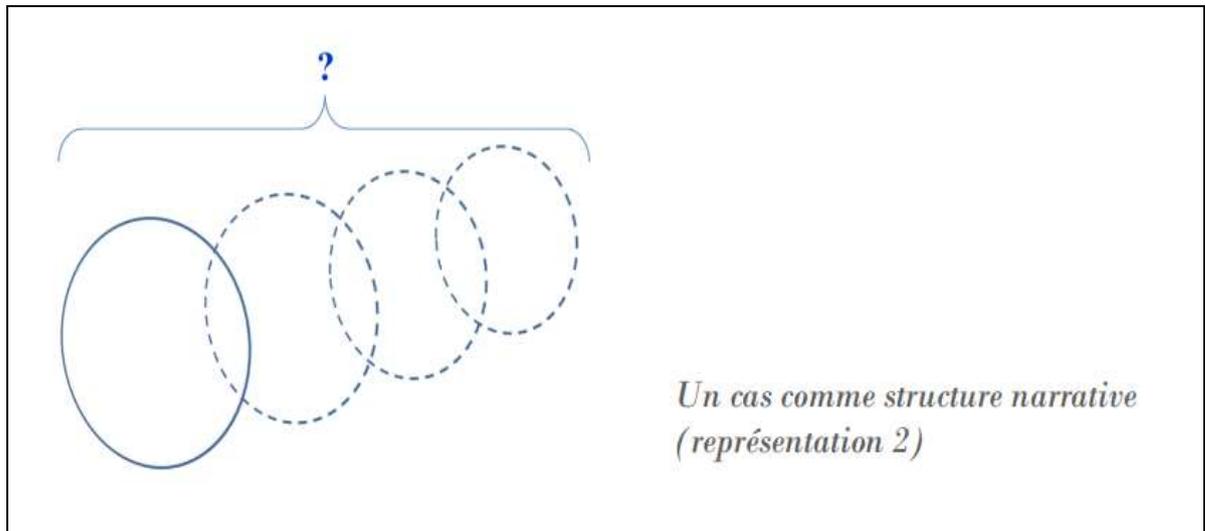
En se rapportant à HAMEL, « *l'étude de cas consiste donc à rapporter un événement à son contexte et à le considérer sous cet aspect pour voir comment il s'y manifeste et s'y développe. En d'autres mots, il s'agit, par le moyen de l'étude de cas, de saisir comment un contexte donne acte à l'événement que l'on veut aborder* » (HAMEL, 1997).

Pour H. DUMEZ¹⁰¹ une étude de cas offre l'occasion d'« *un compte rendu détaillé d'un phénomène en cours qui suscite un intérêt. Elle peut concerner des individus, des institutions, des événements ou des processus* », sous différentes perspectives, « *un cas est une structuration narrative* ».

¹⁰⁰ [LEPLAT J.], « De l'étude de cas à l'analyse de l'activité », Perspectives interdisciplinaires sur le travail et la santé [En ligne], 4-2 | 2002, mis en ligne le 23 septembre 2012, consulté le 10 janvier 2017. URL : <http://pistes.revues.org/3658> ; DOI : 10.4000/pistes.3658

¹⁰¹ [DUMEZ H.], « Qu'est-ce qu'un cas, et que peut-on attendre d'une étude de cas ? », École polytechnique / CNRS», Le Libellio d'AEGIS Vol. 9, n° 2 – Été 2013

C'est avec l'appui de la réflexion portée par H. DUMEZ que sera présenté comment et pourquoi la genèse instrumentale de l'« OBJET NUMERIQUE » est abordée comme un cas, c'est-à-dire comme une structuration narrative.



D'après Hervé Dumez

L'objet de la recherche est d'observer une genèse instrumentale, à travers le compte-rendu d'un évènement inscrit dans le temps, mais aussi de la manière dont il est vécu et s'insère dans la subjectivité du préfet. L'exercice proposé prend place dans l'histoire du sujet.

Dans notre situation, un périmètre d'étude est défini. L'unité simple est représentée par l'espace temporel de l'entretien entre le préfet et le chercheur, limité à une heure. Le préfet est extrait de son quotidien pour répondre à l'invitation de se prononcer sur le thème des usages et conversations relevant du numérique.

Le protocole établi pour le questionnement (usages, modernisation des services, transformation de la société)¹⁰², contribue à la limitation du périmètre de la conversation. La caractérisation de la situation par l'analyse de la structure narrative de l'énonciation est considérée comme illustrative de la construction itérative de la réalité sociale du préfet dans son rapport à l'« OBJET NUMERIQUE ».

C'est à travers un entretien structuré autour de 3 axes de conversation que des

¹⁰² Cf. Chapitre III METHODE DE TRAVAIL, La trame de l'échange . Page 78

indices de cette réalité sociale des préfets seront recherchés. C'est entretien est considéré comme « *une situation problème* » à résoudre, comme un exercice.

Chaque préfet se verra présenter la même situation à résoudre, c'est dire :

- formuler des énonciations relatives à leur pratique des outils numériques ;
- relater leurs conversations conduites avec leurs interlocuteurs principaux sur le thème de la transition numérique des services de l'Etat et de la gouvernance du territoire.

Pour chaque cas, le préfet sera confronté à l'élaboration d'un discours sur un sujet annoncé à l'avance, les comportements, les usages et les conversations du préfet relevant du numérique. La performance relevant du fait que le thème est innovant ou du moins peu habituel, et impliquant car la situation enregistrée.

Le préfet est donc invité à étudier un cas qui lui est proposé : « *son agir* » propre en environnement numérique.

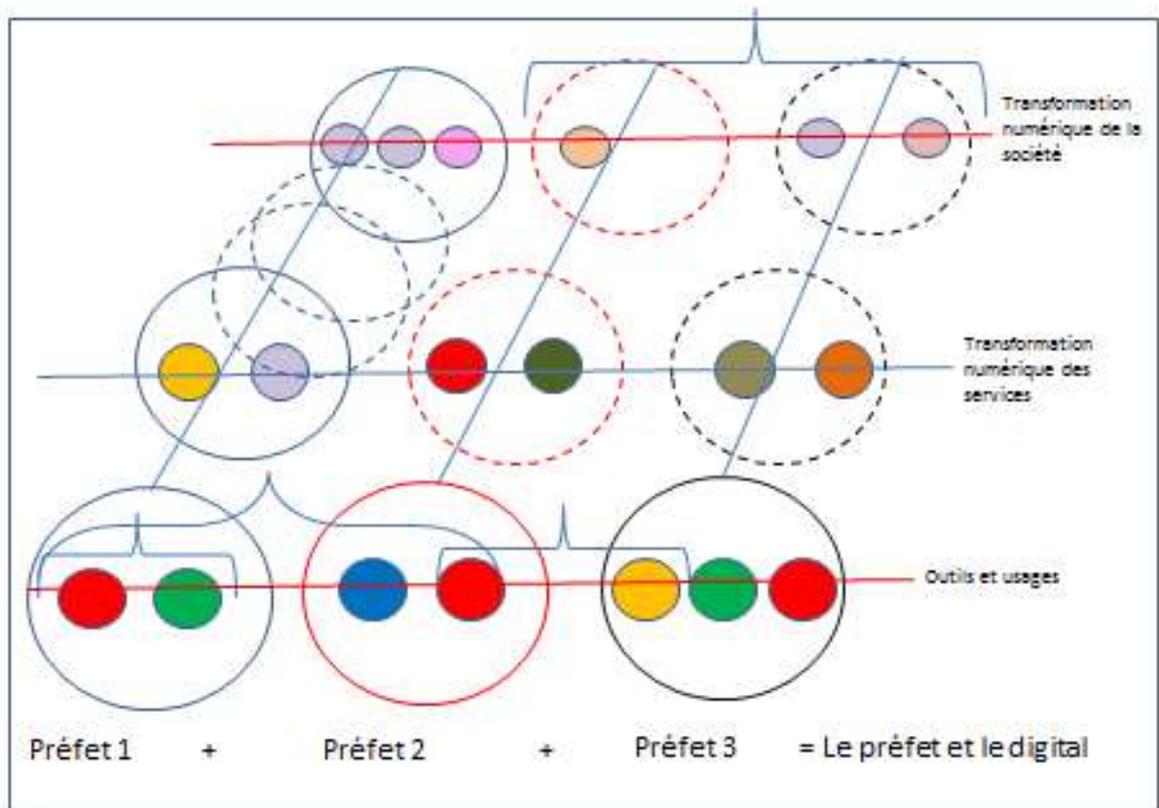
Il doit ensuite et en même temps, exprimer un discours approprié à l'exercice proposé, de manière plus ou moins spontanée, selon son expérience ou son degré de préparation, mais valorisant une certaine maîtrise du sujet. Il est à noter cependant, que sa fonction de représentant de l'Etat le positionne comme un professionnel de la prise de parole.

L'intérêt porte sur les représentations et les expériences correspondant à la pratique professionnelle du préfet relative aux activités de Bureautique et de communication / information numérique, et à la nature de son engagement dans la transition numérique des services de l'Etat et de la société.

Les études portant sur les préfets intégrant notamment une démarche d'entretien semblent rares, à ce titre, la plus-value de la démarche dans cette situation sera, a minima, une production inédite de connaissances relative à l'activité des préfets territoriaux sur le thème du numérique.

Ces « dépôts de connaissances et d'expériences ¹⁰³ » seront utilisés pour essayer de comprendre comment la transition numérique impacte un cadre dirigeant dans l'exercice de ses fonctions et la manière dont il parvient à fonctionner en dépit des changements.

Les enseignements sont utilisés pour identifier les solutions développées par le « *préfet digital* » dans son adaptation à ce nouvel environnement et éventuellement l'influencer. Les indices de ce processus traduiront la genèse instrumentale de l'« OBJET NUMERIQUE » par le préfet dans son activité de gouvernance territoriale.



D'après Hervé Dumez

Pour une question d'échelle et de représentativité de l'échantillon, l'analyse des résultats par une méthode statistique n'a pas été retenue, et la méthode de l'étude

¹⁰³ {Collectif}. « Méthodologie de conduite d'une étude de cas pour Suivre et Évaluer les Programmes de Santé Mentale Communautaire dans les pays à faible revenu. Mai 2012. LONDON SCHOOL of HYGIENE & TROPICAL MEDICINE. CBM

de cas préférée.

De surcroît, le cadre théorique retenu étant celui de la Sémiotique des Transactions coopératives, un intérêt particulier est accordé aux représentations, ce qui correspond bien aux finalités des études de cas, où les résultats recherchés relèvent plus des opinions que du chiffre, et qui visent à susciter un débat.

Il semble donc que pour l'ensemble des éléments présentés, le travail développé peut être considéré comme une étude de cas et ainsi bénéficier des garanties scientifiques qui lui sont attribuées par sa rigueur méthodologique et de définition.

IV.1.2. L'entretien et son décryptage

L'entretien

L'étude de cas organisée et ouverte est l'option qui a été choisie pour qualifier sur le plan scientifique la démarche d'enquête retenue auprès des préfets.

C'est donc résolument une démarche qualitative qui a été souhaitée pour l'intérêt particulier au «*sens vécu des acteurs*»¹⁰⁴, et la technique d'entretien retenue est semi-directive.

L'objectif de l'entretien n'est pas une simple conversation, mais, au sens que donne M. LAPASSADE¹⁰⁵, de proposer un dispositif à l'intérieur duquel un échange aura lieu entre deux personnes, avec des rôles distribués. « *Il y aura celui qui conduit l'entretien et celui qui est invité à y répondre* », le cueilleur d'information et le préfet.

L'entretien est un « *entretien en profondeur* », il est préparé, structuré, et documenté Mais, il reste flexible, laisse des espaces de digression ou de développement, à l'initiative du préfet.

L'intention consiste à organiser un échange visant à saisir la définition que les auteurs se font de leurs expériences. Ce qui est recherchée, c'est la description d'évènements antérieurs et des indications sur ce qu'ils en pensent, sur la manière dont ils pensent avoir été perçus par les autres. La démarche vise également à percevoir des commentaires sur l'actualité, ou des projections dans l'avenir.

Il y a une structure mais la trame autour de laquelle s'organise l'échange est flexible. Les seuls éléments récurrents figurant dans l'organisation de l'échange sont les 3 questions suivantes présentées dès le début de la rencontre :

« *Pouvez-vous me présenter les outils numériques à votre disposition, m'en décrire leurs usages, notamment en les qualifiant en termes d'avantages,*

¹⁰⁴ [BEAUD S.], « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'«entretien ethnographique ». In: Politix, vol. 9,n°35, Troisième trimestre 1996. pp. 226-257;doi : 10.3406/polix.1996.1966, http://www.persee.fr/doc/polix_0295-2319_1996_num_9_35_1966

¹⁰⁵[LAPASSADE G.], « La méthode ethnographique, conversations et entretiens ethnographiques. <http://vadeker.net/corpus/lapassade/ethngr2.htm#2>.

d'inconvénients, de limites et de perspectives ? »

« Quelles sont les conversations que vous avez avec vos collaborateurs sur la thème de la transition numérique des services ? »

« Quelles sont les conversations que vous avez avec les élus et plus largement avec les acteurs locaux sur la thème de la transition numérique de la société ? »

Dans le courant de l'échange, des précisions peuvent être demandées sur les thèmes comme :

- le niveau d'acceptation de l'outillage numérique dans l'exercice de la fonction de préfet ;
- le degré d'intégration du numérique dans l'expression de leur autorité au sein du bassin d'échanges relevant de leur souveraineté ;
- la portée de la transition numérique dans l'exercice de la gouvernance développée par l'autorité territoriale de l'Etat ;

Seront donc potentiellement interrogés, tout au bon gré de l'interviewé :

- les pratiques personnelles des préfets de l'outillage digital ;
- les projets et orientations portées dans les sphères gouvernementale et administrative corrélés à cette transition numérique ;
- les présupposés en termes de gestion des relations sociales afférents à cette immersion digitale ;
- la philosophie du Pouvoir du préfet, par le repérage dans son expression, des questions qu'il se pose et des réponses qu'il peut y apporter relatives à son influence dans le domaine du numérique.

Transcription, découpage, et décryptage

L'entretien enregistré est retranscrit intégralement. Plusieurs opérations successives de découpage du texte sont opérées.

Le texte obtenu est scindé en phrases, puis les phrases en énoncés (syntagme¹⁰⁶).

Une partie de la phrase est retenue en tant qu'énoncé lorsque un mot est repéré comme étant le noyau de l'énoncé, que la « tête » du syntagme a pu être identifiée car déterminant la nature et la fonction de l'énoncé.

Dans la circonstance, l'expression nominale est retenue comme « tête » lorsqu'elle « *contient une composante énonciative, ..., qu'elle pointe par son expression, ou signifiant, ..., vers un contenu qui fait sens*¹⁰⁷ » dans la relation du préfet avec l' « *OBJET NUMERIQUE* ».

L'expression nominale, le mot, plus particulièrement un déterminant, un nom, un pronom, une chose, moins un adverbe, ou verbe, est associée à un objet matériel ou immatériel, lui-même donnant du sens à la notion d'« *OBJET NUMERIQUE* ».

Une fois réifiée, l'expression nominale devenue objet est associée à un thème.

L'association objet / thème est retenue lorsque le lien illustre une des agilités comportementales¹⁰⁸ définie selon les axes de recherche du laboratoire DICEN :

- un téléphone portable, un ordinateur, la messagerie, la visioconférence, une application → accession aux savoirs par des accès techniques démultipliés.
- une évocation du préfet dans le champ de l'innovation, conduite au sein de son

¹⁰⁶ En linguistique, le syntagme est un constituant syntaxique et sémantique de la phrase. On l'appelle aussi groupe ou entité car il est composé d'un ou plusieurs mots allant jusqu'à la phrase simple. Un syntagme peut être constitué de plusieurs autres, les sous-syntagmes, dont les formes indivisibles sont le nom, le mot composé ou la locution. Le syntagme est composé d'un noyau, appelé aussi «tête» (qui détermine sa nature et sa fonction) et d'éventuels satellites (ou subordonnés). Il existe cinq types de syntagmes en français : verbal, adverbial, adjectival, prépositionnel et nominal. <https://fr.wikipedia.org/wiki/Syntagme>

¹⁰⁷ [BRANDT P.A]. « Qu'est-ce que la sémiotique ? Une introduction à l'usage des non-initiés courageux ». Actes Sémiotiques [En ligne]. 2018, n° 121. Disponible sur : <http://epublications.unilim.fr/revues/as/5961>.

¹⁰⁸ La nomenclature des thèmes a été arrêtée selon l'organisation des axes de recherche du laboratoire DICEN, et interprétés en tant qu'agilités comportementales. Cf. III.1.2. L'instrumentation de l'« *OBJET NUMERIQUE* » par le préfet comme thème de l'échange, p. 29.

organisation hiérarchique, de son périmètre de gouvernance (numérisation des services, ouverture des données publiques, smart city) → appréhension des technologies numériques pour l'innovation qu'elles apportent ;

- une évocation des formes de travail avec les organisations nationales, centrales et de tutelles, les collaborateurs, les élus, les créateurs d'entreprises, l'utilisateur, les groupes constitués (associations,...) → « le travailler ensemble ».
- une réflexion sur la mémoire et l'identité, leurs enjeux éthiques, politiques, économiques, culturels, symboliques ou sociétaux (libertés individuelles, respect des institutions, ...) → questionnement sur la conservation des données.

Cette association l'est également afin d'intégrer les orientations discursives alternatives prises par le préfet, mais considérées comme fortes car associées directement à l'« *OBJET NUMERIQUE* » : l'autorité, la communication publique, la transition numérique.

IV.1.3. La qualification des énoncés

Une fois les entretiens conduits avec les préfets découpés en énoncés (syntagme), ceux-ci sont caractérisés selon deux axes.

Le premier (Axe 1 : Réification, idéation, sociabilisation) vise à organiser une construction de la réalité du préfet dans son rapport à l'« OBJET NUMERIQUE » en distinguant si « *la chose*¹⁰⁹ » exprimée, relève :

- de la matérialité. Sont retenus sous cette rubrique les outils et dispositifs numériques, « *objets* » matériels ou immatériels, comme la messagerie, le téléphone portable, le blog, etc... ;
- de la pensée. Les « *objets de pensée* » couvrent les concepts, les notions ou « *objets* » sur lesquels le préfet porte une réflexion ou développe un raisonnement ;
- de la conversation. De même nature que les « *objets de pensée* », ils se distinguent cependant par le fait qu'ils sont explicitement présentés dans le texte comme occasion de conversations entre le préfet et ses interlocuteurs, comme un thème habilité au sein de son entourage.

Le second (Axe 2 : Qualification, régimes de coopération, formes de régulation) propose une exploration selon le cadre théorique de la sémiotique des transactions coopératives (STC), et permet un classement des énoncés selon qu'ils représentent l'expression¹¹⁰ :

- d'un ressentiment vis-à-vis d'une « *chose* » relevant de l'« *OBJET NUMERIQUE* », ou des conditions ou du contexte d'usage de celle-ci. Il est question d'engagement cognitivo affectif ;

¹⁰⁹ « Terme de la langue ordinaire dont la référence, une fois exclus les êtres animés, est purement contextuelle : telle « *chose difficile* », c'est ce sur quoi porte mon action tandis que je parle ; « *la chose en question* », c'est ce dont nous nous entretenons sans lui donner son nom usité ; « *dites quelque chose* » signifie « dites n'importe quoi pourvu seulement que ce soit pertinent dans la situation présente » ; de même, « *il faut faire quelque chose* ». Linguistiquement, le mot « *chose* » a le statut d'une quasi-variable de la langue ordinaire dont le domaine de substitution est défini pour chaque occurrence de manière contextuelle, implicite et pragmatique. Il existe de nombreux équivalents fonctionnels plus ou moins familiers : « *truc* », « *bidule* », « *machin* », entre autres. https://www.universalis.fr/encyclopedie/chose/#i_5549

¹¹⁰ CF. parag. III.1.2. La Sémiotique des Transactions Coopératives, p. 50

- d'une régulation à laquelle l'« *OBJET NUMERIQUE* », décliné en objets concrets ou immatériels, est associé dans la technique gestionnaire du préfet (stratégie, valeur, formalisme) ;
- de la forme du comportement managérial déployé (régimes de coopération).

Axe 1: Réification, idéation, sociabilisation

Dans ce premier travail de classement, l'idée est de qualifier les énoncés recueillis selon une analyse de lecture qui permette d'appréhender comment le « *préfet digital* » construit sa prise de parole (comment il décline la chose numérique), et d'établir des pondérations.

La typologie retenue distingue les thèmes alloués aux énoncés selon trois concepts déterminants une intention oratoire type, dans la circonstance relevant de l'« *OBJET NUMERIQUE* ». A notre sens, ils correspondent à l'une des options possibles, pour construire un propos sur la transition numérique, à la fois objet, concept, et phénomène social.

Objet

Dans la classe « *objet* » sont sélectionnés les thèmes dont le contenu relève d'un rapport direct entre le préfet, l'outillage et la technologie.

Il s'agit d'apprécier dans quelle mesure le préfet prend appui sur les objets et ses rapport avec eux, pour construire le discours qu'il lui est demandé de présenter sur la transition numérique. Une mesure du degré de réification de ce changement dans le discours du préfet est établie.

Etymologiquement, le mot réification est une contraction du non commun « *res*¹¹¹ » et du verbe « *facio*¹¹² » en Latin et désigne une opération mentale (*facio*) qui permet d'appréhender quelque chose (*res*) qui, à l'origine, ne l'est pas, en une « *chose* ».

« Cette « *pseudo-chose* » peut être, selon le cas, un concept, une personne, une relation, un processus, le monde social, une marchandise, etc... La réification de

¹¹¹ Traduction possibles en latin : 1 chose, 2 fait, question, affaire, 3 réalité, vérité 4 action, entreprise, 5 circonstance, événement, occasion, 6 argument, contenu, idée, sujet, 7 cause, raison, 8 droit litige, querelle, différend, procès, affaire judiciaire, 9 biens, fortune, propriétés, richesse, patrimoine, 10 utilité, intérêt, avantage, 11 affaires, activités, commerce. <https://www.grand-dictionnaire-latin.com/dictionnaire-latin-francais.php?lemma=FACIO100>

¹¹² Traduction possibles en latin : 1 faire, construire, bâtir, fabriquer, exécuter, accomplir, 2 produire, causer, apporter, porter, provoquer, 3 donner, offrir, accorder, concéder, octroyer, admettre, 4 générer, engendrer, produire. <https://www.grand-dictionnaire-latin.com/dictionnaire-latin-francais.php?lemma=FACIO100>

ces pseudo-choses consiste à leur attribuer selon le cas, une facticité, une fixité, une objectivité ¹¹³».

Dans la tradition du « *marxisme occidental*, la notion de réification est utilisée sous l'angle de la critique sociale ou de la critique idéologique : « *Globalement, la réification a trait au fonctionnement autonome, aliéné et aliénant des systèmes de la culture et de la société modernes et à leur transformation de moyens en fins pour soi* ».

Ce concept est utilisé en ce qu'il consiste, à notre sens, à l'une des options possibles, plus ou moins maîtrisée par le préfet, pour construire son propos sur la transition numérique, à la fois marchandise, concept, phénomène et processus : s'appuyer sur les objets tangibles, matériels pour construire sa prise de parole.

L'évocation de la messagerie, du téléphone portable, de la visioconférence est retenue sous cette rubrique ainsi celle des dispositifs numériques (applications, fonctionnalités), dans la mesure où l'énoncé concerné est l'expression d'un engagement cognitif ou émotionnel, ou des conditions ou contexte d'usage.

Exemple : Le fait d'ignorer le traitement qui sera fait du mail que le préfet a adressé, le met en situation de doute, et impose d'autres approches complémentaires de son interlocuteur pour effacer cette sensation d'adresser un message dans le vide (engagement affectif).

Sous l'angle du contexte d'usage, la messagerie, par la possibilité de s'affranchir de la ligne hiérarchique qu'elle offre aux administrations centrales, est un facteur de gêne pour le préfet.

En termes de conditions d'usage, le traitement exhaustif du courrier électronique est une astreinte.

¹¹³ [VANDENBERGHE F.]. « La notion de réification. Réification sociale et chosification méthodologique ». In: L'Homme et la société, N. 103, 1992. Aliénations nationales. pp. 81-93. doi : 10.3406/homso.1992.2615. http://www.persee.fr/doc/homso_0018-4306_1992_num_103_1_2615.

Objet de pensée

La classe « *objet de pensée* », regroupe les thèmes corrélés à une pensée, une réflexion, une notion, un concept portant sur le thème générique du numérique.

Ce classement fait référence au concept d'idéation, terme synonyme d'activité intellectuelle, « *qui assimile à une telle activité une fonction naturelle de l'esprit qu'on peut étudier empiriquement, modifier et améliorer, comme les fonctions physiologiques du corps*¹¹⁴ ».

Dans l'approche proposée, c'est moins la qualification de la production d'idées par le préfet, c'est-à-dire savoir si l'idéation « *est riche, foisonnante, ..., originale ou stéréotypée, ...* » qui intéresse, que la part que prend dans le discours l'expression de pensées, et de réflexions.

Exemple :

Un thème relevant de la catégorie des « *objets* » peut se retrouver également classé en tant qu'« *objet de pensée* » lorsque l'énoncé qu'il qualifie n'est pas le signe d'un engagement cognitif ou émotionnel, ou des conditions ou contexte d'usage, mais d'une réflexion qu'il suscite.

La messagerie en tant qu'objet, peut-être en effet considérée comme un outil qui facilite la communication dans les organisations, car elle apporte de la souplesse notamment au sein d'une ligne hiérarchique, mais à l'expérience, elle suscite de la réflexion quant à la fiabilité du système. Pour l'expéditeur, envoyer un mail lui apporte la sensation d'avoir fait son travail lorsque le mail est envoyé, ce qui présente le risque de déresponsabilisation. Dans cette situation, la messagerie devient un « *objet de pensée* ».

Il pourra s'agir aussi de concepts, ou de notions. A ce titre, l'autorité publique, la communication de l'Etat, la transition numérique des services, ou encore les enjeux éthiques, politiques, juridiques, économiques, culturels, symboliques ou sociétaux

¹¹⁴ [ARMENGAUD F.], « IDÉATION », Encyclopædia Universalis [en ligne]. URL : <http://www.universalis.fr/encyclopedie/ideation/>

pourront figurer sous le registre des « *objets de pensée* ».

Objet de conversation

Lorsqu'il s'agira de propos ayant trait aux échanges du préfet avec un tiers, l'énoncé sera retenu dans la classe « *objet de conversation* », car manifeste de sa sociabilisation.

Les énoncés classés en tant qu'objets de conversation seront de même nature que ceux des objets de pensée, mais le texte traduira explicitement qu'il s'inscrit au sein d'une transaction avec des interlocuteurs identifiables.

L'objet numérique en tant qu'objet de conversation entre, par exemple, dans la description des échanges, des attentes vis-à-vis des administrations centrales, de collaborations avec les élus, les créateurs d'entreprises, des groupes constitués (associations,...).

Un thème relevant de la catégorie des « *objets* » peut se retrouver également classé en tant qu'« *objet de conversation* » lorsqu'il est présenté comme la justification, la raison de l'échange conversationnel.

Axe 2 : Qualification, régimes de coopération, ou formes de régulation ?

Quel que soit le tri opéré entre objets, objets de pensée ou de conversation, il s'agit de déterminer la raison principale de l'évocation.

Le découpage du texte n'apparaît qu'itérativement au cours de la lecture. Les énoncés extraits des entretiens le sont lorsqu'ils peuvent être classés sur l'un des 3 axes inspirés du cadre théorique de la STC car présentant l'expression :

- d'un ressenti vis-à-vis d'une « chose » relevant de l'« OBJET NUMERIQUE », ou des conditions ou du contexte d'usage de celle-ci ;
Il s'agit alors d'identifier si les éléments recueillis portent sur la qualification d'un usage, du contexte, ou des objets eux-mêmes.
- d'une régulation à laquelle l'objet est associé dans la technique gestionnaire du préfet (stratégie, justification, formalisme) ;
- de la forme du comportement managérial déployé en tant qu'activité de coopération.

				QA U: Condition d'utilisation / Contexte usage
	→ Mot	Thème	Qualification	
Enoncé	ou			QA E : Engagement / Attitude
				REG : Stratégie (vision, moyen, résultat, évaluation)
↑	→ Mot	Thème	Technique gestionnaire (idéation / projection / élaboration)	REG : Justification (en valeur, procédurale, organisationnelle)
				REG : Niveau de formalisation (habitude, règles, principes)
et				COOP : organisée
				COOP : communautaire
				COOP : spontanée
Enoncé	Mot	Thème	Management des hommes	

Les éléments utilisés pour caractériser ces 3 catégories d'évocation sont présentés dans le paragraphe suivant.

Qualification de l'objet ou de l'engagement de la personne ?

Pour les énoncés relevant d'une qualification, il est précisé sur ce troisième niveau, s'il s'agit d'une description d'un usage ou d'un engagement du préfet dans son rapport à l'objet considéré en tant qu'artefact.

Cette observation vise repérer le sens accordé à l'objet par le préfet dans les relations qu'il établit avec son environnement. Tenter d'appréhender l'objet par son sens, c'est l'aborder en tant qu'artefact, c'est essayer d'accéder à son processus d'élaboration qui est individuel et normatif. L'artefact est une donnée informationnelle qui n'est pas neutre, distingue ou rapproche et peut être intégré comme «*un système commun opératoire*» au sein d'une communauté, s'il est partagé dans son acception (méta connaissances).

Les énoncés qualifiant un usage

Pour les énoncés relevant d'un usage, l'énoncé est retenu :

- car il exprime des conditions d'usage, c'est-à-dire, relate comment celui-ci est utilisé en tant qu'instrument au service du préfet, présente les modalités d'utilisation ou de son appropriation, les ressources nécessaires à l'utilisation.

Exemple :

Domaine d'activité : Transition numérique des services de l'Etat

Thème : Le processus de décision publique

Objet de pensée : décision

« Les conditions actuelles de réalisation de l'archivage numérique ne garantissent en rien un accès futur aux informations relatives aux décisions administratives prises par le préfet, par mails¹¹⁵ ».

Dans cette situation, le prêt évoque une condition d'usage future qui empêchera de réaliser un travail sur la manière dont une décision aura été prise faute d'un

¹¹⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 540.

archivage numérique des échanges mails du préfet, supports écrits principaux de son travail d'écriture.

- ou un contexte d'usage. Il est question des facteurs situationnels influençant l'utilisation et les possibilités d'utilisation de l'objet ou du système, c'est-à-dire de facteurs environnementaux (espace, durée, fréquence, lumière, ...), organisationnels (stress, responsabilité formelle,...) ou techniques (fiabilité, accessibilité,...).

Exemple :

Domaine d'activité : Transition numérique du territoire

Thème : Couverture numérique du territoire

Objet de pensée : département

« En zone urbaine, contrairement en zone rurale, il n'y pas de problème de couverture numérique¹¹⁶ ».

Les usagers en zone rural sont placés dans un contexte défavorable pour accéder aux services numériques contrairement aux citadins.

Les énoncés qualifiant l'engagement de la personne

Pour les énoncés retenus comme qualifiant l'engagement de la personne, ils présentent un contenu intégrant des termes exprimant la dimension cognitivo-émotionnelle, physique, symbolique, ou sociale que l'objet suscite auprès de l'acteur.

Dans la démarche sont retenues 4 possibilités de spécification de l'engagement cognitivo émotionnel :

- l'engagement social : Il correspond à l'expression de la manière dont l'objet intervient dans les liens, les relations du préfet avec son environnement, avec ses collaborateurs ou interlocuteurs.
- l'engagement cognitif, c'est-à-dire lié au processus d'acquisition de

¹¹⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 506.

connaissances ;

- l'engagement symbolique qui se repère par l'expression de propos portant sur le « *sens accordé au monde* » dans lequel vit le locuteur et « *communique avec d'autres à ce sujet* ». « Les représentations symboliques peuvent exprimer à la fois les sujets sociaux qui les construisent, les objets auxquels ils se réfèrent et les échanges sociaux entre personnes qui les produisent et celles qui les décodent ¹¹⁷ ».
- l'engagement affectif : Cet engagement exprime la valeur et l'intérêt accordés à l'objet. Il se traduit par des émotions qui peuvent être positives (gaieté, intérêt) ou négatives (tristesse, ennui, anxiété).

Exemple : Le sujet de la visioconférence peut être :

- traité du point de vue de la difficulté de l'utilisation des appareils (apprentissage = engagement cognitif) ;
- présenté comme faisant partie de la panoplie des outils dont l'utilisation est validée par un discours « *établi* » sur des arguments d'économie de déplacements (engagement social) ;
- présenté en retour d'expériences qualifiant son intérêt selon le nombre de participants et le type d'échanges envisagés (connaissances = engagement cognitif).

¹¹⁷ [JOVCHELOVITCH S.], « La fonction symbolique et la construction des représentations: la dynamique communicationnelle ego/alter/objet », *Hermès, La Revue*, 2005/1 (n° 41), p. 51-57. URL : <https://www.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2005-1.htm-page-51.htm>

Régulation, mais sous quelle forme ?

Les énoncés retenus en tant que manifestes d'une activité de régulation, relève de la description soit d'une activité de gestion temporelle et de la motivation, d'une activité de rationalisation ou encore de contrôle de l'expérience.

Activité de gestion temporelle et de la motivation

Dans le cadre des activités de gouvernance territoriale, les énoncés pouvant être retenus comme relevant de la gestion temporelle et de la motivation peuvent être apparentés à ce qui est appelé plus couramment le discours stratégique, ou autrement dit, les perspectives envisagées.

Les propos peuvent avoir trait à la portée, à la vision du projet ou du dessein («*virtualisation*»), porter sur les moyens dont il est nécessaire de se doter («*acquisition de compétences*»), sur la définition du résultat, de la production, de la coproduction, de l'acquisition, ou de la consommation à réaliser («*définition de la performance*»). Ils peuvent aussi présenter la manière dont pourront être appréciés les résultats, autrement dit, l'aboutissement du programme transactionnel (gratification, reconnaissance, sanction négative) («*évaluation de la performance* »).

Exemples :

Thème : Contrôle et préservation des données

Objet : la donnée

Virtualisation : « *Le big Data ouvre un autre sujet plus problématique que celui de son apprentissage, le contrôle des données dont disposent les collectivités ou qu'elles peuvent se procurer*¹¹⁸ ».

Evaluation de la situation actuelle (Evaluation de l'aboutissement du programme transactionnel) : « *Les données disponibles actuellement sont très peu valorisées et ce autant au sein des collectivités que des administrations de l'Etat*¹¹⁹ ».

¹¹⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 282.

¹¹⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 300.

Thèmes : Les réseaux sociaux professionnels

Objet : forum du corps préfectoral

Acquisition de compétences : « *La pratique des échanges sur les espaces numériques communautaires est difficile à intégrer dans le plan de charge cognitif du préfet*¹²⁰ ».

Thème : Le rôle du préfet

Objet de pensée : le parapheur dématérialisé

Réalisation : « *C'est sur les pratiques du quotidien, dans ses relations avec ses chefs de services, que le préfet peut agir. La suppression des parapheurs "papiers" est un bon levier pour agir*¹²¹ ».

Activité de rationalisation

Une activité est considérée comme de rationalisation lorsqu'il s'agit dans les propos du préfet de justifier une action ou de l'orienter. La notion d'agentivité textuelle (textual agency) vise à répondre à ces questions en explorant l'idée selon laquelle les textes ont une « *capacité d'agir et de faire agir*¹²² » : la parole.

En référence à la STC, cette justification peut se distinguer selon l'expression :

- du vouloir ou du désir (rationalité substantive), Il est question des caractéristiques du résultat, de valeurs, avant toute autre chose. Le discours vise la justification en valeur, en procédure, ou encore en organisation du projet ;
- du pouvoir (rationalité procédurale). Les propos portent sur la manière dont les conditions de réalisation (connaissances, situation, contexte...) contribuent, ou procèdent à la performance. Il y est question de formalisme relationnel

¹²⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 78

¹²¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 282

¹²² [FAURÉ B.]. « L'agentivité textuelle entre Métatextualité et performativité : Le cas des Operguid dans l'industrie pétrochimique ». (PDF Download Available). Available from : https://www.researchgate.net/publication/272783918_L%27agentivite_textuelle_entre_metatextualite_et_performativite_Le_cas_des_Operguid_dans_l%27industrie_petrochimique.

(habitude, règles, principes)

- du devoir (rationalité agentive). La narration relate la manière dont l'artefact porteur de valeur sert à construire les relations entre les protagonistes de l'activité ou comment la performance dépend de la qualité des liens créés par le processus de réalisation. Il s'agit de choix organisationnels. La justification porte sur les choix organisationnels.

Exemples :

Domaine d'activité : La représentation de l'Etat

Thème : La parole publique, la participation citoyenne, l'intérêt général

Objet de pensée : piège

Rationalité substantive : « *La communication numérique peut être utilisée pour piéger le préfet*¹²³ ».

Thème : la réunion

Objet de pensée : la réunion

Rationalité agentive : « *Avec la possibilité d'adresser par la voie numérique une documentation préalablement à la réunion, ce moment collectif doit devenir un temps d'instruction et de réflexion plutôt que d'échange d'informations*¹²⁴ ».

Le préfet en adressant une documentation préalablement à la réunion s'offre la possibilité de construire des relations avec ces collaborateurs favorisant sous un format plus efficient.

Rationalité procédurale : « *Les réunions hebdomadaires du corps préfectorale ponctuent le travail de la semaine* ». Le préfet influence l'organisation du temps de ses collaborateurs en programmant de manière régulière et récurrente une réunion avec ses principaux collaborateurs.

¹²³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 117.

¹²⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 343.

Activité de contrôle de l'expérience, avec quel style de contrôle ?

Les narrations décrivant des activités de contrôle l'expérience informent sur le niveau de formalisme avec lequel l'activité est organisée, et dont prend part l'objet retenu comme « tête » du syntagme.

Autrement dit, l'orateur présente la manière dont il appréhende «*la cohérence et la vérifiabilité des démarches tout au long du programme transactionnel*» sous l'aune des «*expériences vécues [...] confrontées à un corpus de connaissances établi pour guider le déroulement de la transaction*».

Cette forme de contrôle permanente sur l'évolution d'une situation, permet autant que faire se peut d'influencer le déroulement de la transaction grâce à :

- des habitudes en singularité (réflexivité et régulation ancrée), lorsqu'il s'agit de routines de travail, de règles ancrées dans les situations habituelles, routinières et présentes, de rituels, au sein d'un collectif établi. La réunion du soir, les rencontres autour du «café» sont des exemples de situations où l'engagement tacite, le réflexe, surgit.
- des règles en généralité (réflexivité et régulation réglée), lorsque les propos font référence à des textes, des règles d'organisation de l'activité déléguée ou sous-traitée, à une réglementation, une loi, une circulaire définissant une instance ou une commission et son mode de composition et de fonctionnement.
- des principes en universalité (réflexivité et régulation abstraite). Le développement présente l'analyse d'une situation, un travail d'abstraction, de distanciation. Les informations données expriment la compréhension en profondeur du sujet, et des conclusions en termes de principes ou de généralisation.

Exemples :

Domaine d'activité : Communication numérique

Thème : La confidentialité des informations

Objet de pensée : La donnée

Principes d'actions : « *Il y a lieu de distinguer en termes de sécurité les données personnelles des citoyens, qui doivent être hautement sécurisées et les informations utilisées au quotidien dans la gestion courante des affaires administratives¹²⁵* ».

En termes de sécurité, l'analyse approfondie présentée par le préfet lui permet d'avoir une position ferme distinguant les problématiques de sécurités informatiques des données personnelles et des données administratives moins sensibles selon lui.

Domaine d'activité : Transition numérique des services de l'Etat

Thème : Le rôle du préfet

Objet de pensée : conditions de mise en œuvre de la transformation

Habitude d'action : « *Les conversations avec les services de l'Etat sur la transition numérique des services est peu courante¹²⁶* ».

Dans l'exercice de ses activités au quotidien, il ne rentre pas dans les habitudes du préfet de converser de manière régulière avec les services extérieurs de l'Etat sur le thème de la transition numérique, placés sous son autorité.

¹²⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 852.

¹²⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 148

Un objet de coopération, sous quel régime ?

Observer, sous le point de vue du régime de la coopération, les énoncés retenus, c'est, selon le cadre de la STC, identifier dans quelle forme « *du travailler ensemble* » l'objet identifié est intégré, avec un choix possible selon que la coordination de l'activité est :

- « *organisée* » : Dans ce cas, les activités ou les comportements collectifs organisés formellement sont évoqués (réunions récurrentes, instances). Les textes de référence ou les responsabilités institutionnelles sont citées, ainsi que les règles explicites dans l'allocation des tâches et le cadrage des relations.

Ce régime « *organisé* » correspond aux schémas classiques, hiérarchisés, mais aussi matriciels ou projet. L'organisation est « *un état stable, au sens où il s'appuie sur une définition a priori des méthodes de travail, des rôles, des compétences, des sanctions, qui relève d'une vision systémique cohérente et ne permettant pas d'ajustement en continu de la structure de référence* ».

- « *communautaire* » : l'information exprimée relève des « comportements collectifs associés aux communautés de pratique et aux groupes engagés dans des activités prolongées ».

Les activités retenues sous ce régime de coopération sont inscrites dans le temps, mais en ne faisant référence à aucune formalisation a priori et / ou explicite des activités et des rôles. Ces comportements collectifs s'organisent néanmoins avec « *un système d'autorité et un patrimoine de savoir-faire évolutif permettant les apprentissages* » ; Les activités communautaires ont la propriété de présenter un état avec l'apparence de la stabilité mais une perturbation peut les faire aller vers un état encore plus stable, cet état est qualifié de métastable. « *Les processus d'individuation individuel et collectif des acteurs* » sont continus, et donne lieu à « *un processus de concrétisation progressive des artefacts médiateurs* ».

- « *spontanée* ». Les propos qui sont identifiés sous ce régime portent sur des activités dont les situations d'urgence en sont une bonne illustration. L'organisation indépendamment des agencements en situation de « *routine* », s'engage spontanément dans une activité « *focalisée* » avec réallocation rapide et dynamique de l'engagement dans les tâches et les rôles. Le collectif s'organise autour d'un objectif commun fort, mais qui ne s'installe pas

nécessairement dans la durée. Le régime spontané correspond à l'émergence d'un collectif souvent auto-organisé qui disparaîtra à l'issue de la performance, ou qui évoluera vers un régime communautaire ou organisé.

En environnement numérique, il peut être également attendu la description de nouvelles formes d'activité de résolution de problème par exemple, grâce à l'utilisation d'un blog.

IV.1.4. L'outillage

Un tableur XLS est paramétré pour enregistrer les énoncés. Chaque énoncé correspond à une ligne du tableau.

Le choix de ce formatage se justifie par l'aisance de l'utilisation des fonctionnalités de tri grâce à l'immense souplesse du paramétrage, et par l'intérêts des calculs et le formatage des données qu'apportent les tableaux croisés dynamiques, tant lors des analyses individuelles que lors de l'analyse du fichier obtenu après fusion.

Figure 1 : Les options de qualification sur les 6 premiers niveaux du référentiel de la STC

Colonne 1	Colonne 2	Colonne 3	Colonne 4	Colonne 5	Colonne 6	Colonne 7	Colonne 8
Entretien N°	Num. énoncé	Question ou relance	Enoncés	Expression nominale	Mot	Objet	Thème

Les deux premières colonnes permettent de numéroter les énoncés et d'identifier chacun des entretiens ce qui est utile lors de l'analyse réalisée après la fusion de 8 fichiers de transcription en un seul tableur.

La troisième permet de renseigner la question posée par l'interviewer préalablement au développement procédé par le préfet, ou les questions d'approfondissement ou de relance, prononcées dans le déroulement de l'échange. L'intérêt réside dans la possibilité d'identifier les thèmes développés par le préfet selon la question posée, et d'établir des comparaisons entre les différents préfets.

L'énoncé est saisi dans la quatrième colonne et l'expression nominale identifiée comme « *tête* » du « *syntagme* » dans la cinquième.

La sixième colonne sert à renseigner l'« *objet* » se substituant à la « *tête* » du « *syntagme* ». Il est à signaler que le renseignement sur cette sixième colonne est libre. Une harmonisation lexicale dans le choix de l'intitulé des objets est opérée au cours du traitement afin de limiter la disparité du registre. Dans la situation, 328 objets différents sont identifiés.

Toujours dans cette perspective de construire des convergences, chaque objet est associé à son tour à l'une des 56 thématiques repérées, après harmonisation.

Les trois colonnes suivantes permettent de qualifier les énoncés selon le référentiel « STC ». Des menus déroulants permettent de choisir l'une des valeurs proposées.

Figure 2 : Les options de qualification sur les 3 premiers niveaux du référentiel de la STC

Colonne 4	Colonne 7	Colonne 8	Colonne 9	Colonne 10
		Qualif « STC » Niveau 1	Qualif « STC » Niveau 2	Qualif « STC » Niveau 3
				QA : Utilisation
			Qualification	
				QA E : Engagement
				REG : Activité de gestion temporelle et motivationnelle
		Objet		
Enoncés	Thème	Objet de pensée	Régulation	REG : Activité de rationalisation
		Objet de conversation		
		Histoire de vie		REG : Activité de contrôle de l'expérience
				COOP : organisée
			Coopération	COOP : communautaire
				COOP : spontanée

Figure 3 : Les options de qualification sur le 4ème niveau du référentiel

		QA U : Condition d'utilisation	
		QA U : Contexte d'utilisation	
		QA E : Engagement social	
		QA E : Engagement affectif	
		QA E : Engagement mental	
		QA E : Engagement symbolique	
		REG AGTM : Virtualisation	
		REG AGTM : Acquisition compétence	
		REG AGTM : Réalisation	
	Enoncé	REG AGTM : Evaluation de l'aboutissement du Prog. Trans.	Sens de l'expression
		REG AR : rationalité agencive	
		REG AR : rationalité substantive	
		REG AR : rationalité procédurale	
		REG ACE : principes, lois	
		REG ACE : Habitude d'action	
		REG ACE : règles formalisées	
		COOP O : rationalité altruiste	
		COOP Co : communauté de pratique	
		COOP Co : équipe projet	
		COOP Co : groupe de travail	
		COOP S : groupe engagé	

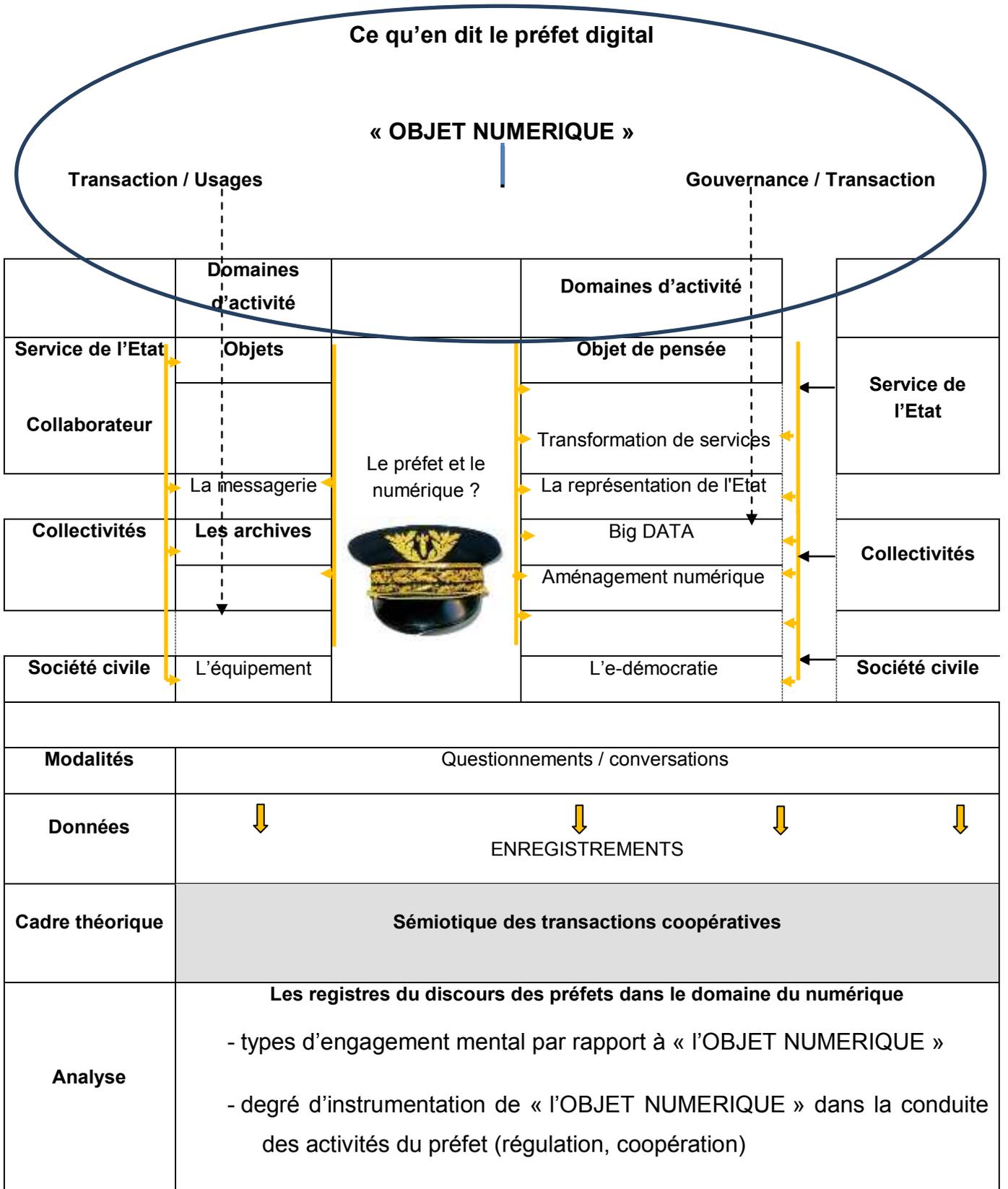
Le choix du quatrième niveau de qualification, le plus fin, permet de qualifier le sens profond de l'énoncé grâce au cheminement intellectuel itératif proposé (objet / thèmes / qualification, régulation ou coopération / niveau 3 / niveau 4 / sens profond de l'énoncé).

Enfin, la dernière colonne du tableau permet d'intégrer de manière succincte le sens de l'énoncé extrait. La rédaction effectuée prend appui sur les mots ou groupes nominaux appréciés comme essentiel, et mis en gras dans le tableau, la « tête du syntagme » étant lui mis en rouge.

Figure 4 : Illustration de l'aboutissement du travail de séquençage des entretiens

Num	Enoncés	Objet	Thème	Domaine d'activité	Qualif « STC » Niveau 1	Qualif « STC » Niveau 2	Qualif « STC » Niveau 3	Qualif « STC » Niveau 4	Sens de l'expression
533	Certes, sur la messagerie tout va bien par-ce-que les services sont unifiés mais sur l' accès aux dossiers , l'accès aux dossiers des collègues, des gérant de la direction des différents services on en est loin c'est à dire que le cloisonnement reste bien ferme.	dossier	Le rôle du préfet	Transition numérique des services de l'Etat	Objet de pensée	Régulation	REG : Activité de contrôle de l'expérience	REG ACE : Habitude d'action	Le cloisonnement entre les services de l'Etat au niveau départemental reste encore un mode de fonctionnement courant, l'absence de serveur de fichier commun en est une bonne illustration.

Genèse instrumentale de l'« OBJET NUMERIQUE » dans l'activité de
gouvernance territoriale



Deuxième partie

L'« OBJET NUMERIQUE » dans le discours des préfets

V. L'OBJET NUMÉRIQUE DANS LE DISCOURS DES PRÉFETS

Préambule méthodologique

L'objectif de cette partie consiste à établir une observation de l'impact de la transition numérique sur l'activité du préfet par l'assemblage de différents points de vue recueillis. Pour que la construction de cette vision panoramique¹²⁷ du « *préfet digital* » puisse prendre une valeur scientifique, des précautions méthodologiques sont nécessaires.

Deux méthodes d'analyse sont proposées afin de construire à partir des propos du préfet des éléments de réalité du « *préfet digital* ».

En premier lieu, l'approche quantitative nous a permis de préciser l'analyse en proposant des liens de convergences quantitatifs (V-I). Elle vise à apprécier les dispersions / les convergences dans les discours des préfets lorsqu'il s'agit de genèse instrumentale de « l'OBJET NUMERIQUE » dans son activité au quotidien.

Les données utilisées sont itérativement les 870 énoncés, les 317 mots « *tête* » de « *syntagme* », puis les 57 « *thèmes* » sous lesquels ont été classés les « *objets* » associés aux énoncés extraits des entretiens, et la variable le « *préfet* ».

Un faible niveau de concentration permettra de retenir le thème comme l'illustration d'un point de vue. Un fort niveau sera le signe d'une préoccupation thématique commune qui, avec une analyse complémentaire visant à déterminer le sens des énoncés, pourra dans le cas de similarités, être considéré comme un avis convergent.

L'analyse de la répartition des « *objets de discours* » selon les préfets permet d'établir une dispersion dans la manière d'aborder l'« OBJET NUMERIQUE ». Cette dispersion des propos des différents préfets se traduit par une construction d'un discours global autour de 317 « *objets* » différents. Elle informe sur les « *objets* » retenus dans les discours, elle ne permet pas de construire une organisation pertinente des informations recueillies. Elle rend l'analyse du sens des propos selon

¹²⁷ CF. III.3. Décryptage des entretiens, III.3.4. L'analyse des entretiens, p.77

le cadre théorique de la STC très large, et peu opérationnelle sur le plan de la rationalité professionnelle préfectorale.

Afin d'obtenir une analyse susceptible d'apporter plus de sens à l'étude, les objets ont été regroupés sous des thèmes (57), eux-mêmes distribués selon des domaines d'activités (7) relevant des attributions des préfets, arrêtés selon plusieurs critères :

- le regroupement est constitué sous réserve d'une cohérence opérationnelle ;
- le domaine d'activité doit pouvoir s'apparenter à l'une des missions dévolues au préfet, et de préférence s'inspirer des propos recueillis ;
- afin de limiter la dispersion, un domaine d'activité n'est retenu que si il regroupe des thèmes issus des entretiens d'au moins 5 préfets sur 7.

7 domaines d'activités ont été finalement retenus :

- la communication numérique
- la messagerie
- transition numérique des services de l'Etat
- la représentation de l'Etat
- la transition numérique du territoire
- l'open data
- l'archivage, le classement, la documentation, l'écriture

Sous chacun des 3 axes d'observation (qualification de l'engagement, nature du travail de régulation, nature du travail de coopération), les indices ont été regroupés selon ces 7 domaines (V-II).

V.1. Approche quantitative

Cette approche quantitative est un examen des résultats obtenus lors de l'extraction de 870 énoncés au sein des entretiens conduits avec 7 préfets.

Elle vise à établir une mesure des dispersions et des convergences dans les discours des préfets invités à s'exprimer sur le thème de la transition numérique des échanges et des organisations.

Les données sont les mots identifiés comme « tête » dans les énoncés (« syntagme ») extraits des entretiens. Ils peuvent être associés à un « objet », un « objet de pensée », ou encore à un « objet de conversation ».

Le contexte de leur emploi s'inscrit dans la formulation d'une réponse à une étude de cas dans la perspective d'appréhender la genèse instrumentale de « l'OBJET NUMERIQUE » dans l'activité de gouvernance locale du préfet.

Six axes d'exploration sont conduits pour analyser les énoncés extraits des entretiens, et qualifiés selon une grille d'analyse inspirée du cadre théorique de la sémiotique des transactions coopérative :

- la dénomination des objets cités dans les entretiens ;
- la nature des objets dont il est question (objet, objet de pensée, objet de conversation) ;
- les thèmes sous lesquels peuvent être regroupés les différents « objets » ;
- le domaine d'activité auquel les thèmes ont été affiliés ;
- le préfet. Il est à noter que les préfets rencontrés, sont tous de la même classe d'âge, 55-60 ans, 3 parmi les 7 sont des femmes. Les 7 départements d'exercice de la fonction peuvent être qualifiés de ruraux, pour 2 d'entre-deux, limitrophes à la région parisienne, avec pour l'un des deux des grands ensembles d'habitats de banlieue ;
- la qualification retenue pour chacun des énoncés ; selon les 5 axes proposés dans le cadre d'analyse de la STC (Utilisation / Engagement, Activité de gestion temporelle et motivationnelle, Activité de rationalisation, Activité de contrôle de l'expérience, Coopération), 21 occurrences sont possibles ;

V.1.1. 317 « objets de discours », dont le principal est la messagerie

870 énoncés ont été retenus au sein des 7 entretiens enregistrés.

Ces 870 énoncés ont pu être associés à 317 objets différents. 66 % des objets (209) retenus ne sont cités qu'une seule fois.

L'objet « *messagerie* » est celui qui est le plus cité dans l'ensemble des propos enregistrés (119 fois, soit 13.6 %).

5 objets sont cités une vingtaine de fois (*visioconférence, réseaux sociaux, ouverture des données, Téléphone portable, Twitter*).

11 le sont entre 10 et 15 fois (*couverture numérique, préfet, Etat, mail, SMS, technologies, Face book, technologies numériques, donnée, archivage, temps*).

Ces 17 objets (5,3 % du nombre total) représentent à eux seuls 379 des énoncés, soit 43,5 % du total.

Seuls 12 objets sont cités par au moins 4 préfets (3,7 %), c'est-à-dire par une majorité d'entre eux. Ils relèvent pour l'essentiel des objets technologiques.

Objet	Nombre d'énoncés	Nombre de préfets
Messagerie	119	7
Visioconférence	23	6
Téléphone portable	22	6
Réseaux sociaux	22	5
Ouverture des données	22	5
Twitter	22	5
Mail	13	5
Technologies numériques	12	5
Face book	11	5
Donnée	11	5
Préfet	15	4
SMS	12	4

L'analyse du lexique utilisé met en évidence un vocabulaire relevant en premier lieu du registre du numérique, 123 mots sur les 317 identifiés, soit 38.8 %, peuvent être retenus sous cette catégorie. Cette tendance est confirmée par le fait que ces 123 mots / objets comptabilisent plus de 57 % des énoncés extraits des entretiens.

Il est à noter cependant, que très peu des mots utilisés relèvent d'un registre très spécialisé, seuls 19 mots peuvent être qualifiés de telle sorte :

- 13 relèvent directement d'une culture numérique : marques (Twitter, Facebook,

Google, PowerPoint), dispositifs numériques (blog, forum du corps préfectoral, intranet, cloud, SMS, web), problématiques de développement (Big data, smart city, ville intelligente, zones blanches) ;

- 6 sont des abréviations correspondant à des services SZSIC SIDSIC, organismes, SIGEA , DICRA ou à des applications spécialisés, TEDEUS, TEPAC ;

Les 194 autres objets affiliés aux énoncés se ventilent en 10 catégories comme l'illustre le tableau ci-dessous (Cf. Annexes. LISTE DES OBJETS PAR CATEGORIE ET NOMBRE D'OCCURRENCES, p 477).

Figure 5 : Répartition des objets selon des catégories de vocabulaire

Catégories	Nombre d'objets	Nombre d'énoncés
Numérique	123	498
Divers	40	80
Poste de travail	27	72
Management	28	51
Territoire	23	48
Etat	23	48
Communication	19	24
Organisation	12	17
Temps	4	13
Comportement	12	12
Savoirs	6	7
Total général	317	870

Malgré les difficultés à approfondir de nos analyses des conclusions plus approfondies, du vocabulaire utilisé, la construction de la nomenclature des catégories reflète tout de même les préoccupations d'un préfet : il est un cadre dirigeant (Management, Communication, Organisation, poste de travail), représente l'Etat (Etat, Territoire), et il est impliqué humainement (poste de travail, Temps, Comportement, Savoir).

Manifestement, les préfets construisent leur prise de parole de manière hétérogène. Plus des 2/3 des objets ne sont cités qu'une seule fois, donc ne l'est que par un seul préfet. Cette dispersion est une information en tant que telle, le discours « *ancré* » ou « *habilité* » est peu repérable par les « *objets* » dans le discours.

V.1.2. Un discours équilibré portant autant sur les objets que les idées

Afin d'appréhender la construction de la réalité du préfet dans son rapport à l'« OBJET NUMERIQUE », les énoncés (syntagme) sont classés en distinguant si « *la chose* » exprimée, relève:

- de la matérialité, des « *objets* » matériels ou virtuels, comme la messagerie, le téléphone portable, le blog, etc... ;
- de la pensée. Les « *objets de pensée* » couvrent les concepts, les notions ou « *objets* » sur lesquels le préfet porte une réflexion ou développe un raisonnement ;
- de la conversation. De même nature que les « *objets de pensée* », les « *objets de conversation* » se distinguent cependant par le fait qu'ils sont explicitement présentés dans le texte comme occasion de conversations entre le préfet et ses interlocuteurs, comme un thème habilité au sein de son entourage.

L'idée est de qualifier les énoncés recueillis selon un axe de lecture simple qui permette d'appréhender autour de quoi le préfet digital construit sa prise de parole (comment il décline la chose numérique), et d'établir des pondérations (Axe 1 : Réification, idéation, sociabilisation¹²⁸).

De manière équilibrée¹²⁹, les 870 énoncés ont pu être classés sous le registre des objets de pensée (441, 50,5 %), ou celui des objets (415, 47,9 %), de manière anecdotique sous le registre des objets de conversation (14, soit 1,6 %).

Sur les 415 énoncés classés sous le registre des « *objets* », sont évoqués une ou plusieurs fois, sous l'angle cognitivo émotionnel, 84 objets sur les 317 recensés dont principalement la messagerie (106 citations), les réseaux sociaux (49), le téléphone portable (20), la visioconférence (20), le mail (11).

224 « *objet de pensées* » sont comptabilisés, dont 42 objets présentent le

¹²⁸ Cf. Parag. IV.1.3. La qualification des énoncés, Axe 1: Réification, idéation, sociabilisation, p 100.

¹²⁹ Cf. Figure 8 : ventilation des thèmes du discours, selon la nature des objets, en nombre d'énoncés, p. 129.

double statut d'être retenus sous la rubrique des « *objets* » et celle de la réflexion que suscitait l'objet, c'est-à-dire en tant qu'« *objet de pensée* », dont la messagerie, la visioconférence, Twitter, le téléphone portable ou encore les réseaux sociaux.

13 « *objets de conversation* » sont également identifiés.

Figure 6 : Liste des 9 principaux « *objet* » recensés en « *objet de pensée* », et nombre d'énoncés correspondant

Mot	Objet	Objet de pensée	Total
Messagerie	106	12	118
Visioconférence	20	3	23
Twitter	20	2	22
Téléphone portable	20	2	22
Réseaux sociaux	21	1	22
Couverture numérique	2	11	13
Mail	11	2	13
Technologies numériques	5	7	12
Facebook	8	3	11

Dans le classement des 12 premiers « *objets de pensée* » repérés dans les énoncés, seuls 2 de ces objets « *tangibles* » s'y retrouvent, les autres correspondent à des notions ou concepts.

Figure 7 : Liste des 12 principaux « *objet de pensée* », ventilés selon les préfets les ayant évoqués et le nombre d'énoncés correspondants

« Objets de pensée »	Préfet 2	Préfet 3	Préfet 4	Préfet 5	Préfet 6	Préfet 7	Préfet 8	Nb énoncés	NB de préfet
Ouverture des données	13	3	2		1	1	2	22	6
Préfet	3	1			6		4	14	4
Etat	1	1	1	1				13	3
Messagerie		1	1	8			2	12	4
Couverture numérique		4	1		6			11	3
Donnée		5	2	1	1		1	10	5
Technologies numériques		2	1	3		1		7	4
Consultation publique	1						5	6	2
Modernisation des services				1	1		4	6	3
Transition numérique	2	2				1		5	3
Contrôle numérique	2				3			5	2
Innovation numérique	2	1		1			1	5	4

Lorsque les préfets discutent sur l'« *OBJET NUMERIQUE* », les représentations qu'ils expriment à travers leurs propos révèlent une perception de la réalité construite de manière globalement équilibrée sur le plan quantitatif entre l'axe des « *objets* » et celui des « *objets de pensée* ». Les « *objets* » relèvent d'une matérialité évidente, et celui des « *objets de pensée* » de la conception, soit des

réflexions suscitées par ce sujet de la transition numériques des échanges et des organisations. Ce constat se vérifie lorsque ce sont le nombre d'évocations (énoncés) qui est comparées.

Ce constat ne se vérifie pas si l'analyse porte sur le nombre d'objets, indépendamment du nombre de fois avec lequel l'objet est cité.

En prenant la précaution d'ajouter aux 84 « *objets* », les 42 objets ayant un double statut, c'est-à-dire, pouvant dans certains cas être retenus comme « *objet* », et dans d'autres comme « *objet de pensée* », la distribution devient la suivante :

Figure 8 :

Objets	Nombre d'objets	Nombre d'objets
« Objets »	84	126
« Objets de pensée »	178	178
« Objets de conversation »	13	13
« Objets » / « Objets de pensée »	42	0
Total	317	317

Ainsi, dans les « *objets de pensée* », n'est conservé que le vocabulaire correspondant à des concepts, notions ou à des réflexions.

Avec cet ajustement, la composition des entretiens fait appel sous cet angle, en nombre d'objets différents, à 56.1 % aux « *objets de pensée* », c'est-à-dire majoritairement, à 39,7 % aux « *objets* », et 4 % aux « *objets de conversation* ».

De cette analyse, il est possible de conclure que le discours obtenu des préfets est équilibré avec un contenu portant autant sur les objets que les idées, en volume d'énoncés.

En nombre d'objets, la construction s'appuie plus sur les « *objets de pensée* » que sur les « *objets* », le nombre d'« *objets de pensée* » étant supérieur au nombre « *d'objets* ». Le nombre d'énoncés se rapportant aux « *objets* » est équivalent à celui correspondant aux « *objets de pensée* », ce qui signifie que les énonciations relatives à un« *objet* » sont plus fréquentes.

Par ailleurs, les préfets ne font appel aux conversations qu'ils entretiennent avec leur interlocuteurs pour construire leur propos que très succinctement.

Figure 9 : ventilation des thèmes du discours, selon la nature des objets, en nombre d'énoncés

Les thèmes	Objet	Objet de conversation	Objet de pensée	Total
Le rôle du préfet	5	7	86	98
Organisation du travail, gestion du temps	59		16	75
Les réseaux sociaux	57		4	61
Crise institutionnelle			40	40
Compétences numériques	3	1	34	38
Le téléphone portable	32		2	34
Archivage et classement	24		6	30
Couverture numérique du territoire	3	3	23	29
La visioconférence	25		1	26
Les contraintes	23		1	24
La parole publique, la participation citoyenne, l'intérêt général	1		22	23
Les réseaux sociaux professionnels	22			22
L'envahissement, l'accélération, l'addiction	10		12	22
Le courrier	17		2	19
Les attentes, les initiatives au niveau local		1	18	19
Les avantages	18			18
Les services en ligne	11		5	16
Recherche documentaire	14			14
Sécurité et surveillance, piratage	2		12	14
Ouverture des données publiques	2		12	14
Les médias, les médias numériques	4		10	14
L'autorité publique	2		10	12
Le SMS	12			12
La hiérarchie			11	11
Le travail collaboratif	4		6	10
Le processus de décision publique	4		6	10
Charge de travail	7		2	9
La prédominance de la messagerie	8			8
Management numérique	5		3	8
La ville intelligente			8	8
L'impact cognitif			8	8
Portée professionnelle	1		7	8
Stratégie de communication			7	7
Réunions et entretiens	1		6	7
Territorialisation de l'informatique de l'Etat			7	7
Contrôle et préservation des données			7	7
Contrôle et certification	1		5	6
Instrumentation	6			6
Une dissociation la notion de territoire			6	6
Numérisation des écrits	6			6
Une garantie d'efficience	1	1	4	6
L'impression "papiers"	6			6
Les secrétaires	5		1	6
Priorités préfectorales	1		4	5
Subordination au virtuel			5	5
Périmètre d'échange	1		4	5
inégalité de traitement			4	4
Transformation des préfetures			4	4
Remplacement de l'Homme par la machine	1		3	4
La confidentialité des informations			3	3
L'interopérabilité	2		1	3
Les dysfonctionnements	1	1	1	3
La tablette	2			2
L'agenda	2			2
Les dispositifs numériques locaux			2	2
L'annuaire téléphonique	2			2
La propagande électorale	2			2
Total général	415	14	441	870

V.1.3. 57 thèmes d'échanges, avec pour majeur le rôle du préfet

L'analyse du vocabulaire identifié comme « tête » au sein des énoncés (syntagme) présente une portée limitée.

Cependant, l'observation de la liste des 12 « objets » les plus cités laisse supposer des regroupements thématiques possibles pour limiter la dispersion, et cibler l'analyse.

Figure 10 : Les 12 "objets" les plus cités dans les discours des préfets

Objet	Nombre d'énoncés	Nombre de préfets	Thèmes
Réseaux sociaux	22	5	Réseaux sociaux
Twitter	22	5	Réseaux sociaux
Face book	11	5	Réseaux sociaux
Préfet	15	4	Représentation de l'Etat
Messagerie	119	7	messagerie
Mail	13	5	messagerie
Visioconférence	23	6	Communication numérique
Téléphone portable	22	6	Communication numérique
Technologies numériques	12	5	Communication numérique
SMS	12	4	Communication numérique
Ouverture des données	22	5	Big Data
Donnée	11	5	Big Data

Après un travail d'harmonisation itératif, ces énoncés ont pu être répartis sur 57 thèmes différents. Cette analyse traduit une assez large diversité dans la manière d'aborder la transition numérique et son impact sur les activités du préfet.

Le nombre moyen d'énoncés par thème est d'environ 15, 17 thèmes sur les 58 regroupent un nombre d'énoncés dépassant ce seuil.

Cinq thèmes se détachent dans le classement car abordés par l'ensemble de l'échantillon. Pour les 4 premiers, ils présentent un nombre d'énoncés dépassant largement la moyenne du nombre d'énoncés par thème (15, CF., Figure 11, p. 133) :

- le rôle du préfet (98 énoncés soit 11,5 % du total), relève de l'initiative des préfets, il n'a pas fait l'objet d'un questionnement direct dans le déroulement de l'entretien. Le sens de la démarche a sans doute bien été intégré, à savoir, situer le préfet, par les interactions qu'il entretient avec l'appui des dispositifs numériques, dans son champ professionnel.
- l'organisation du travail et de la gestion du temps (75 énoncés, 9,1 %). Manifestement, le développement conséquent sur ce thème confirme que les

dispositifs numériques, la messagerie « *imposent le rythme* ¹³⁰ » dans l'organisation du travail des cadres. Interrogés sur l'impact du numérique dans leur quotidien, les éléments de réponse sont nombreux et révèlent sans doute un niveau de pratique pour certains de ces outils, généralisés ;

- celui des réseaux sociaux (60, 6,9 %).
- des compétences numériques (38, soit 4,3 %).
- le thème de l'ouverture des données publiques, sujet proposé dans l'entretien, a bien été abordé par les 7 préfets, mais en volume d'énoncés significativement moins conséquent (14, soit 1,6 %). Le peu de densité des énoncés regroupés sous ce thème traduit sans doute une connaissance partielle du sujet.

8 thèmes sont abordés par 5 ou 6 préfets, sans qu'il puisse être aisé d'en tirer à ce stade un élément d'analyse :

- le téléphone portable
- les contraintes
- sécurité et surveillance, piratage
- couverture numérique du territoire
- la visioconférence
- l'envahissement, l'accélération, l'addiction
- les avantages
- les médias, les médias numériques

15 thèmes sont communs uniquement à 2 préfets. Pour celui de l'incarnation de l'Etat et des réseaux sociaux, le nombre d'énoncés afférents les situe dans les 5 premières places du classement, et relèvent principalement de la narration d'un préfet :

- incarner l'Etat
 - les réseaux sociaux professionnels
-

¹³⁰ Le rôle de la messagerie dans l'activité d'un cadre dirigeant : entre usages subis et usages choisis. »

- recherche documentaire
- l'autorité publique
- le travail collaboratif
- la hiérarchie
- charge de travail
- management numérique
- l'impact cognitif
- numérisation des écrits
- l'impression "papiers"
- subordination au virtuel
- transformation des préfectures
- inégalité de traitement
- les dysfonctionnements

10 thèmes n'ont été abordés que par 1 seul préfet, cinq d'entre eux ne sont qu'une évocation, car illustrés par seulement 2 énoncés :

- territorialisation de l'informatique de l'Etat
- dissociation de la notion de territoire
- les secrétaires
- contrôle et certification
- la confidentialité des informations
- l'agenda
- la tablette
- la propagande électorale
- l'annuaire téléphonique
- les dispositifs numériques locaux

Pour les autres segments établis selon le nombre de préfets ayant abordé le thème dans ses propos, il est peu aisé de tirer des éléments d'analyse de ce regroupement.

Figure 11 : les thèmes classés par le nombre de préfets ayant abordé le sujet, et le nombre d'énoncés

Les thèmes	Préfet	Préfet	Préfet	Préfet	Préfet	Préfet	Préfet	Nb énoncés	Nb préfets
	2	3	4	5	6	7	8		
Organisation du travail, gestion du temps	17	9	3	8	5	2	31	75	7
Le rôle du préfet	23	14	10	8	13	4	26	98	7
Compétences numériques	9	6	8	2	1	5	7	38	7
Les réseaux sociaux	29	10	3	1	10	2	6	61	7
Ouverture des données publiques	6	2	1	1	2	1	1	14	7
Le téléphone portable	16	1		7	3	3	4	34	6
Sécurité et surveillance, piratage	3	2	2		3	1	3	14	6
Les contraintes	12	2	1	5	1		3	24	6
La visioconférence		2	6		4	6	8	26	5
Couverture numérique du territoire		7	5	1	12		4	29	5
Les médias, les médias numériques			5	1	3	3	2	14	5
L'envahissement, l'accélération, l'addiction		8	2	9		1	2	22	5
Les avantages	7	2	5	1	3			18	5
Archivage et classement		5		5	3		17	30	4
La parole publique, la participation	5		2		8		8	23	4
Stratégie de communication	1			1	3		2	7	4
Le courrier			5	5		8	1	19	4
Le processus de décision publique	1			1	6	2		10	4
La hiérarchie			3		1		7	11	3
Recherche documentaire	7				1		6	14	3
Instrumentation	1				3		2	6	3
Périmètre d'échange		1		2			2	5	3
Le SMS					8	3	1	12	3
Les services en ligne	3			4		9		16	3
Portée professionnelle	5		1			2		8	3
Réunions et entretiens			3	3		1		7	3
L'interopérabilité		1		1		1		3	3
La ville intelligente		3		1	4			8	3
Priorités préfectorales	1			1	3			5	3
Contrôle et préservation des données	1	5			1			7	3
La prédominance de la messagerie	6		1		1			8	3
Remplacement de l'Homme par la machine		1	1	2				4	3
Les attentes, les initiatives au niveau local	12	6		1				19	3
Le travail collaboratif						3	7	10	2
Les réseaux sociaux professionnels	15						7	22	2
Numérisation des écrits						2	4	6	2
L'impression "papiers"				2			4	6	2
Management numérique			5				3	8	2
Transformation des préfetures					2		2	4	2
Contrôle et certification					5		1	6	2
Une garantie d'efficience	5						1	6	2
L'impact cognitif			1			7		8	2
Crise institutionnelle	38				2			40	2
Subordination au virtuel	3				2			5	2
inégalité de traitement	1			3				4	2
Charge de travail			7	2				9	2
L'autorité publique	11			1				12	2
Les dysfonctionnements	2		1					3	2
Territorialisation de l'informatique de 'Etat							7	7	1
La confidentialité des informations							3	3	1
L'agenda							2	2	1
La propagande électorale							2	2	1
La tablette					2			2	1
Les secrétaires				6				6	1
L'annuaire téléphonique				2				2	1
Les dispositifs numériques locaux		2						2	1
Une dissociation la notion de territoire	6							6	1
Total général	246	89	81	87	115	66	186	870	
Nb de thèmes abordés différents	28	20	23	29	29	20	33	57	7

V.1.4. Des énoncés relevant principalement du contexte, et de la manière de s'y prendre

Le travail de qualification selon le cadre théorique de la STC, offre la possibilité de distribuer 21 occurrences distinctes pouvant qualifier les énoncés, selon la nomenclature établie sur 3 axes :

- la qualification de l'engagement cognitivo émotionnel ;
- les activités techniques de gestion (régulation) ;
- les activités de gestion des relations sociales et managériales.

Sur les 870 énoncés, 141, soit le plus grand nombre, relèvent de la qualification de l'usage de « L'OBJET NUMERIQUE », c'est-à-dire 16,2 %.

Les énoncés occupant le deuxième rang dans le classement traduisent l'une des formes possibles de régulation des activités du préfet via « L'OBJET NUMERIQUE », la rationalisation procédurale, c'est-à-dire la manière de s'y prendre dans la conduite des activités.

En troisième rang, les informations recueillies mettent en évidence une connaissance suffisante de l'« OBJET NUMERIQUE » pour que le préfet soit en mesure d'établir une forme de bilan de son expérience, et d'en tirer des éléments d'appréciation.

Les propos portent donc bien sur la pratique des objets numériques développée à ce jour par le préfet.

En additionnant les énoncés classés du 2^{ème} au 6^{ème} rang, en excluant toutefois les énoncés exprimant des conditions d'usage, le chiffre obtenu met en évidence que 450 énoncés, soit 52 %, relèvent de la description d'une activité de régulation, c'est-à-dire signifiant soit la manière dont le préfet conduit son action, soit une volonté ou une incapacité d'agir de la part du préfet.

Figure 7 : les thèmes classés selon les 3 grands axes d'analyse

Thèmes	COOP	QA : Engagem ent	QA : Utilisation	contrôle expérienc e	gestion temps / motivati on	rationali sation	Total
Le rôle du préfet		16	13	11	21	37	98
Organisation du travail, gestion du temps	3	5	17	11	15	24	75
Les réseaux sociaux		9	14	7	11	20	61
Crise institutionnelle		9	15	3	7	6	40
Compétences numériques		4	3	1	17	13	38
Le téléphone portable		7	15	3	2	7	34
Archivage et classement	2	1	7	2	9	9	30
Couverture numérique du territoire			14		6	9	29
La visioconférence	2	2	8	1	5	8	26
Les contraintes	3	4	12		3	2	24
La parole publique, la participation citoyenne, l'intérêt général		7	1	4	3	8	23
Les réseaux sociaux professionnels	4	7	5	1	3	2	22
L'envahissement, l'accélération, l'addiction		9	8	4		1	22
Le courrier		1	6	3	1	8	19
Les attentes, les initiatives au niveau local		7	4		3	5	19
Les avantages	2	2	6	1	4	3	18
Les services en ligne	2		3		6	5	16
Ouverture des données publiques		4	3		2	5	14
Sécurité et surveillance, piratage		1	1		8	4	14
Les médias, les médias numériques		1	4	3	2	4	14
Recherche documentaire			7	1	5	1	14
L'autorité publique		4	1	1	4	2	12
Le SMS			6	3	1	2	12
La hiérarchie		1	1	3	1	5	11
Le travail collaboratif	3	1	1		2	3	10
Le processus de décision publique			1		7	2	10
Charge de travail					3	6	9
Management numérique		2		1		5	8
La ville intelligente		1	1		3	3	8
L'impact cognitif			1	2	3	2	8
Portée professionnelle		3	4			1	8
La prédominance de la messagerie			8				8
Réunions et entretiens		1		1		5	7
Stratégie de communication				1	3	3	7
Territorialisation de l'informatique de l'Etat				1	5	1	7
Contrôle et préservation des données			1		5	1	7
Numérisation des écrits		1			2	3	6
Une garantie d'efficience			1	1	1	3	6
L'impression "papiers"		1	2			3	6
Les secrétaires	2		1			3	6
Une dissociation la notion de territoire			4			2	6
Contrôle et certification			2		4		6
Instrumentation			5		1		6
Priorités préfectorales					1	4	5
Périmètre d'échange		1		1		3	5
Subordination au virtuel		2	2		1		5
inégalité de traitement		1	2			1	4
Transformation des préfetures					3	1	4
Remplacement de l'Homme par la machine		2		1		1	4
Les dysfonctionnements				1		2	3
La confidentialité des informations			1	1	1		3
L'interopérabilité				1	2		3
Les dispositifs numériques locaux						2	2
L'agenda			1			1	2
L'annuaire téléphonique					1	1	2
La tablette		1	1				2
La propagande électorale		1	1				2
Total général	23	119	214	75	187	252	870
Nb de thèmes abordés différents	9	33	43	29	41	49	57

V.1.5. Domaines d'activité

Afin de rendre lisible, les 57 thèmes¹³¹ identifiés, ces derniers sont regroupés selon 7 domaines d'activités. Chacun d'entre eux est considéré comme un programme transactionnel au sens de la sémiotique des transactions coopératives, c'est-à-dire relevant d'une intention de conduire des activités concourant à la réalisation d'un objectif ou projet.

4 correspondent directement aux attentes d'informations motivant l'étude et autour desquelles ont été construits les entretiens :

- communication numérique ;
- transition numérique des services de l'Etat ;
- transition numérique du territoire ;
- Open Data.

La messagerie retenue sous le registre des thèmes dans un premier temps, s'est vue transformer en domaine d'activité au regard du nombre d'énoncés relevant de ce sujet et de la diversité des angles sous lequel il était abordé.

La représentation de l'Etat, et l'archivage sont deux thèmes génériques identifiés de manière imprévue, quoique pour la représentation de l'Etat, vue la profession interrogée, il n'y a rien de très surprenant à ce que cette activité ressorte des entretiens.

¹³¹ CF. Parag. V. L'OBJET NUMÉRIQUE DANS LE DISCOURS DU PRÉFETS, Préambule méthodologique, p 123.

La communication comme domaine d'activité principal évoqué

Figure 12 : Distribution des énoncés selon les thématiques de la communication numérique, ventilés suivant les préfets

Domaines d'activités : La communication numérique	Préfet 2	Préfet 3	Préfet 4	Préfet 5	Préfet 6	Préfet 7	Préfet 8	Total	Nb préfets
Les réseaux sociaux	27	10	2	1	10	2	6	58	7
Le téléphone portable	16	1		7	3	3	4	34	6
Sécurité et surveillance, piratage	3	2	1		1	1	3	11	6
La visioconférence		2	6		4	6	7	25	5
L'envahissement, l'accélération, l'addiction		8	2	9		1	2	22	5
L'interopérabilité		1		1	1	1		4	4
Le SMS					8	3	1	12	3
Organisation du travail, gestion du temps		5				1	4	10	3
Les services en ligne	3			2		3		8	3
Instrumentation	1				2		2	5	3
Les médias, les médias numériques				1		1	1	3	3
Les réseaux sociaux professionnels	15						7	22	2
Le travail collaboratif						3	8	11	2
Le rôle du préfet					4		5	9	2
Compétences numériques			2			3		5	2
La confidentialité des informations							3	3	1
Charge de travail				2				2	1
La tablette					2			2	1
L'agenda							2	2	1
L'annuaire téléphonique				2				2	1
Remplacement de l'Homme par la machine		1						1	1
Stratégie de communication	1							1	1
NB énoncés	66	30	13	25	35	28	55	252	7
Nb de thèmes	7	8	5	8	9	12	14	22	

La communication numérique est un domaine d'activités sous lequel sont classés 252 énoncés, regroupés sous 22 thèmes, et pour lesquels des énoncés ont pu être classés sous ce registre pour l'ensemble des préfets.

Le nombre médian des thèmes abordés par chacun des préfets est de 9 (63 / 7). Le nombre moyen de préfets ayant abordé un thème est de 2.9 (63 / 22).

16 thèmes sur les 22 n'ont été abordés que par 1 ou 2 préfets.

Sous ce registre de la communication et de l'information numérique, ce sont les dispositifs numériques de communication (réseaux sociaux, visioconférence, téléphone portable, interopérabilité) qui sur le plan quantitatif occupent le plus de volume. Ils représentent 161 énoncés / 252, soit 64,4%) En moyenne 5.5 préfets sur 7 ont abordé ces thèmes.

Les préfets construisent leurs discours en faisant appel à des technologies, non réellement récentes sur le plan de l'innovation, mais contemporaines pour le préfet de par la systématisation de leur installation en préfecture, ce qui est une invitation à leur utilisation. Sont soulignés, de part et d'autre, les phénomènes de

l'envahissement, de l'accélération, et de l'addiction.

Les énoncés relatant des thèmes concernant plus particulièrement la communication institutionnelle (Stratégie de communication, les médias, les médias numériques, les services en ligne), et de sécurité numérique (Sécurité et surveillance/piratage, la confidentialité des informations), complètent ce regroupement.

Les thèmes des compétences numériques, de la confidentialité des informations, de l'annuaire téléphonique, de l'agenda et de la lettre de l'Etat, relèvent de l'anecdotique, en ne comptabilisant que 3 énoncés au mieux, et 1 à 2 préfets comme émetteurs.

Le préfet 8, aborde l'intégralité des thématiques du domaine d'activité, et contribue à un peu moins du tiers des énoncés classés sous celui-ci. L'analyse globale reflétera particulièrement ses propos, et ce, sur l'ensemble des thématiques.

Cette analyse repose de manière équivalente en volume, sur les énoncés tenus par le préfet 2, concentrés eux sur le thème des réseaux sociaux et de la visioconférence.

Elle est ponctuée par les propos du préfet 6, apportant des éléments sur le thème des réseaux sociaux, et en étant le principal auteur d'informations sur l'usage du SMS.

Le thème des réseaux sociaux professionnels n'est abordé que par 2 préfets sur les 7.

Sous ce domaine d'activités, les propos des préfets sont sensiblement convergents avec l'acceptation d'une évocation partagée de l'outillage numérique (les réseaux sociaux, le téléphone portable, la visioconférence, les réseaux sociaux professionnels, le SMS, l'annuaire téléphonique, l'agenda, la tablette, hormis la messagerie faisant l'objet d'un traitement particulier), soit sur 6 thèmes / 22.

Cette convergence se retrouve également sur les thèmes relatifs aux comportements, compétences ou appréciations quant à l'efficacité de ces dispositifs : le travail collaboratif, le rôle du préfet, l'organisation du travail, la gestion du temps, les compétences numériques, « *l'envahissement, l'accélération, l'addiction* ».

Avec les nouvelles technologies, le travail collaboratif est un sujet, mais seuls 2 préfets abordent ce thème.

La messagerie, une question d'organisation du travail et de gestion du temps

Figure 13 : Distribution des énoncés selon les thématiques portant sur la messagerie, ventilés suivant les préfets

Domaines d'activités : La messagerie	Préfet 2	Préfet 3	Préfet 4	Préfet 5	Préfet 6	Préfet 7	Préfet 8	Total	Nb préfets
Organisation du travail, gestion du temps	17	4	3	8	5		28	65	6
Les contraintes	12	2	1	5	1		3	24	6
Les avantages	7	2	5	1	3			18	5
Le courrier			5	5		8		18	3
La prédominance de la messagerie	6		1		1			8	3
Périmètre d'échange		1		2			2	5	3
Management numérique			6				3	9	2
Numérisation des écrits						2	3	5	2
Charge de travail			7					7	1
Les secrétaires				6				6	1
L'autorité publique				1				1	1
Nb énoncés	42	9	28	28	10	10	39	166	7
Nb de thèmes	4	4	7	7	4	2	5	11	

Bien que les énoncés portant sur la messagerie auraient pu figurer sous le domaine d'activité de la communication numérique, au regard de leur nombre, il a été décidé de traiter du sujet en tant qu'activité propre.

La messagerie est un thème générique sous lequel sont classés 166 énoncés, regroupés sous 11 thèmes, pour lequel des énoncés ont pu être classés sous ce registre pour l'ensemble des préfets. Le nombre moyen de thèmes abordés par chacun des préfets est de 4.7 (33 / 7). Le nombre moyen de préfets ayant abordé un thème est de 3 (33 / 11).

11 thèmes ont pu y être affiliés spécifiquement, dont 3 couverts par au moins 5 préfets, l'organisation du travail, les contraintes, les avantages avec la messagerie, couvrant à eux 3, 65 % du nombre des énoncés.

Les développements portant sur l'activité d'écriture sont rassemblés sous ce domaine d'activité (le courrier, la numérisation des écrits), 3 préfets y participent, ils représentent 11% du nombre des énoncés.

Plusieurs thèmes ont rapport à l'impact de ce dispositif numérique sur le quotidien (prédominance de la messagerie, charge de travail, management, périmètre d'échange), 29 énoncés y sont regroupés, 6 préfets contribuent à leur expression.

Il est à souligner la présence d'énoncés illustrant un développement singulier sur les relations avec les secrétaires organisées autour de gestion de la messagerie.

4 thèmes rassemblent 77% des énoncés, et donc, lorsque les préfets parlent de messagerie, il s'agit d'abord et surtout d'une question d'organisation du travail associée aux contraintes et avantages du dispositif. 6 préfets se prononcent à ce sujet sur les 7 interrogés.

Les propos du préfet 7 identifiés comme relevant de son rapport à la messagerie ne traitent du sujet qu'à travers son activité d'écriture et du phénomène de numérisation de l'écriture. Le sens de ses propos sera singulier à observer.

Le préfet 4 est le seul à aborder la messagerie sous l'angle de la charge de travail, et ce thème représente le principal développement de son propos (8 énoncés relevant de la description de la charge de travail, nombre d'énoncés moyen sur le thème, 4,3). Il se distingue également des autres, en abordant de manière clairement identifiable le thème du management numérique (6 énoncés).

Le préfet 5 associe à ses activités relevant de gestion de sa messagerie, son secrétariat, 6 énoncés portent sur cette fonction.

Lorsque les préfets s'expriment sur leur activité de messagerie électronique, ils parlent principalement d'organisation du travail, ainsi que des avantages et des inconvénients du dispositif.

De manière moins partagée, ils bordent les thèmes du courrier, de la prédominance de la messagerie et de leur périmètre d'échange.

De manière plus confidentielle sont évoqués les thèmes du management numérique, de la numérisation des écrits, de la charge de travail, des secrétaires.

Lorsque le préfet parle de transformation des services, c'est prioritairement de son rôle et de compétences qu'il s'agit

Figure 14 : Distribution des énoncés selon les thématiques portant sur la transition numérique des services de l'Etat, ventilés suivant les préfets

Domaines d'activités : Transition numérique des services de l'Etat	Préfet 2	Préfet 3	Préfet 4	Préfet 5	Préfet 6	Préfet 7	Préfet 8	Total	Nb préfets
Le rôle du préfet	16	12	9	4	9	3	18	71	7
Compétences numériques	2		5	2		2	5	16	5
Le processus de décision publique				1	5	2		8	3
Une garantie d'efficience	5		1				1	7	3
Transformation des préfectures					2		2	4	2
Sécurité et surveillance, piratage			1		2			3	2
Les dysfonctionnements	2		1					3	2
Territorialisation de l'informatique de l'Etat							7	7	1
Contrôle et certification					5			5	1
La hiérarchie					1			1	1
Priorités préfectorales					1			1	1
Les services en ligne				1				1	1
Les réseaux sociaux professionnels	1							1	1
Nb énoncés	26	12	17	8	25	7	33	128	
Nb de thèmes	5	1	5	4	7	3	5	13	

La transformation des services de l'Etat est un domaine sous lequel sont classés 128 énoncés, regroupés sous 13 thèmes. Des énoncés ont pu être classés sous ce registre pour l'ensemble des préfets. Le nombre moyen de thèmes abordés par chacun des préfets est de 4,3 (30 / 7). Le nombre moyen de préfets ayant abordé un thème est de 2,3 (30 / 13).

13 thèmes sont regroupés sous ce domaine d'activités.

Le « rôle du préfet » dans cette transformation des services est le seul thème partagé par l'ensemble des préfets. Pour l'un d'eux c'est le seul thème qu'il développe sous ce domaine d'activité. 5 d'entre eux associent à ce changement le thème de la compétence.

Les autres thèmes classés sous ce domaine d'activités et partagés par 2 ou 3 préfets sont la décision publique, la garantie d'efficience, la transformation des préfectures, les sujets de sécurité et de dysfonctionnement.

Les 6 derniers thèmes sont évoqués par un seul préfet : la territorialisation de l'informatique de l'Etat, le contrôle et certification la hiérarchie, les priorités préfectorales, les services en ligne, et les réseaux sociaux professionnels.

Le thème principal à travers lequel est abordée cette dynamique de transformation des services de l'Etat est celui du rôle du préfet, 70 énoncés relèvent de ce thème, soit 58,8%, et les 7 préfets l'abordent.

Il peut être surprenant que les énoncés pouvant directement être associés à la transformation des préfectures sont peu représentés (3,3%), et que seuls 2 préfets sur les 7 abordent le sujet.

Représenter l'Etat : incarner les symbolismes de l'autorité de l'Etat

Figure 15 : Distribution des énoncés selon les thématiques de la représentation de l'Etat, ventilés suivant les préfets

Domaines d'activités : La représentation de l'Etat	Préfet 2	Préfet 3	Préfet 4	Préfet 5	Préfet 6	Préfet 7	Préfet 8	Total	Nb préfets
Les médias, les médias numériques			4		3	2	1	10	4
La parole publique, la participation citoyenne	4				3		6	13	3
Réunions et entretiens			3	3		2		8	3
Stratégie de communication				1	3		2	6	3
Priorités préfectorales	1			1	2			4	3
Incarner l'Etat	38				3			41	2
La hiérarchie			3				6	9	2
L'impact cognitif			1			7		8	2
Le rôle du préfet	1					1		2	2
L'autorité publique	11							11	1
Subordination au virtuel					2			2	1
Les réseaux sociaux	2							2	1
Nb énoncés	57		11	5	16	12	15	116	6
Nb de thèmes	6		4	3	6	4	4	12	

La représentation de l'Etat est un domaine d'activités sous lequel sont classés 116 énoncés, regroupés sous 12 thèmes. Aucun de ces 12 thèmes n'a été abordé par l'ensemble des préfets, et aucun préfet n'a traité de l'ensemble de ces derniers.

Le thème des médias est le seul qui a été abordé par plus de 3 préfets. Le nombre moyen de thèmes abordés par chacun des préfets est de 4,5 (27 / 6). Le nombre moyen de préfets ayant abordé un thème est de 2,2 (27 / 12).

L'analyse des énoncés met plus particulièrement en relief les propos du préfet 2, puisque de l'ordre de 50% des énoncés classés sous ce domaine d'activité sont issus de ses propos. Ils portent principalement sur le thème de l'incarnation de l'Etat et de l'autorité publique.

Le préfet 3 n'a absolument pas abordé le thème de la représentation de l'Etat, aucun énoncé n'a pu être identifié comme relevant de l'un des 11 thèmes constituant ce domaine d'activité.

Les manifestations de la présence de l'Etat au niveau local sont aussi évoquées (incarnation de l'Etat, réunions et entretiens, prise de parole en public, expression de l'autorité publique, rôle et priorités du préfet, stratégie de communication).

3 thèmes périphériques y ont été classés également, car directement associés à l'activité de représentation de l'Etat dans la narration: la hiérarchie, l'impact cognitif, la subordination au virtuel.

3 préfets abordent les thèmes de la parole publique, ou de la participation

citoyenne, avec un développement total représentant 10% du nombre des énoncés.

Sur l'échantillon interviewé, le thème de la représentation de l'Etat est relativement peu associé à la thématique de la transformation due au nouveau « *dispositif technique de médiation de l'information et de la communication* » qu'elle met à disposition. 13 % des énoncés sont classés sous ce domaine d'activité, un préfet n'en parle pas, 50 % des énoncés relèvent des propos d'un seul préfet.

Le panorama établi propose une observation du thème de la représentation de l'Etat à travers le prisme du rapport aux médias, de l'incarnation et de l'autorité publique. De manière plus diffuse, il ouvre sur les manifestations de la présence de l'Etat au niveau local (incarnation de l'Etat, réunions et entretiens, prise de parole en public, expression de l'autorité publique, rôle et priorités du préfet, stratégie de communication).

Transformation du territoire : couverture numérique et rôle du préfet dans son bassin de vie

Figure 16 : Distribution des énoncés selon les thématiques de la transition numérique du territoire, ventilés suivant les préfets

Domaines d'activités : Transition numérique du territoire	Préfet 2	Préfet 3	Préfet 4	Préfet 5	Préfet 6	Préfet 7	Préfet 8	Total	Nb préfets
Couverture numérique du territoire		7	5	1	14		4	31	5
Le rôle du préfet	6	3	1	1			1	12	5
La ville intelligente de la ville	1	8		2	2			13	4
La parole publique, la participation citoyenne	1		2				2	5	3
inégalité de traitement	1			3				4	2
Remplacement de l'Homme par la machine			1	2				3	2
Peu d'attentes au niveau local	11							11	1
La propagande électorale							2	2	1
Les dispositifs numériques locaux		2						2	1
Ouverture des données publiques	1							1	1
Nb énoncés	21	20	9	9	16		9	84	7
Nb de thèmes	6	5	4	5	2		4	11	

La transition numérique du territoire est un domaine sous lequel sont classés 84 énoncés, regroupés sous 10 thèmes.

Aucun de ces 10 thèmes n'a été abordé par l'ensemble des préfets, et aucun préfet n'a traité de l'ensemble de ces derniers.

Le nombre moyen de thèmes abordés par chacun des préfets est de 4,3 (26 / 6). Le nombre moyen de préfets ayant abordé un thème est de 2,5 (25 / 10), et le nombre moyen d'énoncés par thème est de 8,4 (84 / 10).

Les énoncés retenus sous les thèmes de la couverture numérique et du rôle du préfet sont relativement récurrents, dans la mesure où 5 préfets sur 7 intègrent des informations associées à ces sujets. De surcroît, sur le plan quantitatif, ils prédominent dans le contenu des propos, puisqu'ils représentent 50 % des énoncés classés sous ce registre.

Le nombre d'énoncés classe le thème de la ville intelligente en deuxième rang, et au troisième rang des thèmes privilégiés par les préfets.

Un préfet développe particulièrement le thème des attentes locales en matière de développement numérique.

Le préfet 7 ne traite pas du sujet de la transition numérique du territoire, le préfet 6 présente un développement organisé sur le thème de la couverture numérique principalement.

Le thème de la « *ville intelligente* » relève essentiellement des propos du préfet

2, le préfet le traite une fois, les 5 autres aucunement.

La transition numérique du territoire est un domaine abordé sous les angles principaux des thèmes de la couverture du territoire et du rôle du préfet, sans à ce stade pouvoir en identifier le sens. De l'ordre de 50% des énoncés y est consacré.

Le thème de la ville intelligente ne relève pas du registre conversationnel des préfets que de manière très peu partagée et peu dense. 4 préfets en parlent, 3 évoquent le sujet, un seul développe.

Lorsqu'il est question de transition numérique du territoire, les thèmes centraux sont la couverture numérique du territoire et le rôle du préfet.

Le peu d'attentes au niveau local est un sujet en tant que tel (rn volume d'énoncés), celui de la ville intelligente, un thème émergent (4 préfets en parlent, peu).

Open data, un sujet partagé, un thème prioritaire, la compétences

Figure 17 : Distribution des énoncés selon les thématiques de l'Open Data, ventilés suivant les préfets

Domaines d'activités : Open Data	Préfet 2	Préfet 3	Préfet 4	Préfet 5	Préfet 6	Préfet 7	Préfet 8	Total	Nb préfets
Ouverture des données publiques	5	2	1	1	2	1	1	13	7
Compétences numériques	6	5	1		1	2	2	17	6
Portée professionnelle	6	1	1					8	3
Contrôle et préservation des données	1	5			1			7	3
Une dissociation la notion de territoire	6							6	1
Les services en ligne						6		6	1
La parole publique, la participation citoyenne					5			5	1
Subordination au virtuel	3							3	1
Le processus de décision publique					1			1	1
Nb énoncés	27	13	3	1	10	9	3	66	7
Nb de thèmes	6	4	3	1	5	3	2	9	

L'open data regroupe 66 énoncés, sous 9 thèmes différents.

Le nombre moyen de thèmes abordés par chacun des préfets est de 3,4 (24 / 7). Le nombre moyen de préfets ayant abordé un thème est de 2,6 (24 / 9).

Le thème de l'open data est abordé par l'ensemble des préfets en utilisant le thème de l'« *ouverture des données publiques* » directement dans leurs propos. 6 d'entre eux le traitent sous l'angle de la compétence. Il y a une forme de convergence sur ces 2 thèmes.

Elle ne se vérifie pas pour les 7 autres. Les préfets 4, 7 et 8 n'abordent que peu, au regard du nombre d'énoncés, le domaine de l'open data dans leur prise de parole. Ils restent toutefois dans la tendance thématique par une évocation limitée de l'« *ouverture des données publiques* » et de la « *compétence numérique* ».

Globalement, 5 thèmes sur 9 ne sont abordés que par un seul préfet.

Le thème de l'ouverture des données est un thème partagé, et associé à celui des compétences, mais peu développé au sein des propos des préfets (3 préfets / 7). Certaines évocations peuvent cependant constituer des problématiques intéressantes comme la perception du territoire à travers les données, les services de la donnée, la participation citoyenne et les processus de décisions publiques, thèmes d'actualité.

L'archivage, un sujet en soi, mais qui n'intéresse quère

Figure 18 : Distribution des énoncés selon les thématiques de l'archivage, ventilés suivant les préfets

Domaines d'activités : Archivage, documentation, écriture	Préfet 2	Préfet 3	Préfet 4	Préfet 5	Préfet 6	Préfet 7	Préfet 8	Total	Nb préfets
Archivage et classement		5		5	2		17	29	4
Recherche documentaire	7				1		6	14	3
L'impression "papiers"				2			4	6	2
Le rôle du préfet				3			1	4	2
Le courrier							1	1	1
Numérisation des écrits							1	1	1
Nb énoncés	7	5		10	3		30	55	7
Nb de thèmes	1	1		3	2		6	6	

L'archivage, et la recherche documentaire constituent le domaine d'activité suscitant le moins de développement dans les propos. 5 préfets sur 7 parlent de cette activité, avec 55 énoncés retenus (6,3 % du total), regroupés sous 6 thèmes.

Le domaine est créé principalement sur la prise de parole du préfet 8, pour qui ce sujet le tenait à cœur, ses énoncés représentent 54,5% du total.

Le nombre moyen d'énoncés par thème est de 9,2 (55 / 6). Le nombre moyen de thèmes abordés par chacun des préfets est de 2,6 (13 / 5). Le nombre moyen de préfets ayant abordé un thème est de 2,2 (13 / 6).

C'est le préfet 8 qui développe le plus cette thématique, plus de la moitié des énoncés classés sous ce domaine d'activité sont issus de ses propos.

Le préfet 2 aborde ce domaine d'activité sous l'angle de la recherche documentaire uniquement, le préfet 3 sur celui de l'archivage.

Les préfets 4 et 7 ne traitent pas de ce domaine.

Globalement, les informations recueillies sont concentrées sur l'archivage et le classement (28/52), et proviennent pour le 2/3, des énoncés du préfet 8.

Les informations par l'analyse des thématiques relevant de l'archivage et de la recherche documentaire sont peut explicites à ce stade, mais 4 préfets sur 7 en parlent, tout de même, et l'un d'entre eux souligne ce sujet qui peut être à approfondir. L'analyse du sens des propos reste à explorer.

V.1.6. Synthèse : un discours « ancré » ou « habilité » peu repérable par les « objets » de discours

870 énoncés ont pu être extraits des entretiens conduits avec les 7 préfets. 317 « objets » de discours différents ont été identifiés, et classés sous 57 thèmes, eux-mêmes associés à un ou plusieurs domaines d'activités.

Lorsque le préfet est interrogé sur sa réalité en lien avec l'« OBJET NUMERIQUE », les représentations qu'il exprime à travers ses propos révèle une perception de la réalité construite de manière équilibrée sur le plan quantitatif entre :

- l'axe des outils et systèmes numériques, objets relevant d'une matérialité évidente ;
- et l'axe des idées, c'est-à-dire, ses réflexions suscitées par ce sujet, ou les conversations qu'il entretient avec ses interlocuteurs (Cf. Figure 9 : ventilation des thèmes du discours, selon la nature des objets, en nombre d'énoncés, p 129).

Le point de vue est principalement celui du contexte d'usage (engagement), et de la manière de s'y prendre (régulation).

Le nombre moyen des préfets ayant abordé un thème est de 2.5 sur 7 (Figure 18), ce qui est peu. Ce constat général se vérifie peu ou prou sur chacun des domaines d'activité, indépendamment du nombre de thèmes sur chacun d'entre eux.

Figure 19 : Tableau du nombre moyen de préfets ayant traité d'un thème et nombre moyen de thèmes abordé par un préfet

Domaines d'activité	Nombre d'énoncés (a)	Nombre de préfets (b)	Nombre de thèmes (c)	Nombre de citations des thèmes par les préfets (d)	Nombre moyen de préfets ayant traité d'un thème (e = d / c)	Nombre moyen de thèmes abordé par un préfet (f = d / b)
La messagerie	166	7	11	33	3	4,7
Communication numérique	252	7	22	63	2,9	9
Open data	66	7	9	24	2,6	3,4
Transition numérique du territoire	84	6	11	26	2,4	4,3
Transition numérique des services de l'Etat	128	7	13	30	2,3	4,3
La représentation de l'Etat	116	6	12	27	2,2	4,5
Archivage, classement, documentation, écriture	55	5	6	13	2,2	2,6
Nombre d'unités cumulées	867	45	84	216	2,5	4,6

Cette faible concentration se vérifie également au regard du nombre moyen de thèmes abordés par un préfet. Il est de 4,6 alors que le nombre moyen de thèmes par domaine d'activité se situe à 12. Il se vérifie au regard du nombre de préfets

ayant traité d'un thème établi à 2,5 / 7 (Figure : 7 ci-dessus).

La déclinaison des énoncés selon le registre des domaines d'activité offre une première information sur la manière dont est structuré le discours des préfets. D'une manière globale, le constat est le suivant (Cf. Figure 20, ci-dessous) :

- 50% des énoncés retenus relève des propos des préfets 2 et 8, et pourtant l'entretien n'a duré que 60 mn, comme pour tout le monde, hormis le préfet 4.
- les propos de deux préfets ne couvrent que 6 domaines d'activité sur les 7 identifiés ;
- les énoncés d'un troisième ne couvrent que 5 domaines, ses propos ne portent ni sur la transition numérique du territoire, ni sur l'archivage et le classement, mais il est à signaler que pour ce cas, la conversation n'a été que de 30 mn.

Figure 20: Part relative du nombre d'énoncés selon les 7 domaines d'activité et les préfets

Domaines d'activité	Préfet 2	Préfet 3	Préfet 4	Préfet 5	Préfet 6	Préfet 7	Préfet 8	Total
Communication numérique	26,38%	11,81%	5,12%	9,84%	14,17%	11,02%	21,65%	100,00%
La messagerie	25,00%	5,49%	17,07%	17,07%	5,49%	6,10%	23,78%	100,00%
Transition numérique des services de l'Etat	20,00%	9,23%	13,08%	6,92%	19,23%	5,38%	26,15%	100,00%
La représentation de l'Etat	49,14%	0,00%	9,48%	4,31%	13,79%	10,34%	12,93%	100,00%
Transition numérique du territoire	24,71%	23,53%	10,59%	10,59%	18,82%	0,00%	11,76%	100,00%
Open Data	40,91%	19,70%	4,55%	1,52%	15,15%	13,64%	4,55%	100,00%
Archivage, classement, documentation, écriture	12,73%	9,09%	0,00%	18,18%	5,45%	0,00%	54,55%	100,00%
Total général	28,28%	10,23%	9,31%	10,00%	13,22%	7,59%	21,38%	100,00%

Cette répartition des énoncés permet aussi d'établir un certain profilage (Cf. Figure 21 : ventilation en nombre d'énoncés, selon les 7 domaines d'activités, et par préfet, p 154).

- le préfet 2 : son discours est dense, complet puisque sa narration couvre l'ensemble des 7 domaines d'activités du panorama établi à l'appui des entretiens. Les énoncés retenus de sa prise de parole représente plus du quart de la totalité. Il se distingue avec un développement sur la représentation de l'Etat, dans le domaine de la communication numérique, et sur son rapport à la messagerie. L'archivage et la recherche documentaire n'est pas un domaine qu'il développe spontanément.
- le préfet 6 couvre également l'ensemble des domaines d'activité dans ses propos, avec cependant une densité moindre que le préfet 2 (13% des énoncés). C'est le thème de la transition numérique de service de l'Etat qui occupe relativement le cœur de son propos.

- le préfet 8 : le technophile, il construit son propos sur des thématiques opérationnelles (messagerie, communication numérique, archivage et documentation) ou de transition numériques. mais développe peu sa réflexion sur la transition numérique du territoire et de l'Open Data. 55 % des énoncés retenus de ses propos est affilié au thème de l'archivage.
- le préfet 3 : Il présente la singularité de ne pas couvrir la thématique de la représentation de l'Etat. En parts relatives, sa prise de parole est construite sur deux axes, le domaine de la transition numérique du territoire, et de l'open Data. C'est peut-être un développeur, un aménageur.
- le préfet 4 : Il ne couvre pas l'ensemble des domaines d'activité sur lesquels sont ventilés les énoncés. Il ne traite pas ou peu du domaine d'activité de l'archivage et de classement, de l'open Data, ainsi que de la communication numérique. Son entretien a dû être écourté.
- le préfet 7 : Le préfet 7 ne traite pas ou peu du domaine d'activité de l'archivage, de la transition numérique du territoire ou de l'open Data. Sa prise de parole est faible en densité. L'open Data est le thème qui émerge de ses propos ;
- le préfet 5 : Il couvre l'ensemble des domaines d'activité avec un discours principalement construit sur l'axe de la communication en environnement numérique, plus particulièrement l'usage de la messagerie. La représentation de l'Etat est abordée, l'open data évoqué.

Cette première exploration met en évidence, sans toutefois grandes précisions, que les discours tenus par des préfets lorsqu'ils sont sollicités sur le thème du numérique, présentent des divergences dans la structuration thématique.

Elles relèvent bien sûr en partie de la densité des propos que les préfets ont été en mesure d'exprimer sur le temps impartis à l'échange, mais aussi révèlent des options retenues, plus ou moins insidieuses, par chacun d'entre eux, dans la construction de leur prise de parole.

Manifestement, les préfets construisent leur prise de parole de manière hétérogène. Plus des 2/3 des objets ne sont cités qu'une seule fois, donc ne l'est que par un seul préfet. Cette dispersion est une information en tant que telle, le discours « *ancré* » ou « *habilité* » est peu repérable par les « *objets* » dans le discours.

C'est le rôle du préfet (98 énoncés soit 11,5 % du total), l'organisation du travail et la gestion du temps (75 énoncés, 9,1 %) qui sont les thèmes abordés principalement par les 7 préfets rencontrés.

Les dispositifs numériques, « *imposent le rythme* ¹³² » dans l'organisation du discours des préfets. Avec les thèmes des réseaux sociaux (60, 6,9 %), des compétences numériques (38, soit 4,3 %) et celui de l'ouverture des données publiques, ce sont les 5 thèmes communs à l'échantillon des 7 préfets.

L'analyse des thèmes évoqués dans les propos des préfets n'a pas permis d'établir un niveau de concentration suffisant pour conclure à des convergences thématiques au sein l'échantillon retenu.

L'addition des différents discours dans la perspective d'établir un panorama des points de vue organisé selon 7 domaines d'activités présente le résultat suivant :

- la communication par les outils, est le sujet principal des échanges ;
- la messagerie est abordée sous l'angle de l'organisation du travail et de la gestion du temps ;
- la transformation du territoire porte principalement sur le thème de la couverture numérique et du rôle du préfet ;
- l'open data, est présentée sous l'angle de la compétence ;
- l'archivage, comme un sujet en soi, mais qui n'intéresse guère ;
- la transformation des services de l'Etat, est principalement perçue sous l'angle du rôle du préfet ;
- la représentation de l'Etat, lorsque le préfet en parle, il souligne le thème de l'incarnation et de l'autorité.

¹³² Le rôle de la messagerie dans l'activité d'un cadre dirigeant : entre usage subis et usages choisis. »

Figure 21 : ventilation en nombre d'énoncés, selon les 7 domaines d'activités, et par préfet

Domaines d'activité	Préfet 2	Préfet 3	Préfet 4	Préfet 5	Préfet 6	Préfet 7	Préfet 8	Total	%
Communication numérique	66	30	13	25	35	28	55	252	29,1 %
La messagerie	42	9	28	28	10	10	39	166	19,1 %
Transition numérique des services de l'Etat	26	12	17	8	25	7	33	128	14,8 %
La représentation de l'Etat	57		11	5	16	12	15	116	13,4 %
Transition numérique du territoire	21	20	9	9	16		9	84	9,7 %
Open data	27	13	3	1	10	9	3	66	7,6 %
Archivage, classement, documentation, écriture	7	5		10	3		30	55	6,3 %
NB énoncés	246	89	81	86	115	66	184	867	100 %

Figure 22 : ventilation des d'énoncés, selon les 7 domaines d'activités et les 21 occurrences de qualification des énoncés

Indices de	Archivage, classement	Comm. numérique	La messagerie	La représentation de l'Etat	Open data	Transf. numérique des services de l'Etat	Transf. numérique du territoire	Total
Contexte d'usage	5	46	26		17	16	13	141
Rationalité procédurale	8	26	43		15	4	18	8
Evaluation aboutissement PT	8	30	19		13	5	22	9
Rationalité agentive	9	17	13		12	6	13	12
Virtualisation	6	18	3		8	13	21	5
Conditions d'usage	11	23	24		3	2	6	4
Habitudes d'action	3	23	13		11	2	11	3
Affectif	2	14	3		8	6	3	11
Cognitif	1	20	9		5	3	4	3
Rationalité substantive		9			6	8	8	9
Social		11	3		9		3	1
Coopération	2	12	9					23
Principes, lois		1	1		8			1
Acquisition compétence		2				1	5	8
Réalisation					1		1	2
NB énoncés	55	252	166		116	66	128	84

V.2. Analyse de la valeur

Le choix d'utiliser le cadre théorique de la sémiotique des transactions coopératives offre la possibilité de modéliser la « *production sémiotique* » (figure 23, p. 160) du préfet. Cette approche est soumise à son expérience et son rapport à l'« OBJET NUMERIQUE » en prenant en compte :

- l'orientation cognitivo-émotionnelle (Qualification), définissant le type de registre employé lors de la description d'un objet (artefacts), de son contexte ou de ses conditions d'usage ;
- le mode de régulation (Technique gestionnaire) dans lequel il peut être utilisé comme une ressource. Trois optiques peuvent être retenues pour cerner l'expression d'un mode de régulation. Celle de l'idéation, susceptible d'agir sur la motivation. Dans ce cas, il est question de la description d'une vision, de moyens, de résultats ou encore d'évaluation. Celle de la projection, il s'agit de propos ayant trait à l'avenir, visant à justifier le dessein par un discours portant sur les valeurs, les procédures ou l'organisation envisagées. Lorsque le discours fait référence aux acquis de l'expérience comme appuis à la réalisation, il peut y être question d'habitudes d'agir, de règles, ou de principes, c'est le niveau de formalisme décrit pour l'élaboration du projet qui est apprécié dans ce cas.
- la configuration relationnelle (Management des Hommes) qu'il permet. Lorsque des propos sont retenus comme signifiant la manière dont le préfet organise son management des ressources humaines, est appréciée la forme de la coopération qu'il développe au sein des collectifs qu'il fréquente. En environnement numérique, une forme organisée de la coopération correspond à un management classique, hiérarchisé, ou à un style communautaire

L'analyse porte sur l'intégralité des énoncés extraits des entretiens sans se préoccuper de l'origine des propos. La variable préfet n'est pas utilisée. Il s'agit d'établir la pensée du « *préfet digital* », personnage construit susceptible de traduire l'appropriation de l'« OBJET NUMERIQUE » des préfets de département, par l'addition de leurs discours. Les éventuelles divergences sont appréhendées comme des tensions internes du préfet digital.

Figure 23 : Cadre d'analyse inspiré de la sémiotique des transactions coopératives

Axes d'expression	Concepts	Activités	Expressions signes	Nomenclature de présentation
	REPRESENTATION / USAGE	QUALIFICATION	Condition d'utilisation / Contexte usage	Condition d'utilisation Contexte d'usage
Orientation cognitivo-émotionnelle				
	REPRESENTATION / OBJET		Représentations affectives, symboliques, cognitives, sociales	Orientation cognitivo-émotionnelle Engagement affectif, symbolique, cognitif, social
	IDEATION	GESTION TEMPORELLE ET DE LA MOTIVATION	Stratégie (vision, moyen, résultat, évaluation)	Gestion du temps et de la motivation Perspectives Moyens nécessaires à la réalisation Evaluation de la situation
Mode de régulation, technique gestionnaire	PROJECTION	RATIONALISATION	Justification (en valeur, procédurale, organisationnelle)	Justification des options retenues Perspective impérieuse Manière de procéder Agencement social
	ELABORATION	CONTROLE DE L'EXPERIENCE	Niveau de formalisation (habitude, règles, principes)	Contrôle de l'expérience (ou de ce qu'il faudrait faire) Habitude Règles Principes
Configuration relationnelle Management des hommes	COOPERATION	SOCIABILISATION	organisée	Mode relationnel (distribution des rôles, des connaissances, et forme d'organisation) Organisée Communautaire Spontanée
	COOPERATION		communautaire	
	COOPERATION		spontanée	

V.2.1. Qualification de « L'OBJET NUMERIQUE » par le préfet digital en tant qu'artefact médiateur

La qualification selon la nature de l'engagement

Lorsque les préfets sont invités à parler du numérique, et que le propos peut être affilié à la description d'un engagement, les énoncés relèvent principalement de l'affectif, (47/119), décrivent de manière sensiblement équivalente un engagement cognitif (45/116), de manière moindre un engagement social (27/119). Aucun énoncé n'a été qualifié d'une signification d'un engagement symbolique.

Figure 24 : ventilation relative des énoncés, selon les 7 domaines d'activités et les 4 axes de d'engagement mentaux

Domaines d'activités	QA E : Affectif	QA E : Cognitif	QA E : Social	Nb énoncés
Communication numérique	14	20	11	45
La représentation de l'Etat	8	5	9	22
Transition numérique du territoire	11	3	1	15
La messagerie	3	9	3	15
Transition numérique des services de l'Etat	3	4	3	10
Open data	6	3		9
Archivage, classement, documentation, écriture	2	1		3
Nb énoncés	47	45	27	119

Engagement affectif : méfiance peur et ironie.

Cinq préfets sur les sept sollicités ont formulé des énoncés identifiés dans le cadre théorique de la STC comme reflétant un engagement affectif dans leur interaction avec « l'OBJET NUMERIQUE ».

Sur les 45 énoncés retenus sous ce registre de qualification, 30 sont extraits des propos du préfet 2, soit les 2/3 (Cf. Figure 24).

En volume d'énoncés, ce domaine d'activité de la transition numérique du territoire est celui qui suscite le plus d'émotion chez les préfets. En réalité, elle traduit plus particulièrement les perceptions de l'un d'entre eux. Deux préfets ne s'expriment pas sur ce registre, les deux autres très succinctement (2 énoncés chacun).

Méfiance, peur

Sur le plan émotionnel, le préfet exprime un sentiment de méfiance et de retrait vis-à-vis des réseaux sociaux dans l'exercice de la représentation de l'Etat. En effet, l'intervention du préfet dans les affaires publiques locales peut créer l'occasion d'agressions verbales filmées émises par les élus sur leurs pages numériques, et le sentiment d'impuissance s'en suit : « *il m'en mis plein la gueule* ».

Le préfet, garant de l'Etat, se doit de faire respecter la règle. La fonction symbolique peut devenir risquée lorsque la mission est réalisée sous l'influence d'instrument qu'il mobilise dans sa stratégie numérique de communication. En fait, entre la fonction qu'il représente et les moyens pour réaliser sa mission, les mutations des bassins de vie lui imposent une adaptation permanente. Et dans ce processus, la transition numérique effraie aussi pour la déshumanisation des échanges qu'elle entraîne ; la robotisation de la vie n'est pas une perspective qui convient au préfet¹³³.

« mais enfin ce monde fait peur, il est horriblement déshumanisé. Moi je le sais, je veux dire, on peut faire ses courses sur internet on a plus besoin de sortir, ça m'évoque certains livres de science-fiction que j'ai lu, je trouve ça épouvantable ».

A ce sentiment de peur associé à la transition numérique de la société se rajoute celui de la méfiance qu'occasionnent les réseaux sociaux¹³⁴,

« Je suis extrêmement méfiant vis-à-vis des réseaux sociaux, c'est quand même un formidable instrument de propagande de la démagogie ».

avec une certaine forme de dénigrement,

« Tout le monde dialogue avec tout le monde, sans que l'on puisse dans la foulée identifier la femme ou l'homme de raison par rapport au provocateur »

« sur les blogs ils racontent n'importe quoi », « et avec cette manie du message court, le twitt qui est la simplification de la pensée extrême, voire la radicalisation de la pensée »

puisque'ils :

- facilitent la falsification des identités, et de l'information ;
- contribuent à la simplification, voire à la radicalisation de la pensée ;
- constituent des outils de propagande et d'expression de la démagogie ;
- apportent de la puissance au phénomène de radicalisation.

¹³³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 493

¹³⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 88, 90, 116, 128, 130.

Ce sentiment de dénigrement se retrouve dans la description des différents outils numériques à disposition, comme le fameux « *forum professionnel* »,

« Le ministère vient de mettre en place son fameux forum, bon.... »

« ..., qui ne correspond pas à la culture professionnelle des préfets ».

« On est encore dans des métiers de solitaire ».

Ce sentiment est aussi exprimé vis-à-vis du téléphone portable, toujours utilisé par « 4 à 5 mecs en réunions », de manière addictive. Cela nuit à la qualité d'écoute en réunion. Ce sentiment peut aller jusqu'à un sentiment fort de rejet de l'équipement numérique, « *un ras le bol de ces instruments-là* », car jugé trop omniprésent¹³⁵.

Ironie

Le préfet exprime aussi de l'ironie. L'initiative des élus dans le domaine du numérique est qualifiée de phénomène de mode, l'enjeu étant de rester dans la mouvance générale, il s'agit de stratégie de communication :

« Ca, les élus y sont sensibles,..., il faut rester dans le mouv., et on ne peut pas travailler autrement, notamment si on veut toucher la population »,

« Je pense aussi que c'est par effet de mode, la gazette des communes relate une expérience, ou ils ont des contacts, ils vont chercher à piquer l'idée ou à la transposer ».

« Il (l'élu) est interpellé par les citoyens qui ne peuvent pas avoir leurs trucs bien sûr », et donc « on développe des trucs et des machins ».

Selon ses propos, le besoin du citoyen est autre, notamment autre que l'expression d'une volonté de participation accrue que pourraient permettre les technologies numériques. L'attrait pour la transition numérique relève du consumérisme,

« Donc un truc existe, on le prend, on l'utilise, on le charge sur un Smartphone, mais est-ce qu'il y a une revendication forte, non parce qu'on ne voit pas dans le grand

¹³⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 468

public ce que pourrait être une smart city ou autre ».

Les attentes prioritaires des usagers sont des RER à l'heure et de la sécurité sur la voie publique.

Doute

La messagerie met en position le préfet lorsqu'il est émetteur d'un message en situation de doute par le fait qu'il ignore le traitement que sera fait du mail adressé.

« On sait ce qu'on envoie mais on ignore tout de la réception que l'on va avoir, donc si le truc est véritablement important à mon avis il faut... »

La messagerie impose d'autres approches complémentaires de son interlocuteur pour effacer cette sensation d'adresser un message dans le vide¹³⁶.

En tant que destinataire, l'usage abusif de cet outil est jugé comme exaspérant¹³⁷.

Retrait

Porter la transition numérique, c'est s'engager quelque peu à promouvoir une aliénation notamment au téléphone portable, le préfet émet quelques difficultés à se projeter dans cette activité.

Une certaine forme de faiblesse sur le sujet de la transition numérique est avouée, jugée trop théorique pour sa compréhension ; avec ironie encore, la charge du préfet est définie comme relevant d'interventions plus basiques qu'un engagement dans cette innovation¹³⁸. Il en est de même pour le sujet de l'ouverture des données publiques, le préfet ne se sent pas à l'aise pour porter l'initiative. La nécessité d'information est bien perçue, mais pas le bien fondé du Big Data, notamment dans sa définition.

« On a tellement d'autres choses à faire, beaucoup plus basiques ».

« En tout cas je ne me sens absolument pas de prendre une quelconque initiative sur

¹³⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 456

¹³⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 362

¹³⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 180, ligne 196, ligne 205.

ce sujet». « Que l'on nous donne accès plus facilement à des informations que l'on a besoin précisément oui, mais est-ce qu'on a besoin, dans la configuration actuelle d'un système Big DATA, bon, je ne sais pas, je ne sais pas le définir ».

L'ouverture des données publiques est source également de réticence. Elle fait partie de l'air du temps, et il doit y avoir des limites, notamment pour les préfetures¹³⁹. De surcroît, c'est un sujet « *extrêmement discriminant et élitiste* » qui sera difficile à démocratiser¹⁴⁰.

« Ce que je perçois, c'est qu'on est en train d'imaginer des systèmes qui sont extrêmement discriminants, extrêmement élitistes. »

Le préfet ressent un manque de professionnalisme des services du MI dans la conduite de projet numérique¹⁴¹, ce qui inquiète le préfet.

« On veut que l'informatique donne les solutions, faire des variantes avec des rubriques précises ex-cetera avec des onglets, des machins des trucs et ils n'avaient pas posé la question du travail qui était fait par l'agent de guichet, ils n'en ont rien à foutre ». « On fait une commande à un cabinet et comme d'habitude on voit des trucs dans tous les sens, enfin ça fait paniquer».

Sur le plan sociétal, la représentation de l'Etat est remise en cause, avec une certaine forme de renoncement¹⁴².

« Et pour le reste,..., que voulez-vous qu'on y fasse ? »

Il n'est plus le temps où l'autorité publique était respectée, l'acteur public suscite aujourd'hui de la méfiance, il est contesté.

« Quand vous mélanger tout ça, vous avez une toile de fond, un panorama, dans lequel vous avez une puissance publique jugée avec méfiance, qui n'est pas crue, qui est contestée ».

¹³⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 606

¹⁴⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 209

¹⁴¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 815, 817

¹⁴² Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 233

La tribu devient le cercle humain de référence, et la numérisation des échanges favorise le phénomène¹⁴³.

« Il y a un mot très intéressant qu'est celui de tribu, pour mieux te connecter à ta tribu, mais c'est quoi une tribu, c'est une forme de communautarisme numérique qui se met en place, c'est-à-dire que l'on ne peut être bien qu'avec des gens qui sont de notre tribu, c'est-à-dire qu'ils s'habillent comme toi, qu'ils pensent comme toi ».
« Il y a la tribu des sapeurs, des salafistes, la tribu de je ne sais quoi, donc, on a un monde qui se fragmente. »

Avec un certain passéisme, le préfet constate une « ringardisation », des médias traditionnels par le développement des dispositifs numériques et qui affaiblissent leurs forces¹⁴⁴.

« Les médias traditionnels, la presse, sont plutôt ringardisés. La presse, enfin moi j'ai connu un temps où on craignait beaucoup la presse, parce-que s'il y avait un article publié, c'était catastrophique ».

La communication numérique, sans filtre, devient un canal plus accessible pour l'agression verbale, et ce jusqu'au préfet¹⁴⁵.

« Il y en a un qui m'en a mis plein la gueule sur son blog pendant l'affaire scolaire... ».

Engagement émotionnel : Le panorama établi sur le ressenti affectif du préfet dans son rapport à l'« OBJET NUMERIQUE » ne le place pas en situation la plus favorable pour une motivation à l'utiliser, de manière générale. Méfiance, peur, ironie, doute et retrait ne sont pas en effet les sentiments les plus positifs pour ce faire.

¹⁴³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 84, 115, 226, 227.

¹⁴⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 414

¹⁴⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 118

Engagement social, un nouveau design relationnel

C'est dans le domaine de la communication numérique que l'engagement social du préfet digital se manifeste de la manière la plus marquée (10 énoncés sur 23). Il se présente au sein de son territoire non pas comme un acteur au-dessus des autres, mais un acteur parmi les autres.

Nécessité d'être de son époque

Le préfet doit s'adapter aux pratiques de son époque¹⁴⁶, et il en convient :

« C'est clair, pour moi le préfet n'est pas dispensé d'utiliser ex-cetera, il n'est pas au-dessus des autres, il est dedans quoi ».

« Si on veut être actif, le préfet doit coller à son temps, et doit utiliser les moyens de communication qui sont utilisés par son environnement »

- l'appropriation des réseaux sociaux, malgré le fait qu'ils contribuent à l'effacement de la hiérarchie sociale¹⁴⁷, doit être un engagement personnel ;
- le préfet doit être présent sur l'espace social numérique, et porter une stratégie de communication grand public¹⁴⁸ ;
- prendre position en tant qu'autorité légitime dans la conduite des affaires publiques est un jeu d'acteur complexe, « *c'est la pétition contre la loi* »¹⁴⁹, il sait à quoi s'en tenir.

Sur le plan de l'organisation générale des activités, de nouvelles tâches de gestion de l'information se sont imposées au préfet digital, notamment par la messagerie¹⁵⁰.

« Il faut que nous fassions ce travail nous-mêmes de filtre, le plus souvent entre ce qui est ce qui essentiel, urgent, important, et cela occupe aussi un peu le temps. »

¹⁴⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 578, 579.

¹⁴⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 87.

¹⁴⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 849.

¹⁴⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 95, 96.

¹⁵⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 16.

*L'adoption de l'outillage numérique est un impératif contemporain d'efficacité, mais ne relève pas d'un choix*¹⁵¹.

« Pour vivre dans le monde où l'on vit aujourd'hui, pour être efficace dans le monde qui est le nôtre, il faut évidemment savoir se servir de ces outils ».

*« La messagerie oblige une réponse auprès de l'émetteur, le préfet s'y soumet, ce qui impute son temps*¹⁵².

« Donc tu perds du temps, comme je l'ai dit tout à l'heure, il faut donc répondre à tous ».

*« En effet, l'ensemble des acteurs de l'Etat sous la responsabilité du préfet communique par mail »*¹⁵³.

« Pour moi, les 3 DDI, et les patrons des agences, ce sont des gens qui sont dans mon cercle de décision extrêmement proche, ..., ces directeurs-là sont au même niveau de collaboration qu'un directeur de cabinet ou un secrétaire général, on échange donc par mail ».

Représenter l'Etat dans un contexte de défiance de l'autorité publique

Dans son bassin de vie, le préfet est *«descendu du piédestal »*.

« On est un petit peu dans une situation de déconsidération, de banalisation, les hommes et les femmes publiques qui se commettent, qui descendent du piédestal pour être très prêts des gens, c'est bien, mais ce n'est plus la stature du commandeur ».

Il doit organiser sa représentation dans un contexte médiatique de défiance de la puissance publique,

« On a à faire à une génération de journalistes qui est profondément imprégnée par cet état de défiance à l'égard de la puissance publique ».

dans un environnement social où l'intérêt communautaire surpasse l'intérêt

¹⁵¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 648.

¹⁵² Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 363.

¹⁵³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 267.

général, avec l'acceptation du côtoiement de différents territoires¹⁵⁴.

« Ne serait-ce qu'avec le développement du communautarisme, on accepte qu'il y a des quartiers pourris, abominables, et puis il y a des gens qui vivent d'un côté, les autres d'un autre. Il y a les Bobos à Paris, ..., et puis on a les Quartiers, c'est un autre monde ».

S'engager dans la définition des règles de la communication numérique pour protéger

Au sein de son organisation, il appartient au préfet des définir les règles des échanges numériques¹⁵⁵.

« Dans les services de préfectures, c'est lui qui fixe les règles de fonctionnement et d'utilisation bien évidemment. »

Il se doit notamment d'être vigilant sur les attaques personnelles qui pourraient être exprimées sur le compte de la préfecture ouvert sur les réseaux sociaux, il veille à ce que ses services SIC soit en capacité de les bloquer¹⁵⁶.

« Je considérai qu'il y avait une attaque personnelle envers nos élus, ce n'était pas admissible ».

S'engager sur de nouvelles modalités de travail, sur de nouveaux thèmes de gouvernance

En ce qui concerne, le travail collaboratif, l'échange entre pairs au sein du corps préfectoral sont des activités à développer, bien qu'elles ne correspondent pas au mode de socialisation en cours, ou de sa culture professionnelle¹⁵⁷.

« Ce n'est pas dans nos façons d'être, ce n'est pas dans notre tradition d'aller échanger avec les petits copains sur tels ou tels sujets ».

« Je n'ai quand même pas le réflexe de consulter fréquemment des collègues, on ne correspond pas téléphone aussi, mais moi honnêtement je le fais rarement. ».

¹⁵⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 83, 94, 236.

¹⁵⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 331.

¹⁵⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 737.

¹⁵⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 785. Préfet 2, ligne 64, 70.

« Je ne sais pas, moi, pour l'instant, je n'y suis pas encore allé, sur ce truc-là ».

Dans le domaine de la transition numérique des services, le préfet s'engage peu, la dynamique locale est faible¹⁵⁸,

« Il y a assez peu de capacité d'animation locale de la transition numérique ».

et l'initiative du préfet ne serait pas comprise : il n'appartient pas en effet aux préfets de se préoccuper de l'organisation et des modalités de fonctionnement à la place des chefs de services¹⁵⁹ :

« Parce que chaque service, quand même, a ses modes de fonctionnement propre, le rôle du préfet c'est d'animer les politiques publiques, ce n'est pas complètement d'animer les services de l'Etat ».

« Pas parce que le sujet (transition numérique) est inintéressant, mais parce que mes interlocuteurs se diraient mais qu'est-ce qu'il lui prend ou il a vraiment rien d'autre à faire ».

Engagement social : L'appropriation de l'« OBJET NUMERIQUE » relève d'une contrainte sociale, « *il faut être de son époque* », les technologies numériques obligent. Cette appropriation banalise le statut du préfet.

Au sein de son organisation professionnelle, le préfet participe aujourd'hui à la réalisation de tâches qui ne lui étaient pas dévolues antérieurement (messagerie : réception, envoi, tri, archivage). Il devient aussi plus accessible.

Au sein de la société civile, les réseaux sociaux effacent la hiérarchie, dans un contexte ambiant de défi à l'autorité publique, ils recomposent les dynamiques de mobilisation et de l'expression.

Dans ce contexte social et de transition numérique, l'engagement du préfet l'invite à développer de nouvelles vigilances sur la protection des personnes, et à

¹⁵⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 146.

¹⁵⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 187. Préfet 3, ligne 279.

renouveler le contenu de son discours dans ses activités de gouvernance locale.

Engagement cognitif : apprentissage, surcharge, vigilance, le tout en accélération

Un équipement numérique assimilé sous contrainte

Le préfet intègre dans son activité au quotidien un équipement numérique. Ce rapport à la technologie, aux outils, relève du banal aujourd'hui¹⁶⁰, ce qui n'était pas le cas il y a une vingtaine d'années.

« Pour moi, l'appareillage numérique relève du normal ».

L'appropriation de la messagerie et des principales fonctionnalités offertes par le téléphone portable sont acquises. Il y a eu apprentissage général au sein de l'organisation préfectorale, un rapport nouveau à l'outillage s'est construit, le préfet en tant que cadre d'autorité, y compris¹⁶¹.

« Moi maintenant, je reconnais, avec mes collègues, qu'on utilise nos outils nous-mêmes, ..., moi ça fait longtemps que je pratique la messagerie ».

La transition numérique impacte donc le cognitif par l'instrumentation qu'elle oblige. Dans ce mouvement, c'est le sentiment de surcharge, d'accélération et d'interpénétration des temps privés et professionnels qui dominant très largement. C'est le revers de l'acceptation de la modernité, de s'adapter à l'air du temps, en intégrant l'outil numérique dans ses transactions.¹⁶²

« Le numérique révolutionne le temps, et la vie professionnelle. Il révolutionne ta vie privée. Tu vas commander des voyages sur internet, tu vas commander des chaussures sur un catalogue ou bien sur Amazon, tu vas faire tes recherches, pareil... Pareil pour tout en fait ». « Oui pourtant moi je suis moderne, bien oui, en même temps la technologie s'immisce, tu vis avec ton temps ».

La messagerie est l'outil type mettant en évidence l'impact de cette transition

¹⁶⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 252.

¹⁶¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 689.

¹⁶² Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 358, 410.

numérique¹⁶³ des échanges, c'est un outil qui oblige.

« Moi je le vis comme ça au niveau de la messagerie ».

Accélération du travail, augmentation de la vigilance

Les contraintes énoncées qu'elle impose sur les comportements, donc la pensée, sont les suivantes :

- les technologies numériques ont transformé la production des écrits du préfet dans leur nature, forme et quantité, le courriel étant devenu le principal format des échanges écrits¹⁶⁴ ;

« Et en fait, les textes que je produis, et c'est l'avis en tout cas de beaucoup de mes collègues, de mes collaborateurs, les courriels, des kilomètres d'écriture, c'est le courriel qui de très loin domine ».

- la messagerie est un atout pour le travail collaboratif. Les limites se trouvent dans l'excès de sollicitation qui fatigue, et dans la capacité de lecture face à l'accroissement de la charge de travail¹⁶⁵ ;

« J'ai beau accélérer ma capacité d'accès au numérique, mais au bout d'un moment, on aura même plus le temps de lire les circulaires... ». « Non, la difficulté est que l'on reçoit de plus en plus de messages, donc il faut trier, et ça coûte ».

« La plus-value de la messagerie est évidente, mais l'administration centrale continue de profiter de notre capacité de réaction, pour nous en demander toujours plus, au bout d'un moment ça ne marchera plus, et on est déjà limite tous, franchement tous, enfin il y en a marre de bosser tous les week-ends, pour lire tous les mails qui sont tombés, il y en a marre ».

« Tout le monde le dit, il faudrait ne pas pousser trop loin le bouchon et ralentir un peu ».

¹⁶³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 422.

¹⁶⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 625.

¹⁶⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 380, 384. Préfet 8, ligne 759.

- la gestion du courrier électronique oblige une vigilance qui ne peut être assurée de manière permanente par le préfet, faute de temps, ou tout simplement par le fait que le préfet n'est pas à tout instant en face à un écran¹⁶⁶.

« Bon je ne suis pas non plus accro à ma messagerie je ne suis pas secrétaire général, ou un élu ».

- les troubles de la vision face à l'écran, peuvent être également une limitation. Cette sollicitation permanente nuit aussi fortement à la liberté et à la capacité de réflexion, elle peut être perçue comme une aliénation¹⁶⁷. Une capacité à décrocher est nécessaire et à maîtriser¹⁶⁸.

« Donc, ça peut être une contrainte, en même temps, quand j'ai envie de décrocher, j'ai suffisamment de force de caractère pour dire fini, je ne regarde pas,...) ».

Apprendre

La transition numérique pose un problème de connaissances et de compréhension lorsqu'elle dépasse les logiques d'informatisation des services, ou de la dématérialisation du service à l'utilisateur¹⁶⁹ :

- *l'open Data, l'ouverture des données publiques est reconnue comme mal maîtrisée dans sa définition, et intéresse peu¹⁷⁰.*

« Il est clair que le Big Data personne ne sais ce que c'est déjà et quand le CHEMI fais une formation Big Data il n'y avait pas beaucoup de préfet, treize personnes en fait ».

- le Big Data est perçu localement comme une vision technocratique du territoire qui ne correspond pas aux préoccupations locales¹⁷¹. Pour l'administration, le

¹⁶⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 704.

¹⁶⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 425, 420, 418, 470.

¹⁶⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 271.

¹⁶⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 593.

¹⁷⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 819.

¹⁷¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 293.

sujet est déjà ancien¹⁷², l'administration doit être prudente dans la mise à disposition des données qu'elle détient, elle doit agir avec discernement¹⁷³, ne pas se subordonner au virtuel¹⁷⁴.

- la consultation publique en ligne ne convainc pas sur le plan de la représentativité¹⁷⁵. Il y a confusion entre représentation légitime et sondage ;
- le concept de ville intelligente est trop novateur et récent pour qu'il soit devenu un sujet de conversation au niveau local¹⁷⁶.
- l'inutilité de la propagande électorale "papier"¹⁷⁷ est difficile à faire comprendre.

Le préfet pense que le changement générationnel gommara naturellement les réticences à s'engager sur le sujet du numérique, par manque de maîtrise du sujet.

« Par-ce-que c'est vrai que ce n'est pas si simple que ça de se lancer sur la conversation quand on ne maîtrise pas les tenants et les aboutissants, tout en sachant que le préfet assume ».

Il faut être en capacité d'aborder l'outil pour son utilité¹⁷⁸. La numérisation comme l'informatique auparavant, doit mériter de la réflexion.

« Je me suis aperçu que l'informatique pouvait imposer une réflexion, qu'on a oublié que c'est un outil, et il faut s'en méfier. C'est-à-dire, que la conception d'un logiciel doit vraiment être réfléchi pour être un outil au service du ministère en interne. »

Engagement cognitif : L'apprentissage des objets et dispositifs numériques s'est fait sans contrainte déclarée, essentiellement selon une approche autodidacte, en réponse à la stimulation occasionnée par un environnement enrichi de la

¹⁷² Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 500.

¹⁷³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 603, 605.

¹⁷⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 600.

¹⁷⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 832, 835, 836.

¹⁷⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 488. Préfet 3, ligne 313

¹⁷⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 831.

¹⁷⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 809, 793.

technologie. Sur le plan cognitif, la conséquence est une accélération du travail, et une augmentation de la vigilance pour la gestion du dispositif, le tout sous-tendu à l'acquisition de connaissances nouvelles. La portée du changement (consultation publique, ville intelligente, dématérialisation de la propagande électorale, Big Data) invite à la prudence et au discernement.

Figure 25 : ventilation des d'énoncés relevant de la qualification d'un engagement affectif, selon les 7 domaines d'activités (et les 57 thèmes) et les différents préfets

Engagement affectif	Préfet 2	Préfet 3	Préfet 4	Préfet 5	Préfet 6	Préfet 7	Préfet 8	Total
Communication numérique	12			1			1	14
Le téléphone portable	5						1	6
L'envahissement, l'accélération, l'addiction				1				1
Les réseaux sociaux	5							5
Les réseaux sociaux professionnels	2							2
La messagerie	1		1	1				3
Le courrier				1				1
Management numérique			1					1
Organisation du travail, gestion du temps	1							1
La représentation de l'Etat	6		1				1	8
Cohésion sociale	3							3
La crise	1							1
La hiérarchie							1	1
La parole publique, la participation citoyenne	1							1
L'autorité publique	1							1
Les médias, les médias numériques			1					1
Open Data	4				2			6
Compétences numériques	2							2
La parole publique, la participation citoyenne					2			2
Ouverture des données publiques	1							1
Portée professionnelle	1							1
Transition numérique des services de l'Etat				1			2	3
Le rôle du préfet				1			2	3
Transition numérique du territoire	8			3				11
inégalité de traitement				1				1
La parole publique, la participation citoyenne	1							1
Le rôle du préfet	1							1
Ouverture des données publiques	1							1
Peu d'attentes exprimées au niveau local	5							5
Remplacement de l'Homme par la machine				2				2
Archivage, classement, documentation, écriture				1			1	2
Archivage et classement							1	1
Le rôle du préfet				1				1
Total général	31		2	7	2		5	47

Figure 26 : ventilation des d'énoncés relevant de la qualification d'un engagement social, selon les 7 domaines d'activités (et les 57 thèmes) et les différents préfets

Engagement Social	Préfet 2	Préfet 3	Préfet 4	Préfet 6	Préfet 7	Préfet 8	Total	Nb préfets
Communication numérique	3	1		2	1	3	10	10
Les réseaux sociaux	1	1				1	3	3
Le rôle du préfet				2		1	3	3
Les réseaux sociaux professionnels	2						2	2
Le travail collaboratif						1	1	1
L'envahissement, l'accélération, l'addiction					1		1	1
La représentation de l'Etat	5		1				6	6
L'autorité publique	3						3	3
La crise	2						2	2
Réunions et entretiens			1				1	1
La messagerie	1	1	1				3	3
Les contraintes	1						1	1
Périmètre d'échange		1					1	1
Management numérique			1				1	1
Transition numérique des services	2	1					3	3
Le rôle du préfet	2	1					3	3
Transition numérique du territoire	1						1	1
Peu d'attentes au niveau local	1						1	1
Total général	12	3	2	2	1	3	23	23

Figure 27 : ventilation des d'énoncés relevant de la qualification d'un engagement social, selon les 7 domaines d'activités (et les 57 thèmes) et les différents préfets

QA E : Cognitif	Préfet 2	Préfet 3	Préfet 4	Préfet 5	Préfet 6	Préfet 7	Préfet 8	Nb énoncés
Communication numérique	1	3	3	3	3	3	4	20
L'envahissement, l'accélération, l'addiction		2	2	3				7
Les réseaux sociaux professionnels	1						2	3
La visioconférence		1					1	2
Compétences numériques			1			1		2
Sécurité et surveillance, piratage							1	1
La tablette					1			1
Organisation du travail, gestion du temps						1		1
Les réseaux sociaux					1			1
Le rôle du préfet					1			1
Le téléphone portable						1		1
La messagerie			2	2		1	4	9
Organisation du travail, gestion du temps							3	3
Les contraintes				2			1	3
Les avantages			2					2
Numérisation des écrits						1		1
La représentation de l'Etat					2		3	5
La parole publique, la participation							3	3
Subordination au virtuel					2			2
Transition numérique des services de l'Etat					2		2	4
Le rôle du préfet					2		1	3
Compétences numériques							1	1
Transition numérique du territoire		1		1			1	3
La propagande électorale							1	1
Transition numérique de la ville et des		1						1
La ville intelligente				1				1
Open Data		1		1			1	3
Ouverture des données publiques		1		1				2
Compétences numériques							1	1
Archivage, classement, documentation,							1	1
L'impression "papiers"							1	1
Nb énoncés	1	5	5	7	7	4	16	45

Conditions ou contexte d'usage des objets numériques

Un énoncé retenu comme exprimant les conditions d'usage d'un objet relate comment celui-ci est utilisé en tant qu'instrument au service de la personne. Sont ainsi présentés les modalités d'utilisation ou de son appropriation, les ressources nécessaires à son utilisation.

Dans le cas d'un contexte d'usage, il est question d'une description des facteurs situationnels influençant l'utilisation et les possibilités d'utilisation de l'objet ou du système. Il est question d'espace, de durée, de fréquence, la lumière (facteurs environnementaux), de stress, de responsabilité formelle (facteurs organisationnels), ou de fiabilité, et d'accessibilité par exemple (facteurs techniques).

Figure 28: ventilation des énoncés relevant de la qualification des conditions ou contexte d'usage, selon les 7 domaines d'activités

Domaines d'activités	QA U : Condition	QA U : Contexte	Nb énoncés
Communication numérique	23	46	69
La messagerie	24	26	50
Transition numérique du territoire	4	18	22
La représentation de l'Etat	3	17	20
Transition numérique des services de l'Etat	6	13	19
Open data	2	16	18
Archivage, classement, documentation, écriture	11	5	16
Nb énoncés	73	141	214

C'est autour de ces 2 axes que l'observation se poursuit à des fins d'appréciation des conditions ou contexte d'usage de « L'OBJET NUMERIQUE » dans les activités du préfet, et à l'évidence, c'est sur le contexte que les informations sont les plus nombreuses, quel que soit le domaine d'activités.

Contexte d'usage

Six facteurs situationnels ont été identifiés comme influençant les usages du préfet. Trois facteurs techniques concernent la disponibilité de l'équipement numérique, les conditions de sécurité et les infrastructures, et la dimension incontournable de la messagerie. Deux autres facteurs, organisationnels cette fois-ci, sont liés à la responsabilité dans la transition numérique des services, et à la modification des règles du jeu de la communication publique due aux réseaux sociaux. Enfin, le sixième est un facteur environnemental et lié au flou correspondant au thème de l'ouverture des données publiques.

Un contexte favorable par l'équipement mis à disposition et qui oblige

C'est d'abord dans le rapport aux outils et dispositifs numériques que, sont identifiées des informations relatives au contexte au sein duquel ils interviennent dans les activités du préfet (messagerie, téléphone, tablette, équipement numérique, archivage, classement documentation).

Le préfet est aujourd'hui placé dans un environnement professionnel au sein duquel tous les outils numériques du marché sont à disposition¹⁷⁹.

« Euh alors, aujourd'hui tous les préfets sont équipés; nous avons un ordinateur, un téléphone, de plus en plus de salles équipées pour faire de la visioconférence ».

L'appareillage numérique relève du commun¹⁸⁰, *« le téléphone portable et l'ordinateur font partie de l'équipement ».*

Cet équipement technologique contribue à créer un contexte général d'accélération des activités, ce qui est vécu comme une contrainte¹⁸¹,

« Voilà, cette accélération si vous voulez est une contrainte supplémentaire. »

Le développement du numérique oblige l'utilisation des services numérique¹⁸², y compris dans les relations avec les élus¹⁸³.

« Oui, vous avez des élus qui envoient rarement des mails, mais ils vous envoient des SMS, chacun a sa façon de faire, oui pour moi, il n'y a pas de différence, le mail c'est vraiment pour moi comme un coup de fil ».

Cette transformation n'est pas récente, elle date des années 2005, et dès le début le préfet a ressenti cette évolution dans l'accélération des échanges d'écriture¹⁸⁴.

¹⁷⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 686.

¹⁸⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 1.

¹⁸¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 421.

¹⁸² Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 212.

¹⁸³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 276.

¹⁸⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 426.

« Quand j'étais au XXX, j'ai subi cette brusque accélération avec la messagerie. Je me souviens quand j'étais secrétaire général des XXX, c'était dans les années XXX, cette brusque accélération je l'ai ressenti à ce moment-là. »

L'appareillage numérique est perçu comme gain d'efficacité tangible car il participe au développement d'un environnement favorable à l'échange d'information, et ce qui améliore la réactivité¹⁸⁵.

« C'est à dire que évidemment, plus d'information c'est être plus réactif, ça permet d'aller plus vite dans certaines circonstances ça c'est vrai ».

A défaut, sur le plan de l'exercice de ses activités, le transfert important de l'information sur les systèmes numériques crée l'inconvénient de la soumission à la panne¹⁸⁶.

« La majorité de mes informations est numérique, si mon ordinateur ou ma tablette tombe en rade, je n'ai plus rien. Donc, quelque fois je me dis que c'est dangereux, mais c'est vraiment entré dans ma vie comme tout le monde ».

Aux risques technologiques de défaillance, le préfet présente également sur le plan négatif le désagrément que l'appareillage numérique occasionne sur le plan collectif. Il est un facteur favorable aux échanges parallèles et simultanés, et aussi récréatifs¹⁸⁷ en assemblée

« Il m'est arrivé, ..., le président et le député s'envoyaient des vannes par twitts interposés, ils étaient à un mètre cinquante l'un de l'autre ».

Des usages numériques freinés un contexte sécuritaire

Les dispositifs de sécurité imposés au sein du ministère de l'intérieur, créent des contraintes pour l'accès aux services, notamment lors de l'usage d'un outillage

¹⁸⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 419.

¹⁸⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 259.

¹⁸⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 39, 40.

personnel. Cette situation est difficilement compréhensible par le préfet¹⁸⁸,

« Pour moi l'intérêt de l'XXX c'était la rapidité, et les tablettes n'en sont pas capables. Avec un téléphone XXX on est assez tranquilles finalement, il y a pas trop de mot de passe ça va bien, mais la tablette XXX, là c'est plus pareil, pourtant c'est quand même le même logiciel XXX, tout ça c'est le même système, mais je ne comprends pas pourquoi l'XXX est accepté sur les téléphones et pourquoi il est verrouillé sur les tablettes ».

Cette situation rend par exemple le blog du corps préfectoral inutilisable avec un smartphone¹⁸⁹.

« ORION bloque un certain nombre de choses. Sur mon téléphone, je ne peux pas voir, malgré que l'on m'ait installé toute une série de logiciels, les vidéos sur le blog du corps préfectoral. On a des limitations d'utilisation mais qui sont liés à nos process de sécurité ».

Il lui semble aberrant qu'il ne soit pas autorisé à utiliser les outils les plus performants du marché sur le plan ergonomique, alors que dans la vie privée ceux-ci sont largement plébiscités¹⁹⁰.

« Ça donne plus envie quoi ».

Ils apportent un confort d'utilisation notamment pour la réception et la lecture des dépêches numériques des journaux locaux, nationaux et internationaux¹⁹¹.

« Et sinon je regarde beaucoup les dépêches sur mon téléphone, alors pas un téléphone du ministère de l'intérieur, parce qu'il est verrouillé de partout donc j'ai un XXX perso, et donc je vais sur ce truc ». « J'ai Le Monde, j'ai Le Figaro, j'ai The Huffington post vous voyez, ..., j'ai l'actualité qui tombe, alors pas de partout, mais Le Monde et le Figaro me balancent, et la presse locale, me balancent des petits

¹⁸⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 619.

¹⁸⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 251.

¹⁹⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 698. Préfet 6, ligne 618

¹⁹¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 552, 553.

trucs, ces petites choses, des petites dépêches apparaissent sur mon téléphone en temps réel ».

Il est indéniable que le contexte technologique au sein des préfectures crée une situation favorable aux usages. Récemment par exemple, elles ont été équipées par l'administration centrale d'une tablette normalisée, offerte pour publier des informations sur les réseaux sociaux en conformité aux règles de sécurité du ministère de l'intérieur. Le développement de l'équipement en visioconférence au sein des préfectures est aussi généralisé¹⁹², mais son usage nécessite cependant des infrastructures appropriées pas toujours disponibles¹⁹³.

« Je ne dis pas que tout marche bien. Pour que les services se mettent au numérique, il faut que les infrastructures et les bandes passantes soient plus importantes, mais pour la Visio, non moi je n'ai peu de problèmes... »

Sur le plan de la sécurité, le préfet semble évoluer dans un contexte où les consignes d'usage des outils numériques sont floues¹⁹⁴.

« Je ne sais pas, depuis quand ce n'est pas autorisé ».

Un préfet, s'il le souhaite, peut prendre l'initiative de s'organiser une poste de travail hors système interne, dans le cloud, afin de s'émanciper des contraintes de sécurité¹⁹⁵.

« Bon, depuis, moi je me suis fait mettre un poste autonome par-ce-que pour des raisons de sécurité, on passe son temps à rentrer son mot de passe, donc c'est d'une lourdeur incroyable, et, en plus, si on interrompt un travail avec ce système, les données sont perdues, et il faut tout recommencer alors non enfin bref ».

¹⁹² Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 771.

¹⁹³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 359.

¹⁹⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 697.

¹⁹⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 710.

Un contexte de travail où la messagerie s'impose

Les énoncés extraits des propos tenus par les préfets classés sous le domaine d'activité de la messagerie, représentent à eux seuls 19,4% du total des énoncés recueillis. Sur ces 161 énoncés, 50 correspondent à une qualification de son contexte d'usage, soit un peu moins du tiers.

Il est donc manifeste que la messagerie est le dispositif numérique qui semble avoir modifié le plus en profondeur le contexte de travail des préfets.

L'usage de la messagerie relève d'une pratique qui s'est développée il y a déjà 20 ans, avec l'enthousiasme de s'inscrire dans une démarche innovante¹⁹⁶.

« Alors la messagerie, elle a évolué, on a vu les premières messageries arriver en quatre-vingt-dix-huit, j'étais dans les XXX, on échangeait avec le préfet, on était tout content de s'envoyer des messages, on était l'une des premières préfectures à XXX à être équipé ».

Le temps est fini où il était d'usage pour certains préfets de dicter leurs mails à leurs secrétaires¹⁹⁷.

« Par-ce-que j'ai connu des préfets qui dictaient leurs mails à leur secrétaire et qui faisaient imprimer leurs mails, ce n'est pas si vieux que ça ».

L'analyse permet de déterminer 4 facteurs principaux ayant influencé ce contexte dans lequel l'usage de la messagerie est devenu indispensable :

- la messagerie a supplanté le courrier matériel¹⁹⁸ et a transformé le rapport à la lecture et l'écriture ;

« La messagerie au cours des vingt dernières années a considérablement évolué, d'abord en masse, je n'ai quasiment plus de courrier... ». « Il y a eu un phénomène d'éviction du courrier papier ». « J'ai connu les préfectures à l'époque où les pochettes de courrier étaient énormes euh, maintenant, il n'y en a plus beaucoup du

¹⁹⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 554.

¹⁹⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 687.

¹⁹⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 5

courrier enfin papier... ».

- elle offre des capacités accrues pour l'exercice de la continuité de l'action, la permanence, ce qui induit sur la charge et l'allongement du temps de travail¹⁹⁹. Elle a donc modifié l'organisation du travail, et la gestion du temps.

« Donc moi, oui, ça (le courrier électronique) me demande beaucoup de temps mais, au fond, quand tu es préfet maintenant, tout le monde te le dira, tu ne t'arrêtes pas... »

La messagerie est donc devenue le principal vecteur de l'information du préfet, par éviction du courrier papier²⁰⁰, voire également du contact direct²⁰¹.

« La messagerie tend aussi à évincer le contact direct, notamment le contact téléphonique en direct ».

Le mail envahit le temps de travail²⁰².

« La messagerie occupe tout l'espace ».

Ce mode d'échange a complètement supplanté le courrier « papier », le courrier n'est plus imprimé, ce n'est plus une lettre mais un message. En termes de formalisme et d'archivage, les traces de la décision disparaissent²⁰³.

« Tout se fait par messagerie, le courrier parfois n'est même plus imprimé, ou alors ce n'est pas un courrier, c'est un message, et donc la décision est prise et le message disparaît ».

Sur le plan de l'organisation, le ministère de l'intérieur met à disposition du préfet, 2 messageries, l'une dite boîte fonctionnelle, la deuxième dite personnelle, le nom et le prénom du préfet sont associés au nom du département²⁰⁴. La boîte

¹⁹⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 348.

²⁰⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 3, 4. Préfet 6, ligne 555. Préfet 4, ligne 375.

²⁰¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 7.

²⁰² Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 6.

²⁰³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 543.

²⁰⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 423.

fonctionnelle du préfet est principalement utilisée par les différents départements ministériels pour la diffusion des circulaires²⁰⁵. La seconde, le préfet l'utilise à sa convenance, et selon son réseau d'interlocuteurs. En général, le préfet dispose également d'une boîte mail privée. Le contexte ministériel de sécurité impose²⁰⁶ une séparation entre les usages numériques professionnels et privés, ce qui est peut être jugé comme aberrant²⁰⁷, puisque le matériel le permet²⁰⁸.

« Non, et puis moi je suis très critique à l'égard des instructions du ministère de l'intérieur, qui veulent que nous ayons, si vous voulez, une séparation totale entre nos mails personnels et mails professionnels, c'est comme si on exigeait d'un préfet une séparation totale entre sa vie privé et sa vie, c'est totalement impossible ».

Les principaux avantages de la messagerie déclarés sont le confort du travail à l'écran, et la réduction des délais de transmission²⁰⁹. Un de ses inconvénients est la difficulté de maîtriser la confidentialité²¹⁰ des échanges.

« Oui, Il est vrai qu'un mail cela se rebascule aisément, mais c'est un bon outil de travail ».

L'activité est cependant perturbée par la permanence, le volume et la diversité des flux d'information²¹¹.

« Néanmoins, il n'y a plus aucun temps mort, et toute l'information arrive, pas nécessairement filtrée ».

Il peut y avoir notamment exagération de la part de l'administration centrale²¹² :

« Le risque, il est plus sur l'usage excessif d'un mail avec des copies à tous enfin

²⁰⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 655.

²⁰⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 702.

²⁰⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 463.

²⁰⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 560.

²⁰⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 560. Préfet 6, ligne 556.

²¹⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 269.

²¹¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 15.

²¹² Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 386.

voilà, et sur la centrale qui en profite pour augmenter son niveau d'exigence et de circulaires ».

En effet, la messagerie facilite l'envoi des demandes d'information, et le préfet ne sait pas ne pas y répondre, s'il en est destinataire, ou sans qu'il en soit au courant si les services déconcentrés ont été sollicités directement²¹³.

« Et ça (le contournement de la ligne hiérarchique), on l'observe avec les administrations centrales qui considèrent qu'elles ont leur réseau et qui s'adressent directement à leur correspondant local en s'affranchissant joyeusement de la hiérarchie ».

Sous un autre angle, pour le préfet, la messagerie présente le défaut que l'émetteur peut se dégager trop facilement de ses responsabilités en considérant qu'il a terminé sa tâche, en ayant envoyé son message²¹⁴.

« Alors, moi ça y est, j'ai retourné mon message, maintenant cela ne relève plus de moi, Mr. Le préfet. C'est moins valable quand je correspond avec le secrétaire général, alors là c'est très courant, je vais dans mes messages, mais je ne suis pas responsable, donc il faut quand même faire attention ».

Les pratiques des objets et systèmes numériques ne sont pas les mêmes en administration territoriale et en administration centrale. En administration centrale, les échanges se font essentiellement par messagerie²¹⁵,

« C'est à dire que, moi, alors bon, j'ai fait de l'administration centrale, donc c'est vrai que pendant cinq ans effectivement, on ne fonctionne que comme ça quoi, ce n'est que la messagerie en administration centrale ».

Sur son bassin de vie, en administration territoriale, l'usage des SMS est acquis pour le préfet, et avec certains élus, il n'y a pas d'heure pour communiquer avec ce

²¹³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 716.

²¹⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 725.

²¹⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 568.

moyen. « *En 4 à 5 phrases* », l'essentiel est communiqué²¹⁶.

Dans un environnement encore très hiérarchisé comme les préfectures, la messagerie, par la possibilité de s'affranchir de la ligne hiérarchique, peut être un facteur de gêne dans la gestion des équipes²¹⁷.

« Ceci dit, la messagerie permet de s'affranchir de la hiérarchie, donc il y a, enfin si les personnes dans la hiérarchie ne sont pas mis en copie, cela peut être gênant ».

²¹⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 516, 517, 567, 569, 570.

²¹⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 715.

Les règles du jeu de la représentation modifiées par les réseaux sociaux.

Le préfet perçoit les réseaux sociaux comme incompatibles avec les modes de communication institutionnels. Dans ce contexte, le représentant de l'Etat est en situation de faiblesse. Il se trouve dans la situation impossible d'expliquer une décision administrative en 2 lignes, mais l'enjeu autour du numérique est tel, qu'il est vain de s'y opposer²¹⁸.

« Donc, on est en grande difficulté, je trouve que l'on est en grande difficulté, et expliquer en 2 lignes un raisonnement juridique même un peu basique, c'est impossible ».

« Les enjeux en termes de cohésion de la société, les enjeux en termes de relations humaines plus généralement, sont tels que, à un moment donné, il faut, non pas s'opposer, c'est parti, il faut monter dans le train ». « Les réseaux sociaux c'est le règne de la provocation, de la simplification, de la démagogie en fait, face à la règle ».

Les réseaux sociaux constituent aujourd'hui une réelle force de diffusion de l'information, l'information exceptionnelle et les provocations dominant le débat. Les réseaux sociaux mobilisent l'attention de manière obsessionnelle, favorisent le développement des théories complotistes, l'outil créé un contexte où le vrai et le faux sont brouillés²¹⁹.

« Ces moyens favorisent les expressions totalitaires parce qu'elles ne sont pas censurées, contrôlées, et contredites, au moment où elles se réalisent, cela facilite l'information exceptionnelle, l'expression de provocations,

« D'ailleurs c'est aussi un peu une conséquence de l'explosion du système de communication aujourd'hui des réseaux sociaux qui fait que finalement on est assez rapidement obsédé par 2 ou 3 sujets du moment qui occupe mon espace. »

« Quand vous avez un sondage qui dit que 20 à 30 % des gamins qui sont dans les écoles sont persuadés que le monde est gouvernés par les illuminatis, c'est

²¹⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 108, 109, 110, 207.

²¹⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 129, 131, 190, 137.

terrifiant ».

Cette communication externe s'inscrit dans un contexte sociétal plus large au sein duquel de nombreuses transformations s'opèrent en parallèle. Il est donc question de représentation de l'Etat au sein d'un nouvel espace politico administratif qui se recompose par la naissance de structures parallèles, variées, et pour certaines encore liées à la puissance publique ou encore à un territoire physique²²⁰.

« Voilà, pour moi, si vous voulez, tout ce à quoi on assiste aujourd'hui, c'est la naissance de ces univers parallèles, de dimension plus ou moins vaste avec des éléments fédérateurs, de structures très très variées. Il y a des espaces économiques, il y a des espaces politico administratifs qui restent encore liés à la puissance publique, rattachée à un territoire physique, ça s'interroge aussi avec l'Europe ».

Il y a constat d'une disjonction entre le monde économique et les « *limites administratives de l'Etat* », entre la notion de territoire et d'Etat, ce qui place en situation d'interrogation, car l'acteur public est impuissant²²¹.

« Le monde économique aussi est très largement sorti des limites administratives d'un Etat ».

Le bouleversement est beaucoup plus profond qu'on l'imagine, le monde devient de moins en moins perceptible, la cohérence de la société se disloque, le monde se fragmente, les circulations sont mondialisées²²².

« Oui, le bouleversement est profond ». « L'impuissance de l'Etat est aujourd'hui tragique ». « On est aujourd'hui dans un monde qui se dissocie, qui se fragmente, alors qu'autrefois on avait comme les poupées russes qui s'empilaient, il y avait la commune, le canton, le département, l'Etat ».

« Aujourd'hui, on a des systèmes d'information qui sont complètement mondialisés,

²²⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne230.

²²¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne222, 223.

²²² Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne234, 231, 235, 237, 85, 220, 221.

on a des facilités de circulation dans l'espace Schengen qui sont totales ». « On voit bien aujourd'hui que la notion de territoire par exemple n'a plus du tout la même signification ».

Les modalités avec lesquelles s'exprime au niveau local la représentation de l'Etat s'en voient recomposée. Pour le préfet, « *quand vous mettez tout ça, vous trouvez que la communication publique est manifestement en crise* »²²³.

- la communication au sens large révèle un discours de rejet de l'autorité d'un système que l'on pensait robuste, l'Etat. Le phénomène n'est pas nouveau.
- la communication numérique complique la communication de l'Etat ;
- la « *peoplisation* » de la communication des hommes politiques a porté atteinte à la crédibilité de l'Homme public ;
- la surexposition médiatique a banalisé la parole publique, l'autorité sacrifiée à la proximité ;
- le numérique trouble les identités.

²²³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 91.

Un flou sur le thème de l'ouverture des données publiques

Pour le préfet, le Big data est une « *nébuleuse* » que seuls, sans doute, « *les spécialistes arrivent à discerner le sens de tout cela* »²²⁴. Le sujet de l'ouverture et de l'utilisation des données n'est pas au registre des préoccupations locales, il n'entre pas dans la sphère des sujets de conversation entre le préfet et les élus²²⁵.

« On entend parler du big DATA, on lit des articles sur le sujet, qui paraissent çà et là, on en parle à travers des projets qui peuvent paraître çà et là chez un certain nombre d'interlocuteurs ou d'opérateurs locaux, mais cela n'alimente pas nos conversations quotidiennes ».

« Les problématiques que vous soulevez pour l'administration centrale, vous n'imaginez même pas ce que c'est au niveau du territoire ».

Dans le contexte ambiant, le préfet déclare ignorer le travail ministériel sur la problématique des données, et les obligations en matière de publication²²⁶.

« S'agissant de fichiers ou de dossiers classés, la protection de l'environnement ou autres, là, je n'ai pas connaissance, s'agissant du grand public, de projet qui consisterait à ouvrir les formes de consultations sur les banques de données que nous détenons ».

« Il est clair qu'avec la masse des plans d'occupation des sols en cours de conversion en PLU, les bases de données peuvent être extrêmement intéressantes pour les élus, pour les urbanistes, pour les architectes, pour les entreprises, et c'est peut-être une base qu'un jour on pourrait imaginer ouvrir au public de façon départementale, .. ».

Il est à signaler cependant que dans le domaine de l'environnement notamment, de nombreux rapports d'enquêtes sont déjà mis à disposition du grand public²²⁷.

« Sur l'organisation des services l'État, bien sûr, ça change la donne, je vois même

²²⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 214.

²²⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 193. Préfet 3, ligne 291.

²²⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 671, 672, 673.

²²⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 528.

qu'on met en ligne les rapports d'enquêtes, tout est en ligne maintenant, les compte-rendu des CODERST, je ne sais pas si vous voyez ce que c'est qu'un CODERST, c'est l'ancien comité départemental d'hygiène, c'est là où on autorise, les voilà, tout est maintenant en ligne, c'est à la demande du ministère de l'environnement, donc tous les usagers, tout le monde a tout en ligne, tout est totalement transparent ».

L'administration détient des informations qui restent sans doute à valoriser, mais le besoin en la matière exprimé localement est faible²²⁸.

« Oui, les données elles n'existent que dans les administrations, donc si on en a besoin on les aura, ensuite c'est vivant donc il faut aussi que les données soient actualisées, enfin on a des choses, mais il n'y a pas besoin d'énormément de choses dans la transmission ».

Le travail avec les données, dans le sens de mieux comprendre un problème, et d'adapter une politique publique ou décider une politique publique, est une nouvelle façon de travailler à inventer au niveau local²²⁹.

« Néanmoins, pour moi, c'est une nouvelle façon de travailler ».

²²⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 757.

²²⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 294.

Transition numérique, un contexte peu favorable à l'initiative locale

Manifestement le contexte dans lequel l'initiative dans le domaine du numérique est portée au ministère de l'intérieur, n'est pas favorable au local. L'initiative locale est présentée d'ailleurs comme un combat perdu d'avance contre les administrations centrales²³⁰.

« Ce sont beaucoup d'instructions qui viennent des niveaux sommitaux, des ministères, et qui sont ensuite déclinées par les services déconcentrés, sur la logique des tuyaux d'orgue ».

« On est sur une gouvernance qui est quand même très centralisée, sur tous ces sujets SIC ». « C'est la lutte contre les tuyaux d'orgue ».

Le préfet est impliqué dans les réformes après coup, et en cas de problème²³¹.

« Il y a certaines choses qui nous échappent, toutes ces applications nationales c'est normal... ». « En revanche, quand ça à commencer à tanguer sérieusement alors là, les préfets étaient inclus ».

Il n'est pas rare que les préfets de région ne soient pas au courant des projets portés sur le territoire par les administrations centrales²³², c'est comme cela que ça marche, ce qui semble convenir au préfet.

L'investissement dans le numérique n'est pas ressenti comme une attente prioritaire vis-à-vis des préfets, de toute manière, le contexte général de limitation des moyens obèrent une capacité d'action²³³.

« Encore une fois, l'Etat aujourd'hui, est tout de même attaqué de toute part, et comme nos effectifs et nos moyens d'actions et nos domaines de compétences ont été sérieusement rognés, on est un peu au four et au moulin, sur les compétences qui nous restent, avec les moyens que l'on a, en fonction des priorités du moment,

²³⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 662. Préfet 2, ligne 147, 156.

²³¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 797, 718.

²³² Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 823.

²³³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 189, 188.

et les priorités du moment ne sont le numérique ».

« Les priorités et les urgences sont dans l'économie, dans la réforme territoriale, elles sont dans le plan de charge infernal que nous donne le gouvernement, dans la lutte antiterroriste bien sûr, et cela monopolise le débat ».

Cependant, le manque de temps et de compétences est évoqué pour justifier un manque d'implication²³⁴, peu contré par l'implication des services informatiques départementaux dépassés, et sans initiative²³⁵.

« On n'a pas encore l'habitude de gérer, d'accueillir comme ça avec une présentation de cette technique informatique et ces outils ». « Moi je pense que ça nous échappe largement, par-ce-que au niveau de la synchronisation on ne sait pas trop ».

Sur le plan serviciel, au sein des préfetures, l'ensemble des activités de contrôle a vocation à être automatisé²³⁶, le préfet en a conscience.

« mais le contrôle de la fraude documentaire ça repose largement la dessus (technologie numérique), le développement des crises aussi, il y a de plus en plus de situations de crise, on m'as envoyé ça ce matin la carte de Google machin, la cartographie, qu'est-ce-que l'on pourrait ajouter, le contrôle de la légalité, le contrôle budgétaire peut-être pas encore, quoique compte tenu du détail, on utilise l'informatique, le contrôle de légalité peut être moins, j'oublie toujours la quatrième formalité, la coordination interministérielle ».

²³⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 389.

²³⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 824, 711, 712.

²³⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 502, 503.

Une couverture numérique du territoire partielle

Dans son bassin de vie, sa circonscription administrative, la transition numérique nécessite un investissement en infrastructures pour couvrir le territoire, inscrit dans un programme départemental onéreux et à long terme²³⁷.

La responsabilité de l'installation des infrastructures numériques relève des collectivités locales, ce qui a, sans assignation de la part de l'Etat, créé des disparités dans l'aménagement²³⁸.

Dans le département, on a une partie, on va dire hyper rurale et une partie urbaine, donc je veux dire qu'une partie du département se comporte comme une ville normale, et puis j'ai le reste du département qui est dans les choux si je puis dire ».

« Euh bien, tu sais ici, la fracture numérique est un fait, il y a pas internet ».

« Et puis l'État n'as pas voulu assigner les collectivités locales. On a des départements où par exemple, le conseil départemental a décidé de créer un réseau de fibre optique, ce n'est pas l'État, alors après on peut aider, mettre des sous enfin bon. Donc, on va avoir, me semble-t-il, selon les régions et les départements, des pratiques différentes voilà ».

Les thèmes de la couverture numérique et téléphonique sont des sujets récurrents pour le préfet²³⁹, notamment sur les zones rurales, en dehors du monde numérique. Les entreprises ont du mal à y pénétrer, et la fracture numérique est un phénomène supplémentaire à l'enclavement ferroviaire et routier²⁴⁰,

« Le problème ici est celui de l'enclavement numérique ». « Il y a des facteurs d'enclavement très fort, notamment routier et ferroviaire et maintenant numérique qui ternissent l'avenir des départements, enfin si tu n'as pas la connexion internet, cela bloque le développement économique ». « Les campagnes sont à l'extérieur du monde, les entreprises ont du mal, donc on doit communiquer par l'intermédiaire

²³⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 307.

²³⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 825. Préfet 4, ligne 397. Préfet 6, ligne 506

²³⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 821.

²⁴⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 398, 399, 400.

de l'Etat ».

Le contexte est peu favorable pour attirer des emplois de cadres²⁴¹.

Le préfet explique la situation en partie par le fait que les grands opérateurs ont couvert, sur le plan numérique, les zones rentables, puis, pour les autres qui le sont moins, un syndicat a été constitué et chargé d'installer le réseau manquant, le terme du programme est prévu pour 2022²⁴².

« et puis il y a tout le reste, pris en charge par un syndicat, qui regroupe l'ancienne région XXX, 3 départements, et puis les EPCI donc tout le monde a des rapports et c'est XXXX qui est censé se substituer à Orange et d'installer le réseau fibre optique sur l'ensemble du territoire »

« Voilà, la fin c'est 2022 y compris avec Orange par-ce-que sous savez qu'ils se sont répartis le territoire entre les grands opérateurs donc Orange a une zone rentable si je puis dire » ;

La couverture en téléphone n'étant pas assurée sur l'ensemble des communes²⁴³, le sujet de la ville intelligente reste secondaire²⁴⁴.

« Nous n'avons déjà pas la couverture en téléphone mobile partout puisqu'il y a des grands massifs boisés, on a 6 communes, ce n'est pas beaucoup, mais, bon. »

« Alors la ville intelligente oui mais, il faudrait déjà que le cerveau soit connecté avant de commencer à le faire fonctionner ».

Cependant, l'innovation numérique émerge d'un peu de partout, dans le public, dans le privé²⁴⁵. L'initiative dans le domaine de la transition numérique des organisations existe de manière très localisée, notamment dans les organisations

²⁴¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 320.

²⁴² Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 596, 597.

²⁴³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 306.

²⁴⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 515, 598.

²⁴⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 171.

agricoles, mais relève d'initiatives individuelles²⁴⁶.

« Alors on peut trouver ça en des micros endroits, mais ce n'est pas le cas de la XXXX, j'ai connu ça en XXXX, des territoires qui étaient très en avance sur les sujets de la gestion de l'énergie. Ils avaient connecté plusieurs bâtiments publics à la fois pour surveiller les consommations mais aussi parce c'étaient des bâtiments qui produisaient de l'électricité. Bon, mais là c'est vraiment des micros territoires. »

« Après, vous avez des exploitations agricoles qui sont un peu gérées comme cela, on a par exemple, j'ai découvert, c'est ce qui fait le charme du métiers, un producteur de pommes qui a au bout de son verger une éolienne et une production d'air chaud et l'éolienne brasse l'air chaud pour venir contre le gel sur ses pommiers. Donc, il y a une surveillance de la température qui est corrélée avec la production de chauffage, et qui est corrélée avec l'éolienne qui fonctionne. On peut avoir par endroit du micro territoires connectés, dans le domaine agricole vous avez des machines qui se déclenchent en fonction de ce qu'ont mangé les bêtes, mais ce sont des initiatives individuelles, mais ce n'est pas un sujet que j'ai vu émergé dans aucune commune de mon département ».

Archivage et classement, recherche documentaire

Le cloud présente un contexte très favorable à la mobilité, cependant, il pose réellement un problème de confidentialité.

« J'ai bien conscience qu'entre l'IPad, le téléphone tout ça, je suis sur le « nuage d'Apple » les données elles se baladent²⁴⁷ ».

Sur le plan documentaire, le préfet intervient dans un environnement dans lequel la documentation lui est fournie. Il initie une recherche documentaire sur internet qu'à titre personnel.

« Oui, ça (la recherche documentaire) m'arrive à titre personnel quand j'ai besoin

²⁴⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 316, 317.

²⁴⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 707.

enfin voilà, dans ma position on cherche pour moi²⁴⁸ ».

²⁴⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 547.

Contexte d'usage de l'« OBJET NUMERIQUE » (synthèse)

L'équipement numérique s'est largement diffusé dans les activités administratives, et aujourd'hui sa pratique est obligée. Globalement, l'efficacité est discutable. Il y a des gains d'efficacité dans les échanges écrits notamment, mais le risque de soumission à la panne est grand, et les usages récréatifs ou parallèles en assemblées sont fréquents.

Le contexte sécuritaire du ministère de l'intérieur oblige à l'utilisation d'un certain matériel au détriment d'autres jugés plus performants dans l'utilisation. Mais les marges de manœuvre existent.

La messagerie est le dispositif qui a modifié le plus en profondeur le contexte professionnel du préfet. Elle l'a outillé, et ce, selon un processus lancé depuis plus de 20 ans déjà, avec l'enthousiasme initial que procure la nouveauté technologique.

Aujourd'hui, ce dispositif oblige le préfet à son usage, et rythme son temps. Il est devenu le principal vecteur de l'information, le principal support de son travail d'écriture et d'instruction de la décision.

Sur le plan temporel et spatial, il accélère le travail, augmente le périmètre d'interaction, et la durée des plages de travail. Il permet l'exagération dans les sollicitations, et le court-circuitage de la hiérarchie.

Les réseaux sociaux modifient profondément les règles de la communication externe et participent à la recomposition de l'espace politico administratif dont le lien au territoire physique n'est plus forcément vérifié.

Son développement contribue à la surexposition de la parole publique et trouble les identités. Le monde devient de moins en moins perceptible, et pour le représentant de l'Etat, il est difficile d'y occuper une place. Le contexte n'est pas favorable à l'expression de son autorité, c'est-à-dire faire respecter la règle ou une décision juridique.

Dans son contexte professionnel, le thème de l'ouverture des données publiques n'est pas un sujet. Il ne dispose pas de directive ou d'orientation en la

matière, et personne ne le sollicite non plus.

Cet axe de modernisation est mal appréhendé par le préfet. De nombreux actes administratifs sont déjà mis à disposition sur internet, et il reste sans doute des informations à valoriser, mais tout cela reste flou.

De surcroît, dans son bassin de vie, le travail avec les données reste une pratique à inventer.

L'environnement professionnel du préfet est composé de la préfecture et des directions départementales. L'organisation fonctionnelle et l'allocation en ressources relèvent de décisions nationales. Il en est de même pour les choix des systèmes d'information, ou les orientations de transformation dans les services. L'option de l'automatisation est prise, le préfet en assume les conséquences.

Sur son bassin de vie, la situation l'engage à rappeler les efforts à poursuivre dans la réalisation de la couverture numérique du département. L'Etat a participé, les collectivités doivent poursuivre, contexte épineux.

L'innovation émerge de çà et là, de manière isolée, mais les projets restent des initiatives individuelles, non coordonnées ou impulsées.

Conditions d'usage

Sur les 74 énoncés retenus comme définissant des conditions d'usage, 62 sont directement associés aux objets numériques à disposition du préfet : la messagerie, et autres supports de la communication numérique (Portable, Visioconférence, Réseaux sociaux professionnels, Réseaux sociaux « *grand public* »). Il est donc question principalement des conditions d'instrumentation des pratiques des préfets dans leur activité au quotidien.

Une communication numérique à optimiser

L'équipement numérique est devenu une ressource technologique banale pour le préfet, et qu'il use sans que cela soit une contrainte²⁴⁹.

« Les outils d'abord. Ce ne sont certainement pas une contrainte, bon, moi j'ai un équipement de base comme à peu près tout le monde, enfin comme tous les préfets, c'est-à-dire, un ordinateur fixe, une tablette, un téléphone portable, pour moi, c'est naturel ».

Le téléphone portable peut être considéré perturbateur s'il est utilisé en réunion, il s'agit d'une « *soumission à l'esclavage des autres* ». Ce phénomène perturbateur du téléphone portable se vérifie aussi chez le préfet, réagissant par conditionnement dès un signal sonore émis lors d'une notification²⁵⁰.

« Donc, ça perturbe beaucoup les échanges interpersonnels ».

« On subit aussi l'esclavage des autres. »

« Moi même quand je suis en réunion ou en CAR, un signal, je regarde »,

Ceci dit, les appels sur le téléphone portable ou les messages adressés au préfet sont plutôt rares²⁵¹.

« Et je crois que sur le téléphone j'ai très peu d'appels en fait enfin tu vois on a une discussion depuis une heure je n'ai pas un appel, pas de messages, voilà ».

²⁴⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 247.

²⁵⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 31, 34, 33.

²⁵¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 870.

Cependant, le choix d'un équipement performant et interopérable conditionne largement les usages des services numériques, ce qui ne se vérifie pas en administration territoriale²⁵². Le préfet qui opte pour l'utilisation d'un matériel Appel ne peut en effet bénéficier d'une interopérabilité complète avec le système du ministère de l'intérieur²⁵³. Le matériel mis à sa disposition par l'institution ne permet pas d'accéder aux performances du matériel disponible sur le marché²⁵⁴.

« Ici c'est du lourd, on a pas de tablette, enfin on a des tablettes qui sont de mauvaise qualité, enfin j'ai essayé, on en a acheté une mais ce n'est pas du tout concluant, j'avais une tablette XXX, donc XXX n'est pas compatible et donc voilà je regrette la tablette, alors j'ai un téléphone portable un peu qui est un XXX S5 ou S6, S6 sans doute ou S7, je ne sais plus, , qui permet quand même de lire les messages, donc en gros je lis mes messages mais c'est moins facile pour répondre, par-ce-que avec la tablette on avait un clavier à deux doigts, ici vous avez le clavier à un doigt, alors ce qui se passe »,

Par ailleurs, le niveau de sécurité imposé²⁵⁵ par le ministère de l'intérieur ne se justifie pas selon le préfet, au regard du caractère peu confidentiel des informations qu'il traite.

« Je ne dirais pas que mon ordinateur est une source d'information à un moment donné quand je vois ce qu'il y a dedans, enfin je ne sais pas qui ça pourrait intéresser ».

Pour le préfet, l'usage de la visioconférence n'est pas instinctif et il faut investir dans l'apprentissage de son fonctionnement. Le fait que l'ensemble des préfectures soit aujourd'hui équipé est un élément de facilité, mais l'usage de la visioconférence nécessite cependant une ligne dédiée²⁵⁶, il fallait y penser.

²⁵² Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 561.

²⁵³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 706.

²⁵⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 562.

²⁵⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 851.

²⁵⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 357, 355, 356.

« Enfin moi je n'ai pas encore de numéro mais je l'aurais bientôt, par ce que bientôt on ne se parlera plus par téléphone, on se parlera en Visio, on se verra ».

« Tout le monde, la plupart enfin toutes les préfectures ont une salle de Visio et tout le monde sait faire avec un écran, après il faut avoir un numéro d'appel, mais tu appuies sur la télécommande tu fais ton numéro d'appel et boum puis ça s'allume et tu appuies sur le bouton pour parler et puis voilà, avec tout le monde ».

« Mais l'autre jour, XXX m'as dit «je ne comprends pas la Visio, c'est compliqué...», bien oui ça prend un peu de temps, ce n'est pas pareil qu'avant ».

C'est plus particulièrement à l'initiative du préfet de région que la pratique de ce dispositif numérique s'instaure²⁵⁷.

« Initier, non, mais je la pratique à l'initiative du préfet de région, qui organise une réunion (en visio) de préfets tous les 15 jours, le matin ».

Les premières expériences peuvent occasionner des crispations vite atténuées avec l'expérience et une maîtrise du matériel²⁵⁸.

« Non ce (la visioconférence) n'est pas compliqué quelque fois on se crispe qu'il y ait quelqu'un qui regarde mais c'est tout ce n'est pas méchant ».

Une visioconférence à plus de 4 personnes n'a de l'intérêt que pour les messages descendant²⁵⁹.

« Je veux dire la Visio au-delà de trois quatre personnes ça n'as aucun intérêt, sauf pour le message descendant ».

L'utilisation des réseaux de communication dans la communication grand public pose le problème d'être identifié comme un acteur institutionnel, ce qui est présenté comme un handicap par le préfet. Les précautions d'usage sont publiées par le Service d'Information du Gouvernement (SIG). L'alignement est de rigueur, que du

²⁵⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 277.

²⁵⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 774.

²⁵⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 575.

factuel, pas de polémique²⁶⁰.

*« Alors, ici on a un compte face book, un compte twitter, on fait de la communication conformément à ce que nous demande le SIG, c'est-à-dire dire des choses qui ne sont jamais polémiques, qui sont uniquement très factuelles, attention alerte météo, ce genre de choses, c'est pour dire que l'on fait quelque chose »,
« Etre représentant d'une institution aujourd'hui, c'est presque un handicap, sur les réseaux sociaux ».*

Les réseaux sociaux professionnels comme le blog des préfets ouverts récemment, présentent l'intérêt d'une publication sélectionnée sur des sujets permettant l'anticipation. Il offre aussi la possibilité de contribuer à des réflexions, ce qui permet d'appréhender l'ambiance autour du sujet²⁶¹.

« Alors moi je trouve que le blog des préfets est très bien, d'abord il y a peu de messages donc ce sont des choses importantes donc le secrétaire général nous donne l'information, ça nous permet d'anticiper un peu ».

« Ou soit il consulte et donc ça (le blog) permet éventuellement au préfet de contribuer à une réflexion collective et de mesurer la tension ».

Les difficultés de navigation sur le blog justifient le retrait, mais le préfet convient que l'ergonomie de l'outil ne peut justifier à elle seule le non usage de ce dispositif²⁶².

« Peut-être que l'outil et la facilité d'usage de cet outil feront que cela se développera mais pour l'instant, ce n'est pas le cas ».

« Est-ce que c'est vraiment l'outil collaboratif qui est en cause ? »

« On n'est pas la génération Y, je n'en fait pas partie, mais, ..., en même temps pourquoi ? »

En matière d'information, pour le préfet, la nature du média n'a pas

²⁶⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 101, 102.

²⁶¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 778, 779.

²⁶² Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 72, 73, 76.

d'importance, ce qui compte c'est la diffusion de l'information en continue²⁶³.

« Ce qui nous intéresse c'est l'information sur le long, quel que soit le vecteur, ça n'as pas beaucoup d'importance, d'une certaine manière »,

La messagerie, un outil devenu indispensable, et prédominant

C'est la messagerie qui fait l'objet de plus de développement quant à ses conditions d'usage. Aujourd'hui, c'est un dispositif intégré dans les pratiques professionnelles du préfet, offrant des capacités de lecture et d'écriture modernes²⁶⁴:

« Dans ce contexte-là, le mail c'est comme le facteur du siècle dernier, le mail il part, il chemine, il arrive, en général il arrive, il est lu ou il n'est pas lu, on va le relever dans sa boîte aux lettres ou pas, donc l'information qu'il contient ne doit pas être une information duré »²⁶⁵.

Son utilisation ne se substitue pas au téléphone, c'est une activité complémentaire²⁶⁶.

« La mauvaise utilisation de la messagerie à mon avis ça constitue uniquement à le considérer comme un substitut du téléphone, ce qui est intéressant c'est quand on peut tout faire ».

Cette activité est présentée comme volumineuse, le préfet reçoit et traite 150 à 200 mails par jour auxquels se rajoutent ceux qu'il consulte sur sa messagerie privée, car *« dans le métier, il n'y a pas de véritable distinction entre vie privée et vie professionnelle, il n'y a pas de frontière »²⁶⁷.*

La messagerie est une activité chronophage, et viser l'exhaustivité du traitement du courrier électronique est une astreinte²⁶⁸. Elle impose une capacité à

²⁶³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 683.

²⁶⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 23.

²⁶⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 627.

²⁶⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 505.

²⁶⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 654, 656.

²⁶⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 24, 21, 19, 20.

faire le tri, donc à y passer du temps²⁶⁹.

« Non alors, bien sûr ça m'oblige à faire le tri dans ma messagerie, c'est une contrainte, c'est du temps ».

Le préfet apprécie l'avantage du dispositif par l'accroissement de la vigilance qu'il apporte, et de la capacité à traiter les dossiers²⁷⁰.

« Oui pour moi c'est (la messagerie) une contrainte bien sûr, ça permet d'être plus vigilant et de travailler plus de choses, ça je ne le nie pas. »

« Non pour moi, ce n'est qu'un avantage, la contrainte est celle du fil à la patte, à un certain moment, il faut savoir décrocher, je ne sais pas si mes collègues sont comme cela, mais le soir, quand je rentre chez moi, je m'arrête de travailler, mais je ne me couche pas sans avoir regardé une dernière fois mes mails, et quand je me lève la première chose que je fais c'est regarder mes mails, dès que je sors du lit et avant le café ».

Il souligne aussi la perversion du système qui place l'émetteur en attente d'une lecture et d'une réponse immédiate au message adressé²⁷¹.

« Mais au cours des dernière années j'ai vu une accélération de l'usage de la messagerie, c'est à dire que l'on confond un peu messagerie et SMS, c'est à dire que en gros, vous recevez un message, vous êtes censé l'avoir lu immédiatement ».

Le dispositif de courrier électronique à double entrée (boite fonctionnelle, boite personnelle²⁷²) impose une bonne organisation de sa gestion avec ses collaborateurs.

« Je ne sais pas si elles ont un classement particulier, quelque fois ça m'arrive de mettre mon nez dedans mais honnêtement, on peut leur poser la question si vous voulez mais moi je ne m'en occupe pas, je ne peux pas m'occuper de deux

²⁶⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 862.

²⁷⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 449. Préfet 3, ligne 270.

²⁷¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 558.

²⁷² Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 435. Préfet 3, ligne 263, 264.

messengeries ».

« Je me sers assez peu de l'adresse préfet, c'est-à-dire que je re route un certain nombre de circulaires ou d'informations qui nous arrive sur la boîte préfet, sur ma boîte personnelle, elle n'est pas trop chargée, c'est une boîte où on ne reçoit des circulaires que de niveau préfet, donc tout ce que je fais partir part de ma boîte personnelle, enfin personnelle / intérieur ».

« Oui, ma boîte personnelle oui, personne d'autre que moi n'y accède, ça c'est clair ».

Archivage, classement, documentation : un double système encore nécessaire

La multiplication des mails et des pièces jointes créent un réel problème d'archivage, par le volume et la diversité des thèmes²⁷³.

« Là ce n'est plus un problème d'organisation et de gouvernance, c'est un problème d'outil encore une fois, alors en plus avec l'informatique la dérive c'est que les circulaires et pièces jointes ça déboule dans tous les sens ».

Le préfet est un homme de dossier. Le document principal l'intéressant est le document écrit qu'il peut stocker sous format numérique ou imprimer et classer en tant que de besoin²⁷⁴ dans une chemise.

« Moi il me faut du texte, quand il y a un certain nombre de documents il y a de l'archivage donc on peut modifier. Pourquoi? Je reçois un message, il y a un texte sur ça, un autre sur autre chose ça se fait rapidement, si je reçois un lien internet je clique, je lis voire j'imprime mais je n'ai pas le temps de passer trois minutes sur une vidéo pour savoir si ça m'intéresse, c'est long voilà ».

Un système de classement performant peut se traduire par une bibliothèque de 80 dossiers environ, composés de l'ordre de trente mille fiches²⁷⁵.

²⁷³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 859.

²⁷⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 783.

²⁷⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 432, 439, 440. Préfet 8, ligne 767.

« Après on va les archiver, on fait un archivage régulier ».

« J'en ai au moins une bibliothèque de dossiers papier, là c'est mon dossier messagerie je n'ai jamais compté mais j'ai ai à peu près dix, vingt, trente, quarante, on va dire approximativement peu près quatre-vingt »,

« Et ça prouve que quand même quand on arrive à se retrouver dans des situations on reçoit la visite du premier ministre, du président de la république, une visite ministérielle ou du ministre de l'intérieur, bon quand on en arrive à une centaine de dossier, on ne trie plus, bon on y arrive quoi ».

« J'ai trente mille fichiers il vaut mieux que ça soit organisé pour les trouver ».

Le besoin de posséder un dossier papier impose une imprimante de qualité²⁷⁶.

« C'est pour ça que j'ai une super imprimante dans mon bureau, voilà c'est le côté pratique ».

Les conditions de réalisation de l'archivage numérique qui ne garantissent en rien, à ce jour, un accès futur aux informations relatives aux décisions administratives prises par le préfet, notamment par mails²⁷⁷.

« Je plains nos futurs chercheurs dans deux cent ou trois cent ans qui voudront savoir comment a été élaborée une décision, qui était qui ex-cetera, les messages, tout ça est virtuel, donc il y a énormément de choses qui sont dans les messages, on échange, 'oui, non oui, oui, je suis d'accord, pas d'accord...' et après hop la décision sort, alors elle est encore en papier, l'arrêté pardon, mais on ne sait pas du tout quel a été le process ».

Le préfet ne pratique que très peu la recherche documentaire dans le cadre de son activité professionnelle, elle relève de l'exception ou d'un besoin personnel. De renvoyer l'initiative de se documenter au préfet plutôt que l'information lui soit envoyée est un mode de fonctionnement qui ne convient pas au préfet. L'émetteur ne peut se contenter de mettre à disposition de l'information, sur un site web par

²⁷⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 763.

²⁷⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 540.

exemple. Le préfet attend que lui soit signaler une mise à jour ou une publication, il et non pas qu'on attende de lui une activité de veille²⁷⁸.

« Sauf pour, comme tout un chacun, lorsque l'on a un trou de mémoire ou l'on souhaite avoir un minimum d'info sur quelqu'un, on va googoliser ».

« Parce qu'il y a des ministères, il y a des sites à l'intérieur des ministères, donc pour le ministère de l'intérieur sur le menu on peut s'amuser, on ne va pas s'amuser à faire la visite des sites pour aller chercher de l'information en permanence, à un moment donné si on veut une instruction il faut qu'elle soit diffusée alors après quand on est dans le besoin on doit consulter. Mais ça reste monnaie courante qu'on nous demande de nous débrouiller sur les sites pour chercher l'information ».

« J'organise très peu moi-même de recherches documentaires ».

Transformation des services : l'illustration de l'organisation en tuyau d'orgue

Les projets de changement sont en général conduits par les administrations centrales²⁷⁹.

« Ensuite c'est ce système aujourd'hui de pilotage par les administrations centrales d'un certain nombre de dossiers, donc cela fait l'objet de projets nationaux ».

Pour le préfet, l'administration n'a pas su encore présenter au grand public des services en ligne adaptés dans leur ergonomie aux normes actuelles²⁸⁰, et pourtant l'Etat doit être exemplaire sur le plan de la modernisation, et rester un repère apaisant pour les citoyens, dans sa sphère²⁸¹ de responsabilité.

« Je veux dire, faire un site internet au grand public ce n'est pas la même chose que d'avoir une application nationale qui a des titres enfin je veux dire ce n'est pas semblable, après ça me consterne qu'il n'y ait pas un peu de couleur maintenant ça serait pas mal ».

²⁷⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 56, 57. Préfet 8, ligne 857, 858.

²⁷⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 822.

²⁸⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 816.

²⁸¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 232.

Pour les services de l'identité et du séjour des étrangers, la transformation est conduite avec une trop grande rapidité, ce qui nuit à la réflexion sur la problématique des contrôles²⁸².

« Et tout le problème (le contrôle), si vous voulez, toute la difficulté que je perçois c'est que le point d'entrée ce sont les Mairies, à un moment donné il y a un point d'entrée physique quand même, je veux dire que pour faire, pour l'instant, les cartes d'identité pour les passeports, il faut encore se déplacer ».

« Et le contrôle numérique il est, de toute façon, il est nécessairement, il donne des capacités plus importantes, c'est vrai de rapidité ex-cetera, mais la falsification des documents ex-cetera, on ne pourra faire du contrôle que par sondage donc on n'aura pas un contrôle sur tout, même si il apparaît comme systématique, il ne sera pas voilà ».

Les mairies offrent le dernier point d'entrée en relation physique à l'utilisateur avec une administration publique, et le transfert numérisé des pièces aux services de l'Etat laissera au seul contrôle numérique la responsabilité de la validation, cela ne supprimera pas la falsification²⁸³.

« Tout ce qui relève de l'identité des personnes, aux cartes de séjour des étrangers ex-cetera, tout ça (numérisation des services) me semble quand même aller légèrement vite et je me demande si on ne va pas un peu trop vite par rapport aux nécessités de contrôle, surtout maintenant, et en plus on s'expose quand même à des piratages ».

La couverture numérique comme condition première de la transformation du territoire

Aujourd'hui, pour un territoire, il est fondamental d'offrir des conditions optimales de couverture numérique, parce qu'essentielle, au moins sur le plan économique, et de la santé publique²⁸⁴.

²⁸² Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 521, 523.

²⁸³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 525.

²⁸⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 311.

La représentation de l'Etat passe par l'accès permanent à l'information

Il est essentiel pour le préfet de pouvoir bénéficier d'une information en continue, pour exercer sa mission, peu importe la nature du média.

« Ce qui nous intéresse c'est l'information sur le long, quel que soit le vecteur, ça n'as pas beaucoup d'importance, d'une certaine manière²⁸⁵ ».

Le préfet exerce ses activités, par essence, avec le souci de la permanence de l'Etat, et de la réactivité en cas d'urgence. L'information événementielle est primordiale, le préfet est là pour agir.

« Maintenant je vous vous faire part de cette consigne que je donne à mes collaborateurs, «dans notre métier on est la permanence de l'état, on est souvent dans l'urgence, on est dans le traitement de l'information de l'événement, on est dans l'action²⁸⁶ ».

L'ouverture des données publiques crée les conditions d'un bouleversement profond

Pour le préfet, le big data est sans aucun doute source de perturbations profondes qui méritent réflexion.

« Je pense que ça (big data) restructure en profondeur la société, le mode de fonctionnement de la société, les relations humaines, les rapports humains, et cela mérite peut être que l'on y réfléchisse un peu, oui²⁸⁷ ».

En tout état de cause, l'ouverture des données représente une offre de nouvelles prestations, un travail supplémentaire de la part de services donc un coût et des investissements.

« Les prestations supplémentaires que l'on offre au public signifient des coûts / agent, des coûts temps et souvent de l'investissement pour que les outils que nous

²⁸⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 683.

²⁸⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 683.

²⁸⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 216.

avons soient en capacité de faire ses preuves²⁸⁸ ».

²⁸⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 674.

Conditions d'usage de l' « OBJET NUMERIQUE » (synthèse)

L'organisation du préfet prend support sur 5 objets ou dispositifs numériques sur lesquels il apporte des éléments d'information relatifs à leurs conditions d'usage.

Figurent dans la panoplie, l'ordinateur, le téléphone portable, la tablette, la visioconférence et les réseaux sociaux. Ils sont considérés comme ressource pour l'activité au quotidien du préfet.

La dématérialisation des écrits et de la voix est acquise, le téléphone portable y contribue, pas celle de l'image (visioconférence). L'usage des réseaux sociaux professionnels et « *grand public* » reste au stade de l'effort à fournir.

Le choix du matériel ne garantit pas une accessibilité parfaite, la sécurité semble exagérée au regard du niveau de confidentialité des échanges du préfet.

Il faut bien entendu ajouter à la panoplie la messagerie. Elle fait partie des activités quotidiennes du préfet. Il ne peut y échapper, le travail qui lui consacre se rajoute à ce qu'il faisait avant.

Cette activité agit sur son temps, car volumineuse. Sa gestion nécessite de la vigilance.

La double boîte multiplie les identités, une bonne gestion implique un travail étroit avec le secrétariat, et ses proches collaborateurs.

La messagerie complexifie le travail d'archivage des documents administratifs déjà problématique.

Le préfet apprécie le dossier « *papier* » comme support documentaire pour son travail en mobilité, l'archivage numérique dont il dispose ne supprime pas le besoin d'imprimer un document.

Il attend que la documentation utile à l'instruction de sa décision lui soit fournie, il ne pratique pas la recherche documentaire sur internet.

Dans le domaine de la transformation des services de l'Etat, les projets sont conduits par les administrations centrales. L'appréciation sur les conditions de conduite du changement est mitigée : mauvaise ergonomie, trop grande rapidité dans

la conception du projet, sous-estimation des problèmes de contrôle.

Les conditions offrant la pleine possibilité d'exercer au préfet son activité de représentant de l'Etat est d'accéder de manière permanente à l'information, peu importe la nature du média. L'information événementielle est primordiale, le préfet est là pour agir.

L'ouverture des données est un domaine qui offre toutes les conditions pour créer une nouvelle charge de travail pour les services donc un coût et des investissements.

Synthèse : Quels engagements cognitivo émotionnels suscite l'« OBJET NUMERIQUE » ?

Lorsque les préfets sont invités à parler du numérique, et que le propos peut être affilié à la description d'un engagement cognitivo émotionnel, les énoncés relèvent principalement de l'affectif, (47/119), décrivent de manière sensiblement équivalente un engagement cognitif (45/116), et de manière moindre un engagement social (27/119). Aucun énoncé ne qualifie la signification d'un engagement symbolique.

Engagement cognitivo émotionnel

Sur le plan affectif, l'« OBJET NUMERIQUE » est source de méfiance, de peur, d'ironie et de doute. Ces sentiments se confirment à travers une volonté de retrait et une position de méfiance.

L'équipement numérique a été assimilé cognitivement sous contrainte, son usage accélère les activités, et suscite de nouvelles vigilances.

Conditions et contexte d'usage

Le préfet évolue dans un contexte favorable par l'équipement mis à disposition et qui oblige. Il estime que les usages sont freinés par les conditions de sécurité et les infrastructures inadéquates, parfois.

Son contexte professionnel a évolué par la pénétration de la messagerie. Le préfet doit aujourd'hui assumer des tâches supplémentaires, celles de la gestion du courrier électronique. Son usage est devenu une condition indispensable dans l'exercice de sa fonction.

Dans le cadre de son activité d'administrateur la numérisation n'a modifié que partiellement son rapport à la documentation. L'archivage numérique des documents utiles existe, mais dans son travail de lecture, notamment dans le cadre d'une réunion, c'est au dossier « *matériel* » qu'il se réfère. Cette modalité de travail nécessite un double système d'archivage, numérique et traditionnel (le dossier).

De manière plus large, telle la messagerie au sein de son institution, tout dispositif numérique a vocation à être connu par le préfet dans une logique d'appropriation.

Intégrer la technologie dans la gestion de ses relations sociales engage le préfet dans un nouveau design relationnel, il y a nécessité d'être de son époque.

Mais, représenter l'Etat, aujourd'hui, c'est s'engager dans un contexte de défiance de l'autorité publique. Internet amplifie la situation, et le préfet doit veiller à ce que des règles s'imposent au sein de son entourage, dans un souci de protection.

Les conditions d'exercice de la communication publique se modifient avec la diffusion des dispositifs numériques, mais aussi avec l'émergence de nouveaux sujets à enjeux.

Celui de l'ouverture des données publiques, assez nébuleux, est source potentiellement de bouleversements profonds dans la gestion des affaires publiques, et celui de l'innovation suscite peu de motivation au niveau du territoire, il s'agit d'abord de garantir la couverture numérique.

Quant à la transformation des services, marquée par une initiative portée par une organisation des administrations en tuyaux d'orgue, le contexte est peu favorable à l'initiative locale.

Figure 29 : ventilation des énoncés relevant de la qualification du contexte d'usage selon les domaines d'activité et les thèmes et les préfets

Étiquettes de lignes	Préfet 2	Préfet 3	Préfet 4	Préfet 5	Préfet 6	Préfet 7	Préfet 8	Nb énoncés
La messagerie	11	3		3	2	3	2	24
Les contraintes	5			1	1		2	9
Organisation du travail, gestion du temps	5	2		1				8
Les avantages	1	1			1			3
Le courrier						3		3
Les secrétaires				1				1
Communication numérique	10	2	3		3		5	23
La visioconférence		1	3		1		1	6
Le téléphone portable	3						1	4
Les réseaux sociaux professionnels	3							3
Les réseaux sociaux	3							3
L'interopérabilité					1			1
L'agenda							1	1
Les services en ligne	1							1
Organisation du travail, gestion du temps							1	1
La confidentialité des informations							1	1
Instrumentation					1			1
L'envahissement, l'accélération, l'addiction		1						1
Archivage, classement, documentation, écriture	2			3			6	11
Recherche documentaire	2						4	6
Archivage et classement				2			1	3
L'impression "papiers"				1			1	2
Transition numérique des services de l'Etat					4		2	6
Le rôle du préfet							2	2
Contrôle et certification					2			2
Sécurité et surveillance, piratage					1			1
Le processus de décision publique					1			1
Transition numérique du territoire	1	1		1	1			4
inégalité de traitement	1			1				2
Couverture numérique du territoire		1			1			2
La représentation de l'Etat	1					2		3
Le rôle du préfet						1		1
Incarner l'Etat	1							1
Les médias, les médias numériques						1		1
Open data	1					1		2
Les services en ligne						1		1
Contrôle et préservation des données	1							1
Total général	26	6	3	7	10	6	15	73

V.2.2. Les activités de régulation au sein desquelles « L'OBJET NUMERIQUE » entre en jeu

Dans l'observation des activités de management, le cadre théorique de la STC souligne l'intérêt de s'intéresser à ces dernières en les considérant comme des activités de régulation d'un ensemble de programmes transactionnels.

Les énoncés retenus en tant que manifestes d'une activité de régulation, relèvent de la description soit d'une activité de gestion temporelle et de la motivation, d'une activité de rationalisation ou encore de contrôle de l'expérience.

Les énoncés relevant d'une activité de rationalisation (substantielle, agentive, procédurale), sont les plus nombreux et représentent plus de 49,1 % du total.

La part de ceux retenus comme descriptifs d'une activité de gestion temporelle et de la motivation est de 36,3 %, et de 14,5 % pour ceux relatifs à l'activité de contrôle de l'expérience, c'est-à-dire qui traduisent un ancrage dans les pratiques soit en tant qu'habitude, de règles ou encore de principes généralisables.

Globalement donc, c'est bien dans la manière d'opérer que les narrations enregistrées sont les plus riches en informations, ce qui peut laisser supposer une appropriation de l'outillage numérique bien intégrée dans la mesure où le préfet parle de son utilisation, ou tout au moins que l'utilisation des dispositifs numérique motive des commentaires.

Figure 30 : ventilation des énoncés relevant des 3 formes de régulation des activités, selon les domaines d'activité

Domaines d'activités	REG : Activité de contrôle de l'expérience	REG : Activité de gestion temporelle et motivationnelle	REG : Activité de rationalisation	Nb énoncés
Communication numérique	22	48	56	126
Transition numérique des services de l'Etat	11	48	40	99
La messagerie	14	22	56	92
La représentation de l'Etat	19	22	33	74
Transition numérique du territoire	3	13	31	47
Open data	2	19	18	39
Archivage, classement, documentation, écriture	3	14	17	34
Nb énoncés	74	186	251	511

Dans les paragraphes suivants, sont exposés les indices révélateurs de l'expression de l'une de ces trois formes de technique gestionnaire (régulation) possibles de l'activité selon la STC, à savoir :

- l'appropriation de l'« OBJET NUMERIQUE » réalisé par le préfet lorsqu'il s'exprime au sujet de ses activités de gestion du temps et de la motivation

(niveau de la stratégie). Dans ce cas, les propos s'apparentent à un discours « *marketing* », ils s'inscrivent dans un processus oratoire organisé pour promouvoir une vision, des moyens à mobiliser, des résultats à obtenir ou encore des critères d'évaluation.

- l'ancrage de l'«OBJET NUMERIQUE » dans les habitudes d'agir du préfet relevant du contrôle de son expérience professionnelle (niveau de formalisme). C'est lorsque le préfet fait référence à l'«OBJET NUMERIQUE » dans la réalisation de ses activités qu'il est possible d'apprécier si l'utilisation est habituelle, définie par des règles ou la loi ;
- le bienfondé du dessein (niveau de justification). Les activités retenues sous cette forme de régulation s'inscrivent dans le cadre d'une processus de projection visant à légitimer la démarche. Il peut fait appel aux valeurs, à la substance symbolique du dessein, à la manière de faire en démontrant que c'est la bonne solution, à l'organisation utile pour garantir le bon déroulement des opérations.

Pour chacune de ces trois formes de technique gestionnaires, les indices repérés seront organisés selon les 7 domaines d'activités retenus.

L'appropriation de « L'OBJET NUMERIQUE » par le préfet (AGTM) ?

Dans l'observation des activités de management, le cadre de la STC souligne l'intérêt de les considérer comme des activités de régulation, pour certaines, visant à la gestion du temps et de la motivation.

L'expression d'une activité de régulation qualifiant un rapport au temps et à la motivation peut être décelée par des énoncés exprimant la virtualisation d'un projet, ou d'une politique, les ressources ou compétences nécessaires à la mise en œuvre de l'ambition, les réalisations à conduire, ou encore l'évaluation des résultats. Dans l'acceptation présente, il s'agit d'apprécier le degré et la forme de l'appropriation de l'« OBJET NUMERIQUE » réalisée par le préfet et qu'il est en mesure ou a choisi de verbaliser :

- Virtualisation = Perspectives d'engagement ou vision d'avenir ou projet, ou encore perception de l'engagement nécessaire ;
- Compétence = moyen humain ou matériel nécessaire à la réalisation de l'engagement ;
- Résultat = définition tangible de la réalisation souhaitée ou obtenue ;
- Evaluation : appréciation de la situation actuelle ou conditions d'appréciation de la situation future.

Par ailleurs, selon l'acceptation de la STC, l'ensemble de ces étapes constitue un programme transactionnel.

Dans notre étude, 7 domaines d'activité ont été décelés. Sont repris pour chacun de ces domaines d'activités l'information recueillie et organisée le cas échéant, selon les 4 étapes du programme transactionnel, (Cf., Figure 23 : Cadre d'analyse inspiré de la sémiotique des transactions coopératives, p 159).

Un espace numérique de communication à conquérir, par une meilleure maîtrise des outils

L'engagement nécessaire

Pour l'exercice de ses fonctions administratives, le préfet conserve à l'esprit qu'il lui est nécessaire d'avoir une certaine maîtrise des flux d'information engageant l'Etat, et que pour cela, établir un seul point d'entrée ou de sortie des courriers qui transitent par les parapheurs, est un bon moyen d'atteindre cette finalité²⁸⁹.

« On est en train d'améliorer, je ne veux qu'un seul point d'entrée et de sortie des courriers, des notes, des parapheurs ».

Pour la conquête d'un espace numérique de communication, intégrer cette activité dans l'exercice de ses fonctions reste plus difficile. Cette orientation lui pose un problème de motivation. Il n'est pas enclin pour un engagement, une sollicitation d'un pair, sur un réseau socioprofessionnel²⁹⁰.

« Quand j'ai un sujet, est-ce que je vais spontanément appeler le collègue pour dire comment tu fais là, etc. Je ne le fais pas. Cela ne correspond pas à un besoin, fortement ressenti, »

Le préfet a bien intégré cependant les possibilités qu'offrent les dispositifs numériques pour la gestion des affaires publiques et y assuré, en partie, la représentation de l'Etat²⁹¹.

« Je considère que face book, c'est d'abord moi. Le préfet c'est le représentant de l'Etat, c'est le garant des valeurs de l'Etat, mais pour qu'il y est du sens, il faut que cela soit incarné, c'est pour cela qu'il faut que l'on sort, et moi, je considère qu'aujourd'hui face book est une façon d'incarner la mission de représentation de l'Etat, pour moi, c'est un outil de la représentation de l'Etat. Pour moi, c'est devenu un outil de travail ».

Dans le domaine de la communication, il lui est plus facilement envisageable de

²⁸⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 743.

²⁹⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 105, 75.

²⁹¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 328.

développer des échanges numériques au sein d'un réseau d'élus que sur les réseaux sociaux, au sein d'un public plus ouvert²⁹², associé à des phénomènes de communautarisme²⁹³.

« Sur des espaces plus restreints oui, dans une assemblée de maires ou autres, on peut encore marquer le coup, on peut gagner encore etc., »

« Mais lorsque vous êtes sur des sujets un peu épidermiques qui titillent, les réseaux sociaux en ce moment, quelques fois vous avez perdu avant même d'avoir communiqué ».

En termes d'informations, le préfet n'envisage que ne soit diffuser que des informations factuelles, utiles à l'usager dans ses démarches²⁹⁴.

« Mais on donne de l'information qui est plate, factuelle, des procédures, un accès aux démarches, et ça c'est très utile ».

Pour les réseaux sociaux, il estime que l'Etat devra intégrer des effectifs et des compétences pour le contrôle des flux d'information, il envisage même *« une armée de petites mains qui sera chargée de faire la police sur les réseaux sociaux »*, afin de combattre les rumeurs, contrecarrer le faux, organiser le suivi de l'activité citoyenne dans une logique de préservation de l'ordre public²⁹⁵.

« C'est-à-dire contredire, répondre, et ne pas laisser se répandre toutes les billevesées qu'on trouve ».

« Et c'est en cela par rapport au premier sujet que l'on abordait, le phénomène de radicalisation à prendre extrêmement au sérieux, c'est qu'il y a aujourd'hui des moyens de diffusion de l'information qui extrêmement puissants, superpuissants, et que surtout par leur nature ».

« Mais pour tous les autres sujets ayant trait avec l'ordre public, à la radicalisation,

²⁹² Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 106, 107.

²⁹³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 684.

²⁹⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 99.

²⁹⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 134, 135, 136, 142, 141, 130.

pour contrecarrer tout ce que disent les uns et les autres, oui, dans toute la mesure où on peut accéder à ça ».

« Je pense qu'il va falloir, pardon d'être préfet, je ne suis pas militant associatif, je pense qu'il va falloir trouver des modes de contrôle de ce qui se passe sur les réseaux sociaux ».

« Il va falloir probablement qu'on se dote, et c'est sans doute le cas, sur les sujets d'ordre public, d'une armée de petites mains qui seront chargées de faire la police sur les réseaux sociaux ».

« Sur tout ce qui est combattre les rumeurs et autres, ce n'est pas la responsabilité des forces publiques, c'est la responsabilité de la société toute entière à commencer par les parents ».

Sur le plan technologique, il serait utile selon lui que le manque d'interopérationnalité des outils numériques puisse être corrigé. Il attend une simplification pour un usage indifférencié dans sphère privée que professionnelle²⁹⁶.

« Je pense qu'il devrait être plus simple d'utiliser tous ces outils numériques, peu compatibles entre eux, pour différentes raisons, notamment dans le mode de fonctionnement qui est le nôtre. Il faut utiliser des moyens pour être à la fois, joignable et acteur, y compris lorsque l'on a un outil qui fonctionne avec une boîte aux lettres personnelle, ce qui manque en fait, c'est une complémentarité totale entre la boîte aux lettres personnelle et la boîte aux lettres professionnelle ».

Moyens nécessaires à la réalisation de l'engagement

La pratique des échanges sur les espaces numériques communautaires est un acquis cognitif dont le préfet doit se doter²⁹⁷.

« C'est psychologiquement pas évident de se dire à un certain moment, je vais me poser, je vais m'investir dans l'espace collaboratif ».

²⁹⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 657.

²⁹⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 78.

Il ne doit pas être réticent même s'il ne maîtrise pas tout²⁹⁸.

« Je n'ai pas de réticence moi, non pas du tout, ce qui ne veut pas dire qu'on maîtrise tout ».

La généralisation de l'équipement numérique des préfets ne signifie pas un usage généralisé de leur part, mais le changement de génération contribue à l'évolution des pratiques²⁹⁹.

« C'est peut-être dû à une question de génération, certains ont du mal, certains appareils ne sont pas utilisés, et aujourd'hui on voit de plus en plus de renouvellement de préfet, une jeune génération ou des gens qui comme moi se sont mis dans l'informatique depuis des années enfin me semble-t-il maintenant il y a de plus en plus de préfets qui pratiquent personnellement ».

Evaluation de la situation actuelle

Le préfet a vécu une intrusion de la technologie dans la conduite de ses activités de lecture et d'écriture, ce qui est en soi un programme transactionnel dans l'acceptation du cadre théorique de la STC.

L'équipement numérique, a pour conséquence de perturber l'organisation du travail³⁰⁰.

« Par contre cela (le numérique) induit des changements importants dans nos façons de travailler ».

Lors des réunions, l'écoute n'est plus la même, le téléphone portable en effet est une source de distractions³⁰¹.

« Le déroulement des réunions de travail, où il n'y a plus du tout la même qualité d'écoute, et d'attention d'autrefois (avec le téléphone portable) ».

Par ailleurs, le préfet présente le progrès technologique comme une réelle plus-

²⁹⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 406.

²⁹⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 685.

³⁰⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 253.

³⁰¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 35.

value dans la conduite de ses missions .En contrepartie, pour lui tout au moins, une surcharge de travail est à assumer, ainsi que les effets multiplicateurs des relations pouvant aller jusqu'à la saturation³⁰².

« Non, enfin si il y a un gain peut être en efficacité mais il y a un surcroît d'efforts qu'on ne faisait pas dans le temps, moi je le ressens comme ça ».

« Ce que je veux dire c'est que le progrès est, si vous voulez, le surcroît opérationnel que ça vous apporte, vous le payez en surcroît de travail, voilà, il n'y a pas de bénéfices pas de miracles, c'est deux colonnes, voilà vous voulez plus vous avez plus ».

Cette transition numérique des échanges se conjugue à la transformation de la nature des activités du préfet, ce qui rend difficile de faire une mesure globale du coût avantages / contraintes³⁰³.

« Alors est-ce-que ça prend plus de temps qu'avant je n'en sais rien je n'ai pas mesuré par rapport à ce qu'on faisait avant, c'est compliqué par-ce-que nos pratiques évoluent en même temps ».

Cependant, l'instrumentalisation de certains dispositifs par le préfet lui permet de dresser un bilan indicatif de l'aboutissement actuel de ce bouleversement :

- le temps de lecture et d'écriture reste finalement assez constant, mais le média principal est devenu l'écran, ce qui fondamentalement ne change pas grand-chose selon le préfet. Ces activités peuvent aujourd'hui être aisément renvoyées sur le temps du week-end grâce à la technologie de la messagerie, mais le temps consommé en réunion ou en représentation, reste conséquent, le tout supplante le temps consacré au relationnel³⁰⁴.

« Quand j'étais au ministère de l'intérieur, tous les jours j'avais des documents papiers, aujourd'hui tous les matins, je feuillette sur mon écran, je vais regarder un

³⁰² Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 472, 473.

³⁰³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 864.

³⁰⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 863, 869, 868.

truc qui m'intéresse ou télécharger un décret, le temps que je passais sur les documents papiers je le passe sur cet écran mais finalement ce qu'il faut c'est éviter que l'informatique devienne le doublon de ce que l'on fait par ailleurs sous format papier ou autre et si l'informatique remplace, ça n'est pas si grave mais ça prend du temps ».

« Mais avant le préfet ne faisait pas la même chose non plus, c'était le relationnel alors qu'aujourd'hui on a nos journées de travail et on est plus sur les dossiers, notre métier a changé aussi ».

« Donc parallèlement, l'outillage et l'instrumentation ont changés, il y a quand même beaucoup de choses à lire comme les dossiers, des parapheurs à signer, ça empiète parfois sur le week-end, mais je passe plus de temps en représentation et en réunion qu'à lire et on se rend compte que les dossiers sont autant sur l'écran ».

- l'usage de la visioconférence qui se diffuse, est apprécié comme une mode de communication agréable et efficace en bilatéral, ou pour les messages descendants, mais pas comme le bon dispositif dès que le nombre de participants est trop important³⁰⁵.

« Oui, alors là si vous voulez en bilatéral c'est très bien, moi j'ai une Visio sur mon bureau, c'est pratique, là vous êtes sur mon écran d'ordi, je suis assis dans mon bureau, je peux communiquer avec vous, là c'est extrêmement agréable et efficace »

« Ce qui est beaucoup moins agréable c'est la Visio à douze préfets, c'est totalement insupportable ».

« Pour un message descendant voilà, moi je me branche sur la Visio pour entendre le préfet de région, pour entendre la DGAS sur la grippe aviaire, les messages ex-cathedra, de temps en temps, il y en a qui posent des questions, mais en est un peu comme si on était dans une salle, «

« donc là ça va bien, tenir une réunion à douze, comme ceux qui s'organisent actuellement pour les pré-car et les secrétaires généraux des préfectures, douze plus

³⁰⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 546, 576, 574.

le SGAR, Plus les directeurs régionaux, ça ne marche pas ».

- l'équipement entrepris au sein des préfectures semble surdimensionné par rapport aux usages ou besoins, et son utilisation impose une infrastructure humaine et logistique peu compatible avec un usage commun ou ordinaire³⁰⁶ ;

« Alors que la Visio signifie que, nous ne sommes pas techniciens, d'avoir des personnes qui la mettent en place, d'avoir des salles équipées, enfin bref, une sorte d'infrastructure, dont on se demande si elle est réellement utile pour le commun, pour l'ordinaire ».

- la contrainte du mot de passe pour accéder à un système est trop contraignante et freine les usages³⁰⁷ ;

« Alors en terme de contraintes, j'ai mon code Casper, j'ai mon code de messagerie... donc j'ai plus d'une page de codes ».

« Enfin il faut qu'on arrête de nous en rajouter tous les matins, par exemple il y a un truc qui est une catastrophe c'est le réseau RIMBAUD, le réseau interministériel de téléphonie fixe. Je pense que plus personne n'utilise Le ce système aujourd'hui, pourquoi ? Par-ce-que pour utiliser Le RIMBAUD il faut que tu rentres ton mot de passe tous les matins ».

- l'usage de la messagerie n'améliore par la garantie de la lecture du message adressé³⁰⁸ ;

« Sinon on revient au mail, on ne sait pas si le destinataire l'a lu ».

- l'information fausse diffusée sur les réseaux sociaux n'est contredite par personne³⁰⁹ ;

³⁰⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 641.

³⁰⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 854, 855.

³⁰⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 630.

³⁰⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 132.

« Et vous n'avez pas en face (de la messagerie) quelqu'un qui va nécessairement répondre ».

- le retweet est un élément de satisfaction lorsqu'il a lieu, notamment lorsqu'il est émis par les administrations centrales³¹⁰.

« J'avais même Twitter que j'ai quand j'avais visité une entreprise. On a Twitter j'ai reçu un Retweet de la ministre du travail qui dit la ministre du travail a apprécié votre Tweet, donc effectivement, le jour même on était nous en train de faire la visite, donc on utilise Twitter, on Tweete, ».

La messagerie, une activité « expérimentée »

Evaluation de la situation actuelle

L'apprentissage de la messagerie est un programme transactionnel que le préfet a débuté dans les années 1995, et 20 ans plus tard, celui-ci en parle essentiellement en termes d'aboutissement d'un processus d'apprentissage.

Il est en mesure en effet de formuler des éléments d'évaluation de sa pratique. A l'origine, une gestion organisée de la messagerie était possible, notamment par une lecture différée de la réception du message³¹¹.

« Donc quand j'étais à XXX secrétaire général du centre de FIDIS, le lisais, enfin quand je pouvais, je lisais mes messages, mais quand je ne pouvais pas, tant pis, je renvoyais la lecture du courrier, donc des messages au soir, mais bon je lisais ma messagerie, ou alors je faisais des signatures et après je lisais mes messages, ceux que je n'avais pas lu et ceux que je n'avais pas réussi à lire ex-cetera, je renvoyais sur ma messagerie personnelle un certain nombre de message pour les lire chez moi le soir, ou quand je pouvais ».

Il souligne les avantages, planification du travail dans le temps, dépoussiérage de la ligne hiérarchique, capacité à faire passer des messages en direct³¹² :

³¹⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 550.

³¹¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 559.

³¹² Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 9, 10, 11, 13, 51.

« On peut décider de la (la messagerie) traiter tout de suite ou de la traiter plus tard ».

« Ça (la messagerie) participe incontestablement à une plus grande efficacité collective ».

« Même si cela (la messagerie) rebat un peu les cartes dans l'organisation hiérarchique mais c'est tant mieux ».

« Il y (la messagerie) a un gain d'agilité, de rapidité dans le traitement des affaires qui est réellement incontestable ».

« Ça (la messagerie) permettrait d'ailleurs de faire passer des choses beaucoup plus en direct ».

L'efficacité collective en agilité et rapidité³¹³) sont également des gains bénéfiques

« Et on gagne plusieurs jours souvent par-ce-que, plutôt que j'envoie au service, qu'il corrige que le message revienne, pour un peu qu'il soit en week-end, on passe à autre chose, ça peut être pour des courriers importants, donc par exemple des réponses à des parlementaires ou il faut produire un peu de subtilité dans la réponse ou faire attention à la forme, bon ça je le prends directement, je remets en forme moi-même, ça va aussi vite que de l'écrire à la main et de l'envoyer. Donc j'ai cette pratique, je n'ai pas forcément celle de mes autres collègues ».

« L'avantage de tout ça (la messagerie) c'est que l'information arrive sur l'écran ».

« Donc la messagerie permet d'être je dirais plus efficace ».

« Ça (la messagerie) participe incontestablement à une plus grande efficacité collective ».

mais aussi deux inconvénients majeurs, c'est-à-dire l'esclavage ou l'addiction, et la difficulté de conserver du temps pour la réflexion³¹⁴.

³¹³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 10. Préfet 8, ligne 714, 749.

³¹⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 14, 44.

« L'inconvénient (de la messagerie), tout le monde de le dit, c'est l'esclavage ».

« Surtout conserver du temps pour réfléchir ».

La conclusion est une appréciation relative de l'efficience de ce dispositif numérique dans le rapport gain d'efficacité / investissement pour maîtriser le système³¹⁵.

« Cela la messagerie) compense le gain de rapidité et d'agilité que l'on peut avoir par ailleurs ».

« Bien évidemment j'en reste toujours à l'utilisation du clavier même si il y a des logiciels apparemment de dictée qui fonctionnent pas mal mais je ne produis hélas plus assez de textes pour être attiré par ça ».

Globalement, le mail est présenté comme une simplification des échanges qui relève de modalités de communication devenues ordinaires entre collègues, plus rapides, plus courtes, et plus efficaces³¹⁶.

« Donc dans la relation de l'équipe préfectorale, le mail c'est le droit commun c'est une chose ordinaire, plus rapide, plus efficace, plus courte ».

Mais aujourd'hui, il semble qu'il serait utile de définir des règles d'ouverture pour l'usage de la messagerie³¹⁷.

« Il faut qu'il y (la messagerie) ait une discipline, pour l'instant il ne me semble pas qu'on a beaucoup documenté la question ».

« Chacun s'organise comme il le souhaite (avec la messagerie) ».

« Mais en même temps, il faut être extrêmement vigilant pour pas se faire complètement bouffer par ça (la messagerie) ».

Son utilisation en préfecture s'est agencée de manière conforme à la culture

³¹⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 17. Préfet 7, ligne 624.

³¹⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 628.

³¹⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 46, 47, 43.

hiérarchique, ce qui crée des freins à lever dans les usages³¹⁸.

« Ces prérogatives ne sont pas mal, donc après c'est moi qui dit à la chargée de comm': 'vous m'écrivez directement (la messagerie)' parce qu'ils n'osaient pas au départ ».

Ces freins se vérifient aussi par le fait que l'usage de la messagerie ne s'est pas étendu pour l'instant à la sphère des élus.³¹⁹».

« Disons que la communauté de travail organisée autour de la messagerie qui existe au sein des services de l'Etat ne s'est pas étendue pour l'instant à la sphère des élus ».

³¹⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 734.

³¹⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 52.

Transformation des services de l'Etat, des vigilances, sans réellement avoir quelque chose à dire

Les perspectives d'engagement

Lorsque le préfet aborde le domaine d'activité de la transition numérique des services de l'Etat, il envisage ce changement sous l'angle d'un défi (un ensemble de programmes transactionnels). Cette évolution ou adaptation ne relève pas de l'option d'une transition mais de la nécessité, notamment pour les préfetures, de remplir la mission. On est encore dans ce cadre où la mission se situe dans un bassin de vie de plus en plus intense, fragilisant ainsi, le symbolisme de la fonction. Pour ce qui concerne son rôle, la transition numérique est une nouvelle source de vigilance³²⁰ car :

- l'E-administration est essentielle en gain d'ETP et d'efficacité³²¹, mais la transformation des préfetures vide en substance l'activité propre de leurs services ;

« Je fais ce que dois faire pour développer l'E-administration, je suis convaincu qu'il faut le faire parce qu'il y a des gains en ETPT, en ergonomie, en efficacité du service rendu ».

« La préfeture nouvelle génération c'est moins de personnel, c'est plus d'accueil, mais derrière, il y a du numérique et des plateformes. De ce que j'avais compris pour TELEPAC ça ne marchait pas, les agriculteurs étaient devant la grille de la préfeture dans certains départements c'est par ce biais là que le numérique impacte peut-être aussi la fonction du préfet ».

« Les préfetures enfin je ne sais pas, les préfetures demain, il ne restera plus que les étrangers, il ne va plus rester grand-chose entre nous, il y a dans les missions réelles des préfetures la lutte contre la fraude documentaire, le soutien de la sécurité territoriale sauf que tout ça est encadré par Bruxelles et que voilà il ne pourra pas y avoir tant que ça en réalité ».

³²⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 519, 524.

³²¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 184. Préfet 8, ligne 810. Préfet 6, ligne 609.

- pour l'obtention d'un titre, la numérisation des services permettra à l'utilisateur de ne plus se déplacer, et cette dépersonnalisation de la relation à l'utilisateur nuit au contrôle et procède d'un travail à la chaîne³²² ;

« Demain je en suis même pas sûr qu'on se déplacera, on enverra tout par je ne sais pas où, et ce que je crains moi c'est le contrôle, c'est l'absence de contrôle, la dépersonnalisation nuit au contrôle ».

« On est pas à l'abri de tout ça (piratage), je sais qu'on ne peut pas y échapper mais bon moi, mon avis personnel on aurait dû garder la démarche en préfecture, ne pas passer par les Mairies, garder la démarche de base en préfecture, et après le système il serait unifié si vous voyez ce que je veux dire, le système il est garanti, ce qui compte ce n'est pas, il y a deux risques, le risque il est à l'entrée, est-ce qu'on a confiance en les Mairies? »

« Le deuxième élément que je mettrais en avant c'est que je crains quand même que le fait de mettre en place des plateformes, certes elles sont dans des préfectures, mais ce sont des plateformes donc on risque d'avoir des problèmes de contrôle, euh ça va être un travail à la chaîne ».

- pour les systèmes de déclaration, l'efficacité technique de la numérisation invite le système bureaucratique des administrations centrales à multiplier les demandes d'informations, plutôt que de viser la simplification, ce qui crée le trouble³²³ ;

« Je veux dire, le problème aujourd'hui concerne les surfaces admissibles aux subventions, donc évidemment quand on prend des hectares de surfaces agricoles et qu'on veut vérifier les buissons un par un, il y a des limites, c'est ça le problème ».

« Non si on prend les déclarations d'un PAC ce n'est pas l'outil, l'outil est très bien c'est ce qu'on en fait, c'est à dire qu'il y a une technocratie au ministère de l'agriculture qui est fantastique, et on te demande tellement de choses ».

³²² Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 522, 520, 527.

³²³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 811, 812, 813.

« Donc ce n'est pas l'outil encore une fois, après c'est le cahier des charges de l'outil informatique; qu'est-ce qu'on a voulu faire, alors je me suis aperçu qu'on récupérait tout ce que chacun avait fait, non il faut cibler ».

- la transition numérique au niveau départemental nécessite de pouvoir bénéficier d'un service informatique de proximité performant, avec pour missions principales, la gestion du matériel, la résolution des pannes, le conseil et l'accompagnement des utilisateurs. L'optimisation des investissements dans le domaine du numérique au niveau des services déconcentrés doit être un objectif du préfet, au regard des déperditions actuelles³²⁴.

« Tout simplement parce qu'il faut installer du matériel, parce qu'il peut y avoir des problèmes de réseaux, il peut y avoir du conseil, de l'accompagnement, il peut y avoir des pannes qui ont leurs solutions sur place donc il faut un accompagnement de proximité, que ça soit de la maintenance, de la mise en route, voilà donc on a tous besoin d'une informatique de proximité, ... »

« Donc là, j'ai une proposition que je n'arrive pas à faire avancer, la question de l'informatique du service de l'État, territorialement elle devrait faire l'objet d'une approche par sites parce qu'il y a des choses qui sont gérées à distance c'est normal mais il y a besoin d'une gestion de proximité ».

Il y a aussi une appropriation de l'outil qui se fait de plus en plus mais au début c'est :

«oh je ne touche pas»

- les systèmes d'information pourraient être un appui pour viser un décloisonnement entre les services déconcentrés, avec une évolution de l'organisation de la diffusion de l'information³²⁵;

Les moyens nécessaires à la réalisation de l'engagement

³²⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 802, 803, 708, 807

³²⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 539.

Le préfet digital doit s'intéresser au thème du numérique, et acquérir des connaissances adéquates pour sa crédibilité sur le sujet. La sécurité et la protection contre les cyber-attaques doit être une préoccupation forte du préfet, il lui est nécessaire de savoir aborder le sujet avec ses chefs de services³²⁶.

« Tu ne peux pas parler du numérique sans parler de la cyber attaque, c'est la course à la compétence, à l'expertise, la cyber attaque, avec des outils on se pare, il faut protéger les messageries donc sécuriser et c'est sans arrêt, s'assurer de la protection, faire quelque chose, c'est un défi technologique personnel ».

Il doit développer l'appétence utile ou la créativité nécessaire pour le portage de projets numériques, ce qui n'est pas dans sa culture³²⁷.

« Ceci associé que localement on n'a pas forcément les ressources, ou pour les décideurs qui sont actuellement en fonction, de par leur génération, n'ont pas l'appétence ou simplement la créativité ».

« Il faut quand même avoir un minimum de culture pour pouvoir lancer le sujet et ça ce n'est pas si évident. Il faut s'y intéresser simplement parce qu'il y a des gens qui aiment d'autre pas c'est comme ça, moi ça m'as toujours plu à titre personnel bon ».

« Mais oui, il y a un manque de connaissance de ce qui paraît en matière de données au niveau local ».

« Moi en tout cas, je suis à titre personnel, je l'avoue, pas source de propositions intéressantes dans ces registres là, tout simplement parce que je n'ai pas la culture ».

Il y a des ressources disponibles dans le domaine de l'informatique au niveau national, et ce système ministériel nécessite au préfet un effort de coordination départementale chronophage.

« Là, on a des moyens fantastiques, par-ce-que quand je vois les moyens que les services publiques consacrent en informatique, enfin ils ont du personnel et de

³²⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 408.

³²⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 808. Préfet 2, ligne 159, 160. Préfet 4, ligne 396.

l'argent, tous, mais c'est disséminés donc ça a une répercussion d'énergie fantastique, alors évidemment je sais à quoi je m'attaque quand je dis ça, au système ministériel mais il faudrait que ça soit effectif dans tout le pays et que ça soit géré correctement voilà ».

Nature de l'engagement

Dans le cadre de l'avancement de cette transition numérique, c'est sur les pratiques du quotidien, dans ses relations avec ses chefs de services, que le préfet peut agir. La suppression des parapheurs « *papier* » est un bon levier que le préfet peut utiliser pour apporter sa contribution dans la réalisation de cette numérisation des échanges³²⁸.

« Par contre, j'ai demandé à ce qu'on réfléchisse à des parapheurs dématérialisés, c'est-à-dire qu'aujourd'hui, la plus part des services amènent encore des parapheurs avec des documents à signer. Moi, j'aimerais bien que l'on arrive à ne plus avoir de parapheur ».

Les services interministériels des SIC devraient aussi créer un contexte favorable à l'appropriation du dispositif numérique local, en organisant par exemple une présentation du système informatique et numérique de la préfecture lors de l'arrivée des nouveaux cadres ou agents³²⁹.

« Donc, il manque, me semble-t-il, quand vous arrivez dans une préfecture, un accueil présentant le système informatique. Par exemple quand je suis arrivé en XXXX, ils avaient mis en réseaux c'est à dire qu'on a des terminaux, on a plus d'ordinateur, ce n'est pas évident parce qu'on en a une utilisation quotidienne ».

Evaluation de la situation actuelle

A ce jour, les effets de la transition numérique sont incontestables dans l'environnement proche du préfet :

³²⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 282.

³²⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 709.

- les compétences des nouveaux collaborateurs du préfet issus de la nouvelle génération ont évolués, la maîtrise du tableur qui facilite le travail de calcul et de répartition, en est un bon indice, ou plus globalement le gain de temps dans les procédures³³⁰.

« En revanche si vous voulez, le bon traitement et maniement des outils informatiques par mes collaborateurs a pour résultat que effectivement, le secrétaire général sait faire un tableau Excel en cinq minutes, quand on a à distribuer des subventions ex cetera, il ne dépend et personne ».

« Ce n'était pas le cas avant on demandait à des bureaux qu'ils mettent tout par papier, qu'ils l'envoient ex cetera, donc ça (l'écriture numérique) va beaucoup plus vite si vous voulez, ça va plus vite ».

- le travail d'écriture du préfet a migré principalement sur la messagerie, et ce qui a pour conséquence une perte des traces de l'élaboration de la décision publique³³¹ ;

« Il y a un truc que je voudrais vous dire quand même c'est que le processus de décision, le processus des décisions a complètement changé, du fait du numérique dans le service de l'État, là ça posait un problème sur la traçabilité de la décision sur la manière dont la décision avait été élaborée ».

« Le process' d'élaboration des décisions il est perdu, on est en train de s'appauvrir, dans la connaissance du process' d'élaboration des décisions ».

Pour ce qui relève de la transformation des services de manière plus globale, la dynamique entreprise à ce jour n'a rien atténué de la situation de cloisonnement entre les services de l'Etat, et l'a peut-être même renforcée³³².

« Je me demande même si le cloisonnement, ce cloisonnement informatique n'est pas, je veux dire qu'il est moins bon pour le préfet et moins intéressant pour le

³³⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 497, 498.

³³¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 539, 541.

³³² Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 534.

préfet que l'était autrefois le courrier qui arrivait à la lecture ».

Le service interministériel départemental des systèmes d'information et de communication est doté de compétences qui ne lui permettent pas de d'investir la transition numérique, et les statuts diversifiés des agents qui y exercent, complexifie la gestion³³³.

« Il faudrait un budget unique et que ça soit voilà. Chacun gère le sien, donc moi, je ne vais pas m'occuper des crédits du ministère de l'environnement, ce n'est pas mon domaine, l'agriculture je ne sais pas comment ça marche, les acteurs sociaux ex cetera donc finalement on a fait un faux service interministériel, tous les agents ont des statuts différents c'est un peu la problématique des DDI ».

« Non, non, la ça rejoint le concept que je faisais au départ, on a des services plus ou moins bien outillés dans la matière numérique et c'est clair que les services ont le mérite d'exister ».

« Ils (SIDSIC) se sont progressivement peuplés souvent de gens qui se sont formés sur le tas, administratifs, de droit commun qui se sont spécialisés en informatique parfois, on a bien sûr des attachés à la liste des IRA, on a bien sûr nos ingénieurs/ex-ingénieurs qui des transmissions qui ont des compétences techniques en la matière, mais ce n'est pas leur jeter la pierre, souvent les équipes sont assez minces, sont assez minces, donc pour investir sur un tel domaine, il faut de la matière grise que nous avons peut-être en quantité trop comptée ».

« On n'a pas les hommes et les femmes pour prendre des initiatives dans le domaine du numérique ».

La reconcentration des missions informatique à un niveau supra départemental a freiné la dynamique interministérielle départementale sur le thème de l'informatique et du numérique. Les premiers résultats concrets obtenus dans l'harmonisation du parc informatique, ou dans la gestion du parc automobile par exemple ont été

³³³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 680, 541, 681. Préfet 8, ligne 801. Préfet 2, ligne 154.

annihilés³³⁴.

« Mais progressivement, on a une forme d'interministérialité concrète qui se construit, mais à l'époque on avait une ligne budgétaire à vocation à s'interministérialiser à l'échelle départementale, on avait fait de grands progrès en la matière, en matière de numérique, d'informatique comme en matière de garage automobile ou de commandes communes ».

« Le retour à une gestion plus centralisée, soit à l'échelle régionale ou à l'échelle nationale, c'est un peu pareil, a freiné en quelque sorte ce terme 'interministérialité', au niveau départemental ».

Les services informatiques locaux n'ont pas pu développer, par la mutualisation, une capacité d'action suffisamment puissante pour agir³³⁵.

« On a les services interministériels des SIC, qui, je pense, n'ont pas mutualisé une capacité d'action extrêmement puissante ».

Le pilotage des politiques de numérisation des services ne s'organise pas nécessairement avec l'arbitrage du préfet³³⁶.

« On est plutôt dans un mode de pilotage, administration centrales, services déconcentrés, sans passer nécessairement par le préfet par son rôle d'arbitrage, d'harmonisation de pratiques interministérielles ».

Son point de vue laisse plutôt à penser que son rôle de coordination en la matière est peu effectif³³⁷.

« Le préfet n'as pas vraiment un rôle de coordination de mon point de vue, voilà mais c'est vrai je le vois bien les agriculteurs déclarent leurs dossiers en ligne, tout le monde ».

Les services départementaux des SIC étant pilotés directement par

³³⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 665, 664.

³³⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 155.

³³⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 153.

³³⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 536.

l'administration centrale, leur modernisation lui échappe complètement³³⁸.

« Alors deux choses, la première c'est que la modernisation échappe largement au préfet puis-ce-que la direction des systèmes informatiques du ministère considère qu'elle a des services propres dans les préfectures systématique ».

Il n'est pas dans l'intérêt des services centraux informatiques et de communication de laisser les initiatives locales se développer, l'harmonisation facilitant la maintenance globale du système national³³⁹.

« La DSIC a toujours flingué les initiatives départementales, parce que, ensuite, ils sont dans l'obligation de maintenir l'application, ça les emmerde, cela les empêche de maintenir une harmonisation dans leur système, donc je pense que sur ce sujet-là, la doctrine n'a pas beaucoup évolué, on est toujours sur un mode de pilotage encore très centralisé ».

Dans sa relation avec les administrations centrales, le préfet pouvait envisager une amélioration du travail de concertation facilité par les dispositifs numériques, ce qui ne se vérifie pas, notamment dans la prise en compte de son expertise dans la conduite des réformes³⁴⁰.

« Ce qui fait par exemple pour la réforme des permis de conduire, alors sauf erreur de ma part, ça c'est un autre aspect; le comble, moi, je n'ai pas été mis dans la boucle, et j'ai découvert qu'il y avait des problèmes sur ça ».

De surcroît, la réforme territoriale recentrant le lien national sur les régions accentue le sentiment d'isolement du préfet de département³⁴¹.

³³⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 795.

³³⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 157.

³⁴⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 717.

³⁴¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 66.

S'adapter à la complexification de la représentation de l'Etat

Les perspectives d'engagement

La recomposition de la sphère publique présente au préfet de nouveaux enjeux, dans de nouveaux domaines, qui nécessitent une ré-explication de la notion d'autorité publique, et de la notion de représentation de l'Etat.

Le préfet se situe aujourd'hui en, dans un contexte social au sein duquel se juxtaposent petit à petit, différents territoires sociaux ou communautaires, et leur pendant sur le territoire numérique. Ces phénomènes, « *dont certains Etats plus libéraux s'accommodent* », ne correspondent pas à l'esprit français, selon lui. Les enjeux que représentent les politiques sociales et économiques, du logement, en matière de cohésion sociale sont énormes. L'application de ces politiques devient de plus en plus complexe par la fragmentation de l'expression de la société civile, multipliant les organisations revendiquant une prise de parole sur des problématiques de plus en plus larges. La diversification des formes de médiation amplifie le phénomène de trouble de la cohésion sociale, elle constitue un danger dans l'exercice de maintien du lien social³⁴².

« La sphère publique est aujourd'hui confrontée à de nouveaux enjeux, et dans des domaines où jusqu'à présent elle n'était pas intervenue, il faut probablement simplement réapprendre le respect de l'autre, la modération dans les propos, réduire l'agressivité, réexpliquer que les parents doivent être respectés par leurs enfants, donc, il faut réapprendre tout ça (l'autorité publique) ».

« Ces enjeux de cohésion qui sont pour moi, dans ma pratique professionnelle, assez obsédant, dans tous les registres publics que sont, la politique sociale, la politique du logement, la politique économique, tout ce retrouve là dedans, on retrouve donc cette problématique-là à travers le développement de ce monde numérique qui est très largement virtuel ».

« Il y a des Etats qui s'en sont accommodés mieux que nous parce que dans leur

³⁴² Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 238, 144, 240, 242.

construction, le monde anglo-saxon qui est libéral, individualiste, beaucoup plus que nous, ils peuvent très bien concevoir qu'il y ait des ghettos d'un côté, etc., des gens qui sont voilés, des gens qui portent une kipa, tous ces gens-là ne vivent pas ensemble. ».

« Mais il faut être attentif aussi aux conséquences sociales c'est un risque de fragmentation sociale lié à cette émergence d'un monde virtuel qui finalement deviendrait un peu trop virtuel par rapport à la réalité ».

Sur le plan institutionnel, les pouvoirs attribués à certaines associations rendent ambiguë le système démocratique, car la seule légitimité reconnue par le préfet est celle de l'élection³⁴³.

« Par exemple, le représentant des usagers, il représente qui ? Une association du coin, il représente des partenaires? Je ne veux pas dire qu'ils sont inutiles ce n'est pas ça, ce que je veux dire c'est qu'ils n'ont aucune légitimité, c'est ça le débat, la légitimité est celle de l'élection, on leur donne quand même un pouvoir qui quelque fois peut mettre à mal des projets d'intérêt public ou d'intérêt général c'est toute l'ambiguïté de ce système alors après, ça peut être une consultation directe du public mais qui répond à ces consultations? »

S'exprimer au nom de l'Etat au sein de cette nouvelle représentation de la société civile, expliquer les politiques publiques, justifier l'autorité publique, devient de plus en plus difficile à porter dans un dialogue « où domine le sensationnel et la provocation³⁴⁴ ».

Dans son travail de représentation de l'Etat, nécessairement, le préfet conçoit une politique de communication intégrant un volet numérique. Pour ce qui relève de l'information, une mise à jour quotidienne du site web de la préfecture lui semble être l'objectif à poursuivre, les techniques du lien ou du Co marquage peuvent être utilisées³⁴⁵.

³⁴³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 833.

³⁴⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 100.

³⁴⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 841, 842.

« Alors là, je suis en train de bâtir une politique de communication qui n'existait pas et donc je m'occupe personnellement pour démarrer la mécanique, je recherche, je pense qu'il faut s'en occuper du site internet de la préfecture sur l'actualité, qu'est-ce qu'on y met tous les jours? »

« Des messages d'information au grand public, que ça soit par quo-marquage, par relais peu importe où, ce qui se passe localement on le met en ligne. Voilà donc il faut avoir une réflexion sur qu'elle communication on va donner sur notre site internet, qui est quand même pas mal consulté, mais ça reste un outil, après c'est ce qu'on en fait ».

Les moyens nécessaires à l'engagement

L'exercice des activités de représentation du préfet nécessite la maîtrise d'un équipement technologique au sein duquel l'usage de l'ordinateur est central. Il doit pouvoir être autonome dans l'exercice de son travail d'écriture et de diffusion, sous toutes les formes rendues possibles par les systèmes.

Sur le plan cognitif, la numérisation des échanges contribue à la multiplication des canaux techniques de sollicitation du préfet, et impose une forte capacité à suivre plusieurs sujets à la fois³⁴⁶.

« On a une transition qui s'est faite plus ou moins rapidement vers une autonomisation du cadre dirigeant que je suis, quelque part, avec les outils qu'on a aujourd'hui. Alors aujourd'hui, où j'en suis? »

« Avec peut-être pour terminer la mention finalement de cette façon de travailler, faire travailler le cerveau, en mode tiroir, dans la mesure où nous sommes quand même une partie de notre temps assis, derrière un bureau, avec l'outil téléphonique mobile et fixe, le mobile sonne beaucoup plus souvent que le fixe, avec l'outil électronique, l'ordinateur, vous voyez comme il est planté sur mon bureau, il trône, c'est l'outil essentiel dont je me sers ».

« Je peux très bien être assis, avoir un chantier manuscrit ouvert, manuscrit au sens

³⁴⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 644, 623, 645.

clavier du terme , voir des mails qui arrivent sur le même écran que celui sur lequel je suis en train d'écrire mais qui me permet de voir ce qui arrive, avoir le téléphone portable qui peut réceptionner des SMS, voire des appels téléphoniques, et aussi avoir une porte qui s'ouvre et des assistants ou des collaborateurs qui viennent ».

Sa présence sur le territoire numérique lui demande de savoir développer une stratégie de communication spécifique, et la mesurer, ce que la technologie rend possible³⁴⁷.

« Il y a une stratégie de communication qui est accrochée à ça et qui fonctionne assez bien par-ce-que on a un certain nombre enfin des centaines de followers donc ça fonctionne surtout sur Twitter ».

Evaluation de la situation actuelle

L'exercice de la représentation territoriale attendue la part des différents départements ministériels n'évolue pas. Manifestement, la reconnaissance de l'autorité du préfet reste formelle. Selon lui, son expérience démontre le manque de confiance des administrations centrales vis-à-vis du préfet. Le contact direct qu'elles entretiennent avec leurs services déconcentrés est la manifestation qu'elles ne reconnaissent pas le préfet comme leur premier interlocuteur³⁴⁸, pour la conduite de leurs politiques ministérielles.

« Mais, tout le problème, pourquoi on y arrive pas c'est par-ce-que les ministères, les administrations centrales ne font pas confiance aux préfets, les administrations centrales ne reconnaissent pas les préfets comme étant leurs véritables interlocuteurs sur le territoire et ça c'est une révolution culturelle mais c'est ça le problème,

« Donc, c'est ça le problème Français, de notre administration, c'est que le ministère, les administrations centrales n'ont pas confiance au préfet, ne le reconnaisse pas, enfin, le reconnaissent formellement bien sûr, on dit «le préfet», mais pas en tant que patron, leur relais effectif et voilà, voilà voilà ».

³⁴⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 484.

³⁴⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 614, 616.

Assurer la couverture numérique du territoire en premier lieu

Les perspectives d'engagement

Pour le préfet, au niveau local, tout le monde a bien compris qu'une politique de développement économique ne pouvait se passer d'intégrer dans les programmes un volet relatif aux infrastructures numériques. Le préfet perçoit bien le rôle qui peut être le sien dans le cadre de l'aménagement de zones d'activités commerciales, en veillant aux prévisions en infrastructures numériques y figurant, par exemple. C'est un lourd travail qui n'entre pas cependant dans les priorités assignées aux préfets³⁴⁹.

« Alors ça ne veut pas dire qu'il faut, comme on l'a fait, équiper des zones d'activité sans infrastructure numérique, il n'y a pas une entreprise qui vient. Donc, là ça nous échappe en partie puis-ce-que la libre administration des collectivités locales, alors là on peut accompagner on peut trouver des systèmes mais on n'a pas vraiment la main, on peut s'y adonner aussi à en donner mais ça dépend aussi, moi j'ai d'autres sujets pour l'instant ».

« La seule chose que je fais, et ça les élus l'ont bien compris c'est que si on veut des entreprises il faut des réseaux informatiques performants, si on veut que le territoire soit attractif et quand on amène des touristes il faut que le touriste quand il arrive il puisse brancher son Ipad et j'ai un réseau qui fonctionne ça tout le monde l'a compris, donc ça on le sait c'est une nécessité ».

Par contre, l'idée de porter lui-même une initiative dans le domaine du numérique auprès des élus est inenvisageable pour le préfet. Ce n'est pas son rôle, et les élus ne lui demandent rien³⁵⁰.

« Mais, prendre l'initiative par exemple pour faire une grande conférence avec les élus sur la numérisation des administrations publiques du département, je ne le ferai pas ».

« C'est la problématique des élus, les électeurs ou les futurs électeurs, donc, il y a

³⁴⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 827, 828.

³⁵⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 186, 167.

une recherche d'innovation dans ce registre là, mais je ne sens pas de frénésie et c'est pas un sujet sur lequel on échange fréquemment ».

Evaluation de la situation actuelle

Le non traitement du problème de la couverture numérique contribue à la désertification du territoire, particulièrement en zone rurale, ce constat est intégré par les acteurs locaux. La couverture numérique est cependant une démarche en cours, qui relève des préoccupations des élus, et faisant l'objet de conversations régulières avec le préfet, mais cela n'avance pas vite. Par ailleurs, le préfet estime que la norme imposée pour les protocoles de mesure d'une bonne couverture numérique est inadaptée, voire ridicule³⁵¹.

« L'ARCEP qui est l'agence qui est chargée de mesurer, a un protocole de mesures qui est complètement inadapté qui date des années 2000/2002/2003. ..., si l'on a un habitat dispersé avec des explorations agricoles parfois performantes ex-cetera, bien ça (la couverture numérique) ne marche pas et c'est complètement ridicule ».

« Il y a des communes où il n'y a pas d'ADSL. Je disais l'autre jour en réunion, les gens viennent acheter une maison, ils se disent voilà est-ce qu'il y a l'ADSL est-ce qu'il y a internet, non il y a pas d'ADSL, bon, on n'achète pas, Donc les communes se meurent, donc il y a un problème d'accès au haut débit qui est, comment dire, crucial ici, dans ce département rural ».

« Le satellite ça va tout doucement, il y a pleins de subterfuges différents qui ont été inventés mais qui ne sont pas suffisamment pertinents, au moment où on parle de la 4G nous c'est la 2G et puis la 3G, où on est voilà alors, oui bien sûr tous les élus en sont particulièrement conscients, c'est un sujet de conversation (la couverture numérique) avec eux quasi quotidien sur le numérique mais voilà ça prend du temps et on voit les années qui passent et on se dit que tout département sera figuré en 2022 c'est à dire dans six ans ».

La transition numérique du territoire suppose des infrastructures, tout le monde l'a bien intégré, et se mobilise plus ou moins. Le chantier de la ville connectée n'est

³⁵¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 511, 595, 509.

pas un sujet suffisamment bien compris au niveau local, ni ses incidences dans le domaine de l'organisation humaine nécessaire à son pilotage. L'exemple de la mise en place de la visio surveillance non vigilée, est très explicite en la matière³⁵².

« Mais la connexion de la ville, à un moment où on a de la vidéosurveillance mais qui n'est même pas vigilée, on n'a pas de centre de supervision urbain, on en est même pas là ».

La ville intelligente reste encore une vision à longs termes même si, ici et là, les initiatives émergent³⁵³.

« Mais évidemment que la ville intelligente, ça va bien sur les caméras de vidéos protection, les renvois de,... ex-cetera, on a déjà des éléments qui vont bien, mais on est loin du stationnement automatisé avec des bornes, vous voyez, ou qui prélèvent directement sur le compte tout ça, on est encore loin ici à XXXX mais tout ça sont des chantiers qui sont dans la tête des gens quand même, oui bien sûr »

Des investissements dans la formation et la création d'espaces spécialisés traduisent aussi une prise de conscience effective des élus que le numérique peut être facteur de développement³⁵⁴.

« Il y a des écoles du numérique, il y a des espaces de co-working, il y a bien ce sentiment qu'il y a un manque sur certains métiers pour lesquels on peut monter des écoles sur les domaines où il y aura du travail oui ».

Nature de l'engagement

Après les investissements entrepris par l'Etat, le préfet doit à présent maintenir une pression suffisante sur les différents intervenants locaux pour que la couverture numérique de l'intégralité du département puisse être garantie³⁵⁵.

« Et pourtant l'État met beaucoup d'argent dans l'ancienne région XXXX sur un

³⁵² Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 315.

³⁵³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 599.

³⁵⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 314.

³⁵⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 513.

programme de fibre optique de deux-cent mille euros, l'État verse soixante-dix millions d'euros! Donc c'est considérable, l'État est donc moteur, alors moi, je valorise tout ça mais l'État est moteur, alors la région, elle va le suivre, le conseil départemental il dit qu'il a moins de pression donc il va y pas trop et puis les EPCI attendent alors voilà, tout ça (couverture numérique) est très lent, l'opérateur est aussi un peu lent... »

L'ouverture des données publiques, un flou à corriger dans la nature du projet et du rôle à tenir

Les perspectives d'engagement

L'open DATA est un sujet dont le préfet se fait une vague idée, même si des conversations sur les données avec les collectivités existent³⁵⁶.

« Ça correspond à 'l'open data', j'ai euh... par exemple on fait des études territoriales j'ai donc invité nos partenaires des collectivités locales à enrichir la connaissance qu'on avait du territoire avec leurs propres données. Donc je n'ai pas, croisé les données pour avoir une vision un peu plus cartographique ou autre, mais oui je parle des 'datas', je parle de 'l'open data' autour de moi ».

Il est conscient du problème de définition que lui pose ce concept³⁵⁷.

« Ça, aujourd'hui, on ne le voit pas bien encore, ce n'est vraiment pas un sujet qui est posé ».

« En réalité je ne sais même pas ce que ça veut dire l'ouverture des données publiques c'est quoi ? »

En effet, pour porter un intérêt à l'ouverture des données, il faut être en capacité de leur accorder de la valeur, le préfet escompte que la compréhension et les usages de l'ouverture des données publiques se développeront naturellement avec le temps³⁵⁸.

« Vous ici, vous avez une réflexion sur la donnée, la donnée c'est quelque chose qui existe, dont on peut faire quelque chose, qui n'est pas simplement un chiffre dans une case dans un tableau ».

« Donc, je pense que cette approche de la donnée, elle va se faire de façon naturelle en quelle que sorte. Alors, ça va demander un travail, peut-être pas plus mais différent. »

³⁵⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 393.

³⁵⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 537. Préfet 3, ligne 303

³⁵⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 298, 292.

Le préfet présente cependant un doute sur sa capacité à jouer un rôle dans les options retenues pour l'ouverture des données publiques³⁵⁹.

« Hors, est-ce que l'Etat a encore quelque chose à dire sur ce sujet »,

Les ressources en matière de données sont conséquentes au niveau local. L'ouverture de données nécessitera un travail de collecte auprès de l'ensemble des correspondants, et l'invention d'outils de traitement. Par exemple, les données relevant de l'urbanisme présentent un véritable intérêt à les publier, mais le fichier n'existe pas³⁶⁰.

« Je parlais d'urbanisme tout à l'heure, c'est vrai qu'une consultation de fichiers, qui n'existe pas pour l'instant, serait utile ».

« On peut multiplier les exemples, les extensions du public, les ERP, c'est tout un monde que nous partageons avec les sapeurs-pompiers, avec bien évidemment les services de sécurité civile ici, avec les mairies qui mettent en place des banques de protection, on peut imaginer, à la fois le rassemblement des données qui existent de façon éparse ou de façon partielle,..., ce sont des outils à construire ».

Il reste à construire une vision globale autour du Big data³⁶¹.

« Peut-être, il faudrait confronter un petit peu les idées, voir à quoi ça mène tout ça (l'ouverture des données), c'est quoi la finalité, qu'est-ce qu'on cherche à obtenir, où on veut aller ? »

Le jour où l'intérêt des données sera mieux perçu par les collectivités, il y aura sans doute une problématique de contrôle de leurs usages³⁶².

« Là où cela va être le plus compliqué je pense, c'est de la même façon que l'on fait aujourd'hui une forme du contrôle de la légalité sur les actes des collectivités ou sur leur budget, je pense qu'à un moment ou à un autre ; on va peut être obligé de faire

³⁵⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 219.

³⁶⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 678, 677.

³⁶¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 213, 208.

³⁶² Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 301, 299.

une forme de contrôle qui sera pas de légalité mais sur la façon dont elles utilisent les données, soit quelles peuvent avoir soit qu'elles peuvent aller chercher ailleurs ».

« Par contre, le jour où elles vont se poser la question en termes de qu'est-ce que je peux faire en propagande électorale, par exemple à partir des données de l'état civil, ou des données de changement d'adresse, ou les jeunes qui viennent de s'inscrire, là peut être que de fait, le préfet va avoir à regarder si l'utilisation de ces données, qui sont pas forcément ouvertes, est légale ou pas légale ».

Dans le domaine de la vidéosurveillance des sites sensibles, le préfet imagine une centralisation au sein d'un poste de commandement avec une perspective de gain d'efficacité³⁶³.

Acquisition de compétences

Le contrôle de l'usage des données est une nouvelle compétence juridique qui sera à développer dans les préfetures³⁶⁴, vraisemblablement.

Evaluation de la situation actuelle

A ce jour, la dynamique locale organisée autour de l'ouverture des données publiques est peu perceptible, et le préfet, sur son bassin de vie, n'identifie aucune initiative dans ce domaine qui aurait pu se traduire par la mise à disposition d'un outil en libre accès à la consultation publique³⁶⁵. Le bilan est clair :

- oui, les données disponibles actuellement sont très peu valorisées et ce autant au sein des collectivités que des administrations de l'Etat³⁶⁶ ;
- cependant, pour l'exercice des missions qu'il a à rendre, le préfet dispose déjà des informations suffisantes, et ce avec les précisions attendues, l'ouverture des données publiques sera cependant pour lui un sujet d'intérêt, comme

³⁶³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 676.

³⁶⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 302.

³⁶⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 679.

³⁶⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 300.

pour tout un chacun³⁶⁷, pas plus.

³⁶⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 197, 200.

Archivage et classement, un chantier à entreprendre

Les perspectives d'engagement

Le constat est très clair !

Il y a un chantier à entreprendre dans le domaine de l'archivage numérique. C'est un sujet nouveau qui nécessite une prise de conscience de la part du préfet. Le stockage des archives numériques reste une compétence à acquérir, et à analyser en termes de coûts³⁶⁸.

« Il faut une prise de conscience du fait que ça devient un sujet et si on archive des papiers, il faut des archives électroniques ».

« J'ai passé du temps à trier un certain nombre de choses, enfin à effacer et élaborer l'architecture de mes dossiers électroniques donc je sais où trouver les choses ».

« C'est un gros sujet, alors certes le prix de stockage a diminué ceci dit bien ça grossit tous les jours, il y a des plus en plus de messages de plus en plus lourd de plus en plus consommateurs, en fait on ne sait pas vraiment maîtriser je pense, on ne s'en occupe pas vraiment donc on rachète des capacités de mémoire et puis voilà ».

Sur le plan du fonctionnement et de l'organisation des services de la préfecture, un serveur de fichier doit être ouvert et organisé pour un accès aux fichiers utiles aux activités du préfet. L'implication du préfet doit être forte pour obtenir des résultats³⁶⁹.

« Bon, bien sûr personne ne fait rien (l'archivage) donc je vais m'y prendre autrement ».

« Par exemple, je suis en week-end, il me manque des éléments sur un dossier sur une affaire intercommunalité, je vais voir dans le secteur intercommunalité du service je suis censé trouver le document qui existe, par-ce-que la aussi c'est un outil collaboratif pas beaucoup utilisé ».

Evaluation de la situation actuelle

³⁶⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 746, 756, 751.

³⁶⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 753, 755.

Dans le domaine de l'archivage traditionnel des documents « papier », cette activité administrative n'a jamais vraiment été la première préoccupation des services, et plutôt considérée comme une charge supplémentaire, ce qui nécessite un rappel régulier à la règle³⁷⁰.

« L'envoi de papiers c'est bon, maintenant on sait faire, encore qu'il faut régulièrement rappeler les règles, ce n'est pas naturel dans les services, on est plus au quotidien, moi j'estime que l'archivage numérique n'est pas effective aujourd'hui ».

Avec la transition numérique des échanges, le travail sur les archives n'a pas suivi, ce qui crée une situation catastrophique³⁷¹.

« L'archivage je pense qu'on a même perdu la main, je pense que les archives sont complètement à la rue ».

Sur le plan interne, les demandes du préfet dans le domaine de l'amélioration des services de l'archivage numérique (serveur de fichiers) à son propre usage suscitent encore de l'étonnement de la part des services « métiers » ou peu de réponses de la part des services spécialisés en technologies de l'information et de la communication³⁷².

« J'ai demandé sans succès pour l'instant, mais ça pourrait être de revoir l'architecture de l'organisation des outils informatiques, puis-ce-que ça aussi, j'ai demandé d'avoir accès aux dossiers partagés de toute la préfecture, ce qui étonne à chaque fois ».

« Et donc je me suis aperçu que c'était un bazar (l'archivage) monstre, chacun a fait son petit rangement à sa façon sans aucune harmonisation, donc j'ai quand même demandé à ce qu'on revoit l'architecture et l'organisation des outils informatiques partagés, par-ce-que les personnels par-ce-que ceux qui ne sont pas partagés ce n'est pas intéressant contrairement à ce qui est mis en commun ».

³⁷⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 747.

³⁷¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 542.

³⁷² Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 754, 752.

Sur le plan de la recherche documentaire, la transition numérique des informations a eu pour conséquence de placer le préfet directement acteur dans cette activité qui est perçue comme une charge indue³⁷³.

« Une autre dérive dont on n'a pas parlé, c'est que c'est à nous d'aller chercher l'information, or nous sommes dans un système hiérarchique, il faut qu'on nous la donne moi je n'ai pas le temps de m'amuser à papillonner sur les différents sites des uns et des autres ».

³⁷³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 856.

Les activités de gestion du temps et de la motivation (synthèse)

Considérant les 7 domaines d'activité comme des programmes d'actions à conduire ou en cour de réalisation, les informations recueillies permettent d'établir le contour de l'enjeu qu'ils représentent pour le préfet en termes de motivation.

Ce contour peut, selon le cas, être établi par l'identification de la visée motivant l'action (virtualisation), des moyens nécessaires à mobiliser ou à se procurer, des résultats attendus, ou encore de l'appréciation de la situation actuelle ou future.

Pour les 7 domaines d'activités, a pu être identifiée une dynamique mobilisant intentionnellement le préfet :

- Communication numérique

Visée : conquérir l'espace numérique.

Moyen : meilleure maîtrise de la panoplie des outils numériques à disposition.

Evaluation : Intrusion de la technologie. Conditionnement. Démultiplication des interactions. Constance du temps de lecture et d'écriture. Allongement des plages de travail. Perturbations dues aux usages développées par l'entourage.

Résultat attendu : meilleure maîtrise des flux d'information.

- La messagerie

Visée : conquérir l'espace numérique

Moyen : définir des règles d'usage.

Evaluation : efficacité relative du dispositif. Avantages (planification du travail, dépeussierage de la ligne hiérarchique, lecture à l'écran, efficacité). Inconvénients aussi (addiction, esclavage, limitation des échanges au périmètre institutionnel).

Résultat attendu : l'ouverture des périmètres d'échange du mail (élus).

- Transformation des services de l'Etat

Visée : Meilleure implication du préfet par les services centraux dans la conception de la transformation. (simplification, numérisation, économies).

Moyen : Investissement en temps sur le sujet. Vigilance. Sécurisation des systèmes. Acquisition de connaissances.

Evaluation : Les effets de la transition numérique sont incontestables (compétences de la nouvelle génération d'administrateurs, gain de temps dans les procédures). Capacité limitée à porter un changement départemental.

Résultat attendu : Préserver de la substance aux services de l'Etat départementaux, notamment des préfetures.

- Représentation de l'Etat

Visée : adapter les formes de la représentation de l'Etat à l'environnement sociétal et numérique, en verticalité, et en horizontalité.

Moyen : autonomie dans l'usage des dispositifs de communication numérique.

Evaluation : Difficulté à porter la parole de l'Etat (expliquer, justifier, dialoguer) au sein de la société civile. Reconnaissance formelle de l'autorité du préfet de département par les administrations centrales.

Résultat attendu : Evolution de la reconnaissance effective de l'autorité du préfet par une position centrale dans le lien avec les administrations centrales.

- Transformation numérique du territoire

Visée : Assurer la couverture numérique du territoire. Préparer l'avenir de la ville intelligente.

Moyen : Maintenir la pression sur les élus.

Evaluation : La couverture numérique du territoire reste à achever.

Résultat attendu : une mobilisation locale, en limitant son implication dans le portage de la dynamique.

- Ouverture des données publiques

Visée : mieux circonscrire le sujet (définition, travail avec la donnée).

Moyen : Se mettre en capacité d'accorder de la valeur au sujet. Prévoir des capacités au contrôle.

Evaluation : Doute sur sa capacité à jouer un rôle dans le système, et en tirer une plus-value pour sa fonction. La valorisation des données locales n'est pas réellement une préoccupation. L'information disponible semble suffisante.

Résultat attendu : sans spéculation sur le sujet.

- **Archivage, recherche documentaire**

Visée : Déclencher une prise de conscience sur l'absence de conservation des traces des échanges numériques.

Moyen : Organiser l'archivage numérique au sein des services des préfectures (serveurs).

Evaluation : L'archivage des documents administratifs reste une priorité secondaire, l'archivage des courriers numériques n'est pas effectif.

Résultat attendu : sans spéculation sur le sujet.

Ancrage de l'«OBJET NUMERIQUE » dans les habitudes d'agir du préfet (ACE)

La STC propose d'observer les activités de gouvernance (management) sous l'angle notamment du niveau du contrôle que le préfet procède de son expérience en action. Dans le discours, ces activités de contrôle de l'expérience peuvent être repérées lorsque l'un des 3 niveaux de normalisation des pratiques suivant est abordé :

- les habitudes qui relèvent de l'organisation informelle, mais disposent d'une valeur de texte dans certain communauté professionnelle ;
- les règles formalisées, qui relèvent de la contractualisation et plus au moins de la négociation. Un cadre juridique peut y être associé.
- les principes, la loi. Le cadre juridique détermine l'action, il la borde. Il peut advenir un risque juridique dans son contournement.

Manifestement le référencement à des principes ou des lois est peu développé, par contre, beaucoup plus d'informations portent sur les habitudes prises ou à prendre, ce qui laisse supposer une expérience des dispositifs numérique suffisante pour en tirer des enseignements au niveau des usages installées dans les pratiques du préfet.

Communication numérique, certains outils bien maîtrisés, des principes de sécurité à moduler

L'usage des outils numériques s'est généralisé chez les préfets, et des gains en efficacité sont encore possibles pour certains³⁷⁴.

« Je crois que maintenant la plupart des préfets ce sont bien appropriés ces outils, mais bon il faudra un certain temps pour certains à être un peu plus efficaces »,

Pour le préfet, cette diffusion d'un nouvel outillage ne change pas grand-chose dans son positionnement, *« un document ou une décision, finissent toujours par lui arriver »*.

³⁷⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 688.

Mais, c'est en dessous que les habitudes sont perturbées.³⁷⁵

« Ca (la messagerie) ne change rien par rapport au préfet lui-même, parce que les propositions de documents ou de décisions finissent toujours par lui arriver ou elles partent de lui, mais c'est dans la chaîne qui est en dessous que cela perturbe un tout petit peu la hiérarchie sur laquelle est basée le fonctionnement des préfectures ».

Les appels par téléphone sont encore principalement lancés par le secrétariat bien que le préfet utilise aussi directement son téléphone portable³⁷⁶.

« Alors il faut faire le point systématiquement avec le secrétariat pour appeler les, enfin vous voyez, et la encore quand j'ai à appeler un député, des parlementaires et tout, j'ai leurs portables je les appelle directement donc j'utilise quand même pas mal le portable ».

Il a pris l'habitude cependant d'utiliser les dispositifs numériques à sa disposition :

- Il peut rédiger des posts lui-même³⁷⁷ ;
- il arrive que des élus le sollicitent directement via les réseaux sociaux³⁷⁸ ;
- en tout cas, même si la diffusion des Tweets est organisée à l'initiative du service de communication, au nom du préfet, celui à intégrer la nécessité d'un cadrage préalable à cet exercice³⁷⁹, et un dialogue s'instaure avec les collaborateurs concernés sur les choix éditoriaux à publier sur les réseaux sociaux³⁸⁰ ;
- il utilise le SMS pour attirer l'attention du destinataire du mail adressé à son interlocuteur³⁸¹, indépendamment de sa localisation et de l'heure³⁸²;

³⁷⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 254.

³⁷⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 462.

³⁷⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 327.

³⁷⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 501.

³⁷⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 586.

³⁸⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 846.

³⁸¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 565.

³⁸² Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 631.

- il présente l'usage de la visioconférence comme une pratique courante³⁸³.

Mais, pour ce qui est des usages des réseaux sociaux, le préfet estime que les pratiques développées en préfecture ne sont pas encore stabilisées³⁸⁴. Le formalisme administratif est toujours de rigueur. En effet, historiquement, le système pyramidal des préfectures est fortement ancré, et les échanges sont organisés par l'intermédiaire de dossiers papiers qui suivent encore un cheminement très formalisé³⁸⁵.

« Vous savez, les préfectures sont basées sur un système pyramidal de décision, et une hiérarchie très forte, donc autrefois on avait un dossier papier, il passait par le directeur de cabinet ou par le secrétaire général, il descendait aux chefs de bureau via les directeurs de préfecture »,

Les dispositifs de sécurité ne doivent pas entraver la liberté du préfet dans l'utilisation de sa messagerie, et il y a lieu de distinguer en termes de sécurité les données personnelles des citoyens, qui doivent être hautement sécurisées et les informations utilisées au quotidien dans la gestion courante des affaires administratives³⁸⁶.

« On mélange un peu la technique, un système style permis de conduire ou style étranger ou carte grise, il faut vraiment verrouiller tout parce qu'on ne puisse permettre que ça soit piraté ou foutu en l'air par-ce-que c'est vraiment sensible, des milliards de données qui concernent le quotidien des Français, voilà il faut blinder le truc ».

« Moi je n'ai toujours pas compris, la messagerie est faite pour communiquer avec l'extérieur, donc j'ai le droit d'envoyer des messages à mon voisin, à qui je veux d'accord ».

³⁸³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 772.

³⁸⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 133.

³⁸⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 256.

³⁸⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 701, 852.

La messagerie, un outil pleinement intégré dans le quotidien du préfet

L'usage de la messagerie s'est profondément banalisé dans l'administration, c'est le dispositif de droit commun de transmission du courrier, aujourd'hui³⁸⁷ :

- le périmètre d'utilisation de la messagerie du préfet s'étend à celui de personnes participant aux réunions qu'il fréquente ou qu'il préside³⁸⁸, mais avec les élus, les échanges sont moins spontanés, et n'existent qu'en tant que de besoins³⁸⁹ ;
- le préfet ne répond jamais à une sollicitation directe par mail d'un usager³⁹⁰. La réponse ne se fait qu'exceptionnellement par la messagerie, et en général elle prend la forme d'un courrier administratif classique, adressé par la voie postale³⁹¹ ;
- à l'usage, le préfet estime que la gestion de la messagerie nécessite des précautions d'emploi qu'il maîtrise bien, afin de ne pas créer de frustration dans la ligne hiérarchique de son organisation³⁹² ;
- dans la gestion de son courrier électronique, le préfet doit éviter une lecture en permanence de sa messagerie. Il faut qu'il prenne l'habitude de maîtriser le temps consacré à la messagerie, en le planifiant et en ne pas répondant pas au fil de l'eau³⁹³. A ce titre, il lui appartient de faire comprendre à ses interlocuteurs, que le message électronique n'est pas la meilleure façon de le saisir, puisque par essence le préfet n'est pas en permanence face à un écran.

³⁸⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 564.

³⁸⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 741.

³⁸⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 658.

³⁹⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 366.

³⁹¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 659.

³⁹² Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 372.

³⁹³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 694, 695.

Il n'est pas dans les habitudes du préfet de porter la modernisation des services de l'Etat

Le temps ou le préfet pouvait prendre le temps de porter des initiatives est résolu, cela se vérifie dans le domaine du numérique³⁹⁴.

« Mais en revanche, est-ce que je vais avoir moi-même l'idée, je ne suis pas sûr. On fait déjà pas mal de chose ».

« Il y a une époque, quand j'étais en XXX, on avait créé le SIT, donc l'intranet du service de l'Etat, euh ça c'est fini l'époque du local, on n'a pas le temps ».

D'une manière générale, dans le domaine de la modernisation, il n'est pas dans les habitudes des services déconcentrés de l'Etat de solliciter le préfet, « sauf à ce qu'il y ait un sujet véritablement en commun.³⁹⁵ ».

Le service départemental des systèmes d'information et de communication a une vocation interministérielle qui porte plus ou moins sur les services départementaux selon la force et les moyens des services centraux de rattachement³⁹⁶. En effet, les administrations centrales fonctionnent en tuyaux d'orgue, sans lien avec les préfets dans le domaine de la modernisation³⁹⁷.

« Chaque ministère a sa stratégie propre et sur le territoire, on n'est même pas mis en connexion, hein c'est clair que les connexions horizontales restent encore à développer ».

En fait, le cloisonnement entre les services de l'Etat au niveau départemental reste encore un mode de fonctionnement courant, l'absence de serveur de fichier commun en est une bonne illustration³⁹⁸.

« Certes, sur la messagerie tout va bien par-ce-que les services sont unifiés mais sur l'accès aux dossiers, l'accès aux dossiers des collègues, des gérant de la direction

³⁹⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 390. Préfet 2, ligne 162.

³⁹⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 829. Préfet 2, ligne 148, 152.

³⁹⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 663.

³⁹⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 532.

³⁹⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 533.

des différents services, on en est loin, c'est à dire que le cloisonnement reste bien ferme ».

Dans le cadre d'un chantier de modernisation, le préfet s'en tient à appliquer les orientations et à tester le dispositif³⁹⁹.

« On va mettre en place des plateformes titres, donc j'ai appris qu'ils ont inventés un nouveau nom que je n'ai pas retenu, c'était pourtant simple, trop simple sûrement, et donc, bien évidemment, on va se munir de l'outil et puis on va le tester comme on le ressent ».

³⁹⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 798.

La représentation de l'Etat, une habitude d'agir dans une juxtaposition de sphères parallèles

A l'expérience, le préfet s'est habitué à exercer ses fonctions de représentant de l'Etat, à conduire son action, dans une juxtaposition de mondes parallèles « *qui se séparent et qui s'évitent*⁴⁰⁰», avec « *un jeu social qui s'organise autour de la consultation publique qui trouble les règles de la représentation* »⁴⁰¹.

D'une part, il est nécessaire de prendre en compte dans son action la complexité de légitimer les politiques publiques, d'autre part, le système accorde au moins autant d'importance au bruit qui est fait autour d'une affaire que l'affaire elle-même⁴⁰².

« Parce qu'il y a un bruit de fond, des perturbations extrêmement nombreuses, auquel le système traditionnel accorde au moins autant d'importance si non plus que la parole officielle ».

« Mais le vrai fond du sujet qui est, est-ce que l'on sait aujourd'hui justifier, légitimer, expliquer, la politique publique par une politique de communication, je ne suis pas sûr, en tout cas, c'est extrêmement compliqué de le faire ? ».

Dans son activité de représentation de l'Etat, la présence du préfet sur les médias, notamment numériques, n'est pas une fin en soi⁴⁰³.

« Il ne faut pas mélanger le média avec le... ce n'est pas une fin en soi le média c'est la dérive que l'on peut observer alors justement, on n'a pas parlés des sites internet, par-ce-que ça fait aussi partis des moyens électroniques ».

Cette communication numérique s'organise de la même manière qu'avec les médias traditionnels : en cas de situation grave ou sensible, le préfet communique auprès des médias avec une concertation préalable avec les services du cabinet du

⁴⁰⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 229.

⁴⁰¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 837.

⁴⁰² Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 103, 104.

⁴⁰³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 840.

ministre⁴⁰⁴.

« J'ai dit que c'était lamentable ex-cetera, j'ai bien naturellement établi le contact avec la permanence cabinet du ministère de l'intérieur avant, donc j'avais à peu près des éléments de langage qui allaient bien, j'ai balancé ma petite interview ».

Au sein des préfectures, la gestion des affaires repose encore sur une organisation hiérarchique classique au sein de laquelle, pour la gestion du quotidien, les agents des préfectures communiquent avec leurs chefs de service, et pas directement avec le préfet⁴⁰⁵.

« Il y a un secrétaire général, il y a des directeurs départementaux, des directeurs de préfectures voilà, heureusement d'ailleurs que le préfet n'est pas en direct sur tout ».

La numérisation des échanges ne doit pas faire oublier que le réseau hiérarchique reste un bon système de responsabilisation dans l'exercice des activités administratives de l'Etat, ce principe fondateur est encore assez robuste aujourd'hui⁴⁰⁶.

« Une information que moi je ne connais pas à priori, donc il y a une question de responsabilité, donc de deux choses à gérer par rapport à nos dossiers, ne pas oublier qu'il y a une hiérarchie, ça marchera encore comme ça dans une administration, je crois, et d'une réflexion de responsabilité qui dérive mais en général ça marche très bien ».

Malgré l'équipement des administrations de l'Etat en dispositifs numériques, la réunion présentielle reste le principal outil d'échange entre le préfet et ses collaborateurs ou correspondants. Cependant, sur le plan cognitif, la numérisation des échanges a transformé le séquençage de l'activité du préfet et accéléré

⁴⁰⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 591.

⁴⁰⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 733.

⁴⁰⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 728.

l'enchaînement des divers sujets à traiter⁴⁰⁷.

« Après dans l'administration plus normale, enfin plus normale, plus traditionnelle, et plus paisible, il y a des moyens de communication, avec nos équipes, nos correspondants, associations, collègues, supérieurs ex cetera, mais la réunion reste le moyen premier de communication ».

« Je peux très bien être assis, avoir un chantier manuscrit ouvert, manuscrit au sens clavier du terme, voir des mails qui arrivent sur le même écran que celui sur lequel je suis en train d'écrire mais qui me permet de voir ce qui arrive, avoir le téléphone portable qui peut réceptionner des SMS, voire des appels téléphoniques, et aussi avoir une porte qui s'ouvre et des assistants ou des collaborateurs qui viennent ».

Dans ses relations avec les administrations centrales, par méfiance selon lui, il n'est toujours pas considéré comme leur interlocuteur principal, et cela n'est pas près de changer⁴⁰⁸. Les espoirs d'une correspondance mieux organisée autour du préfet que pouvaient laisser prévoir les systèmes d'information ne se vérifient pas.

Pour ce qui relève de la conduite des politiques publiques, la règle est la référence nationale, indépendamment de ce que le préfet en pense et du contexte dans lequel la réforme a été conduite⁴⁰⁹. La plus-value du management n'est pas de dire comment il faut faire, mais d'apprécier les résultats⁴¹⁰.

⁴⁰⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 635, 645.

⁴⁰⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 615.

⁴⁰⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 120.

⁴¹⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 370.

Transition numérique du territoire, l'habitude est de ne pas prendre l'initiative

Le préfet n'intervient pas sur les dossiers sans enjeux, c'est-à-dire dans lesquels l'intérêt général n'est pas en cause⁴¹¹.

« Alors, on parle un peu dans l'absolu, mais il faudrait sur les dossiers, à un moment donné, les dossiers où je suis impliqué par-ce-que j'estime qu'il y a un intérêt général à faire prévaloir, sinon les dossiers n'ont aucun intérêt, il faut qu'il y ait un enjeu, on ne peut pas avoir la préoccupation de s'occuper de tout... »

Les conversations avec les élus portent sur le thème général des programmes d'avenir, les financements, les outils, l'avantage des services numériques, mais les initiatives appartiennent aux élus, pas aux préfets⁴¹².

« On présente les outils, les financements, on souligne l'importance pour un territoire de pouvoir offrir des services numériques. Moi, je passe beaucoup de messages sur les programmes d'avenir, je le relaye, j'en parle aux élus, on en parle à la CCI, bon ».

Par principe, quel que soit le sujet, dès que l'intérêt général est remis en cause, le préfet doit intervenir⁴¹³.

⁴¹¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 839.

⁴¹² Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 322.

⁴¹³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 838.

Le niveau d'ancrage de l'« OBJET NUMERIQUE » dans les activités du préfet (synthèse)

Lorsque le préfet fait référence à l' « OBJET NUMERIQUE » comme appui avec à son action, il fait peu référence à la loi.

Sur 5 des 7 domaines d'activités, (aucune information n'a pu être identifiée sur le domaine de l'ouverture des données publiques et de l'archivage) sont identifiées cependant des informations relatives aux habitudes prises ou à prendre :

Globalement, le rapport aux technologies numériques est devenu quotidien dans l'exercice de la fonction de préfet. Le smartphone et le SMS sont pratiqués couramment, plus difficilement les réseaux sociaux et la visioconférence.

L'usage de la messagerie est banalisé dans son périmètre institutionnel. Des principes de fonctionnement sont explicites (précautions d'emploi, organisation du temps de lecture, limitation du périmètre d'échange).

Il n'est plus d'usage que le préfet initie le changement au sein des services de l'Etat. Il se contente d'appliquer les orientations et de tester les solutions proposées.

La représentation de l'Etat sur l'espace numérique s'organise avec les mêmes précautions que pour la communication traditionnelle. Le préfet a l'habitude d'agir dans une multitude de sphères qui se juxtaposent :

- en externe, en concertation avec les services du cabinet du ministre ;
- en interne, dans le respect de l'organisation hiérarchique. Elle s'organise encore essentiellement en physique (réunion, entretien).

Dans le domaine de la transformation du territoire, par principe, le préfet n'intervient qu'en soutien, il n'initie pas.

Figure 31 : ventilation des énoncés relevant des 3 formes de rationalisation des activités, selon les domaines d'activité

Domaines d'activités	REG ACE : Habitude d'action	REG ACE : principes, lois	REG ACE : règles formalisées	Nb énoncés
Communication numérique	23	1		24
La représentation de l'Etat	11	8		19
La messagerie	13	1		14
Transition numérique des services de l'Etat	11			11
Transition numérique du territoire	3	1		4
Archivage, classement, documentation, écriture	3			3
Open data	2			2
Nb énoncés	66	11		77

Rationalité de l'action du préfet en appui avec l'« OBJET NUMERIQUE » (ARat)

Le cadre théorique de la STC propose, à celui qui souhaite identifier dans les discours l'expression d'une velléité managériale ou de gouvernance, d'analyser leur contenu en référence au concept de rationalisation, troisième axe d'appréhension des activités de régulation.

La démarche vise la compréhension du comportement du préfet par une reconstruction de sa logique d'action, pouvant se traduire dans ses propos sous trois formes différentes de justification ou d'orientation :

- le devoir (rationalité agentive). La narration relate la manière dont l'artefact porteur de valeur sert à construire les relations entre les protagonistes de l'activité ou comment la performance dépend de la qualité des liens créés par le processus de réalisation. La notion d'agentivité textuelle (*textual agency*) vise à répondre à ces questions en explorant l'idée selon laquelle les textes ont une « *capacité d'agir et de faire agir*⁴¹⁴ ». Les indices expriment une justification organisationnelle des techniques de gestion.
- le vouloir ou le désir (rationalité substantive), Il est question des caractéristiques du résultat, de valeurs, avant toute autre chose. L'action est justifiée par les caractéristiques du résultat, il s'agit d'une appréciation en valeur.
- le pouvoir (rationalité procédurale). Les propos portent sur la manière dont les conditions de réalisation (connaissances, situation, contexte...) contribuent à la performance. L'action est justifiée en tenant compte de la manière dont les conditions de réalisation contribuent à la performance. Les indices expriment une justification procédurale des techniques de gestion.

⁴¹⁴ B,FAURÉ], « L'agentivité textuelle entre Métatextualité et performativité : Le cas des Operguid dans l'industrie pétrochimique »< (PDF Download Available). Available from : https://www.researchgate.net/publication/272783918_L%27agentivite_textuelle_entre_metatextualite_et_performativite_Le_cas_des_Operguid_dans_l%27industrie_petrochimique.

L'agencement relationnel du préfet avec l'«OBJET NUMERIQUE » ? (ARAg)

« La perspective de la rationalité agentive met l'accent sur la manière dont la médiation de l'artefact porteur de valeur cadre les rôles et les attentes des acteurs qui sont impliqués dans l'action. Cette définition des rôles, des relations et des prérogatives associées se retrouve notamment dans l'organigramme, que celui-ci mette l'accent sur les relations hiérarchiques ou sur les modalités prescrites de circulation des informations entre les acteurs. ⁴¹⁵ » .

Cette approche vise à apprécier le niveau de formalisme des techniques gestionnaires des préfets, par l'identification des indices permettant si les comportements individuels ou collectifs mis en évidence relève de l'habitude, de la règle ou encore de principes établis.

Les propos des préfets permettent d'identifier des indices d'une activité de rationalisation agentive sur les 7 domaines d'activité identifiées, mais seules 5 d'entre eux peuvent bénéficier d'une analyse significative en termes de quantité d'énoncés : la messagerie, la communication numérique, la transition numérique des services de l'Etat, la représentation de l'Etat, la transition numérique du territoire.

La messagerie, le préfet définit les règles d'usage

Le préfet met en évidence très clairement la manière dont il agence la messagerie comme artefact au sein du jeu d'acteurs qui est le sien. En effet, pour le préfet, la gestion de la messagerie électronique, s'inscrit aujourd'hui pleinement dans l'enchaînement de ses activités⁴¹⁶.

« Tu l' (la messagerie) intègres dans ton travail, dans ton enchaînement normal. Et puis il y a une autre chose aussi qui révolutionne enfin qui est un peu comme une prolongation de ce que je t'ai dit tout à l'heure, c'est la Visio ».

D'une manière générale, il souligne que la gestion de cet outil nécessite de sa

⁴¹⁵ [M. ZACKLAD], « Le travail de management en tant qu'activité de cadrage et de recadrage du contexte des transactions coopératives », Activités [En ligne], 10-1 | Avril 2013, mis en ligne le 15 avril 2013, consulté le 24 janvier 2018. URL : <http://journals.openedition.org/activites/650> ; DOI : 10.4000/activites.650

⁴¹⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 352.

part, une organisation et de la discipline⁴¹⁷,

« Le seul bémol est que lorsque le préfet est absent et qu'un message arrive sur sa boîte personnelle sans mise en copie par exemple du secrétaire général; il peut y avoir un raté à ce niveau-là mais sinon mais moi ce que je fais c'est que j'essaye de me discipliner ».

et qu'il se doit de communiquer sur ces points auprès de son entourage. Les contraintes de gestion sont lourdes, mais elles invitent, de fait, à l'innovation pour les alléger ou les partager⁴¹⁸.

« Oui honnêtement c'est (la messagerie) une contrainte, qu'on essaye d'alléger, de partager ».

En effet, la facilité offerte par la messagerie pour la diffusion des demandes d'information, conjuguée avec le devoir de répondre, que s'obligent les préfetures, accentue la charge de travail⁴¹⁹.

« Je comprends qu'à cause ça on perd du temps, parce que oui, on en fait beaucoup, c'est pratique pour tout le monde et du coup, dès l'instant où j'appuie sur le bouton, ils m'en demandent encore plus. Ce que je vois moi, c'est qu'il faut plus de travail et que c'est associé à une réalité d'un travail plus importante, puisque effectivement, on le fait, effectivement, on arrive à être plus actifs. Donc voilà, avec moins de moyens, on fait plus... »

Dans son activité d'organisation, l'intérêt du préfet est de bien distinguer les deux boîtes de courriers électroniques qui sont les siennes. Il y a avantage que sa boîte personnelle ne soit gérée que par lui-même, ce qui oblige pendant la période des congés de confier ce travail à un collaborateur. Pour la boîte fonctionnelle elle peut être gérée en accès partagés, mais avec des consignes très claires⁴²⁰.

⁴¹⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 692.

⁴¹⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 450.

⁴¹⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 347.

⁴²⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 265, 266.

« La boîte fonctionnelle, oui mon secrétariat y a accès, ma directrice de cabinet aussi, le secrétaire général aussi mais je les gère mon même, c'est-à-dire que mon secrétariat n'a pas d'instruction par exemple de me sortir telles ou telles informations selon tels ou tels critères, je fais moi-même le tri et renvoie moi-même les éléments que je juge utile, parce que en fait, cela va aussi vite, quand je lis une circulaire, je l'ouvre, je la lis, je vois à qui je l'envoie, vous savez, cela va vite, si ce n'est pas moi qui l'envoie directement aux intéressés, je dis à mes secrétaires à qui l'envoyer ».

« Oui, tout à fait, sauf lorsque je suis en congés, à ce moment-là, c'est la directrice de cabinet ou le secrétaire général (qui s'occupe de la messagerie) ».

Cette option, est basée sur la confiance du préfet accordée à ses secrétaires, celles-ci étant considérées comme de collaboratrices plutôt comme des agents d'exécution⁴²¹.

« Une stratégie qui est, c'est tout bête, moi je suis soucieux, j'ai des assistantes, pas des gens seulement là pour lire les mails mais pour m'en rendre compte, donc si il est dix heures du matin et que j'ai cinq minutes en attendant quelqu'un je règle ça directement avec elle, elle me transmet en deux mails, je ne sais pas pourquoi en deux mails d'ailleurs je me rends dans le dossier des restrictions et voilà ».

Pour l'agencement des activités de gestion de sa messagerie, les usages retenus par le préfet sont avant tout de répondre aux messages électroniques arrivés sur sa boîte. Il signale cependant que ce dispositif numérique est utilisé pour le traitement courant des affaires, les affaires particulières, notamment avec les grands élus, ne sont pas conduites avec l'appui des technologies⁴²².

« Mais le mail, pour moi, puisque moi surtout je réponds surtout à mes mails, ».

« Oui enfin, non pas trop, il se trouve qu'eux-mêmes ont des services, et puis ce

⁴²¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 446.

⁴²² Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 455, 452.

sont surtout les gens que je connais personnellement peut-être mais je ne vais pas échanger par mail avec les grands élus ou vous voyez, c'est vraiment le courant, toute l'activité ce n'est pas ça ».

En interne, dans la gestion des relations avec ses collaborateurs via la messagerie, le préfet souligne qu'il lui suffit de ne pas répondre aux messages qui lui sont adressés directement pour faire comprendre qu'il ne souhaite pas d'échange hors ligne hiérarchique. Il peut aussi transférer les sollicitations au chef de service dont relève le collaborateur ayant saisi directement le préfet⁴²³.

« S'ils le font, de deux choses l'une, ou j'ai envie de les (mails) voir, ou je n'ai pas envie les voir. Des fois, je les envoie au secrétaire général, ou au chef de bureau mais je ne les traite pas, et ils voient que tu ne réponds pas, donc ils ne t'en envoient plus ».

De manière générale, la performance dans la gestion des courriers électroniques est atteinte lorsque l'émetteur a bien compris que l'envoi d'un mail ne le décharge pas de ses responsabilités. A ce titre, il doit se préoccuper systématiquement de la bonne réception et lecture du message qu'il a adressé⁴²⁴.

« Les gens croient qu'ils ont fait leur boulot (en ayant envoyé un mail), non, voilà ce que je pense. ».

Expérimenter les dispositifs à titre privé, ramener l'usage dans la sphère professionnelle

Le préfet souligne que la compétence relative à l'usage des outils de communication numérique qu'il détient aujourd'hui relève essentiellement d'une démarche autodidacte entreprise à l'âge adulte. Les systèmes de visioconférence grand public, par exemple, offrent l'avantage d'être accessibles dans la sphère privée ce qui permet un certain apprentissage à des fins personnelles et de se construire des références sur la qualité du service⁴²⁵ possible avec certaines technologies du

⁴²³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 365.

⁴²⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 457.

⁴²⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 621, 640.

marché.

« Donc là, j'avoue, que je ne suis pas affûté techniquement pour comprendre pourquoi, la communication ordinaire entre administrations ne veut pas passer par ses canaux qui sont superbement efficaces, qui produisent de l'image et du son de haute qualité et dont nous nous servons à titre privé dans de très bonnes conditions ».

« Il y a beaucoup de sujets. Je dirais que les premières considérations que je peux émettre c'est que les gens de ma génération ont assez peu fréquenté les formations, et lors de ma formation initiale, celle qui familiarise dès le plus jeune âge, tout ce qui relève du numérique ne figurait aux enseignements, là je commence tout de suite par montrer la faiblesse, »

Il appartient donc au préfet d'intervenir personnellement dans la découverte des usages des dispositifs numériques existant. Ses découvertes, sa culture lui permettent d'agencer son environnement proche dans un état d'esprit approprié à la prise d'initiative dans le domaine de la communication numérique.

Le préfet entraîne progressivement un parallélisme des formes dans les échanges par l'usage de son téléphone portable pour appeler ses collaborateurs, avec une forme d'autorégulation⁴²⁶.

« Je veux dire, mais je fonctionne aussi pas mal avec le portable, ce qui fait qu'au bout d'un moment, ils se mettent eux-aussi à m'appeler mais quand même ça...Oui, il y a une forme d'autorégulation qui s'installe quand même ».

C'est à lui de définir les règles d'échanges et d'information au sein de son organisation⁴²⁷ :

- le préfet a intérêt à se positionner sur les réseaux sociaux, une organisation du travail est nécessaire avec le service de communication pour la gestion des

⁴²⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 461.

⁴²⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 735.

comptes⁴²⁸;

« Sur le compte face book, c'est le service de communication qui gère ».

« Moi, je suis positionnée (sur les réseaux sociaux) ».

« En terme de communication externe, ça y est je me suis mis sur Twitter pas au début mais aujourd'hui ça fait partie des pratiques donc il ne faut pas l'ignorer et donc on réfléchit à maîtriser son outil et le type de message qu'on y met, c'est à dire qu'il ne faut pas que ça soit simplement pour la compétition avec les collègues ».

- l'intérêt vécu par le préfet de la concertation avec l'administration centrale lors de la conception de certains projets, laisse envisager le même type de bénéfice si ce mode de collaboration entre les préfets se développait entre eux, ce qui n'est pas encore le cas. L'installation des nouveaux outils comme le blog ou le forum peut être une occasion de développer un état d'esprit de coopération profitable entre pairs⁴²⁹.

« Voilà, ça peut arriver ça, mais la culture n'est pas...Donc un blog ou un forum peut favoriser les échanges, oui ça peut être un moyen d'arriver à faire évoluer la culture ».

« Mais, c'est (l'échange entre pairs) plus une habitude que l'on n'a pas, après il faudrait regarder pourquoi, bon je pense que ça pourrait être analysé mais en tout cas c'est une pratique que nous n'avons pas ».

« elle (l'habitude d'échanger) est quand même intéressante, on le voit bien par rapport à l'organisation centrale, sa contribution que ça soit pour un dossier ou autre parfois on a besoin d'échanger et on ne prend pas le temps de consulter des collègues. Si ça passe par un blog pourquoi pas... Es-ce-que ça peut se banaliser oui peut-être je ne sais pas ».

- au-delà de l'amélioration du service rendu à l'utilisateur, les services en ligne

⁴²⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 325, 326. Préfet 8, ligne 843.

⁴²⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 787, 794, 786.

illustrent positivement la transition numérique du ministère de l'intérieur et des préfectures⁴³⁰, ce qui contribue à une image positive de l'administration ;

« Comme des rendez-vous en ligne avec les services réglementaires, en particulier les services en charge de la gestion des étrangers qui occupe beaucoup ici, il est évidemment que ça c'est une forme de prestation et d'ouverture »,

- avec les dispositifs numériques, l'ensemble de la chaîne hiérarchique est informée de manière concomitante, ce qui change un peu le positionnement de chacun dans l'accès à l'information, et le préfet doit veiller à prendre les précautions d'usages nécessaires⁴³¹.
- Cela perturbe un tout petit peu. Aujourd'hui, comme les choses se font essentiellement par mails, ou par SMS, vous alimentez presque immédiatement une chaîne hiérarchique plus longue, donc cela change un tout petit peu la position des uns et des autres sur la chaîne

Archivage, classement, documentation, écriture : définir ses choix, mobiliser le secrétariat

Dans le domaine de l'archivage, si le préfet souhaite bénéficier *« d'un système puissant de classement »*, il doit avant tout définir son ordonnancement⁴³², et se doter du matériel adéquat (disque dur) pour sa conservation⁴³³.

« Alors moi, mes messages, depuis plusieurs années, je les garde sur des disques durs, moi par exemple j'ai ce petit truc qui est un disque dur qui fait cinq cent Giga sur ces cinq cent Giga, j'ai tout mis, j'ai tous mes messages que j'ai pu échanger quand j'étais au XXX alors tout est là, mais je suis le seul à les avoir, personne ne sais ex-cetera ».

« Je n'ai rien versé aux archives, et je sais qu'il y a là-dedans plein de choses, sur la préparation des comités interministériels, les préparations de discours, les

⁴³⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 670.

⁴³¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 255.

⁴³² Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 433, 438.

⁴³³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 544.

observations que l'on a faites ex-cetera sur le process', le process' qui fait des collaborations, avant on faisait un échange de courrier de projets de conventions ex-cetera, ... ».

La proximité établie avec ses secrétaires doit leur permettre de contribuer à l'archivage et au classement de manière suffisamment autonome⁴³⁴, s'il ne souhaite pas être seul à intervenir sur ce sujet.

« Voilà, on fait comme ça (l'archivage) et les secrétaires ont la même l'habitude, souvent, je vais voir si elles ont bien fait leur travail tiens ».

L'avantage d'une telle organisation et de pouvoir en bénéficier à distance, si le préfet retient l'option de s'organiser un bureau électronique sur le Cloud⁴³⁵.

« J'ai passé du temps à trier un certain nombre de choses, enfin à effacer et élaborer l'architecture de mes dossiers électroniques donc je sais où trouver les choses ».

« De même que j'ai depuis longtemps une architecture de mes dossiers électroniques, donc je suis aujourd'hui à trente mille fichiers électroniques...Je me fais des sauvegardes sur internet et j'ai mon bureau électronique ce qui fait que ça marche, c'est assez utile par-ce-que après on retrouve une thématique qu'on a traité, »

La mise à disposition de document type numérique à disposition du préfet demande un travail étroit avec les services⁴³⁶.

« Par exemple, bon en général on possède une base, bon j'ai mis en forme des arrêtés aussi donc je ne corrige jamais, je l'imprime, je le mets dans le circuit et c'est terminé. Donc là, on s'est mis d'accord pour que le service ait la bonne version électronique et ça demande encore une organisation ».

Pour le côté pratique, en termes de lecture et d'annotation, le préfet estime cependant qu'il y a nécessité de conserver un double système (dossier numérique,

⁴³⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 444.

⁴³⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 764, 766.

⁴³⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 750.

dossier papier), le zéro papier restant encore inaccessible pour lui⁴³⁷.

La représentation de l'Etat, une conservation des formes traditionnelles des échanges

Le préfet agence ses relations avec son environnement, et donc la représentation de l'Etat, encore principalement avec l'instrument de la réunion, dans les échanges avec ses collaborateurs, ou du repas avec les élus⁴³⁸.

« Et puis comment dirais-je, on continue malgré tout, si vous voulez, à avoir des rapports avec les élus qui sont quand même des rapports réguliers, enfin, je vois les agglomérations, les deux grosses agglomérations, les départements enfin je déjeune régulièrement, tous les mois avec les collaborateurs, on continue à fonctionner d'une manière assez traditionnelle ».

Pour répondre à ses priorités actuelles, il privilégie les échanges avec les chefs de service de la sécurité et de l'ordre public, de la sécurité civile, de l'économie, de l'emploi ainsi que de l'agriculture et des services vétérinaires⁴³⁹.

« Le préfet ne peut pas être dans sa bulle et attendre que les messages lui arrivent, le préfet il est au milieu de la, c'est sans doute là, c'est ce qui fait que l'impact du numérique sur le positionnement du préfet est indéniable ».

« Donc moi je vois bien demain ces directions-là installées dans la préfecture, c'est ça la préfecture de demain, c'est le préfet patron de l'ensemble ».

L'accueil des étrangers, et les installations classées sont des dossiers importants, mais secondaires toutefois dans ses priorités.

Au sein des services de l'Etat, le préfet évolue dans une organisation au sein de laquelle les collaborateurs s'adaptent à son mode de travail⁴⁴⁰.

« La façon ça je ne l'ai peut-être pas assez dit dont je travaille, l'électronique, les

⁴³⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 228.

⁴³⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 487.

⁴³⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 572, 611.

⁴⁴⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 682.

courriels ex-cetera oblige les collaborateurs à s'adapter ».

Il n'a cependant pas forcément intérêt à organiser ses relations internes en communiquant directement avec ses collaborateurs de niveau N-2, ce que les dispositifs numériques tels que la messagerie facilitent. « *Le fait est que cela doit être dans la boucle* » apporte une garantie de pérennité dans le fonctionnement et évite le risque de déresponsabilisation du niveau N-1. Le préfet apprécie les souplesses offertes par la messagerie pour sa communication. Il l'utilise cependant en limitant le bouleversement de la ligne hiérarchique⁴⁴¹.

« Dans le courant, moi ça (envoyer un mail) ne me dérange pas de m'adresser directement à quelqu'un de la préfecture, mais sur les sujets importants il faut que je sois au courant donc ça peut aussi diminuer la responsabilité ».

Pour occuper une position centrale au sein de son bassin de vie, les dispositifs numériques l'instrumentent avantageusement⁴⁴²:

- son activité de représentation externe. Le préfet renforce la crédibilité de sa fonction par une présence ou une réactivité numérique⁴⁴³ ;
- l'accès à l'information. Les dispositifs numériques permettent au préfet de solliciter ses interlocuteurs plus facilement, sans attendre que l'information lui arrive⁴⁴⁴ ;
- la conduite des réunions. Avec la possibilité d'adresser par la voie numérique une documentation préalablement à ce moment collectif de travail, il privilégie l'instruction et la réflexion plutôt que l'échange d'informations⁴⁴⁵.

Open Data, une ressource sans lien à ce jour avec l'organisation professionnelle du préfet

L'information mise à disposition du préfet au sein de son organisation

⁴⁴¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 723, 722.

⁴⁴² Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 610.

⁴⁴³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 573.

⁴⁴⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 571.

⁴⁴⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 343.

professionnelle est considérée comme suffisante pour sa prise de décision, l'élargir ne serait pas efficient eu égard au temps nécessaire à la consultation. Il ne voit pas « *les bénéfices pour sa pratique quotidienne de cette grande ouverture, de ce supermarché des données* »⁴⁴⁶.

« Quand on fait une instruction de permis conduire ou de permis de construire en zone inondable, on n'a pas besoin de savoir nécessairement,... ».

« On est un peu comme des artisans. Les artisans, il faut qu'ils travaillent bien mais il faut aussi qu'ils travaillent vite, c'est comme cela que les apprentis sont formés, travaille bien et travailler vite, celui qui ne travaille pas vite, de toute façon ne gagne pas de fric. Donc, nous, quand on ne travaille pas vite, on est rapidement submergé ».

Dans le cadre de son activité de gouvernance territoriale, il attend du niveau national une clarification, pour s'impliquer sur ce sujet de l'Open Data,⁴⁴⁷,

« Ces sujets (l'ouverture des données) doivent d'abord être défrichés au niveau national avant d'être traités au niveau local ».

dans la situation actuelle, il ne peut pas s'appuyer sur des services aux compétences appropriées⁴⁴⁸.

« Moi, je suis peut-être une optimiste, mais vous avez raison, c'est d'autant plus lourd que, comme nous l'avons dit toute à l'heure dans le cadre du séminaire, nous n'avons pas beaucoup de gens formés, et nous en avons encore moins en territorial ».

Par ailleurs, il se rend compte déjà des effets de freins que peut produire une plus grande transparence de l'information dans la conduite des affaires publiques⁴⁴⁹.

« C'est très bien, hein, la transparence de la vie publique et des décisions qui sont

⁴⁴⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 201, 203, 199.

⁴⁴⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 195.

⁴⁴⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 290.

⁴⁴⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 529.

prises, cela étant, ça freine les capacités de l'État et on voit bien d'ailleurs que les dispositifs freinent la décision publique c'est clair ».

Transition numérique des services de l'Etat, une problématique déléguée

Le préfet en tant que pilote se doit d'intégrer dans ses préoccupations, les sujets techniques même si ceux-ci ne l'intéressent pas⁴⁵⁰.

« Donc il y a bien un moment il faut que toi en tant que «pilote», tu t'intéresses, me semble-t-il, aussi à ces questions, que tu ne sois pas hermétique dès lors que c'est très technique ou que ça ne t'intéresse pas tu vois... »

Le numérique est un fabuleux levier de modernisation, et il faut favoriser tout ce qui facilite la vie quotidienne des citoyens⁴⁵¹.

« Encore une fois, tout ce qui est facilitation des démarches, facilitation de la vie quotidienne des gens, évidemment, il faut accueillir ça (la numérisation) avec enthousiasme, et mettre beaucoup d'énergie et d'application ».

L'exemplarité du préfet dans son usage des dispositifs numériques est un moyen d'influence plus efficace que la directive ou l'injonction à la numérisation, ce qui n'est pas le rôle du préfet dans ses rapports avec ses chefs de service, et le numérique reste à la périphérie du champ de la responsabilité du préfet⁴⁵²,

« Moi, je scanne beaucoup, c'est-à-dire que lorsque je reçois un document que je veux renvoyer à un service, je le scanne et lui transmets. C'est dans ce sens-là que je modifie un tout petit peu la relation avec eux mais ce n'est pas moi qui vais dire à la DDT que les parapheurs internes ou leurs modes de fonctionnement doivent être complètement dématérialisés, moi, ce n'est pas mon sujet ».

c'est une problématique qui relève des chefs de service⁴⁵³.

Maintenant après, comment dirais-je, par l'organisation des bureaux, l'informatique, les fichiers jouent évidemment un rôle essentiel par rapport au papier, enfin tout ça, mais si vous voulez, moi je les laisse vivre leur vie, je ne m'en préoccupe pas je veux dire, vous voyez ».

⁴⁵⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 338.

⁴⁵¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 241.

⁴⁵² Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 283, 318.

⁴⁵³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 479.

Par contre, dans son action sur les services déconcentrés, le préfet est légitime pour disposer du levier de la mutualisation. Réunir les services sur un même site offre la possibilité d'organiser de nouvelles façons de travailler⁴⁵⁴.

« On est allé vers un secrétariat général unique entre les 3 directions DDT, DC et DDPP, donc, on a proposé une préfiguration etc., donc, tout cela est au SGMAP, donc par le biais de cette mutualisation, on peut avoir un effet sur les politiques, les façons de travailler mais uniquement par ce biais-là ».

« Alors, ça pour le coup, je considère que le préfet de département a un rôle en termes de favoriser les mutualisations, donc, là cela peut être une façon de travailler, d'autant que dans le XXX, on a 19 services de l'Etat réunis sur un même nouveau site, pratiquement tous, sauf la préfecture et la DDFI, c'est un aménagement récent qui a moins de 2 ans ».

Il est convaincu que l'impact de la transition numérique est tangible⁴⁵⁵, le numérique est un recours utilisé dans le renouvellement de l'offre de services proposée dans le cadre de la création des maisons de l'Etat, par exemple⁴⁵⁶. Cependant, la performance du service public, notamment pour les services de déclaration en ligne, doit viser la simplification des systèmes des enregistrements. La complexité des informations demandées dans les systèmes de déclaration en ligne reflète la technocratie française, il faut simplifier⁴⁵⁷.

« Il faut savoir ce qu'on veut mettre dans l'informatique. Les problèmes, il y en a qui sont culturels, il y en a qui concernent les questions de gestion, ça n'a rien à voir avec l'informatique ».

La modernisation de services est beaucoup plus portée par la nouvelle génération du corps préfectoral, traditionnellement, le préfet ne porte pas les projets de changement technologique.

⁴⁵⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 288, 286.

⁴⁵⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 345.

⁴⁵⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 486.

⁴⁵⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 814.

« Évidemment j'ai oublié de vous dire quelque chose qui, enfin ça, si vous voulez je le fais, le secrétaire général le fait (dialogue sur modernisation de services) parce qu'ils sont beaucoup plus jeunes que moi enfin voilà, on le fait mais on considère que en tant que préfet ce n'est pas mon problème n°1 ».

« on sait que de toutes façons on a des instructions donc voilà, est-ce-que ça change fondamentalement le comportement des gens, leurs visions sur les dossiers et tout je n'en suis pas persuadé ».

Transition numérique du territoire, un agencement qui ne relève de l'Etat

Dans le cadre de la transition numérique du territoire et de la conduite de son activité de gouvernance, le préfet se doit de comprendre le phénomène et d'en parler⁴⁵⁸.

« Ça va beaucoup plus loin, il faut comprendre et faire parler de cette culture. Oui c'est clair pour moi ».

Il est fondamental d'obtenir une couverture numérique du territoire, et c'est véritablement une préoccupation du préfet. Il doit contribuer à créer, auprès des élus de son bassin de vie, une mobilisation⁴⁵⁹.

« Sur le sujet (couverture numérique du territoire), il y a eu une réunion avec tous les maires et les présidents du conseil départemental samedi il y a quinze jours à ce propos, c'est, on n'a pas de téléphone, la couverture téléphonique n'est pas assurée, et je le redis tous les jours dans le département c'est une véritable catastrophe ».

Le discours du préfet peut se construire sur des arguments de développement économique, le numérique en étant un de ses leviers⁴⁶⁰ :

« Par contre, le numérique fait partie des sujets que l'on peut aborder dans le développement économique, c'est-à-dire expliquer aux élus combien c'est important pour attirer des populations, un des problèmes de la XXX par exemple, c'est que bien qu'en était à 50mn de XXX, les entreprises ont du mal à trouver des cadres dirigeants formés, les gens ne viennent pas au XXX ».

Pour ce qui concerne les missions du ministère de l'intérieur, le numérique peut-être une source d'amélioration de la protection des citoyens⁴⁶¹.

« Je ne t'ai pas dit dans le "monde de l'intérieur" ce que ça révolutionne aussi hein le numérique, enfin on est capable de mieux protéger les citoyens parce qu'on a des nouvelles technologies ».

⁴⁵⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 403.

⁴⁵⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 508.

⁴⁶⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 319.

⁴⁶¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 401.

La modernité aujourd'hui est de porter "le tout numérique". Ce n'est pas sans difficulté, car le message qu'il faut faire passer vise tout de même à cautionner le remplacement de l'homme par la technologie, ou sur un autre plan, envisager d'agencer la conduite des affaires locales avec les possibilités de consultation rendues possibles par les dispositifs numériques⁴⁶².

« Bien nous ça fait partie de notre vie, j'ai du numérique euh, je fais de la télémedecine donc je suis ravie parce-que je n'ai pas de médecin, je suis de Toulouse, il y a plus l'hôpital, je suis contente hein qu'il y ait le numérique, la technique moderne elle est sur des technologies avancées bien, je vis avec, je ne peux pas enfin tu vois ce que je veux dire ».

« Mais par contre je ne supporte pas les pétitions en ligne »

Mais, la transition numérique n'entre pas directement dans les compétences de l'Etat, le préfet *« n'a pas la main sur ce sujet »*⁴⁶³ comme la recherche d'hébergements pour les migrants, par exemple, pour laquelle le préfet s'implique directement⁴⁶⁴.

« Oui parce-que nous n'avons pas la main, je n'ai pas la main ».

Selon le préfet, les villes n'ont pas besoin de l'Etat pour conduire leur transition numérique⁴⁶⁵.

« Le maire de XXXX qui est un informaticien d'origine, est en train de faire ça, des truc intelligents, des robots intelligents dans la rue ex-cetera, il le fait oui, mais ils n'ont pas besoin de l'État pour le faire ».

Ce sont les initiatives isolées qui finissent par *« parsemer le paysage »*, sans démarche synthétique, concertée, ou coordonnée par le préfet⁴⁶⁶.

⁴⁶² Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 411.

⁴⁶³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 412.

⁴⁶⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 826.

⁴⁶⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 489.

⁴⁶⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 173.

« Mais cela ne fait pas l'objet d'une démarche synthétique, concertée, coordonnée, programmée, ce sont des initiatives isolées, qui finissent par parsemer le paysage ».

A terme, les relations entre les collectivités et le préfet seront nécessairement modifiées par la transition numérique⁴⁶⁷.

« Mais cela va modifier certainement profondément nos relations avec les collectivités sur le sujet du numérique ».

⁴⁶⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 305.

Cadrage des rôles et des attentes au sein du bassin de vie du préfet (synthèse)

Pour chacun des 7 domaines d'activités, le préfet apporte des éléments relatifs à l'agencement de son environnement humain en appui avec l'« OBJET NUMERIQUE ».

De manière générale, le préfet doit être en veille dans le domaine de la communication numérique. Il expérimente les dispositifs à titre privé, pour ramener les usages dans la sphère professionnelle. Par l'usage, le préfet entraîne progressivement un parallélisme des formes dans les échanges, avec une forme d'autorégulation.

Dans son entourage professionnel, le préfet définit la règle de fonctionnement des échanges numériques via la messagerie. Il se doit de communiquer sur ces points. Les contraintes de gestion sont lourdes, mais elles invitent, de fait, à l'innovation pour les alléger ou les partager.

Il en est de même sur les réseaux sociaux, avec un travail étroit avec le service de communication.

Les possibilités qu'offrent les blogs internes laissent envisager de nouvelles formes de coopération entre les préfets. Avec les services d'administration centrale de nouvelles formes d'implication du préfet dans le travail de conception des outils ou réformes s'ouvrent sans problème de distance.

Pour bénéficier d'un service d'archivage et de documentation numérique performant, le préfet exprime son besoin. Il établit un travail de proximité avec son secrétariat, et le service informatique.

La représentation de l'Etat est conduite encore essentiellement sous le format traditionnel de la présence physique (entretien, réunion, déjeuner). Elle est organisée de manière régulière avec certains élus ou responsables, mais aussi selon les priorités d'actualité (sécurité, ordre public, événements, crises). Le numérique lui permet d'exprimer la présence de l'Etat sur son bassin de vie par la réactivité qu'il apporte dans la gestion des affaires publiques. Il apprécie l'accès plus aisé à l'information sans attendre qu'on la lui fournisse. Il privilégie le temps d'instruction des dossiers pendant les réunions en transférant le temps de prise de connaissance des informations par l'envoi préalable d'une documentation numérisée.

Le préfet ne mobilise pas vraiment son entourage sur le thème de l'ouverture des données publiques. Il dispose suffisamment d'information pour son propre usage, il attend les orientations nationales pour en parler. A à titre fonctionnel, il ne perçoit que des complexifications supplémentaires à venir dans ses liens avec la société civile par l'ouverture des informations que détient l'administration.

La modernisation des services de l'Etat est une activité pleinement déléguée à leur directeur respectif. Le préfet organise son management autour des thèmes de la qualité de service, ou de la mutualisation, pas de l'organisation des services eux-mêmes.

La transition numérique du territoire est un domaine sur lequel le préfet doit savoir animer la conversation, c'est un levier de développement économique, dans les logiques du ministère de l'intérieur, c'est un levier pour la protection des citoyens.

Dans ce domaine, son action est limitée, la garantie de la couverture numérique relève de son champ de responsabilité, l'initiative de la ville numérique répond des élus. A moyens termes, les relations seront vraisemblablement modifiées avec les collectivités (accès aux services, contrôle de légalité, anonymisation).

La manière d'agir du préfet avec l'«OBJET NUMERIQUE » (ARP) ?

Lorsque les énoncés sont retenus comme se rapportant à une activité de rationalisation procédurale, c'est qu'ils portent sur la manière dont les conditions de réalisation (connaissances, situation, contexte...) contribuent à la performance, ou, par extension, obèrent une performance, du préfet dans son activité de gouvernance territoriale.

Dans le cas de notre étude, les énoncés retenus comme s'apparentant à une activité de rationalisation procédurale couvrent l'ensemble des 7 domaines d'activités relevés dans les propos enregistrés. La messagerie est le dispositif dont il fait le plus question.

Figure 32 : ventilation des énoncés exprimant des indices de rationalisation procédurale, selon les domaines d'activité

Domaines d'activités	Nb énoncés
La messagerie	43
Communication numérique	26
Transition numérique des services de l'Etat	18
La représentation de l'Etat	15
Transition numérique du territoire	8
Archivage, classement, documentation, écriture	8
Open data	4
Nb énoncés	122

La messagerie, un outil pleinement intégré dans l'organisation du travail du préfet

Le courrier électronique entre dans les activités de management du préfet, car elle nécessite des choix d'organisation et de gestion du temps. Son utilisation contribue au développement de nouvelles possibilités dans la communication tant sur le plan de la rapidité, que de la simplification des écrits, et de leur forme⁴⁶⁸.

« Alors sinon sur des questions qui viennent par rapport à l'utilisation de la messagerie, ..., donc la messagerie permet de parler plus rapidement, plus

⁴⁶⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 349. Préfet 8, ligne 713.

directement puis-ce-que ça permet de franchir la hiérarchie assez facilement et on peut utiliser un langage assez familier, on est pas obligé d'utiliser comme dans un courrier, je fais une note, 'je vous prie de, formule machin ».

Elle impose un travail de mémoire conséquent notamment pour la gestion des dossiers de longue durée⁴⁶⁹.

« Alors quelques fois on n'a pas de temps pour les réponses, comment voulez-vous que je m'en souviene, la chronologie temporelle n'as rien à voir, comment vous voulez que je me souviene sur des dossiers dont la durée de vie est de deux ans deux ans et demi ».

Il s'agit bien de management et de performance.

Le préfet préfère intervenir exclusivement sur la gestion sa boîte mail nominative⁴⁷⁰.

« Alors je regarde ma messagerie personnelle «prénom Nom» et je relance sur la messagerie professionnelle ».

Il partage la gestion de la messagerie fonctionnelle notamment avec le secrétariat⁴⁷¹.

« Alors ensuite, le secrétariat à accès à la messagerie fonctionnelle mais pas la messagerie personnelle ».

Il appartient aux personnes à qui cette vigilance a été confiée, d'attirer l'attention du préfet sur les dossiers importants, et pour certains d'entre eux, d'imprimer les documents retenus utiles pour la constitution des dossiers. Cependant, il maintient l'organisation humaine mobilisée par la gestion du dispositif de courrier électronique en faisant des points réguliers de concertation⁴⁷².

« Donc moi je m'occupe de faire des points à chaque fois sur la messagerie».

⁴⁶⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 448.

⁴⁷⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 429.

⁴⁷¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 691.

⁴⁷² Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 430, 437, 436.

« Elles veillent et me sortent les papiers utiles ».

Lorsqu'il utilise la messagerie, le préfet adresse le courrier en respectant la ligne hiérarchique⁴⁷³.

« Il y a une régulation dans les rapports hiérarchiques. Si j'ai quelque chose à demander, si je m'adresse au secrétaire général par exemple, je mets en copie le directeur qui est concerné, mais le directeur, il le sait déjà parce-que-que le secrétaire général est en réunion je ne sais pas où, euh il peut préparer le travail ».

Il veille à procéder avec les mêmes principes de fonctionnement retenus en préfecture sur l'ensemble des services de l'Etat du département⁴⁷⁴.

« Non parce-que moi je considère que les services de l'État, alors certains sont dans la préfecture, certains sont à l'extérieur, mais c'est exactement la même chose ».

De par sa fonction, il a aussi toute latitude pour décider de s'émanciper de cette manière de procéder⁴⁷⁵.

« Je veux maîtriser la communication, donc je prends sur moi et on a un échange, qui est direct, et là il n'y a même pas de personnel en copie ça n'as pas d'utilité ».

Dans le système hiérarchique d'une préfecture, un agent ne s'autorise pas à communiquer directement par mail avec le préfet, mais, un évènement particulier peut occasionner l'envoi d'un mail par un agent au préfet⁴⁷⁶.

« Non, il ne le (la messagerie) fait pas, déjà ils n'osent pas... »

« Moi je vis l'action en direct par exemple avec ma chargée de communication au jour le jour ça dépend ça c'est normal, après il est rare, bon ça (la messagerie) peut arriver mais seulement si il y a un évènement un peu particulier, mais au quotidien non ».

La messagerie est une aide indiscutable dans l'exercice de la coordination

⁴⁷³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 367.

⁴⁷⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 740.

⁴⁷⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 736. Préfet 7, ligne 660.

⁴⁷⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 730, 732.

interministérielle pour sa capacité à diffuser largement en simultanément⁴⁷⁷.

« Bon la coordination interministérielle ça aide indiscutablement, quand on fait de la coordination interministérielle, la messagerie du coup, c'est ce que je vous disais toute à l'heure, ça permet d'envoyer à trente-six destinataires une même circulaire, ça c'est vrai que c'est commode ».

A titre personnel, il contrôle et maîtrise le temps qu'il consacre à la gestion de son courrier numérique, il doit veiller à éviter la saturation⁴⁷⁸.

« Tu fais attention, tu te mets en recul, tu te gardes du temps, dès que je suis arrivée j'ai imposée dans mon agenda des temps, parce que sinon c'est en permanence qu'il y a une tornade. Il est vrai qu'il faut l'imposer »,

« Donc il y a une gestion du nombre de messages qu'il faut faire pour ne pas qu'à la fin d'une semaine on se retrouve avec je ne sais pas deux cent messages à épuiser ».

« Moi je ne suis pas gênée par ça (outillage numérique), mais à usage modéré mais encore une fois tout ceci suppose de la maturité, il ne faut pas en abuser non plus, si tu en abuses, c'est juste infernal... »

Il programme son temps de lecture et d'écriture, le matin, ou le soir, sur le temps personnel ou le week-end. Une priorisation des messages à instruire est faite selon l'émetteur⁴⁷⁹.

L'activité de tri des mails est une activité d'évacuation et d'attribution. Il faut procéder avec célérité et discernement, pour lui, la nécessité d'une lecture exhaustive est toute relative⁴⁸⁰.

« Voilà, il y a de l'analyse, des fois j'envoie des messages directement au DDI ou je mets le secrétaire général en copie, voilà donc j'évacue et j'attribue les messages de ceux qui doivent être traités directement, mais ils sont peu nombreux avec la

⁴⁷⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 504.

⁴⁷⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 361, 385. Préfet 8, ligne 721.

⁴⁷⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 458. Préfet 4, ligne 351. Préfet 8, ligne 745, ligne 729.

⁴⁸⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 720.

redistribution ».

Lorsque le préfet adresse un courriel à un seul destinataire, le secrétaire général par exemple, il signifie au destinataire qu'il lui appartient d'instruire le dossier⁴⁸¹. Si le destinataire identifié par le préfet pour le transfert est déjà en copie du message, le préfet ne lui renvoie pas une seconde fois le courrier⁴⁸².

Pour les courriers devant lui être présentés au parapheur, pour signature, il demande la version numérique du document, ce qui lui permet une correction directe, à sa guise au niveau de la programmation de l'activité⁴⁸³. Le travail de signature du préfet est toujours aussi important, la messagerie permet de réduire les délais⁴⁸⁴. Pour obtenir une réponse immédiate du préfet, ce n'est pas la messagerie qui doit être utilisée⁴⁸⁵.

Communication numérique : afficher les règles, respecter les principes, déroger

L'acquisition des compétences techniques et l'expérience permettent aujourd'hui au préfet un usage régulier de certains dispositifs numériques de communication disponibles. Il décrit les formes d'instrumentation qu'il opère pour ceux qu'il utilise :

Téléphone portable :

- il respecte la ligne hiérarchique en utilisant son téléphone portable avec le niveau N-1. Il ne s'interdit pas de le faire en tant que de besoin⁴⁸⁶;
- il ne s'impose pas de règles horaires pour appeler ses collaborateurs, à défaut de réponse, il laisse un message⁴⁸⁷ ;

⁴⁸¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 373. Préfet 5, ligne 445.

⁴⁸² Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 738. Préfet 4, ligne 377.

⁴⁸³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 748.

⁴⁸⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 376.

⁴⁸⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 726.

⁴⁸⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 459.

⁴⁸⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 460.

« C'est à dire que moi, je ne me pose pas la question de savoir s'ils sont libres, si ils sont en réunion ou si ils ne sont pas en réunion, si ils sont en réunion je m'excuse et je laisse un message ».

- il attend de ses collaborateurs qu'ils utilisent un SMS lorsqu'ils souhaitent une réponse immédiate de sa part ⁴⁸⁸;

« J'ai un téléphone aussi ils peuvent m'envoyer un SMS parce qu'il y a des informations qu'on a besoin d'avoir immédiatement ».

Visioconférence

- il utilise la visioconférence qui représente un atout dans la réduction des distances ⁴⁸⁹.

« Par ce que maintenant en fait, on gère des CRID en Visio, c'est à dire qu'on devient plus intelligents et que la distance n'est plus un problème. Et on arrive à être en Visio, on sait parler avec la Visio, on a l'habitude maintenant. Donc moi je suis très présente sur le terrain régional. »

Réseaux sociaux :

- il utilise les réseaux sociaux dans sa politique de communication « grand public », notamment Twitter. Le tweet est un outil de communication facile d'usage qui ne transforme en rien le contenu et les précautions d'usage de la communication ⁴⁹⁰ ;

« Je me focalise déjà sur internet et Twitter. »

- il charge le service de communication de la gestion du compte Twitter de la préfecture. Celui-ci diffuse l'information à son initiative, selon les consignes données par le préfet ⁴⁹¹ ;

⁴⁸⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 727.

⁴⁸⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 353.

⁴⁹⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 848. Préfet 6, ligne 582.

⁴⁹¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 585.

- le contenu d'un tweet doit être bien pesé, et si des développements sont utiles, il offre la possibilité d'adresser un lien vers un communiqué de presse, par exemple⁴⁹² ;
- il attend, quotidiennement, le soir, un relevé des tweets émis sur le compte de la préfecture⁴⁹³ ;
- il s'abonne sur les réseaux sociaux, il suit les groupes leaders, les groupes de journalistes, mais il ne tweete pas lui-même⁴⁹⁴ ;
- Il utilise Twitter dans les situations d'urgence pour alerter la population⁴⁹⁵ ;
- Il fait bloquer les écrits problématiques édités sur les réseaux sociaux, via les comptes de la préfecture⁴⁹⁶ ;

Archivage et classement, le tout numérique n'est pas pour l'heure encore

Le « *préfet digital* » démontre un certain savoir-faire dans le domaine des techniques de classement et d'archivage, par un choix de classement thématique ou chronologique, « *au fil de l'eau* »⁴⁹⁷. Il prévoit la même organisation sur son bureau électronique que dans son système de classement des dossiers papiers, il ressent encore en effet le besoin de se constituer un dossier matériel pour son travail de lecture et d'annotation. Le dossier papier est également facilement accessible en réunion, et sa matérialité rassure⁴⁹⁸.

La signature des courriers étant manuelle, le préfet conserve une forme de centralisation en préfecture du circuit, ce qui est nécessaire pour la coordination⁴⁹⁹.

La représentation numérique de l'Etat avec mesure

En termes de performance, le préfet définit son activité de représentation de

⁴⁹² Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 581.

⁴⁹³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 548.

⁴⁹⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 551, 580.

⁴⁹⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 845.

⁴⁹⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 330.

⁴⁹⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 447.

⁴⁹⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 769, 760, 762.

⁴⁹⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 742, 744.

l'Etat par sa capacité à adapter sa présence selon l'environnement médiatique local (presse, radio). Il prend en compte la portée des médias nationaux ou spécifiques, y compris numériques, sur son bassin de vie⁵⁰⁰.

Le préfet n'a pas la préoccupation de faire de l'audimat, sa présence sur les médias relève de l'utilité. La représentation de l'Etat s'exprime avec parcimonie, notamment sur les réseaux sociaux⁵⁰¹. Le numérique est un monde particulier dont le préfet ne maîtrise par tous les codes, et en s'exprimant sur les réseaux sociaux, le préfet se ramène au statut d'un chacun⁵⁰².

« Il faut faire attention, Il faut être attentif. Il y a un monde de la communication numérique qui est extrêmement dangereux, dans lequel on a pas les codes, on sait pas faire ».

« On fait comme tout le monde, mais on est pas mieux traité que tout le monde, il faudrait tout de même que l'on soit un peu au-dessus de tout le monde, une parole un peu plus forte, un peu plus respectée, ça cela tient à la crédibilité ».

Il évite donc de répondre aux critiques diffusées sur les dispositifs numériques⁵⁰³.

L'open Data, un sujet qui intègre peu la rationalité professionnelle du préfet, car mal connue

L'open Data est un sujet peu maîtrisé par le préfet. Il procède avec pragmatisme, comme lorsqu'il lui a fallu s'approprier les outils numériques mis à sa disposition.

A un moment donné, les consignes et l'outillage seront proposés par « quelques techniciens », et l'apprentissage se fera naturellement, tant dans l'utilisation de la donnée que dans la garantie de leur fiabilité⁵⁰⁴.

⁵⁰⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 651.

⁵⁰¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 587, 588.

⁵⁰² Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 244, ligne 245.

⁵⁰³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 416.

⁵⁰⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 297, 296.

« Alors, la vraie difficulté, c'est comme quand, moi je n'ai jamais appris, moi je ne suis pas allée à l'école pour apprendre à me servir d'un ordinateur, donc on va approcher ça de façon pragmatique je pense, il va y avoir quelques personnes à Paris, heureusement, qui vont être de véritables techniciens pour après nous fabriquer les outils d'une certaine façon d'utilisation.

Il y a vraisemblablement des gains à prendre dans la décision grâce aux données⁵⁰⁵.

Transition numérique des services de l'Etat, un levier à saisir pour le préfet

Pour l'administration d'Etat, le numérique est un fabuleux levier de modernisation à saisir⁵⁰⁶, mais la modernisation des services déconcentrés n'entre pas dans le champ des interventions du préfet de département, hormis en cas de problème⁵⁰⁷.

« Alors sur le service déconcentrés moi je ne m'en (la modernisation) occupe pas vraiment à part enregistrer leurs plaintes. Ce qui s'est passé quand même, c'est que comme ce sont les préfetures qui ont largement équipés les services, les autres ministères ont fait le service minimum, du coup, il y a eu un gain pour eux puisqu'ils ont pu en général mettre leurs matériel à niveau, si ce n'était pas le cas ».

Le préfet de région n'y semble pas associé non plus⁵⁰⁸.

« Je ne pense pas d'ailleurs qu'on demande au préfet de région son avis non plus, tout ça arrive de Paris ».

Pour tout ce qui relève de l'E-Administration, le préfet a un rôle d'utilisateur, et il s'applique à porter les projets initiés par l'administration centrale⁵⁰⁹. Les systèmes d'information des services déconcentrés sont tellement dépendants de leurs

⁵⁰⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 392.

⁵⁰⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 246.

⁵⁰⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 799. Préfet 4, ligne 387.

⁵⁰⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 531.

⁵⁰⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 161.

administrations centrales respectives, que toute intervention ou initiative du préfet est quasiment impossible⁵¹⁰.

D'une manière générale, l'avis du préfet n'est pas sollicité pour tout ce qui relève du fonctionnement des services de l'Etat au niveau local⁵¹¹, son rôle n'est pas de dire aux services déconcentrés la manière avec laquelle ils doivent travailler⁵¹², ou comment ils doivent se moderniser⁵¹³.

« Ce n'est pas moi qui vais aller regarder à l'intérieur de telle direction pour lui dire comment travailler, j'estime que ce n'est pas mon rôle, voilà ».

Dans le domaine de la transition numérique des services, le préfet souligne qu'il n'est pas un ingénieur système, mais qu'il doit maîtriser cependant, un minimum de connaissances sur le sujet. Il doit connaître les enjeux technologiques de ses services, et savoir déléguer le traitement des problèmes. Il remplit son rôle lorsqu'il est en capacité de détecter au sein d'un réseau de compétences tant au niveau local que central, les personnes qui pourront lui apporter un appui⁵¹⁴.

Il doit être celui qui veille à la sécurité des systèmes, notamment dans le cadre de l'accroissement de la dématérialisation des procédures administratives⁵¹⁵.

Transition numérique du territoire, une pression à maintenir sur les infrastructures

Le sujet de la ville intelligente présente de véritables enjeux, mais il n'appartient pas au préfet de porter le projet. Le préfet incite les gros opérateurs à développer les infrastructures numériques nécessaires⁵¹⁶, mais il se contente de susciter les élus à appréhender le numérique comme un levier d'attractivité, d'expliquer comment accéder aux programmes d'investissements, absolument pas de dire ce qu'il faut

⁵¹⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 538.

⁵¹¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 530.

⁵¹² Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 289.

⁵¹³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 796.

⁵¹⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 340, 339, 341.

⁵¹⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 185.

⁵¹⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 491.

faire⁵¹⁷. Le préfet est très clair, pour un projet cohérent dans le domaine du numérique, il est nécessaire qu'un élu "éclairé sur le sujet" s'investisse⁵¹⁸. Dans ce contexte, face aux inégalités possibles dans le développement des services numériques, l'Etat sera peut-être en devoir d'agir, d'aider les retardataires, lorsque la pression de l'électorat ne sera pas suffisante⁵¹⁹.

« Bein c'est à dire que ceux qui ne font pas (élus), il y aura une pression qui les obligera à faire et à ce moment-là l'État sera peut être amené à les aider oui, je vois ça mais comment vous dire... »

⁵¹⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 324, 321.

⁵¹⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 175.

⁵¹⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 495.

Quelle contribution l' « OBJET NUMERIQUE » apporte-t-il au préfet (synthèse) ?

L'intérêt de l'usage de la messagerie est sans appel, c'est un outil pleinement intégré dans le quotidien du préfet. C'est le domaine d'activité le plus largement commenté, sa gestion est partagée avec ses collaborateurs, son usage est d'autant plus précieux qu'il ne remet pas en cause le système pyramidal des services. Elle est d'une aide indiscutable dans l'exercice de la coordination interministérielle. Le préfet organise le temps qu'il consacre à sa gestion, il procède avec discernement dans ses activités de réception, tri, archivage et attribution.

Pour les autres outils et dispositifs à disposition, il exprime l'expérience acquise par la présentation de la manière dont il les emploie ou envisage de le faire (règles horaires (téléphone, SMS), réduction des déplacements (visioconférence), usage du tweet dans la stratégie de communication et d'information, organisation du service de communication, abonnements numériques, alertes, blocages des écrits problématiques).

Par la démonstration, le préfet organise le travail d'organisation de l'archivage documentaire qu'il attend avec une contribution de ses collaborateurs. Il veille à ce que l'organisation de ses dossiers « *format papier* » correspondent à l'organisation numérique des informations.

Pour son implication sur le domaine de l'ouverture des données publiques, le préfet procède avec pragmatisme, il attend les orientations nationales.

Il en est de même pour la modernisation des services de l'Etat.

Pour la transformation numérique du territoire, il maintient la pression sur les élus pour que la couverture numérique soit totale. En ce qui concerne la ville intelligente, il compte sur la pression électorale.

Les caractéristiques du résultat attendu mises en évidence par le préfet ? (ARS)

Une activité est considérée comme inscrite dans une activité de rationalisation substantive lorsque les propos tenus visent à justifier une action ou à l'orienter selon l'expression d'un vouloir ou d'un désir, c'est-à-dire, lorsqu'il est question de résultat, de valeur, avant toute autre chose. La réalité présentée relève des données perçues par l'individu, avec l'affirmation d'une certaine certitude.

Il sera retenu également au titre des activités de rationalisation substantive, les activités sur lesquelles le préfet ne souhaite pas s'engager, au titre que le choix réalisé illustre aussi une rationalisation de son activité, relevant des priorités substantielles qu'il se fait de sa fonction, de sa performance.

Figure 33 : ventilation des énoncés exprimant des indices de rationalisation substantive, selon les domaines d'activité

Domaines d'activités	REG AR : rationalité substantive	Nb énoncés
Transition numérique du territoire	9	9
Communication numérique	9	9
Transition numérique des services de l'Etat	8	8
Open data	8	8
La représentation de l'Etat	6	6
La messagerie	0	0
Nb énoncés	40	40

Communication numérique : le préfet a tout à y gagner à s'investir dans l'espace numérique

Dans l'exercice de ses missions, le préfet présente la communication numérique comme un sujet « *majeur* » à réguler⁵²⁰ car :

- la plus-value des administrateurs de l'Etat est de ne pas laisser les experts en technologies seuls à penser les usages et le développement des dispositifs numériques⁵²¹ ;

⁵²⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 79.

⁵²¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 206.

- les ministres attendent aujourd'hui, lors de leur déplacement en cas d'évènements majeurs, pour communiquer avec les différents acteurs de l'Etat, préfet de région, de département, de zone le déploiement très rapide des infrastructures mobiles nécessaires à l'organisation de visioconférences⁵²² ;
- les usagers réclament un site web des services de l'Etat performant et utile, sa fréquentation est l'illustration de son efficacité⁵²³ ;
- la comptabilisation des abonnés sur le compte Twitter de la préfecture est un excellent indicateur de la portée de sa communication externe⁵²⁴ ;
- la communication sur les réseaux sociaux est risquée, il faut éviter toute polémique⁵²⁵ ;
- le corps préfectoral a tout à gagner dans l'intensification de l'utilisation des réseaux sociaux professionnels⁵²⁶.

Transition numérique du territoire, une initiative essentielle pour les collectivités

La volonté de couvrir l'ensemble du territoire sur le plan numérique est une orientation nationale⁵²⁷. Les failles dans la couverture numérique du territoire relève d'une problématique de rupture de l'égalité de traitement, pour le préfet, il n'y a pas d'alternative, l'Etat doit mobiliser au niveau local pour palier à la défaillance de couverture⁵²⁸.

Par contre, il affiche de manière très nette que la problématique de la ville intelligente n'entre pas dans ses objectifs⁵²⁹. Le préfet n'est pas certain en effet que

⁵²² Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 776.

⁵²³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 98.

⁵²⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 7, ligne 652.

⁵²⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 329.

⁵²⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 71.

⁵²⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 485.

⁵²⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 312, 308.

⁵²⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 507.

l'Etat ait un rôle à jouer dans la transition numérique de la ville. Pour lui, au niveau local, le territoire numérique est à conquérir par les collectivités ou les entreprises, pas par l'Etat. Les priorités de l'Etat restent la simplification et les démarches en ligne, et uniquement dans sa sphère de responsabilité. L'Etat n'a à « *se préoccuper de ce que font les autres dans le domaine du numérique uniquement s'ils empiètent dans les champs d'intervention de l'Etat*⁵³⁰ ».

Le risque dans l'usage des dispositifs numériques existe notamment au sein des collectivités locales (hypertrophie des systèmes de contrôle et de surveillance, usages détournés des images stockées), mais tant que cela ne rentre pas dans le périmètre de responsabilité de l'Etat, cela ne regarde pas le préfet⁵³¹.

« Comme vous posez la question, cela me fait penser par association d'esprit à la polémique qui est sortie dans certaines communes qui ont de la visio-surveillance et qui diffusent des messages,..., on est tout à fait dans le risque de dérive, si ça touche une compétence de la commune, ce n'est pas un problème, si par exemple la personne est mal stationnée, on lui fait savoir, après tout, bon ça se discute ».

Assurer les conséquences de la transformation portée par les services de l'Etat

Le préfet se définit un rôle dans la transformation des services de l'Etat, non pas dans le domaine de la numérisation, mais dans celui de la mutualisation⁵³² ou du dialogue de gestion sur le thème de la qualité de service⁵³³ :

- non, le fonctionnement au quotidien des services départementaux de l'Etat ne relève pas du préfet⁵³⁴, ni le portage de projets dans le domaine du numérique⁵³⁵ ;
- oui, l'organisation des services informatiques départementaux est un chantier

⁵³⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 5, ligne 176, 177, 178, 179.

⁵³¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 304.

⁵³² Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 285.

⁵³³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 163.

⁵³⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 3, ligne 280.

⁵³⁵ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 388.

dont les préfets doivent vouloir se saisir⁵³⁶, pour que ceux-ci soient à la hauteur des enjeux sur le plan départemental.

Cependant, aujourd'hui, la transition numérique fait nécessairement partie des problématiques sur lesquelles le préfet doit vouloir intervenir⁵³⁷.

Le préfet n'a que très peu de pouvoir sur les choix en matière de système d'information. Il ne décide pas de leurs modalités d'installation, qui relèvent du national. Par contre, le préfet assume les conséquences d'un projet mal abouti⁵³⁸. Les dysfonctionnements des dispositifs numériques ont des incidences sur l'état d'esprit d'une profession, notamment les agriculteurs, ce qui crée des troubles à l'ordre public⁵³⁹.

« ... TELEPAC, la déclaration en ligne des surfaces par les agriculteurs, qui dysfonctionne complètement, Dès lors que cela a des incidences sur l'état d'esprit de la profession, on en parle évidemment avec le directeur compétent ».

Open Data, il est difficile pour le préfet d'intégrer le sujet comme une mission prioritaire

L'ouverture des données publiques contribuent au trouble, à la substitution des notions essentielles auxquelles est attaché le terme national.

« C'est quoi une entreprise nationale aujourd'hui,..., quand vous avez des prises de capital, est-ce que cela encore une pertinence, de parler d'entreprise nationale, à part avoir une signification fiscale, je n'en sais rien »⁵⁴⁰.

Par ailleurs, le préfet estime que la manière dont est conduit le projet d'ouverture des données publiques n'est pas assez réfléchi, ce qui peut être nocif. L'Etat aura veillé que l'ouverture des données publiques ne porte pas atteinte à la vie privée.

⁵³⁶ Tableau synoptique des énoncés, préfet 8, ligne 804.

⁵³⁷ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 337.

⁵³⁸ Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 336.

⁵³⁹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 151.

⁵⁴⁰ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 151, 224.

Le préfet adhère à l'idée d'une conduite des affaires publiques avec une plus grande transparence des données, ce qui relève déjà des missions de la CADA pour les collectivités locales. Plus de transparence risque de rendre plus difficile la mise en œuvre des politiques publiques. Prendre des décisions sera donc, en substance, beaucoup plus complexe, un travail supplémentaire de la part de services, et de nouvelles procédures de consultation seront nécessaires⁵⁴¹.

« On se crée des problèmes (la mise en ligne), et sous prétexte que, pour moi si vous voulez trop de transparence tue la transparence, voilà c'est toujours comme ça l'excès est toujours nocif et j'ai un peu l'impression que le balancier il est parti sur une ouverture complète ».

« C'est à dire que l'on va ralentir encore le processus de décision alors que l'objectif est au contraire de l'accélérer, on a dit moins de procédures moins de machins ex-cetera, c'est la chasse aux procédures, c'est la chasse aux formalités abusives ».

« Sauf que si vous rendez tout public, là vous allez avoir des formalités de consultation, vous allez avoir une charge de travail plus lourde, vous allez avoir des procédures d'accès qu'il va falloir contrôler et surveiller et tout ça c'est un processus de ralentissement de l'administration »

« Moi je suis pour une certaine transparence, hein la CADA ex-cetera, qu'on mette en ligne un certain nombre de données, les dotations collectivités locales elles sont en ligne ça ne me dérange pas ».

« Mais qu'on mette tout en ligne y compris le process l'élaboration qu'on évoquait il y a un instant, je veux dire la mise en œuvre de la décision publique va être beaucoup plus difficile, ça veut dire que moi, ce que je crains, que la transparence, enfin trop de transparence, rende beaucoup plus difficile la mise en œuvre des politiques publiques et la mise en œuvre des décisions ».

« On n'est pas obligé de tout y mettre je veux dire on ne va pas dévoiler la vie privée des gens elle est déjà suffisamment dévoilée à travers les commandes qu'ils font, leurs comportements de consommateurs ».

⁵⁴¹ Tableau synoptique des énoncés, préfet 6, ligne 608, 604, 601, 602.

Si la capacité à croiser les données offre une plus-value intéressante, sur le principe, pour l'exercice des activités du préfet, il se sent démuné pour avoir une vision locale synthétique et intelligente⁵⁴².

« Donc il faudrait qu'on arrive par le croisement de données à faire des choses intéressantes des données cartographiques. Donc oui, le sujet est comment analyser mieux en croisant les données, oui je vais parler, oui je vais avoir des besoins de créer des choses nouvelles ».

« Très franchement, on sera démuné au niveau départemental, pour avoir une vision synthétique et intelligente ».

Gérer la complexité de la représentation de l'Etat, consubstantielle à la fonction de préfet

Une des missions principales du représentant de l'Etat au niveau local, l'essence de la représentation territoriale de l'Etat, est de faire respecter l'ordre républicain, y compris auprès des élus lorsqu'ils occupent des écoles. Réguler les échanges en situation de crise de l'autorité publique, avec une multiplication des acteurs et une diversification de la représentativité, dans un contexte où la presse nationale n'est plus la référence, est devenu consubstantiel à la fonction. Le numérique complique encore la donne, car il peut être utilisé pour piéger le préfet, y compris par l'homme politique souhaitant, par exemple, un contrôle de légalité⁵⁴³ mettant en cause un élu.

« On est aujourd'hui dans une crise de l'autorité publique, assez extraordinaire, dérive du système, affaires, déconsidération des décideurs, idéologie de la contestation de la puissance publique ».

« Confortée, amplifiée (la crise de l'autorité publique) par la puissance publique qui a secrété ses propres anticorps, à travers des machins qui s'appellent des autorités administratives indépendantes (le défenseur des droits, la délégation) ».

« Des pièges nous sont tendus par les élus aussi, en termes de communication, On

⁵⁴² Tableau synoptique des énoncés, préfet 4, ligne 391. Préfet 2, ligne 194.

⁵⁴³ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 119, 80, 93, 81, 117.

tend un piège au préfet pour que le préfet fasse un contrôle de légalité ».

« La presse quotidienne régionale existe encore, la presse traditionnelle, on se demande qui la lit encore ».

« Moi, j'ai trainé 30 maires au TA, parce qu'ils bloquaient les écoles ».

Sur le plan plus spécifique de la transition numérique, et de l'attention à y accorder, ce phénomène n'entre pas dans les priorités qui sont fixées aux préfets⁵⁴⁴.

« Mais, aujourd'hui, on a 3 ou 4 sujets de préoccupation majeures ».

Valeur de l'usage de l'« OBJET NUMERIQUES » dans la rationalité professionnelle du préfet (synthèse)

Investir l'espace numérique, le préfet a tout à y gagner, et ce pour plusieurs raisons. Il n'y a pas intérêt à laisser seuls les ingénieurs à penser les usages de demain. Un équipement mobile de communication est attendu lors des visites ministérielles, les usagers attendent des services numériques de qualité. Et en interne, les préfets ont tout intérêt à amplifier leurs interactions avec les réseaux sociaux professionnels.

La couverture numérique du territoire est une préoccupation essentielle, il en fait un objectif. Par contre, il n'est pas certain du tout qu'il a un rôle à jouer dans le développement du concept de la ville intelligente.

Au sein des services de l'Etat, il se cantonne aux objectifs de mutualisation de certaines fonctions. Il laisse aux directeurs départementaux les chantiers de modernisation, il veille toutefois à la présence d'un service informatique départemental de haut niveau.

Le préfet n'est pas certain que l'ouverture des données publiques améliore la manière dont seront conduites les affaires publiques. A minima, il perçoit un allongement des délais, et une complexification de la consultation. Il apprécierait pouvoir bénéficier d'une vision synthétique et intelligente de son bassin de vie, cartographie rendue possible avec un meilleur usage des données.

⁵⁴⁴ Tableau synoptique des énoncés, préfet 2, ligne 192.

Consubstantiellement, la fonction de représentant de l'Etat s'exerce dans la complexité ambiante du moment avec la finalité du respect de l'ordre républicain. Le numérique complexifie la donne, il s'agit de l'assumer.

Synthèse : En quoi « L'OBJET NUMERIQUE » entre-t-il dans les activités de régulation du préfet ?

Les énoncés décrivant une activité de régulation, c'est-à-dire signifiant la manière dont le préfet justifie ou conduit son action constituent plus de la moitié de ceux retenus dans les entretiens⁵⁴⁵.

Une activité est considérée comme de régulation lorsqu'il s'agit pour le préfet de justifier une action ou de l'orienter. Les propos relèvent de la technique gestionnaire, autrement dit du management. Il peut être question de gestion du temps et de la motivation, de rationalisation, ou d'un compte-rendu d'expérience. Dans le cas présent, lorsqu'une activité est considérée de régulation, elle s'applique à un domaine professionnel du préfet appréhendé comme un programme transactionnel.

Activités de gestion du temps et de la motivation

Lorsqu'une activité est retenue comme participant à l'activité du préfet et qu'elle porte sur la gestion du temps et de la motivation, sont décelés dans les propos des informations relatives aux différentes étapes du programme transactionnel envisagé, autrement dit de la projection stratégique : visualisation du projet, définition des moyens, définition du résultat attendu, évaluation.

La gestion de la messagerie est décrite avec des informations couvrant l'ensemble des étapes les 4 axes de la schématisation du programme.

Cette richesse révèle une pratique « *expérientiée* », c'est-à-dire, dont les savoir-faire nécessaires (moyens) ont été acquis (résultat) essentiellement avec une confrontation à l'expérience.

Elle est utilisée en tant qu'instrument (évaluation) pour la gestion des écrits du préfet. Il déclare maîtriser les principales fonctionnalités mises à disposition par le concepteur (envoi, réception, tri, archivage). Son usage traduit aussi des formes d'instrumentalisation (évaluation) la messagerie. Ce dispositif lui est profitable car il

⁵⁴⁵ Cf., V.1.4. Des énoncés relevant principalement du contexte, et de la manière de s'y prendre, p. 137

lui permet d'organiser et de conforter sa position hiérarchique dans la gestion des affaires publiques. Dans la pratique, les échanges de courriers électroniques s'opèrent avec le maintien du fonctionnement selon la ligne hiérarchique, par exemple (évaluation).

Les propos recueillis permettent également d'identifier des éléments d'information sur les 6 autres domaines d'activités identifiés, avec cependant une description partielle du programme transactionnel :

- la conquête de l'espace numérique de communication (vision) par une meilleure maîtrise des outils (moyens) ;
- la nécessité de développer de nouvelles vigilances sur la transformation des services de l'Etat (vision), mais sans réellement avoir quelque chose à dire dans son contenu (évaluation de la situation actuelle) ;
- l'adaptation à la complexification de la représentation de l'Etat (vision) ;
- la garantie de la couverture numérique du territoire (vision) ;
- corriger le flou du projet d'ouverture des données publiques et du rôle à tenir (vision) ;
- organiser le chantier de l'archivage numérique (vision).

Activités de contrôle de l'expérience

Une activité peut être également significative d'une activité de régulation lorsqu'elle révèle un ancrage dans les habitudes d'agir du préfet, formes de schémas réflexes d'agir dans les situations au sein desquelles il intervient réglementairement, ou couramment.

De manière globale, le préfet présente l'habitude d'agir dans une juxtaposition de sphères parallèles, la transition numérique des organisations et des échanges ne fait que complexifier la représentation de l'Etat.

C'est dans le domaine de la communication numérique en général, et plus particulièrement pour certains outils, que le « *préfet digital* » exprime les habitudes plus nettes. La messagerie est un outil présenté comme pleinement intégré dans son quotidien.

Il présente également les habitudes qu'il n'a pas prises, ce qui est le cas pour le portage de la modernisation des services, ou la prise d'initiative dans la transformation du territoire.

Activité de rationalisation

Une activité de régulation peut aussi être manifeste d'une volonté de rationalisation de l'engagement du préfet.

Les propos décrivent une rationalisation substantive de l'activité lorsqu'elle exprime le cœur du métier, la substance essentielle de la mission, l'orientation forte qui justifie l'action. Dans notre cas est retenu ce qui est décrit en tant que tel par le préfet, ou ce qu'il rejette, 5 domaines d'activités du préfet sont concernés :

- la gestion de la complexité de la représentation de l'Etat est consubstantielle à la fonction de préfet ;
- le préfet a tout à y gagner à s'investir dans le domaine de la communication numérique ;
- la transition numérique du territoire est une initiative essentielle, mais pour les collectivités ;
- sur la transformation des services de l'Etat, la mission du préfet est d'en assumer les conséquences, pas de la conduire ;
- l'ouverture des données publiques n'est pas perçue comme une mission prioritaire .

Cette rationalisation peut s'opérer sous l'angle de l'agencement que le préfet opère au sein de son réseau relationnel, ce qui dans la circonstance se vérifie dans :

- la définition des règles d'usage de la messagerie au sein de son entourage ;
- l'expérimentation des dispositifs numériques dans la sphère privée pour ramener l'usage dans la sphère professionnelle ;
- la définition des modes d'archivages, de classement en mobilisant le secrétariat ;
- la conservation des formes traditionnelles des échanges pour la représentation de l'Etat auprès des collectivités ;
- la délégation des problématiques de transition numérique des services de l'Etat ;
- une certaine absence sur le domaine d'activité de l'ouverture des données publiques ;
- et de même sur la transition numérique du territoire, considérée comme un agencement qui ne relève pas de l'Etat.

L'activité de rationalisation peut également se traduire en terme procédural. C'est la manière d'agir qui est décrite, ou ce qu'il faudrait faire :

- le préfet agit sur la manière dont collectivement la communication numérique peut être conduite, il affiche les règles, respecte les principes, qu'il peut lui-même déroger ;
- l'archivage et le classement « *tout numérique* » n'est pas pour l'heure encore. Le dossier matériel reste un outil très présent chez le préfet ;
- la représentation numérique de l'Etat doit être conduite avec mesure ;
- l'open Data intègre peu la rationalité professionnelle du préfet, car c'est un sujet mal connu ;
- la transition numérique des services de l'Etat devient un levier à saisir ;
- la pression est à maintenir sur le développement des infrastructures nécessaires à la transition numérique du territoire.

V.2.3. Les activités de coopération au sein desquelles l'« OBJET NUMERIQUE » entre en jeu

Une activité de coopération alternative présente mais peu développée

Dans la recherche du sens des 870 énoncés extraits des propos des préfets, une infime partie de ceux-ci a pu être associée à une activité de coopération autre qu'organisée, c'est-à-dire, 23 énoncés, soit 2,6 % du nombre total.

Sur les 7 préfets, 6 d'entre eux parlent explicitement de coopération apparentée à un esprit « *communautaire* », à travers 10 thèmes, couvrant 3 domaines d'activités sur les 7 identifiés dans l'étude :

- la communication numérique à travers les thèmes des réseaux sociaux, de la visioconférence, et des thèmes de l'organisation du travail et de la collaboration professionnelle en tant que telle ;
- la messagerie. Il s'agit des conditions et d'organisation du travail, et du lien avec le secrétariat dans l'activité de gestion de la messagerie.
- le travail collaboratif est également abordé pour l'activité d'archivage et de classement.

Figure 34: ventilation des énoncés exprimant des indices d'activités de coopération, selon les domaines d'activité

	Préfet 2	Préfet 3	Préfet 4	Préfet 5	Préfet 6	Préfet 7	Préfet 8	Nb énoncés	Nb préfets
Communication numérique		1	1	2		3	5	12	6
Les réseaux sociaux professionnels							4	4	1
Le travail collaboratif						3		3	1
Les services en ligne				2				2	1
La visioconférence			1				1	2	2
Organisation du travail, gestion du temps		1						1	1
La messagerie	2	1	3	3				9	4
Les contraintes	1	1		1				3	3
Les avantages			2					2	1
Organisation du travail, gestion du temps	1		1					2	2
Les secrétaires				2				2	1
Archivage, classement, documentation		2						2	1
Archivage et classement		2						2	1
Nb thèmes	2	3	3	3		1	2	10	7
Nb énoncés	2	4	4	5		3	5	23	

C'est avec un seul énoncé qu'il est possible d'appréhender la manière dont le préfet conçoit de manière globale son positionnement vis-à-vis de ses collaborateurs : « *de la collégialité, oui, certes, mais avant tout, le préfet reste le patron* ». Ce n'est qu'à travers des situations de travail particulières, que des formes de collégialité ont pue être identifiées.

C'est dans le cadre d'une initiative nationale que le préfet a pu constater des possibilités d'aborder la relation de travail de manière différente à travers l'outil. Il relate son expérience du dispositif TEDEUS, un nouveau dispositif de communication numérique proposé aux préfetures, offrant de nombreuses fonctionnalités, susceptibles de créer des opportunités dans le travail collaboratif organisé. TEDEUS permet d'offrir à l'utilisateur une information directement produite par les services concernés, avec un processus de transmission respectant la ligne hiérarchique, et chaque membre a la possibilité d'apporter sa contribution, sous réserve que les protocoles hiérarchiques soient respectés⁵⁴⁶.

« Un chargé de communication qui envoie une demande, une information quelconque, s'il estime que c'est moi le destinataire, il doit à minimum mettre le directeur de cabinet en copie, pour qu'il soit, c'est notre jargon, dans la boucle, pour que l'information soit partagée. De ce point de vue, l'outil électronique est très pratique, très très pratique ».

« Enfin pour citer un exemple, TEDEUS va avec lequel nous avons un grand projet comportant plusieurs centaines de fonctions d'emploi, où il est important de voir les échanges directs, enfin c'est un outil qui n'est pas réservé à une certaine sphère ».

« Dans ma sphère hiérarchique, les collaborateurs évidemment en (TEDEUS) usent, les collaborateurs de mes collaborateurs peuvent éventuellement l'utiliser je pense notamment aux chargés de communication, je pense aux directeurs de préfecture, si le sujet le justifie avec la condition sine qua non, c'est de mettre la hiérarchie intermédiaire en copie ».

Les apports tangibles de l'agenda électronique pour la gestion partagée des obligations de chacun des cadres de la préfecture et la publication à l'ensemble du personnel est un fait. Cette situation laisse envisager l'intérêt qu'il pourrait avoir à ce que la demande de prise de rendez-vous avec le préfet puisse se réaliser directement sur l'agenda électronique par le demandeur⁵⁴⁷.

⁵⁴⁶ CF. Tableau synoptique des énoncés : Préfet 7, ligne 661, 661 bis, 661 ter.

⁵⁴⁷ CF. Tableau synoptique des énoncés : Préfet 3, ligne 260, 262.

« Oui, tout à fait, avant les attentats, il (l'agenda) était ouvert à tous les agents de la préfecture, pas en modification bien sûr, mais en lecture, il n'y a que le secrétariat du corps préfectoral qui est un secrétariat commun, et moi qui pouvons modifier les rendez-vous, sinon, tout le monde l'avait en lecture, jusqu' au guichet »

« Je ne dis pas que l'on prend encore déjà des rendez-vous électronique sur mon agenda, mais vos questions me le fait penser. Donc voilà pour les outils... »

Les possibilités qu'offre la visioconférence dans la capacité à constituer « un travail de groupe en vrai réseau d'intelligence » sont présentées comme des perspectives⁵⁴⁸. A ce jour, le dispositif essentiellement utilisé pour les messages descendants, mais il permet aussi de donner son avis⁵⁴⁹.

« Bon, par exemple, ici on a eu des Visio à douze, donc on se met tous en Visio à douze et puis chaque préfet donne son point de vue, son avis voilà, comme ça, ils donnent les consignes du ministre et en même temps ils s'assurent qu'elles peuvent être appliquées normalement, c'est courant ».

Le blog du corps préfectoral est perçu de la même manière, il offre des perspectives favorables à l'instauration d'une concertation entre les préfets, mais l'engagement reste à fournir⁵⁵⁰.

« Alors moi je trouve que le blog des préfets est très bien, d'abord il y a peu de messages donc ce sont des choses importantes donc le secrétaire général nous donne l'information, ça nous permet d'anticiper un peu ».

« Et donc ça (le blog) permet éventuellement au préfet de contribuer à une réflexion collective et de mesurer la tension ».

« Donc, ça (le blog des préfets) peut être intéressant pour nous de fonctionner comme ça, et ce serait quand même pas mal d'avoir l'avis de ses collègues préfets pour appuyer sa politique, donc ça marche bien ».

⁵⁴⁸ CF. Tableau synoptique des énoncés : Préfet 4, ligne 354.

⁵⁴⁹ CF. Tableau synoptique des énoncés : Préfet 8, ligne 777.

⁵⁵⁰ CF. Tableau synoptique des énoncés : Préfet 8, ligne 781, 779, 778. Préfet 2, ligne 50.

Le déploiement de la messagerie électronique à supprimer les modes de coopération antérieure pour les activités de traitement du courrier. Le préfet contribue plus activement aujourd'hui aux tâches de tri et d'archivage⁵⁵¹.

Ayant acquis des compétences bureautiques, il lui aisé d'intégrer techniquement une chaîne numérique de production des écrits, la version numérique des courriers lui permet d'intervenir directement pour les corrections ou amendements⁵⁵².

« Mais le fait est que moi, de par mon parcours, et c'est valable pour tous les jeunes, on est capables de taper, face à l'écran, donc au bout d'un moment, je préfère avoir la version numérique et puis je la corrige moi-même et ça va plus vite ».

La messagerie a modifié les modalités de la préparation des dossiers documentaires du préfet. Le « *préfet digital* » utilise la version numérique adressée par les services, sachant que le préfet maîtrise un niveau technologique suffisant⁵⁵³.

« Cela il faut en tenir compte et cela modifie aussi un tout petit peu la façon dont on prépare les dossiers. Autrefois, on avait des dossiers papier, moi maintenant, je me suis fait faire, cela n'est pas très vieux, un dossier dans lequel figure mon agenda et dans lequel on met les documents de mes réunions du jour et donc je vais les consulter sur l'écran ou sur ma tablette plutôt que sur papier comme autrefois ».

Elle fait l'objet d'un travail de collaboration avec son secrétariat. Le « *préfet digital* », présente des attentes précises à son secrétariat pour la gestion des courriers, des mails et de la préparation des dossiers⁵⁵⁴.

« Honnêtement si je n'avais pas une voire deux secrétaires qui veillent continuellement à ma messagerie ça serait impossible ».

« Oui par-ce-que en revanche, si vous voulez sur la messagerie ' préfets en France' sur celles-ci honnêtement c'est mes secrétaires qui les gèrent »,

⁵⁵¹ CF. Tableau synoptique des énoncés : Préfet 2, ligne 25.

⁵⁵² CF. Tableau synoptique des énoncés : Préfet 4, ligne 378.

⁵⁵³ CF. Tableau synoptique des énoncés : Préfet 3, ligne 257.

⁵⁵⁴ CF. Tableau synoptique des énoncés : Préfet 5, ligne 424, 434, 431.

« Je les (secrétaires) ai entièrement formés c'est à dire que j'ai un classement parapheur d'au moins, pour vous montrer d'ailleurs je l'ai fait avec elles ».

Synthèse : En quoi l'« OBJET NUMERIQUE » modifie-t-il le mode de coopération du préfet ?

3 préfets sur 7 abordent la gestion sociale de leurs relations professionnelles selon les modalités d'une coopération autres que traditionnelle.

Ce n'est qu'à travers de situations de travail particulières, que des formes de collégialité ou « *communautaires* » ont pu être identifiées :

- la gestion de la messagerie avec les secrétaires ;
- l'implantation d'un outil collaboratif sur l'ensemble d'une ligne fonctionnelle (TEDEUS)
- la gestion de l'agenda du préfet avec possibilité de prendre rendez-vous par le demandeur ;
- la visioconférence et le blog, mais en termes d'avenir.

V.3. ANALYSE DE LA GENESE INSTRUMENTALE DE L'OBJET NUMERIQUE

L'objet de la thèse porte sur la manière dont le « *préfet* » s'est approprié l'« OBJET NUMERIQUE » dans son bassin de vie. Il s'agit d'identifier la genèse instrumentale, le niveau d'appropriation, que le « *préfet digital* » a pu opérer des objets et dispositifs numériques, en tant appareillage technologique ou enjeux de transformation des organisations, dans l'exercice de ses activités.

L'analyse qualitative présentée selon le cadre théorique de la sémiotique des transactions coopératives (STC) met en évidence très peu d'informations relatives aux modalités de gestion des relations sociales des préfets empreintes des signes d'un travail de coopération autres que traditionnels. Très peu de manifestations d'une coopération de type communautaire sont identifiées⁵⁵⁵.

Les entretiens fournissent beaucoup plus d'informations sur les représentations que le préfet s'est construites de l'« OBJET NUMERIQUE » et la manière dont il entre ou pas dans ses activités de régulation.

Les informations ordonnées sous le registre de la qualification permettent d'appréhender des éléments de réalité illustrant les représentations construites (engagement cognitivo émotionnel) sur les objets et dispositifs numériques, en tant artefact médiateur ou capacitant et les conditions ou les contextes d'usage de ces derniers.

Celles relatives aux activités de régulation soulignent les activités de contrôle de l'expérience, de rationalisation ou encore de gestion du temps et de la motivation au sein desquelles ils entrent en jeu, autrement dit, elles informent si l'« OBJET NUMERIQUE » participe à la technique gestionnaire (stratégie, justification, formalisme) développée intentionnellement par le préfet.

Sous chacun des 3 axes d'observation de l'activité (qualification de l'engagement, nature du travail de régulation, nature du travail de coopération), des

⁵⁵⁵ CF. V.2.3. En quoi le numérique favorise-t-il le travail de coopération du préfet ?, P.292.

indices ont été identifiés. Afin de limiter la dispersion d'une analyse organisée autour des 377 objets⁵⁵⁶ identifiés ou autour des 57 thématiques⁵⁵⁷ sous lesquels ils ont été regroupés, ces indices ont été distribués selon sept domaines d'activité relevant des attributions des préfets (V-II).

La discussion sur la portée de la genèse instrumentale est organisée pour une lecture plus opérationnelle de l'étude. Pour ce faire, l'ensemble des énoncés concernant un domaine d'activité est regroupé dans la perspective d'appréhender celui-ci plus aisément comme un programme transactionnel. Indépendamment de l'origine des propos, ceux-ci sont considérés comme tenus par le « *préfet digital* », personnage construit pour permettre une analyse panoramique de la situation. La situation est celle du préfet inscrit dans une genèse instrumentale de l'« OBJET NUMERIQUE ».

Pour chacun de ces domaines d'activités sont donc mis en exergue les éléments majeurs constatés au sein des narrations recueillies, chaque élément pouvant être caractérisé avec l'une des 21 occurrences du référentiel établi⁵⁵⁸ (contexte / usage, contrôle de l'expérience / rationalisation / gestion du temps et de la motivation, coopération).

Qualifiées et regroupées ainsi, ces informations sont instructives sur le niveau d'appropriation (instrumentation / instrumentalisation) de l'« OBJET NUMERIQUE » atteint par le « *préfet digital* » dans chacun des domaines d'activité :

- la communication numérique ;
- la messagerie ;
- la transition numérique des services de l'Etat ;
- la représentation de l'Etat ;
- la transition numérique du territoire ;

⁵⁵⁶ V.1.1. 317 « objets de discours », dont le principal est la messagerie, p.127

⁵⁵⁷ V.1.3. 57 thèmes d'échanges, avec pour majeur le rôle du préfet, p.133

⁵⁵⁸ Cf. Figure 9 : ventilation des énoncés, selon les 7 domaines d'activités et les 21 occurrences de qualification des énoncés, p 232.

- l'open data ;
- l'archivage, le classement, et la documentation.

Elle offre également l'avantage d'une meilleure organisation des informations pour apprécier le niveau de véracité des hypothèses posées comme point d'appui à la recherche.

L'analyse de l'hypothèse 1 consiste à apprécier le niveau d'appropriation des outils et dispositifs numériques réalisé par le préfet. 4 domaines d'activité sont intégrés dans l'analyse, la messagerie, la communication numérique, la représentation de l'Etat, et celui plus étroit de l'archivage et de la recherche documentaire (V-3-1).

- Hypothèse 1 : La transition numérique des organisations, par la diffusion d'un nouvel outillage, crée des situations inédites dans la médiation. Cette situation, déjà ancienne, a induit des apprentissages et des usages suffisamment ancrés dans l'exercice des activités du préfet pour que cette technologie se soit transformée aujourd'hui en instrument dans l'expression de son autorité.

Le paragraphe V-3-2 vérifie si une possible instrumentation de l'« OBJET NUMERIQUE » s'est opérée dans l'activité du préfet en tant que chef des services déconcentrés de l'Etat, et le cas échéant ses limites. Il s'agira d'apprécier si le domaine d'activité de la transition numérique des services est un élément intégré dans la conversation entre le préfet et ses directeurs départementaux.

- Hypothèse 2: Par son autorité sur les services déconcentrés de l'Etat, le préfet utilise l'« OBJET NUMERIQUE » dans l'entretien de ses relations avec ses chefs de service.

Le paragraphe VI-3-3 offre la possibilité d'établir des éléments de réponse quant au statut de l'enjeu de la transition numérique du territoire dans les représentations du préfet, et l'utilité qu'elle présente dans les échanges qu'il entretient avec les autres acteurs de la gouvernance locale.

- Hypothèse 3 : Sur le bassin de vie du préfet, la transition numérique intègre la rationalité professionnelle du préfet, par les tensions qu'elle crée au sein des acteurs de la gouvernance locale.

V.3.1. Instrumentation relative des dispositifs numériques par le préfet digital (hypothèse 1)

Les informations recueillies sur 3 domaines d'activité sont intégrés dans l'analyse de vérification de l'hypothèse 1, la gestion de la messagerie, la communication numérique, et celui de l'archivage et de la recherche documentaire.

Pour chaque domaine d'activité, appréhendé comme un programme transactionnel, l'analyse permet d'approcher le niveau d'appropriation de l'« OBJET NUMERIQUE » par le préfet, au regard de la nature de l'engagement cognitivo émotionnel qu'il suscite, de la manière dont il entre en jeu dans ses activités de régulation, ou au sein de son activité de coopération.

C'est sur le constat établi sur chacun de ces 3 domaines d'activités que la vérification de l'hypothèse est appréciée.

Une instrumentalisation de la messagerie avérée

Orientation cognitivo-émotionnelle

Condition d'usage : La messagerie, un outil devenu indispensable, et prédominant

La messagerie est un dispositif intégré dans les pratiques professionnelles du préfet offrant des capacités de lecture et d'écriture modernes. Son utilisation ne se substitue pas au téléphone, c'est une activité complémentaire.

Le préfet a à disposition deux boîtes professionnelles (fonctionnelle et personnelle), ce qui impose une bonne organisation de leur gestion avec ses collaborateurs. La volonté d'une exhaustivité du traitement du courrier électronique est une astreinte, et impose une capacité à faire le tri, donc à y passer du temps. Cette activité est présentée comme volumineuse, et chronophage.

Contexte d'usage : Une organisation des écritures modifiées par la messagerie

La messagerie est le dispositif numérique qui semble avoir modifié le plus en profondeur le contexte de travail du préfet. Son usage relève d'une pratique qui s'est développée il y a déjà 20 ans, avec l'enthousiasme de s'inscrire dans une démarche innovante.

Aujourd'hui, pour le préfet, le contexte présente les situations suivantes :

- supplantation du courrier matériel par le mail ;

- transformation du rapport à la lecture (écran) et l'écriture (formalisme) ;
- capacité accrue pour l'exercice de la continuité de l'action (permanence), ce qui induit sur la charge et l'allongement du temps de travail.

La messagerie est donc devenue le principal vecteur de l'information du préfet, par éviction du courrier papier, voire également du contact direct. Le mail a envahi le temps de travail, le courrier n'est plus imprimé, ce n'est plus une lettre qui est envoyée mais un message adressé.

La boîte fonctionnelle du préfet est principalement utilisée par les différents départements ministériels pour la diffusion des circulaires. La seconde, le préfet l'utilise à sa convenance, et selon son réseau d'interlocuteurs.

La messagerie offre le confort du travail à l'écran, et la réduction des délais de transmission.

Mais ce confort va de pair avec la difficulté de maîtriser la confidentialité des échanges, les perturbations du temps par la permanence, le volume et la diversité des flux d'information, et les possibilités d'oubli ou d'évitement qu'elle permet.

Sous un autre angle, la messagerie présente le défaut que l'émetteur peut se dégager trop facilement de ses responsabilités en considérant qu'il a terminé sa tâche, en ayant envoyé son message.

Engagement affectif : Doute

La messagerie met le préfet en situation de doute lorsqu'il est émetteur d'un message et qu'il ignore le traitement qui en sera fait. La messagerie impose d'autres approches complémentaires de son interlocuteur pour effacer cette sensation d'adresser un message dans le vide.

En tant que destinataire, l'usage abusif de cet outil est jugé comme exaspérant.

Engagement cognitif : Mémoire

La messagerie impose un travail de mémoire conséquent notamment pour la gestion des dossiers de longue durée.

Technique de gestion de la messagerie

Gestion du temps et de la motivation : La messagerie, une activité expérimentée

Situation actuelle

L'apprentissage de la messagerie est un « *programme transactionnel* » que le préfet a débuté dans les années 1995, et 20 ans plus tard, celui-ci en parle en termes d'aboutissement d'un processus d'apprentissage, pour certains usages.

Le préfet souligne les avantages acquis : planification, assouplissement de la ligne hiérarchique, efficacité collective en agilité et rapidité.

Il met en évidence les inconvénients majeurs, de l'esclavage ou de l'addiction, et de l'envahissement.

Aujourd'hui, le préfet estime qu'il serait utile de définir des règles pour un usage plus ouvert de la messagerie, car son utilisation en préfecture s'est agencée de manière conforme à la culture hiérarchique, ce qui crée des freins à lever dans les usages.

La conclusion est une appréciation relative de l'efficacité de ce dispositif numérique dans le rapport efficacité / investissement, mais il oblige.

Justification des options retenues : Maîtriser les flux du courrier électronique

Manière de procéder

La messagerie procède du quotidien du préfet dans son management. Elle nécessite des choix d'organisation, de gestion du temps et permet de diffuser ses décisions. Le préfet organise un dispositif de gestion, car il souhaite optimiser sa participation aux échanges numériques en évitant la saturation.

Le préfet préfère intervenir exclusivement sur la gestion de sa boîte mail personnelle, il partage la gestion de la messagerie fonctionnelle notamment avec le secrétariat.

Pour ce faire, il installe et maintient une organisation avec ses collaborateurs pour que son attention soit attirée sur les mails importants et que pour certains d'entre eux, les documents joints soient imprimés pour la constitution des dossiers.

Dans son usage de la messagerie au sein de la préfecture, le préfet respecte la ligne hiérarchique, et veille à procéder de même sur l'ensemble des services de l'Etat du département.

De par sa fonction, il a aussi toute latitude pour décider de s'émanciper de cette manière de procéder. Il attend la même attitude de tout agent lors d'un événement majeur.

A titre personnel, le préfet contrôle et maîtrise le temps qu'il consacre à la gestion de son courrier numérique. Il programme son temps de lecture et d'écriture.

L'activité de tri des mails est une activité d'évacuation et d'attribution. Il faut procéder avec célérité et discernement, la nécessité d'une lecture exhaustive des pièces jointes est toute relative.

Lorsque le préfet adresse un courriel à un seul destinataire, le secrétaire général par exemple, il signifie au destinataire qu'il lui appartient d'instruire le dossier. Si le destinataire identifié par le préfet pour le transfert est déjà en copie du message, le préfet ne lui renvoie pas une seconde fois le courrier.

Pour les courriers devant lui être présentés au parapheur pour signature, il demande la version numérique du document, ce qui lui permet une correction directe, à sa guise au niveau de la programmation de l'activité.

Agencement social

Le préfet met en évidence très clairement la manière dont il agence la messagerie comme artefact médiateur au sein du jeu d'acteurs qui est le sien.

Il gère cet outil avec rigueur et discipline. Les contraintes de gestion sont lourdes, elles invitent, de fait, à l'innovation pour les alléger ou les partager. En effet, la facilité offerte par la messagerie pour la diffusion des demandes d'information, conjuguée avec le devoir de répondre, que s'obligent les préfetures, accentue la charge de travail.

L'intérêt du préfet est de bien distinguer les deux boîtes de courriers électroniques qui sont les siennes. Il y a avantage que sa boîte personnelle ne soit gérée que par lui-même, ce qui oblige pendant la période des congés de confier ce travail à un collaborateur.

Pour la boîte fonctionnelle elle peut être gérée en accès partagés, mais avec des consignes très claires. Cette option est basée sur la confiance du préfet accordée à ses collaborateurs proches, et à ses secrétaires, celles-ci étant considérées comme des collaboratrices plutôt que des agents d'exécution.

L'agencement des activités de gestion du courrier électronique vise avant tout la lecture exhaustive des messages arrivés.

Dans la perspective d'éviter les trop nombreuses sollicitations, hors ligne

hiérarchique, il suffit de ne pas répondre aux messages qui lui sont adressés directement pour faire comprendre que ce n'est pas l'usage qu'il souhaite. Il peut aussi transférer les sollicitations au chef de service dont relève le collaborateur ayant saisi directement le préfet.

De manière générale, la performance dans la gestion des courriers électroniques est atteinte lorsque l'émetteur a bien compris que l'envoi d'un mail ne le décharge pas de ses responsabilités, et qu'à ce titre, il doit se préoccuper systématiquement de la bonne réception et lecture du message qu'il a adressé.

Ce dispositif numérique est utilisé pour le traitement des affaires courantes. Les affaires particulières, notamment avec les grands élus, ne se pas traitées par courrier électronique et nécessite d'autres dispositifs de vigilance.

Contrôle de l'expérience : La messagerie, un outil du quotidien du préfet

L'usage de la messagerie s'est profondément banalisé dans l'administration : c'est le dispositif devenu de droit commun de transmission du courrier. Pour le préfet, son usage ne relève plus de l'expérimentation, au moins pour les fonctionnalités premières de la messagerie (réception, envoi, tri, classement).

Cependant, le courrier a été dématérialisé sans réellement redéfinir les habitudes et les principes acquis dans l'organisation des échanges :

- le périmètre d'utilisation de la messagerie du préfet s'étend à celui de personnes participant aux réunions qu'il fréquente ou qu'il préside , mais avec les élus, les échanges sont moins spontanés, et n'existent qu'en tant que de besoins ;
- le préfet ne répond jamais à une sollicitation directe par mail d'un usager. La réponse ne se fait qu'exceptionnellement par la messagerie. Elle prend la forme d'un courrier administratif classique, adressé par la voie postale ;
- il estime que la gestion de la messagerie nécessite des précautions d'emploi afin de ne pas créer de frustration dans la ligne hiérarchique de son organisation ;
- par principe, il maîtrise le temps consacré à la messagerie, en le planifiant pour ne pas répondre au fil de l'eau. Pour l'urgence, il lui appartient de faire comprendre à ses interlocuteurs, que le message électronique n'est pas la meilleure façon de le saisir, puisque par essence le préfet n'est pas en permanence face à un écran.

Une appropriation partielle des dispositifs de communication numérique proposés

Orientations cognitivo-émotionnelle

Conditions d'usage : Une communication numérique à optimiser

L'équipement numérique est devenu une ressource technologique banale pour le préfet et son entourage, notamment le téléphone portable.

C'est un appareil qui perturbe le préfet lorsqu'il est utilisé par exemple, en réunion. Il ressent ce conditionnement en réagissant dès un signal sonore émis lors d'une notification. Ceci dit, les appels sur le téléphone portable ou les SMS adressés au préfet sont plutôt rares.

Le choix d'un équipement performant et interopérable conditionne largement les usages des services numériques, ce qui ne se vérifie pas en administration territoriale. Par ailleurs, le niveau de sécurité imposé par le ministère de l'intérieur ne se justifie pas selon le préfet, au regard du caractère peu confidentiel des informations qu'il traite.

L'usage de la visioconférence n'est pas instinctif et il faut investir dans l'apprentissage de son fonctionnement. C'est plus particulièrement à l'initiative du préfet de région que la pratique de ce dispositif numérique s'instaure.

Les premières expériences peuvent occasionner des crispations vite atténuées avec l'expérience et une maîtrise du matériel. Une visioconférence à plus de 4 personnes n'a de l'intérêt que pour les messages descendant.

Les réseaux sociaux dans la communication grand public posent le problème au préfet d'être identifié comme un acteur institutionnel, ce qui est présenté comme un handicap. Les précautions d'usage sont publiées par le Service d'Information du Gouvernement (SIG), l'alignement est de rigueur, que du factuel, pas de polémique.

Le préfet dispose au sein du ministère de l'intérieur d'un réseau social professionnel, le blog des préfets ouvert récemment. Celui-ci offre l'intérêt d'une publication sélectionnée sur des sujets permettant l'anticipation et la possibilité de contribuer à des réflexions, ce qui permet d'appréhender l'ambiance autour du sujet.

Le préfet justifie son retrait par les difficultés de navigation sur le blog, mais il convient que l'ergonomie de l'outil ne peut justifier à elle seule le peu de fréquentation de ce dispositif.

Pour l'information, le préfet n'a pas de préférence pour la nature du média, ce qui compte c'est la diffusion de l'information en continue.

Contexte d'usage : Un contexte technologique favorable que perturbent les réseaux sociaux

Le préfet est aujourd'hui placé dans un environnement professionnel au sein duquel tous les outils numériques du marché sont à disposition (messagerie, téléphone, tablette, équipement numérique, archivage, classement documentation).

Le développement du numérique oblige l'utilisation des services numérique, y compris dans les relations avec les élus.

L'appareillage numérique est perçu comme gain d'efficacité tangible car il participe au développement d'un environnement favorable à l'échange d'information, et ce qui améliore la réactivité.

A défaut, le transfert important de l'information sur les systèmes numériques crée l'inconvénient de la soumission à la panne.

Aux risques technologiques de défaillance, le préfet présente également en terme négatif le désagrément que l'appareillage numérique occasionne sur le plan collectif. Il est un facteur de développement des échanges parallèles et simultanés, et récréatifs, en assemblée, notamment pour le téléphone portable.

Les dispositifs de sécurité imposés au sein du ministère de l'intérieur créent des contraintes pour l'accès aux services, notamment lors de l'usage d'un téléphone personnel. Cette situation est difficilement compréhensible par le préfet, elle rend par exemple le blog du corps préfectoral inutilisable avec un Smartphone.

Le préfet attend pouvoir utiliser les outils numériques les plus performants, plébiscités dans la vie privée. Ils apportent un confort d'utilisation pour la réception et la lecture des dépêches numériques des journaux locaux, nationaux et internationaux.

La communication sur les réseaux sociaux présente une forme d'incompatibilité entre les modes de communication institutionnels. Elle positionne l'Etat en situation de faiblesse vue l'impossibilité d'expliquer une décision en 2 lignes, mais l'enjeu autour du numérique est tel, qu'il est vain de s'y opposer.

Les réseaux sociaux constituent une réelle force de diffusion de l'information exceptionnelle et les provocations dominant le débat. Ils mobilisent l'attention de

manière obsessionnelle, favorisent le développement des théories complotistes, l'outil créé un contexte où le vrai et le faux sont brouillés.

Le bouleversement est beaucoup plus profond qu'on l'imagine, le monde devient de moins en moins perceptible, la cohérence de la société se disloque, le monde se fragmente, les circulations sont mondialisées. Les modalités avec lesquelles s'exprime au niveau local la représentation de l'Etat s'en voient recomposée :

- la communication au sens large révèle un discours de rejet de l'autorité d'un système que l'on pensait robuste, l'Etat.
- la communication numérique complique la communication de l'Etat ;
- la « *peoplisation* » de la communication des hommes politiques porte atteinte à la crédibilité de l'Homme public ;
- la surexposition médiatique a banalisé la parole publique ;
- le numérique trouble les identités.

Engagement affectif : Méfiance, et dénigrement

Dans le domaine d'activité de la communication numérique, le préfet exprime un sentiment de méfiance et de retrait vis-à-vis des réseaux sociaux, dans l'exercice de la représentation de l'Etat. En effet, l'intervention du préfet dans les affaires publiques locales peut créer l'occasion d'agressions verbales filmées émises par les élus sur leurs pages numériques, et le sentiment d'impuissance s'en suit : « *il m'en a mis plein la gueule* ».

Le préfet se doit de faire respecter la règle, et c'est un engagement qui devient à risques. Le représentant de l'Etat peut devenir un instrument que mobilise celui qui veut utiliser la provocation dans sa stratégie numérique de communication.

La transition numérique effraie aussi pour la déshumanisation des échanges qu'elle entraîne ; la robotisation de la vie n'est pas une perspective qui convient au préfet.

A ce sentiment de méfiance associé aux réseaux sociaux, se rajoute une certaine forme de dénigrement, puisque, pour le préfet, ils :

- facilitent la falsification des identités, et de l'information ;
- contribuent à la simplification, voire à la radicalisation de la pensée ;
- constituent des outils de propagande et d'expression de la démagogie ;

- apportent de la puissance au phénomène de radicalisation.

Ce sentiment de dénigrement se retrouve dans la description des différents outils numériques à disposition, comme le fameux « *forum professionnel* », qui ne correspond pas à la culture professionnelle des préfets,

Ce sentiment est aussi exprimé vis-à-vis du téléphone portable, toujours utilisé par « *4 à 5 mecs en réunions* », de manière addictive, consécutivement à l'usage du tweet, et qui nuit à la qualité d'écoute en réunion. Il peut aller jusqu'à un sentiment fort de rejet de l'équipement numérique, « *un ras le bol de ces instruments-là* », car jugé trop omniprésent.

Engagement social : Un nouveau design relationnel

Le préfet doit s'adapter aux pratiques de son époque, et il en convient :

- l'appropriation des réseaux sociaux, malgré le fait qu'ils contribuent à l'effacement de la hiérarchie sociale, doit être un engagement personnel ;
- le préfet doit être présent sur l'espace social numérique, et porter une stratégie de communication grand public ;
- prendre position en tant qu'autorité légitime dans la conduite des affaires publiques est un jeu d'acteur complexe, « *c'est la pétition contre la loi* », il sait à quoi s'en tenir.

Dans son bassin de vie, le préfet est « *descendu du piédestal* ». Il doit organiser sa représentation dans un contexte médiatique de défiance de la puissance publique, dans un environnement social où l'intérêt communautaire surpasse l'intérêt général, avec l'acceptation du côtoiement de différents territoires.

Engagement cognitif : Une assimilation sous contrainte, accélérant sensiblement l'activité

Le rapport à la technologie devient routinier pour le préfet, ce qui n'était pas le cas il y a une vingtaine d'années.

L'appropriation de la messagerie et des principales fonctionnalités offertes par le téléphone portable sont acquises. Il y a eu apprentissage général au sein de l'organisation préfectorale, un rapport nouveau à l'outillage s'est construit, le préfet en tant que cadre d'autorité, y compris.

La transition numérique mobilise le préfet par l'instrumentation qu'elle oblige. C'est le revers de l'acceptation de la modernité, il faut évoluer et s'adapter à l'air du

temps.

La messagerie est l'outil type mettant en évidence l'impact de cette transition numérique des échanges, c'est un outil qui oblige et qui occupe.

C'est le sentiment de surcharge, d'accélération et d'interpénétration des temps privés et professionnels qui domine très largement, avec des transformations sur :

- la production des écrits du préfet dans leur nature, forme et quantité, le courriel étant devenu le principal format des échanges écrits ;
- la capacité de diffusion de l'information ;
- la messagerie est un atout pour le travail collaboratif. Les limites se trouvent dans l'excès de sollicitation qui fatigue, et dans la capacité de lecture face à l'accroissement de la charge de travail ;
- le suivi des écrits. la gestion du courrier électronique oblige une vigilance qui ne peut être assurée de manière permanente par le préfet, par le fait que le préfet n'est pas à tout instant en face à un écran.

Les troubles de la vision face à l'écran, peuvent être également une limitation.

Cette sollicitation permanente nuit aussi fortement à la liberté et à la capacité de réflexion, elle peut être perçue comme une aliénation. Une capacité à décrocher est nécessaire et à maîtriser.

Technique de gestion de la communication numérique

Programme et ambition : Un espace numérique à conquérir, et à mieux contrôler

Perspectives

Pour l'exercice de ses fonctions administratives, le préfet conserve à l'esprit qu'il lui est nécessaire d'avoir une certaine maîtrise des flux d'informations engageant l'Etat. Pour cela, établir un seul point d'entrée ou de sortie des courriers qui transitent par les parapeurs est un moyen efficace.

Pour la conquête d'un espace numérique de communication, cet exercice reste plus difficile :

- il n'est pas enclin pour un engagement, une sollicitation d'un pair, sur un réseau socioprofessionnel. Cette technologie lui pose un problème de motivation ;
- il lui est plus facilement envisageable de développer des échanges numériques au sein du réseau des élus que sur les réseaux sociaux « grand public », plus

ouvert, et associé à des phénomènes de communautarisme ;

- il n'envisage pas de diffuser des informations autres que factuelles, utiles à l'usager dans ses démarches. Il ne communique pas sur sa personne.

Sur les réseaux sociaux « *grand public* », il estime que l'Etat doit intégrer des effectifs et des compétences pour le contrôle des flux d'information. Combattre les rumeurs, contrecarrer le faux, organiser le suivi de l'activité citoyenne rentre dans une logique de préservation de l'ordre public.

Sur le plan technologique, l'inter opérationnalité entre les outils numériques doit être corrigée pour simplifier les usages, tant dans la sphère privée que professionnelle.

Moyens nécessaires à la réalisation de l'engagement

La pratique des échanges sur les espaces numériques communautaires est un acquis cognitif dont le préfet doit se doter. Il ne doit pas être réticent sur les sujets technologiques même s'il ne maîtrise pas tout. Avec l'arrivée de la nouvelle génération de préfets, il estime qu'un effacement naturel de ce retrait s'opérera.

Evaluation de la situation actuelle

Le préfet a vécu une intrusion de la technologie dans la conduite de ses activités de lecture et d'écriture, ce qui est en soi un programme transactionnel dans l'acceptation du cadre théorique de la STC. Cette intrusion a pour conséquence de perturber l'organisation du travail et induit des changements importants dans les façons de travailler.

Cette transition numérique des échanges, conjuguée avec la transformation des activités du préfet, lui rendent difficile une mesure du coût avantages / contraintes. Cependant, il dresse un bilan indicatif de l'aboutissement actuel de ce bouleversement :

- lors des réunions, l'écoute n'est plus la même, le téléphone portable est une source de distractions ;
- le progrès technologique apporte une réelle plus-value dans la conduite des activités, mais en contrepartie, une surcharge de travail, pouvant aller jusqu'à la saturation ;
- le temps de lecture et d'écriture reste finalement assez constant, mais le média principal est devenu l'écran, ce qui fondamentalement ne change pas grand-

chose ;

- la charge de travail peut être aisément renvoyée sur le temps du week-end, mais le temps consommé en réunion ou en représentation, reste conséquent, le tout supplante le temps consacré au relationnel ;
- la visioconférence est appréciée comme un mode de communication agréable et efficace en bilatéral, ou pour les messages descendant, mais pas comme le bon dispositif dès que le nombre de participants est trop important ;
- l'équipement au sein des préfectures semble surdimensionné par rapport aux usages ou besoins, et son utilisation impose une infrastructure humaine et logistique peu compatible avec un usage commun ou ordinaire ;
- la contrainte du mot de passe pour accéder à un système est trop contraignante et freine les usages ;
- l'usage de la messagerie n'améliore pas la garantie de la lecture du message adressé ;
- l'information fautive diffusée sur les réseaux sociaux n'est contredite par personne ;
- le retweet est un élément de satisfaction lorsqu'il a lieu, notamment lorsqu'il est émis par les administrations centrales.

Fondement de l'ambition : Le préfet a tout à gagner

Nécessité d'agir

Dans l'exercice de ses missions, le préfet présente la communication numérique comme un sujet « *majeur* » à réguler car :

- la plus-value des administrateurs de l'Etat est de ne pas laisser les experts en technologies seuls à penser les usages et le développement des dispositifs numériques de l'Etat ;
- les ministres attendent aujourd'hui, lors de leur déplacement en cas d'évènements majeurs, le déploiement très rapide d'infrastructures mobiles nécessaires à l'organisation de visioconférences ;
- les usagers réclament des services numériques performants et utiles, sa fréquentation est l'illustration de son efficacité ;
- la comptabilisation des abonnés sur le compte Twitter de la préfecture est un excellent indicateur de la portée de sa communication externe ;
- la communication sur les réseaux sociaux est risquée, il faut éviter toute

polémique;

- le corps préfectoral a tout à gagner dans l'intensification de l'utilisation des réseaux sociaux professionnels.

Agencement social

L'acquisition des compétences techniques permet aujourd'hui au préfet un usage organisé des dispositifs numériques de communication mis à disposition. De son expérience en résulte une forme d'instrumentation de cet appareillage dans l'organisation de ses relations humaines :

Sphère professionnelle

- il respecte la ligne hiérarchique en utilisant son téléphone portable, mais ne s'interdit pas de ne pas le faire en tant que de besoin;
- il ne s'impose pas de règles horaires pour appeler ses collaborateurs, à défaut de réponse, il laisse un message ;
- il limite les déplacements en utilisant la visioconférence qui représente un atout dans la réduction des distances ;
- il attend de ses collaborateurs qu'ils utilisent un SMS lorsqu'ils attendent une réponse immédiate de sa part ;

Sphère publique

- il utilise les réseaux sociaux dans sa politique de communication « *grand public* », notamment Twitter. Le tweet est un outil de communication facile d'usage qui ne transforme en rien le contenu et les précautions d'usage de la communication ;
- il charge le service de communication de la gestion du compte Twitter de la préfecture. Celui-ci diffuse l'information à son initiative, selon les consignes données par le préfet ;
- le contenu d'un tweet doit être bien pesé, et si des développements sont utiles, il offre la possibilité d'adresser un lien vers un communiqué de presse, par exemple ;
- il attend, quotidiennement, le soir, un relevé des tweets émis sur le compte de la préfecture ;
- il s'abonne sur les réseaux sociaux, il suit les groupes leaders, les groupes de journalistes, mais il ne tweete pas lui-même ;

- Il utilise Twitter dans les situations d'urgence pour alerter la population ;
- Il fait bloquer les écrits problématiques édités sur les réseaux sociaux, via les comptes de la préfecture ;

Manière de procéder

La médiation numérique ne change pas grand-chose dans le pilotage des activités d'administrateur du préfet, « *un document ou une décision, finissent toujours par lui arriver* », s'ils engagent l'Etat. Le système pyramidal des préfectures est encore fortement ancré, et la signature du courrier est encore organisée à l'aide de parapheurs dont le circuit est normalisé.

Le préfet utilise directement son téléphone portable, mais les appels sont encore principalement lancés par le secrétariat sur le téléphone fixe.

Il a pris l'habitude cependant d'utiliser les dispositifs numériques à sa disposition :

- il est sollicité par les élus via les réseaux sociaux, il rédige des posts lui-même ;
- dans le cadre de sa politique de communication, il délègue au service de communication la diffusion des informations sur les réseaux sociaux. Il instaure un dialogue régulier avec les collaborateurs concernés sur les choix éditoriaux à opérer sur les réseaux sociaux ;
- il utilise le SMS, indépendamment de sa localisation et de l'heure ;
- il présente l'usage de la visioconférence comme une pratique courante.

De manière générale, au sein de son organisation, il appartient au préfet des définir les règles des échanges numériques.

Il se doit notamment d'être vigilant sur les attaques personnelles qui pourraient être exprimées sur les réseaux sociaux ouverts sous le compte de la préfecture. Il veille à ce que ses services SIC soit en capacité de les bloquer. Son rôle est de s'engager dans la définition des règles de la communication numérique pour protéger.

Archivage, classement, documentation, numérique, une friche à explorer

Orientation cognitivo-émotionnelle

Conditions d'usage : Archivage, un double système encore nécessaire.

Le préfet est un homme de dossier. Le document principal l'intéressant est le document écrit qu'il peut stocker et classer en tant que de besoin dans une chemise, et le transporter aisément. Le dossier papier est facilement accessible en réunion, et sa matérialité rassure.

De manière globale, au sein des services, la multiplication des mails et des pièces jointes créent un réel problème d'archivage en volume et en classement.

Les conditions de réalisation de l'archivage numérique actuelles ne garantissent en rien un accès futur aux informations relatives aux décisions administratives prises par le préfet, notamment par mails.

Contexte d'usage : Peu de besoins de recherche documentaires pour le préfet

Le préfet ne pratique que très peu la recherche documentaire, elle relève de l'exception ou d'un besoin personnel.

En effet, le préfet intervient dans un environnement au sein duquel la documentation lui est fournie.

Avec la numérisation, la tendance est de renvoyer l'initiative de se documenter au préfet plutôt que de la lui remettre ou de lui signaler.

Technique de gestion de l'archivage et de la recherche documentaire

Programme et ambition : Archivage et classement, un chantier à entreprendre

Perspectives

Le constat est clair, il y a un chantier à entreprendre dans le domaine de l'archivage numérique. C'est un sujet nouveau qui nécessite une prise de conscience partagée. Le stockage des archives numériques reste une compétence à acquérir, et à analyser en termes de coûts.

Sur le plan du fonctionnement et de l'organisation des services de la préfecture, un serveur de fichier doit être ouvert et organisé pour un accès aux fichiers utiles aux activités du préfet. L'implication du préfet doit être forte pour obtenir des résultats.

Evaluation de la situation actuelle

Dans le domaine de l'archivage traditionnel des documents « *papier* », cette activité n'a jamais vraiment été la première préoccupation des services. Elle est plutôt considérée comme une charge supplémentaire, ce qui nécessite un rappel régulier à la règle.

Avec la transition numérique des échanges, le travail sur les archives n'a pas suivi, ce qui crée une situation catastrophique.

Sur le plan interne, les demandes du préfet dans le domaine de l'amélioration des services de l'archivage numérique (serveur de fichiers) à son propre usage suscitent encore de l'étonnement de la part des services « *métiers* » ou peu de réponses de la part des services spécialisés en technologies de l'information et de la communication.

Fondement de l'entreprise : rigueur dans le classement, et double système

Manière de procéder

Le préfet démontre un certain savoir-faire dans le domaine des techniques de classement et d'archivage, par un choix de classement thématique ou chronologique, « *au fil de l'eau* ». Il prévoit la même organisation sur son bureau électronique que dans son système de classement des dossiers papiers.

La signature des courriers étant manuelle, le préfet conserve une forme de centralisation en préfecture du circuit, ce qui est nécessaire pour la coordination.

Agencement social

Dans le domaine de l'archivage, le préfet définit son ordonnancement, et se dote du matériel adéquat (disque dur) pour sa conservation.

La proximité établie avec ses secrétaires doit leur permettre de contribuer à l'archivage et au classement de manière suffisamment autonome, s'il ne souhaite pas être seul à intervenir sur ce sujet. L'avantage d'une telle organisation et de pouvoir en bénéficier à distance, si le préfet retient l'option de s'organiser un bureau électronique sur le Cloud.

La mise à disposition de document type numérique à disposition du préfet demande un travail étroit avec les services.

Pour le côté pratique, en termes de lecture et d'annotation, le préfet estime cependant qu'il y a nécessité de conserver un double système (dossier numérique, dossier papier), le zéro papier restant encore inaccessible pour lui.

La représentation de l'Etat, gérer la complexité consubstantielle à la fonction de préfet

Orientations cognitivo émotionnelles

Conditions d'usage : La représentation de l'Etat passe par l'accès permanent à l'information

Le préfet ne peut assurer ses missions s'il ne bénéficie pas d'une information utile en continue, peu importe la nature du média.

Il incarne la permanence de l'Etat et assume sa réactivité en cas d'urgence. L'information événementielle est primordiale, le préfet est là pour agir.

Technique gestionnaire de la représentation de l'Etat

Programme et ambition : S'adapter, s'ouvrir à de nouveaux territoires

Evaluation de la situation

L'exercice de la représentation territoriale attendue de la part des différents départements ministériels n'évolue pas. Manifestement, la reconnaissance de l'autorité du préfet reste formelle. Le contact direct que les administrations centrales entretiennent avec leurs services déconcentrés, est la manifestation qu'elles ne reconnaissent pas le préfet comme leur premier interlocuteur, pour la conduite de leurs politiques ministérielles.

La situation est différente au niveau local.

Perspectives

La recomposition de la sphère publique présente au préfet de nouveaux enjeux dans sa représentation.

Le territoire devient petit à petit une juxtaposition d'espaces sociaux ou communautaires aux caractéristiques économiques, sociales et du logement distinctives.

L'application des politiques dans ces secteurs devient de plus en plus complexe par la fragmentation de l'expression de la société civile, multipliant les organisations revendiquant une prise de parole sur des problématiques de plus en plus larges.

La diversification des formes de médiation amplifie le phénomène dans l'exercice de maintien du lien social.

Dans son travail de représentation de l'Etat, le préfet conçoit une politique de

communication intégrant un volet numérique, qui nécessite nécessairement une ré-explication de la notion d'autorité publique, et de représentation de l'Etat.

Les moyens nécessaires à l'engagement

L'exercice des activités de représentation du préfet nécessite la maîtrise d'un équipement technologique au sein duquel l'usage de l'ordinateur est central. Il doit pouvoir être autonome dans l'exercice de son travail d'écriture et de diffusion, sous toutes les formes rendues possibles par les systèmes numériques, y compris mobiles.

Sur le plan cognitif, la numérisation des échanges contribue à la multiplication des canaux techniques de sollicitation du préfet, et impose une forte capacité à suivre plusieurs sujets à la fois.

Sa présence sur le territoire numérique lui demande de savoir développer une stratégie de communication spécifique, et la mesurer, ce que la technologie rend possible.

Fondement de l'ambition : un dosage entre innovation et conservation

Manière de procéder

En termes de performance, le préfet définit son activité de représentation de l'Etat par sa capacité à adapter son incarnation selon l'environnement médiatique local (presse, radio), et en prenant en compte la portée des médias nationaux ou spécifiques, y compris numériques, sur son bassin de vie.

Pour le préfet, sa préoccupation n'est pas de faire de l'audimat, sa présence sur les médias relève de l'utilité. La représentation de l'Etat s'exprime avec parcimonie, notamment sur les réseaux sociaux. Le numérique est un monde particulier dont le préfet ne maîtrise pas tous les codes, et en s'exprimant sur les réseaux sociaux, le préfet se ramène au statut d'un chacun. Il évite donc de répondre aux critiques diffusées sur les dispositifs numériques.

Nécessité d'agir

Une des missions principales du représentant de l'Etat au niveau local, l'essence de la représentation territoriale de l'Etat, est de faire respecter l'ordre républicain. Réguler les échanges en situation de crise de l'autorité publique, avec une multiplication des acteurs et une diversification de la représentativité, est devenu consubstantiel à la fonction.

Le numérique complique encore la donne, car il peut être utilisé pour piéger le préfet, y compris par l'homme politique souhaitant, par exemple, un contrôle de légalité mettant en cause un élu. Il publie sur son blog des informations suspicieuses sur la manière dont a pu être attribué un marché public pour attirer l'attention du préfet, qui pourrait être accusé de ne rien faire, même si l'information est fausse.

Agencement social

Le préfet agence ses relations sociales encore principalement avec l'instrument de la réunion dans les échanges avec ses collaborateurs, ou du repas avec les élus.

Les échanges avec les chefs de service de la sécurité et de l'ordre public, de la sécurité civile, de l'économie, de l'emploi ainsi que de l'agriculture et des services vétérinaires sont prioritaires (2016).

Dans son périmètre d'autorité, le préfet n'a cependant pas forcément intérêt à organiser ses relations internes en communiquant directement avec l'ensemble de ses collaborateurs, ce que les dispositifs numériques tels que la messagerie facilitent. La ligne hiérarchique lui apporte une garantie de pérennité dans le fonctionnement et évite le risque de déresponsabilisation.

Sur son bassin de vie, les dispositifs numériques l'instrumentent avantageusement :

- représentation externe : le préfet renforce la crédibilité de sa fonction par une présence ou une réactivité numérique ;
- accès à l'information : les dispositifs numériques permettent au préfet de solliciter ses interlocuteurs plus facilement, sans attendre que l'information lui arrive ;
- conduite des réunions : la possibilité d'adresser préalablement par la voie numérique une documentation privilégie l'instruction et la réflexion pendant ce moment collectif de travail plutôt que l'échange d'informations.

Contrôle de l'expérience : Une habitude d'agir dans une juxtaposition de sphères parallèles

A l'expérience, le préfet s'est habitué à exercer ses fonctions de représentant de l'Etat dans une juxtaposition de mondes parallèles « *qui se séparent et qui s'évitent* », avec « *un jeu social qui s'organise autour de la consultation publique* » et « *qui trouble les règles de la représentation* ».

Au sein des préfetures, la gestion des affaires repose encore sur une organisation hiérarchique classique au sein de laquelle les agents ne communiquent pas directement avec le préfet.

La numérisation des échanges n'a pas effacé la ligne hiérarchique qui reste le système de responsabilisation dans l'exercice des activités administratives de l'Etat. Pour le préfet, ce principe fondateur reste encore robuste aujourd'hui.

Malgré l'équipement numérique des administrations de l'Etat en dispositifs numériques, la réunion présenteielle reste le principal outil d'échange entre le préfet et ses collaborateurs ou correspondants.

Il en est de même pour ses relations avec les administrations centrales des différents ministères. Les nouvelles technologies n'ont rien changé au fait que le préfet n'est pas le premier destinataire des informations qu'elles diffusent, mais leurs services déconcentrés.

Dans son activité de représentation externe, il considère que sa présence sur les médias, notamment numériques, n'est pas une fin en soi.

Ce média qui « *accorde au moins autant d'importance au bruit qui est fait autour d'une affaire que l'affaire elle-même* » n'est pas le plus approprié pour légitimer les politiques publiques.

Le préfet organise sa communication numérique de la même manière qu'avec les médias traditionnels : en cas de situation grave ou sensible, le préfet communique auprès des médias avec une concertation préalable avec les services du cabinet du ministre.

Sur le plan cognitif, le préfet s'est habitué à la transformation du séquençement de ses activités et à l'accélération de l'enchaînement des divers sujets à traiter.

Niveau de vérification de l'hypothèse 1

Cette première hypothèse part du principe que le préfet, comme tout un chacun, participe à des situations inédites d'activités médiatisées consécutives à la diffusion d'un nouvel outillage technologique, et par conséquent, celui-ci se l'est approprié plus ou moins, selon l'utilité trouvée.

L'analyse consiste à apprécier le niveau d'appropriation des outils et dispositifs numériques réalisé par le préfet, en fonction de ce qu'il en dit. 4 domaines d'activité sont intégrés dans l'analyse. Les 3 premiers, concernent plus directement l'outillage technologique mis à disposition, la messagerie, l'ordinateur, le téléphone portable, la tablette (communication numérique), et les dispositifs d'archivage et de la recherche documentaire. La représentation de l'Etat correspond au programme transactionnel plus large dans lequel le programme d'utilisation respectif des 3 premiers domaines d'activité s'inscrit.

L'appropriation selon le niveau atteint peut se situer au stade de l'instrumentation, l'usage est développé alors selon les propriétés imaginées par le concepteur. De manière plus élaborée, l'appropriation peut atteindre l'instrumentalisation. Dans cette deuxième situation l'utilisation est détournée au profit de l'actant, il en tire un bénéfice supplémentaire aux usages initiaux prévus.

La messagerie, des formes d'instrumentalisation avérées

L'usage de la messagerie par le « *préfet digital* » peut être considéré comme instrumentalisé.

A l'initial, cet outil s'est imposé avec, pour le « *préfet digital* », l'enthousiasme de s'inscrire dans une démarche innovante, puis est devenu indispensable et prédominant dans la gestion des écrits et de l'échange d'informations. Aujourd'hui, le contexte professionnel du préfet présente une organisation des écritures profondément modifiée par la messagerie, avec une conservation cependant des modalités traditionnelles de circulation au sein de l'organisation.

La diffusion de la messagerie a nécessité une adaptation. En permanence, la gestion du courrier électronique impose un travail de mémorisation important.

La technique de gestion consiste à maîtriser les flux du courrier électronique. Avec 20 années d'expérience, la messagerie est devenue un outil du quotidien du préfet. L'analyse révèle dans ses propos des indices d'instrumentation, et aussi

d'instrumentalisation.

Instrumentation : le préfet maîtrise les fonctionnalités de base mises à disposition par le concepteur : envoi et réception de courriers tri, archivage. Il couvre l'ensemble de son périmètre hiérarchique avec ce dispositif.

Instrumentalisation : le préfet définit les règles dans les échanges de courrier électronique, ce qui lui permet de conserver des circuits d'information conformes au système hiérarchique établi. Cette technologie lui offre la possibilité de distribuer le travail.

Une appropriation partielle des dispositifs de communication numérique disponibles

Le contexte technologique est jugé globalement favorable (gain d'efficacité tangible, réactivité), hormis la soumission à la panne, grâce aux services apportés par l'équipement, (ordinateurs, téléphone portable, tablette), et par les dispositifs comme celui de la messagerie.

Ce nouveau design relationnel a été assimilé par le préfet sous contrainte, ce n'est pas son choix, il accélère son activité, et il peut fatiguer les yeux. Mais le préfet n'a pas pu s'y opposer, et peut être qu'il en a tiré aussi avantages.

Pour la visioconférence, l'usage courant n'est pas acquis. La technologie ne correspond pas à un besoin, son usage n'est pas instinctif, il nécessite un effort jugé peu utile. Le préfet peut encore s'en passer.

Le préfet reste un homme de dossiers. Le document principal qu'il utilise est le document écrit. Il peut le stocker, l'annoter, le classer, et le transporter aisément. Le dossier papier est facilement accessible en réunion, et sa matérialité le rassure. L'archivage numérique des documents n'est donc pas une pratique généralisée, ni systématique.

L'environnement numérique, hors périmètre professionnel, est plutôt appréhendé avec méfiance, avec dénigrement, les réseaux sociaux sont perçus comme perturbateurs. La communication sur les réseaux sociaux présente une forme d'incompatibilité avec les modes de communication institutionnels. Elle positionne l'Etat en situation de faiblesse face à l'agression verbale. Ce qui freine les usages.

Une question de motivation et d'appétence

Le préfet a bien conscience qu'il lui reste à conquérir une place dans l'espace numérique, et à le maîtriser, c'est une question de motivation et d'appétence. Il faut être dans l'air du temps, cependant :

- dans son périmètre institutionnel, il n'est pas enclin à solliciter un pair, l'usage du blog ne lui est pas utile.
- le préfet ne pratique que très peu la recherche documentaire, il intervient dans un environnement au sein duquel la documentation lui est fournie. De surcroît, la tendance de lui renvoyer l'initiative de se documenter ne lui convient pas.
- en externe, il estime n'avoir pas besoin de soigner sa communication sur sa personne, il n'envisage donc pas de diffuser sur les réseaux sociaux des informations autres que factuelles, utiles à l'utilisateur dans ses démarches.

L'hypothèse 1 ne se vérifie qu'en partie. Le niveau d'appropriation exprimé est très inégal selon qu'il s'agit de la messagerie, de l'ordinateur, du téléphone portable, ou des autres outils et systèmes de la communication et de l'information numérique.

Le fait que certains dispositifs nécessitent un effort qui ne correspond pas à un besoin ressenti (visioconférence, recherche documentaire) ou à la « *culture métier* » (blog, réseaux sociaux) explique en partie la situation.

V.3.2. Porter de la transformation des services moins par le verbe que par le geste (hypothèse 2)

L'hypothèse 2 suppose que le préfet s'est approprié l'« OBJET NUMERIQUE » en tant qu'enjeu de transformation des services et l'utilise dans le pilotage des directeurs départementaux.

A l'écouter, ce n'est pas le cas.

L'initiative au sein l'administration territoriale de l'Etat, par l'exemplarité comportementale

Orientation cognitivo-émotionnelle

Conditions d'usage : Transformation des services, une organisation en tuyau d'orgue

Pour le préfet, l'administration ne présente pas au grand public des services en ligne adaptés aux normes actuelles, et pourtant l'Etat doit être exemplaire pour rester un repère apaisant pour les citoyens.

La transformation est conduite du niveau centrale avec une trop grande rapidité, ce qui nuit à la réflexion sur la problématique des contrôles.

Le contexte dans lequel l'innovation numérique est portée au ministère de l'intérieur est peu favorable au local. L'initiative locale est un combat perdu d'avance contre les administrations centrales. Le préfet est impliqué dans les réformes après coup, et en cas de problèmes.

La situation lui convient. Porter l'innovation est une charge dont il se passe bien volontiers. De toute manière, le contexte général de limitation des moyens obère sa capacité d'action. Il manque de temps et ne dispose pas de toutes les compétences utiles, tant à titre personnel qu'au niveau des services informatiques départementaux sans initiative, et dépassés.

Il a bien conscience que l'ensemble des activités de délivrance des titres et de contrôle administratif a vocation à être automatisé.

Technique de gestion de la transition numérique des services

Programme et ambition : Transformation des services de l'Etat, des vigilances, sans réellement avoir quelque chose à dire

Les perspectives

La transition numérique des services de l'Etat ne relève pas de l'option mais d'une nécessité, notamment pour les préfetures. Pour le préfet, la transition numérique est une nouvelle source de vigilance car :

- l'E-administration est essentielle en gain d'ETP et d'efficacité, mais la transformation des préfetures vide en substance l'activité propre de leurs services ;
- la numérisation des services permet à l'usager de ne plus se déplacer, et cette dépersonnalisation de la relation à l'usager nuit au contrôle et procède d'un travail à la chaîne ;
- l'efficacité technique de la numérisation des saisies par l'usager invite le système bureaucratique des administrations centrales à multiplier les demandes d'informations, plutôt que de viser la simplification, ce qui crée le trouble ;
- la transition numérique nécessite un service informatique de proximité performant pour la gestion du matériel, la résolution des pannes, le conseil et l'accompagnement des utilisateurs ;
- les systèmes d'information pourraient être un appui au décloisonnement entre les services déconcentrés, et pour optimiser l'organisation de la diffusion de l'information.

Les moyens nécessaires à la réalisation de l'engagement

Le préfet digital doit s'intéresser au thème du numérique, et acquérir des connaissances adéquates pour sa crédibilité sur le sujet. La sécurité et la protection contre les cyber-attaques sont des sujets qu'il doit être en capacité de traiter avec ses chefs de services.

Il développe de l'appétence à la « chose numérique » et de l'attention aux innovations dans le portage de projets numériques.

Nature de l'engagement

Pour tenter d'influencer un intérêt à cette transition numérique, c'est dans son comportement dans ses relations avec ses chefs de services, que le préfet peut agir. L'affirmation que la représentation est la manifestation de « *la représentation, dans son sens politique, comme une structure essentielle, conceptuelle de la modernité* »⁵⁵⁹, se vérifierait.

La suppression des parapheurs « *papiers* » est un bon levier que le préfet peut utiliser pour apporter sa contribution dans la réalisation de cette numérisation des échanges.

Afin de diffuser la culture, l'intérêt à la « *chose numérique* », il porte attention à ce soit organisé systématiquement un accueil des nouveaux arrivants avec une présentation du système informatique et numérique de la préfecture.

Evaluation de la situation actuelle

A ce jour, les effets de la transition numérique sont incontestables dans l'environnement proche du préfet :

- les compétences des nouveaux collaborateurs du préfet issus de la nouvelle génération ont évolués, la maîtrise du tableur qui facilite le travail de calcul et de répartition, en est un bon indice, ou plus globalement le gain de temps dans les procédures ;
- le travail d'écriture du préfet a migré principalement sur la messagerie, et ce qui a pour conséquence une perte des traces de l'élaboration de la décision publique ;

Au niveau du département, les systèmes d'information n'ont rien atténué du cloisonnement entre les services de l'Etat, et l'a peut-être même renforcé. Le service interministériel départemental des systèmes d'information et de communication est doté de compétences qui ne lui permettent pas de d'investir la transition numérique. Les statuts diversifiés des agents qui y exercent, complexifient la gestion.

Les services informatiques locaux n'ont pas pu développer, par la

⁵⁵⁹ CF. p 406.

mutualisation, une capacité d'action suffisamment puissante pour agir. La concentration des missions informatiques à un niveau supra départemental a freiné la dynamique interministérielle départementale entreprise.

Au niveau national, le pilotage des politiques de numérisation des services ne s'organise pas nécessairement avec l'arbitrage du préfet, son rôle de coordination en la matière est peu effectif. Il n'est pas dans l'intérêt des services centraux informatiques et de communication de laisser les initiatives locales se développer, l'harmonisation facilitant la maintenance globale du système national.

Dans sa relation avec les administrations centrales, le préfet pouvait envisager une amélioration du travail de concertation facilité par les dispositifs numériques, ce qui ne se vérifie pas, notamment dans la prise en compte de son expertise dans la conduite des réformes.

Fondement de l'ambition: Transition numérique des services, un levier à saisir

Nécessité d'agir

Dans le domaine de la transition numérique des services, le préfet s'engage peu, son initiative ne serait pas comprise : il n'appartient pas en effet aux préfets de se préoccuper de l'organisation et des modalités de fonctionnement à la place des chefs de services. Il exprime sa légitimité sur la mutualisation des services ou le dialogue de gestion sur le thème de la qualité de service, pas sur l'organisation.

Mais, le thème des dispositifs numériques fait nécessairement partie des problématiques sur lesquelles le préfet doit vouloir investir personnellement. Il a à assumer les conséquences d'un projet mal abouti, et elles peuvent avoir des incidences sur l'état d'esprit d'une profession, ce qui peut créer des troubles à l'ordre public. Il peut se produire des pannes, du piratage et des agressions.

Manière de procéder

Pour tout ce qui relève de l'E-Administration, le préfet a un rôle d'utilisateur, et il s'applique à porter les projets initiés par l'administration centrale. Les systèmes d'information des services déconcentrés sont tellement dépendants de leurs administrations centrales respectives que toute intervention ou initiative du préfet est quasiment impossible.

D'une manière générale, l'avis du préfet n'est pas sollicité pour tout ce qui relève du fonctionnement des services de l'Etat au niveau local.

Il remplit son rôle lorsqu'il est en capacité de détecter au sein d'un réseau de compétences tant au niveau local que central, les personnes qui pourront apporter un appui.

Il doit être celui qui veille à la sécurité des systèmes, notamment dans le cadre de l'accroissement de la dématérialisation des procédures administratives.

Agencement social

Le préfet intègre dans ses préoccupations, les sujets techniques même si ceux-ci ne l'intéressent pas. Le numérique est un fabuleux levier de modernisation, et il faut favoriser tout ce qui facilite la vie quotidienne des citoyens. Il est convaincu que l'impact de la transition numérique est tangible dans le renouvellement de l'offre de services (maisons de l'Etat), mais le numérique reste à la périphérie du champ de la responsabilité du préfet.

La performance du service public, notamment pour les services de déclaration en ligne, relève de sa responsabilité. Il mobilise ses équipes par un dialogue sur la qualité du service rendu et la simplification. Il convient que la nouvelle génération du corps préfectoral porte plus efficacement le dialogue sur la performance numérique.

C'est par l'exemplarité dans son comportement qu'il agit au sein de son entourage, il utilise les dispositifs numériques et le démontre. C'est un moyen d'influence qui lui semble plus efficace que la directive ou l'injonction à la numérisation.

Contrôle de l'expérience : le préfet n'a pas l'habitude porter les projets de modernisation

Le temps ou le préfet pouvait prendre le temps de porter des initiatives est résolu, cela se vérifie dans le domaine du numérique.

D'une manière générale, dans le domaine de la modernisation, il n'est pas dans les habitudes des services déconcentrés de l'Etat de solliciter le préfet, « *sauf à ce qu'il y ait un sujet véritablement en commun.* ».

Le service départemental des systèmes d'information et de communication a une vocation interministérielle. De fait, leurs activités portent envers les services départementaux selon la force et les moyens des services centraux de rattachement.

En effet, les administrations centrales fonctionnent en tuyaux d'orgue, sans lien avec les préfets dans le domaine de la modernisation.

En fait, le cloisonnement entre les services de l'Etat au niveau départemental reste encore un mode de fonctionnement courant, l'absence de serveur de fichier commun en est une bonne illustration.

Dans le cadre d'un chantier de modernisation, le préfet s'en tient à appliquer les orientations et à tester le dispositif.

Niveau de vérification de l'hypothèse 2

La transition numérique est un axe national de modernisation et de simplification des services de l'Etat⁵⁶⁰. A priori, l'hypothèse que le préfet entretenait des échanges avec ses chefs de service sur ce thème pouvait sembler être une évidence.

S'il y a influence dans le domaine de la modernisation, elle existe de manière inattendue chez le « *préfet digital* », mais ne se traduit pas dans un dialogue sur l'« OBJET NUMERIQUE » avec ses chefs de service. Il explique sa position, et son évolution.

Les conditions de portage du changement restent celles qu'offre un Etat régalien centralisé. Il est conduit en général par les administrations centrales, en tuyaux d'orgue. L'initiative locale est un combat perdu d'avance. Le préfet est impliqué dans les réformes après coup, et en cas de problèmes.

A l'expérience, le temps ou le préfet pouvait prendre le temps de porter des initiatives est résolu, cela se vérifie dans le domaine du numérique. D'une manière générale, dans le domaine de la modernisation, il n'est pas dans les habitudes des services déconcentrés de l'Etat de solliciter le préfet, « *sauf à ce qu'il y ait un sujet véritablement en commun.* ».

Le préfet n'intègre donc que très peu la modernisation des services dans la rationalisation de son action. Il n'entre pas dans ses missions de se préoccuper de l'organisation et des modalités de fonctionnement à la place des directeurs départementaux.

Pour tout ce qui relève de l'E-Administration, le préfet se définit un rôle d'utilisateur, et il s'applique à porter les projets initiés par l'administration centrale et à détecter au sein d'un réseau de compétences tant au niveau local que national, les personnes qui pourront apporter un appui.

C'est plutôt par l'exemplarité dans son comportement « *numérique* » qu'il agit

⁵⁶⁰ Cf. VIII.3.3. Le préfet et les technologies numériques, p 462.

au sein de son entourage professionnel. Il utilise les dispositifs numériques et le démontre. Par ailleurs, il agit pour que soit organisé systématiquement un accueil des nouveaux arrivants avec une présentation du système informatique de la préfecture, pour créer un intérêt sur le sujet. Ce sont des moyens d'influence qui lui semblent plus efficaces que la directive ou l'injonction à la numérisation.

Si la fonction symbolise encore la présence de l'état, les conditions d'exercice de la mission évoluent irrémédiablement. La modernisation des activités de l'administration s'impose et passe par sa transition numérique. Cette perspective est une nouvelle source de vigilance dans son approche des services de l'Etat (suppression d'effectifs, dépersonnalisation, travail à la chaîne, notamment de saisie, pannes, conseil et accompagnement des utilisateurs, décloisonnement).

Le préfet digital doit donc nécessairement s'intéresser au thème du numérique, et acquérir des connaissances adéquates pour sa crédibilité sur le sujet (sécurité, protection contre les cyber-attaques, innovation).

Il évalue une situation difficile : les systèmes d'information n'ont rien atténué du cloisonnement entre les services de l'Etat, le service interministériel départemental des systèmes d'information est peu performant, les initiatives locales nuisent à la maintenance globale du système national, et ne sont pas réellement souhaitées.

Dans sa relation avec les administrations centrales, le préfet pouvait envisager une amélioration du travail de concertation facilité par les dispositifs numériques, ce qui ne se vérifie pas, notamment dans la prise en compte de son expertise dans la conduite des réformes, le cas échéant.

La transition numérique des services de l'Etat est un levier qui reste à investir plus profondément par le préfet. L'exemplarité par l'usage est modélisant, ce n'est plus suffisant, selon son appréciation.

La conversation avec ses directeurs départementaux reste un moyen possible, celle des services centraux avec le préfet en est un autre. L'hypothèse 2 ne se vérifie donc pas, la modernisation des services de l'Etat est une activité déléguée au directeur départemental. La conversation du préfet avec ces derniers porte sur la qualité du service rendu, pas sur la manière de l'organiser.

V.3.3. La transition numérique un thème de gouvernance locale en devenir (hypothèse 3)

Transformation du territoire, en parler pour viser la couverture numérique

Orientation cognitivo-émotionnelle

Conditions d'usage : Sans couverture numérique, pas de transformation du territoire

Aujourd'hui, pour un territoire, il est fondamental d'offrir des conditions optimales de couverture numérique, parce qu'essentielle, au moins, sur le plan économique et de la santé publique.

Contexte d'usage : Un contexte local peu favorable à l'initiative, mais des effervescences

L'investissement pour couvrir le territoire s'inscrit dans un programme départemental onéreux et à long terme qui relève des collectivités locales, qui sans assignation de la part de l'Etat, crée des disparités dans l'aménagement. Les zones peu peuplées et éloignées des centres urbains ne sont pas rentables.

La couverture en téléphone n'étant pas assurée sur l'ensemble des communes, le sujet de la ville intelligente reste secondaire dans les échanges avec les élus.

Cependant, l'innovation numérique émerge d'un peu de partout, par petites touches, et ce dans tous les secteurs, notamment par des initiatives individuelles dans les organisations agricoles.

Engagement affectif : Ironie et scepticisme et retrait

La transition numérique n'est pas un besoin exprimé fondamentalement par les citoyens. Les élus intègrent cet élément dans leur discours avec l'enjeu de rester dans la mouvance générale, il s'agit de stratégie de communication.

L'attrait pour la transition numérique relève du consumérisme,

Porter la transition numérique, c'est quelque peu promouvoir une aliénation notamment au téléphone portable, le préfet émet quelques difficultés à se projeter dans cette activité.

Il avoue une certaine forme de faiblesse sur le thème du numérique, jugée trop théorique pour sa compréhension, la charge du préfet est définie comme relevant d'interventions plus basiques qu'un engagement dans cette innovation.

Engagement cognitif : Apprendre

La transition numérique pose au préfet un problème de connaissances et de compréhension lorsqu'elle dépasse les logiques d'informatisation des services, ou de la dématérialisation du service à l'utilisateur :

- la consultation publique en ligne ne convainc pas sur le plan de la représentativité. Il y a confusion entre représentation légitime et sondage ;
- le concept de ville intelligente est trop novateur et récent pour qu'il devienne un sujet de conversation au niveau local.
- l'inutilité de la propagande électorale "papier" est difficile à faire comprendre.

Il faut être en capacité d'aborder l'outil pour son utilité.

Gouvernance de la transition numérique du territoire

Programme ambition : la couverture numérique du territoire comme priorité

Evaluation de la situation actuelle

Le non traitement du problème de la couverture numérique contribue à la désertification du territoire, particulièrement en zone rurale. La couverture numérique est une démarche en cours, qui relève des préoccupations des élus, et faisant l'objet de conversations régulières avec le préfet, mais cela n'avance pas vite.

Le chantier de la ville connectée n'est pas un sujet suffisamment bien compris au niveau local, ni ses incidences dans le domaine de l'organisation humaine nécessaire à son pilotage. L'exemple de la mise en place de la visio surveillance non vigilée, est très explicite en la matière.

Des investissements dans la formation et la création d'espaces spécialisés traduisent une prise de conscience effective des élus que le numérique peut être facteur de développement.

Perspectives

Le préfet perçoit bien le rôle qui doit être le sien pour la garantie d'un égal accès aux services numériques. C'est un lourd travail qui n'entre pas cependant dans les priorités assignées aux préfets.

L'idée de porter lui-même une initiative dans le domaine du numérique auprès des élus n'est pas envisagée par le préfet. Ce n'est pas son rôle, et les élus ne lui demandent rien.

Nature de l'engagement

Après les investissements entrepris par l'Etat, le préfet doit à présent maintenir une pression suffisante sur les différents intervenants locaux pour que la couverture numérique de l'intégralité du département puisse être garantie.

Fondement de l'ambition : une initiative essentielle pour les collectivités

Nécessité d'agir

La volonté de couvrir l'ensemble du territoire sur le plan numérique est une orientation nationale. Les failles dans la couverture numérique du territoire relève d'une problématique de rupture de l'égalité de traitement, pour le préfet, il n'y a pas d'alternative, l'Etat doit mobiliser au niveau local pour palier à la défaillance de couverture.

La problématique de la ville intelligente n'entre pas dans ses objectifs. Les priorités de l'Etat restent la simplification et les démarches en ligne, et uniquement dans sa sphère de responsabilité. L'Etat n'a à se préoccuper de ce que font les autres dans le domaine du numérique uniquement s'ils empiètent dans son champ d'intervention.

Manière de procéder

Le sujet de la ville intelligente présente de véritables enjeux, mais il n'appartient pas au préfet de porter le projet.

Le préfet incite les gros opérateurs à développer les infrastructures numériques nécessaires, mais il se contente de susciter les élus à appréhender le numérique comme un levier d'attractivité, d'expliquer comment accéder aux programmes d'investissements, absolument pas de dire ce qu'il faut faire.

Pour qu'un projet cohérent dans le domaine du numérique puisse émerger, il est nécessaire qu'un élu « éclairé » sur le sujet" s'investisse. Dans ce contexte, face aux inégalités possibles dans le développement des services numériques, l'Etat sera peut-être en devoir d'agir, d'aider les retardataires, lorsque la pression de l'électorat ne sera pas suffisante.

Ouverture des données publiques, clarifier la nébuleuse pour être en mesure d'en parler

Orientation cognitivo-émotionnelle

Conditions d'usage : un bouleversement profond

Pour le préfet, le big data est sans aucun doute source de perturbations profondes qui méritent réflexion.

En tout état de cause, l'ouverture des données représente une offre de nouvelles prestations, un travail supplémentaire de la part de services donc un coût et des investissements.

Contexte d'usage : un flou à corriger

A son stade de connaissance du sujet, le Big data est une nébuleuse que seuls, sans doute, « *les spécialistes arrivent à discerner le sens de tout cela* ».

Le sujet de l'ouverture et de l'utilisation des données n'est pas au registre des préoccupations locales, il n'entre pas dans la sphère des sujets de conversation entre le préfet et les élus. Dans le contexte ambiant, le préfet n'a pas connaissance du travail ministériel sur la problématique des données, et les obligations en matière de publication.

Il signale que dans le domaine de l'environnement notamment, de nombreux rapports d'enquêtes sont déjà mis à disposition du grand public. L'administration détient des informations qui restent sans doute à valoriser, mais le besoin en la matière exprimé localement est faible.

Le travail avec les données, dans le sens de mieux comprendre un problème, et d'adapter une politique publique ou décider une politique publique, est une nouvelle façon de travailler à inventer au niveau local.

Engagement cognitif : Apprendre et agir avec discernement

La transition numérique pose un problème de connaissances et de compréhension lorsqu'elle dépasse les logiques d'informatisation des services, ou de la dématérialisation du service à l'utilisateur :

- l'ouverture des données publiques est reconnue comme mal maîtrisée dans sa définition, et intéresse peu ;
- cette ouverture est perçue comme une vision technocratique du territoire qui ne correspond pas aux préoccupations locales ;

- elle est source également de réticence dans sa portée, elle fait partie de l'air du temps, et il doit y avoir des limites, notamment pour les préfetures. De surcroît, c'est un sujet « *extrêmement discriminant et élitiste* » qui sera difficile à démocratiser.

Le préfet ne se sent pas à l'aise pour porter l'initiative

Technique de gestion de la politique d'ouverture des données

Programme et ambition : Open data, un flou à corriger

Perspectives d'engagement

L'open DATA est un sujet dont le préfet se fait une vague idée, même si des conversations sur les données avec les collectivités existent. Il est conscient du besoin d'acquiescer une de définition de cette notion.

Pour porter un intérêt à l'ouverture des données, il faut être en capacité de leur accorder de la valeur, le préfet escompte que la compréhension et les usages de l'ouverture des données publiques se développeront naturellement avec le temps.

Sur le plan local, les ressources en matière de données sont conséquentes. Sur le plan opérationnel, l'ouverture de données nécessitera un travail de collecte auprès de l'ensemble des correspondants, et l'invention d'outils de traitement. Le préfet présente un doute sur sa capacité à jouer un rôle dans les options retenues sur ces sujets.

Le jour où l'intérêt des données sera mieux perçu par les collectivités, il y aura sans doute une problématique de contrôle de leurs usages.

Dans le domaine de la vidéosurveillance des sites sensibles, le préfet imagine une centralisation au sein d'un poste de commandement avec une perspective de gain d'efficacité.

Acquisition de compétences

Le contrôle de l'usage des données est vraisemblablement une nouvelle compétence juridique qui sera à développer dans les préfetures.

Evaluation de la situation actuelle

A ce jour, la dynamique locale organisée autour de l'ouverture des données publiques est peu perceptible. Le préfet, sur son bassin de vie, n'identifie aucune initiative dans ce domaine qui aurait pu se traduire par la mise à disposition d'un outil

en libre accès à la consultation publique. Le bilan est clair :

- oui, les données disponibles actuellement sont très peu valorisées et ce autant au sein des collectivités que des administrations de l'Etat ;
- pour l'exercice des missions, le préfet dispose déjà des informations suffisantes, et ce avec les précisions attendues, l'ouverture des données publiques sera cependant pour lui un sujet d'intérêt, comme pour tout un chacun, pas plus.

Fondement du programme : Ouverture des données, une nébuleuse à clarifier, dans son utilité et limite

Nécessité d'agir

L'ouverture des données publiques contribuent au trouble, à la substitution des notions essentielles auxquelles est attaché le terme national, leur analyse fragmente.

La réflexion sur la portée du projet d'ouverture des données publiques n'est pas assez approfondie, ce qui peut être nocif.

L'Etat aura veillé que l'ouverture des données publiques ne porte pas atteinte à la vie privée.

La conduite des affaires publiques avec une plus grande transparence des données, ce qui relève déjà des missions de la CADA pour les collectivités locales, risque de rendre plus difficile la mise en œuvre des politiques publiques.

Prendre des décisions sera donc, en substance, beaucoup plus complexe, un travail supplémentaire de la part de services, et de nouvelles procédures de consultation seront nécessaires.

La perspective d'une capacité à croiser les données est intéressante pour l'exercice de ses activités, ce cela nécessite des services compétents qui n'a pas à disposition pour avoir une vision locale synthétique et intelligente.

Manière de procéder

L'open Data est un sujet peu maîtrisé par le préfet, mais il procédera avec pragmatisme, comme lorsqu'il lui a fallu s'approprier les outils numériques mis à sa disposition, même de manière autodidacte.

Il est en attente d'un outillage approprié et des consignes d'usage. L'apprentissage se fera naturellement, tant dans l'utilisation de la donnée que dans la

garantie de leur fiabilité.

Agencement social

Au sein de son organisation, l'information mise à disposition du préfet professionnelle est considérée comme suffisante pour sa prise de décision. L'élargir ne serait pas efficient eu égard au temps nécessaire à la consultation, et il ne voit pas « *les bénéfices pour sa pratique quotidienne de cette grande ouverture, de ce supermarché des données* ».

Dans le cadre de son activité de gouvernance territoriale, il attend du niveau national une clarification de ce qui est entendu sous le terme d'Open data. Dans la situation actuelle, il ne peut pas s'appuyer sur des services aux compétences appropriées.

Par ailleurs, il se rend compte déjà des effets de freins que peut produire une plus grande transparence de l'information dans la conduite des affaires publiques. L'ouverture des données publiques plus largement souhaitée encore, est une certitude de complexité supplémentaire dans la conduite des affaires publiques par le préfet.

Niveau de vérification de l'hypothèse 3

L'hypothèse 3 suppose une mise en tension du bassin de vie du préfet par les technologies numériques, car enjeux de gouvernance locale en termes d'aménagement, de développement économique ou de réorganisation de l'espace urbain. Avec l'ampleur du phénomène annoncé, le préfet, en tant que correspondant naturel des collectivités locales, ne peut que le percevoir, et l'intégrer dans sa rationalité professionnelle. Vues les tensions supposées qu'il crée au sein des acteurs de la gouvernance locale (compréhension, investissements, innovations), ces dernières ne peuvent que se traduire en sujets de conversations entre les élus et le préfet.

Ce sont les informations apportées par les préfets dans la description de leur engagement sur 2 domaines d'activité qui permettent de mesurer la véracité de cette hypothèse, la transition numérique du territoire, et l'ouverture des données publiques.

Il est à rappeler d'emblée, sur le plan quantitatif, que seul 1.6 % des énoncés ont pu être classés sous le registre des objets de conversation⁵⁶¹. La transition numérique du territoire et les projets qui la déclinent (couverture numérique, ville intelligente, ouverture des données publiques), manifestement, sont des sujets de réflexion plutôt que de conversation. La portée des transactions entre les acteurs locaux sur ces sujets est donc très limitée, à l'évidence les tensions sont évitées.

L'aboutissement du programme transactionnel actuel s'explique ainsi.

Une motivation mitigée à s'engager

En premier lieu, le « *préfet digital* » émet quelques difficultés à s'inscrire dans le courant de la promotion de la transition numérique. Il perçoit cette technologie comme aliénante.

Il n'est pas convaincu par ses applications. La consultation publique en ligne recompose la notion de représentativité. Le concept de ville intelligente est trop

⁵⁶¹ V.1. Approche quantitative. V.1.2. Un discours équilibré portant autant sur les objets que les idées, p. 129.

novateur et récent pour qu'il devienne un sujet de conversation au niveau local. L'inutilité de la propagande électorale "*papier*" est difficile à faire comprendre.

Cependant, l'évaluation de la situation est claire :

- le non traitement du problème de la couverture numérique contribue à la désertification du territoire ;
- la ville connectée est un sujet à connaître, ainsi que ses incidences dans le domaine de l'organisation humaine nécessaire à son pilotage ;
- les données disponibles actuellement sont très peu valorisées et ce autant au sein des collectivités que des administrations de l'Etat ;
- le jour où l'intérêt des données sera mieux perçu par les collectivités, il y aura sans doute une problématique de contrôle de leurs usages.

Même si la transition numérique n'entre pas dans les priorités du préfet, il y a un égal accès aux services numériques à garantir. Il rejette la perspective de porter l'initiative, ce n'est pas son rôle, et les élus ne lui demandent rien.

Nécessité d'agir

Les failles dans la couverture numérique du territoire relève d'une problématique de rupture de l'égalité de traitement. Pour le préfet, il n'y a pas d'alternative, l'Etat doit mobiliser au niveau local pour palier à la défaillance de couverture.

De même, la réflexion sur la portée du projet d'ouverture des données publiques n'est pas assez approfondie. Il y a des risques d'atteintes à la vie privée, de complexification dans la conduite des affaires publiques. Il faut réagir.

Mais, la problématique de la ville intelligente n'entre pas dans ses objectifs. L'Etat n'a à se préoccuper de ce que font les autres dans le domaine du numérique uniquement s'ils empiètent dans son champ d'intervention. La gestion innovante de la ville relève des élus.

Un contexte où les tensions sont à venir

La couverture en téléphone n'étant pas assurée sur l'ensemble des communes, le sujet de la ville intelligente, qui suppose une couverture numérique, reste secondaire dans les rares échanges avec les élus.

Il est de même pour le sujet de l'ouverture et de l'utilisation des données, qui,

en 2016, reste encore une nébuleuse pour le préfet.

Cependant, l'innovation numérique émerge d'un peu de partout, par petites touches, et ce dans tous les secteurs, notamment par des initiatives individuelles dans les organisations agricoles.

L'Etat a et aura à intervenir afin d'éviter les trous dans l'aménagement numérique des zones peu peuplées et éloignées des centres urbains et donc peu rentables. Des investissements sont encore nécessaires, l'égalité d'accès aux services est à garantir. L'Etat devra mobiliser et coordonner, ce qui sera source de tension.

Si la transition numérique du territoire n'a pas encore intégrée le champ professionnel du préfet, au regard du fait que les sujets de la ville intelligente, et de l'ouverture des données ne sont pas partie intégrante des échanges conduits entre le préfet et les élus, c'est un sujet qui devient incontournable désormais.

L'hypothèse 3 ne se vérifie donc pas non plus. Cependant, la transition numérique est un thème de gouvernance locale en devenir sous l'angle régalien, et les tensions sont à venir.

VI. PORTEE DE LA RECHERCHE

Avec le postulat d'une appropriation conduite par le « *préfet digital* » de l'« OBJET NUMERIQUE » (dispositifs et objets numériques, orientations politiques, innovations,) suffisamment développée pour qu'il soit en mesure de verbaliser son expérience illustrant le « *phénomène de communication traversant l'organisation* », 3 hypothèses ont été posées relatives à la genèse instrumentale opérée dans son activité de médiation ou de gouvernance locale :

- une première relative au développement de l'usage des outils et dispositifs numériques mis à disposition (PC, téléphone, Smartphone, tablette, messagerie, SMS, réseaux sociaux,...) ;
- une seconde portant sur l'intégration du levier de la transformation des services de l'Etat comme outil de management ;
- la troisième supposant un dialogue sur la transition numérique du territoire entre le préfet et les collectivités locales et territoriales.

La première se vérifie en partie, les 2 autres pas.

Le discours du « *préfet digital* » est construit avec les propos recueillis auprès de 7 préfets départementaux analysés selon le cadre théorique de la sémiotique des transactions coopératives (STC). La généralisation statistique de l'étude est limitée par la faible représentativité des préfets de départements sollicités (7/86). La valeur de la recherche est celle de l'étude de cas.

L'approche de l'activité du préfet réalisée pour appréhender cette genèse instrumentale est ainsi structurée selon l'axe de l'engagement cognitivo émotionnel que suscite cet « OBJET NUMERIQUE », des techniques de gestion dans lesquelles il est utilisé, et de gestion des relations sociales au sein desquelles il interfère.

Sans être natif de la génération Y, puisque né dans les années 60 (le siècle dernier), « *le préfet digital* » s'est approprié malgré tout une place dans l'espace de la communication numérique. Il utilise dans ses interactions l'ordinateur, le traitement

de texte, la messagerie et le téléphone portable. Cet appareillage l'aide dans la régulation de ses activités du quotidien. Le « *préfet digital* » n'écrit plus qu'avec le seul stylo à plume, et consulte ses données sur le cloud⁵⁶². Les objets et dispositifs numériques entrent en jeu dans les pratiques du préfet depuis plus de 20 années déjà.

Sur le plan cognitivo émotionnel, il y a eu assimilation de gestes, de connaissances, une accélération des activités, et une démultiplication de ses interactions, ce qui est efficient pour l'exercice de la permanence. Il y a des traces de réticence, de rejet, de méfiance, mais le préfet ne peut pas s'opposer à l'invasion de cette technologie numérique, quelque peu aliénante. Il ne peut plus que s'en saisir, le mieux possible.

La genèse instrumentale réalisée de la messagerie s'explique assez aisément : l'outillage utilisé offre des avantages aux préfets dans son rapport à l'écrit, dans son travail de sélection et de répartition des tâches, par une capacité accrue à solliciter ou informer ses collaborateurs. De surcroît, ce dispositif numérique s'est imposé dans un environnement marqué par la culture de la hiérarchie sans rien bouleverser puisque les usages se sont développés dans le respect de cet état d'esprit. Celle du téléphone portable et du SMS notamment, reste du même acabit, avant tout au sein du périmètre des proches collaborateurs, voire avec les élus.

Les dispositifs nécessitant un engagement plus conséquent sur le plan comportemental tels que la visioconférence, ou les blogs, prennent plus de temps à s'ancrer dans les usages.

Ce constat relativise l'appropriation opérée, elle ne se vérifie pas sur l'ensemble de la gamme des outils mis à disposition. Pour les réseaux sociaux d'entreprise (RSE), les pratiques de coopération qu'ils supposent ne font pas partie du registre

⁵⁶² Le cloud computing, l'informatique en nuage ou encore l'infonuagique² (au Québec), consiste à exploiter la puissance de calcul ou de stockage de serveurs informatiques distants par l'intermédiaire d'un réseau, généralement Internet. Les serveurs sont loués à la demande, selon des critères techniques (puissance, bande passante, etc.). Selon le niveau de compétence de l'utilisateur client, au forfait sont prévus des services de gestion du serveur et de mise à disposition d'applicatifs. https://fr.wikipedia.org/wiki/Cloud_computing

culturel du préfet. Leur développement ne s'appuie pas sur une pratique routinière du travail collaboratif ou du partage de connaissances spontané. La culture du préfet est celle du travail en solitaire. Sur le plan cognitif la notion de coopération entre pair reste un thème à explorer.

Dans le domaine de la communication externe, la présence sur les réseaux sociaux a été intégrée plus aisément le temps de travail du préfet. Progressivement, il prend appui sur ces dispositifs dans sa stratégie de communication locale, avec le concours du service de communication. Perçus de plus en plus comme des moyens pour prolonger les interventions de l'Etat en situation d'alerte ou de crise notamment (Twitter, Facebook), les réseaux sociaux offrent de nouvelles possibilités de notification, mais aussi de contribution. L'appropriation se vérifie également par la vigilance sur la qualité de la maintenance du site de la préfecture décrite par le « *préfet digital* ». Cependant, il n'entre pas dans les conversations sur les blogs directement, il prend position uniquement au nom de l'Etat, par des communiqués.

Dans le champ de la transition numérique des services de l'Etat, il est évident qu'un défi nouveau reste à relever. Les orientations sont claires, les textes sont publiés, la décision de mener la France dans l'ère d'une République numérique relève d'une politique nationale justifiée sur des enjeux économiques et industrielles, et de souveraineté⁵⁶³. Il s'agit de modernité et de la représenter.

Pourtant, traditionnellement, le préfet ne s'investit pas personnellement dans la conduite du changement au sein des services de l'Etat dont la modernisation des services incombe à leur directeur départemental respectif.

La qualité de service est sa préoccupation, et la numérisation des échanges et les capacités de l'intelligence artificielle offrent des perspectives larges de recomposition des relations entre l'Etat central et le territoire, notamment par l'automatisation et la simplification. La problématique de la réduction des effectifs interroge sur la visibilité de la présence de l'Etat, celle de l'industrialisation et de

⁵⁶³ (Cf. ANNEXES, VIII.3.3. Le préfet et les technologies numériques, Des attentes institutionnelles vis-à-vis de l'engagement du préfet, p. 445).

l'automatisation des tâches sur les problèmes de sécurité afférents notamment au travail à la chaîne.

La transition numérique du territoire illustre la velléité politique de montrer des signes de modernité notamment dans une approche éco responsable, la ville intelligente en étant la parfaite illustration. Cette politique volontariste ne s'inscrit pas dans un besoin initial exprimé par les usagers mais dans la volonté d'affirmer la France en tant que leader sur le marché mondial de cette technologie qui s'impose.

Au-delà du manque de connaissances sur les sujets tels de l'ouverture des données publiques ou de la ville intelligente, le préfet ne se sent pas directement impliqué dans la conduite de ces démarches de transition technologique. Il n'y a pas de besoins exprimés en la matière, ni d'orientations perçues, et une implication du préfet sur le domaine technologique pourrait surprendre.

L'interrogation sur la capacité du préfet à exercer une quelconque intervention sur ce bouleversement numérique est susceptible d'alimenter celle de la pertinence de maintenir la fonction déjà posée consécutivement aux premiers actes de décentralisation notamment sous l'angle de « *l'impotence* ». Il semble que cette vision relève encore d'une « *illusion d'optique*⁵⁶⁴ ». Il y a et aura des conséquences à cette transition numérique.

En termes d'égalité de traitement, la couverture numérique reste un problème sur lequel le préfet se doit de rester vigilant, ainsi que celui l'accessibilité des services.

L'intervention de l'Etat semble nécessaire à court et moyen terme pour le projet d'installation des infrastructures numériques. Elle est utile aussi pour protéger l'utilisateur dans l'exercice de son droit à saisir l'administration selon la modalité de son choix, le cas échéant. Le développement des services numériques présente un risque dans le maintien de l'égalité de traitement de l'utilisateur.

⁵⁶⁴ [P. BERNARD]. « L'actualité et l'avenir du corps préfectoral », Chapitre IV — L'administration in collectif « Le rôle et la place de l'État au début du XXI^e siècle », sous la présidence de Roland DRAGO. Académie des sciences morales et politiques, Paris, PUF, 2001.

La ville intelligente et l'ouverture des données publiques présentent un défi majeur dans l'anonymisation des données, et de préservation des libertés individuelles. Il s'agit d'éthique dans les usages, de sécurité pour les systèmes, et de vigilance pour les garantir. Le préfet ne sent pas que ces sujets soient véritablement appréhendés sur son bassin de vie.

Par les inspirations à la prise en compte de la singularité, la mobilisation voire les contestations spontanées sont de plus en plus présentes :

- la juxtaposition d'espaces sociaux ou communautaires aux caractéristiques économiques, sociales et du logement distinctives qu'est devenu le territoire, favorise la fragmentation de l'expression de la société civile ;
- la multiplication des organisations non gouvernementales et des associations ou groupements sous toutes les formes complexifie, ralentit, la conduite des affaires publiques.

Cette recomposition de la sphère publique présente au préfet de nouveaux enjeux dans sa représentation depuis quelques temps déjà. Il faut ré expliquer continuellement le rôle de l'Etat visant la garantie des valeurs républicaines, et la recherche du « *bien vivre ensemble* » dans la conduite des affaires locales. La transition numérique amplifie le mouvement.

Dans ses activités de gouvernance locale, le préfet, selon les circonstances et sa personnalité, passe, selon un savant équilibre, du « *registre de l'arrangement vertical entre centre et périphérie à celui de l'ajustement horizontal, entre différents intérêts et intervenants locaux*⁵⁶⁵ ». Cela signifie que le préfet agit d'une part avec les contradictions entre les actions respectives portées par les services déconcentrés de l'Etat, et d'autre part, entre ces actions respectives et celles des autres intervenants, principalement les collectivités locales⁵⁶⁶.

La complexité du rôle du préfet pour peser sur le contenu politique des

⁵⁶⁵ [EPSTEIN R.], Le préfet ajusteur. Entre intérêt général et ordre public, auprès le « pouvoir périphérique ». Politiques publiques et territoires. Les cahiers de la décentralisation. Mars 2000.

⁵⁶⁶ (Cf. VIII.2.6. Le préfet et la gouvernance, VIII.2. Qualification scientifique des activités du préfet, p.375).

ajustements locaux et y intégrer une position qui serait celle de l'Etat central est forte. La gestion de cette complexité repose sur sa « *capacité à énoncer le point de vue de l'Etat et de le faire partager* », ce qui n'est pas simple puisqu'il s'agit de faire appliquer la règle et de garantir des valeurs notamment d'intérêt général. Cet exercice se déroule au sein de la conférence locale institutionnalisée, mais aussi avec une participation de plus en plus active des associations et autres groupes de pression de légitimité diverse au sein de la conversation sur les affaires locales.

Les réseaux sociaux offrent des conditions très favorables à cet élargissement de la participation citoyenne. Des expérimentations nationales sont conduites dans le cadre de l'élaboration de la loi, de plus en plus également au sein des collectivités, dans le cadre de projets locaux d'aménagement. Le champ du possible est très large, et de nouveaux collectifs entrent dans le collège de la gouvernance locale.

Ces technologies peuvent également être très facilement utilisées comme support pour le signalement, la délation ou la calomnie. La loi protège certes, mais ces leviers peuvent troubler le « *bien vivre ensemble* », et créer ou exacerber des tensions persistantes.

Les dispositifs numériques complexifient la représentation de l'Etat⁵⁶⁷, au sens politique, car elle est « *structure essentielle, conceptuelle de la modernité* », lors de son expression. Elle oblige au niveau :

- cognitif, au travers de schèmes d'appréciation du contexte et des acteurs en situation ;
- théâtral, par la mise en scène au quotidien de son rapport à la technologie, le préfet signifie son appropriation du numérique, qu'il est dans l'air du temps ;
- politique, il prend la parole sur les sujets complexes, et convainc.

Dans le contexte d'un nouvel espace numérique redistribuant les frontières de l'information, de la médiatisation et de la collaboration, mais aussi de l'innovation, un *cran supérieur de complexité* est franchi, et contraint le « *préfet digital* » à

⁵⁶⁷ (Cf., VIII.2. Qualification scientifique des activités du préfet, VIII.2.4. La représentation de l'Etat, p. 375).

développer :

- une autorité d'influence dans son activité de gouvernance numérique, car il ne peut que susciter l'innovation et la faciliter, et difficilement la porter ;
- une vigilance sur l'extension de cette transformation. Il doit pouvoir en identifier les risques et déviations pour contribuer à son cadrage, notamment sur le thème de l'ouverture des données publiques ;
- de nouvelles pratiques appropriées à ce nouveau mode de sociabilisation numérique qu'apporte le réseau sociaux d'entreprise (RSE) ;
- des connaissances, une vision, de nouveaux schémas d'aménagement de son autorité sur le département. Sur le plan vertical, ce changement peut être souhaitable notamment dans la co construction des actions de modernisation portés par les services centraux⁵⁶⁸, ou dans l'exercice de « *nationalisation des expérimentations locales* » qu'il aura favorisées ou identifiées⁵⁶⁹. Sur le plan horizontal, la transition numérique oblige de nouvelles routines dans ses échanges avec les directeurs départementaux ou les élus⁵⁷⁰.

Le préfet digital, tel une API⁵⁷¹, « *agrège des écosystèmes autour de lui (d'elle)* » et tente d'en « *occuper le centre* » dans des perspectives applicatives d'un travail de coopération, et de garantie des valeurs républicaines.

Il s'interroge en quoi la transition numérique, par le dispositif technique de médiation de l'information et de la communication qu'elle diffuse, participe de la production et de la reproduction des rapports sociaux⁵⁷².

⁵⁶⁸ [LABERRONDO P.]. (2015). « La préfectorale réaffirme ses ambitions de pouvoir face aux administrations centrales ».15 oct. 2015. <https://www.acteurspublics.com/2015/10/15/la-prefectorale-reaffirme-ses-ambitions-de-pouvoir-face-aux-administrations-centrales>.

⁵⁶⁹ « Le village de l'innovation » sur le campus du CHEMI aurait vocation à soutenir ces initiatives. Compte-rendu du 1er Comité de pilotage du Village de l'Innovation (SG/CHEMI/DNUM).

⁵⁷⁰ Circulaire N° 5911/SG, du premier ministre B CAZENEUVE, en date du 17 février 2017. <http://www.cget.gouv.fr/circulaire-commissions-regionales-de-strategie-numerique>.

⁵⁷¹ API : application programming interface, interface de programmation applicative.

⁵⁷² [PODETTI L.] (2005). « Usage d'Internet et production de rapports sociaux dans l'analyse comparée des pratiques de lycéens de Paris et de sa banlieue ». Paris 8. France. Colloque international « Mutations des industries de la culture, de l'information et de la communication » Septembre 2006

L'objet numérique, dans le cadre de transactions multiples, est entré dans la gestion du temps social, y compris celui du préfet. Son « *emploi furtif dans des liens immédiats s'impose comme un instant mémorable qui déplace le communautaire*⁵⁷³ » et les modalités de la représentation.

Pour le représentant de l'Etat, il semble que le défi de porter une République numérique lui incombe aujourd'hui. Il repose sur la capacité de l'Etat à élever le niveau général d'utilisation des dispositifs numériques à des fins de création d'« *espace de libération, individuelle et collective* ». C'est « *l'émergence de nouvelles élites*⁵⁷⁴ », politiques, administratives et technologiques dont il est question.

Le préfet est donc soumis à une tension qui s'opère sur 3 axes :

- **celui de la fonction, « *symbole d'autorité et de stabilité de l'Etat, acteur de premier ordre et de secours absolu* », mais aussi de la garantie de l'intérêt général et des libertés individuelles ;**
- **de « *la mission, qui lui est fixée et qu'il livre au bassin de vie au sein duquel il s'immerge* » sur une courte durée ;**
- **et celui « *des actions à mener, contraint à la coordination, voire à la coopération avec un écosystème d'acteurs et de technologies de plus en plus complexe* ».**

La pratique de « *l'ajustement horizontal* » plus ou moins formelle, prend la voie d'un encadrement légal, dans la volonté d'encourager le préfet à déroger à des fins d'adaptation du droit aux réalités locales.

⁵⁷³ [LACLEMENCE P.], (2002). « Les naufragés des temps modernes. – p.p. 67 à 79. Rebut internationale des éditions de l'Université de Bruxelles en sciences sociales. « La Pensée et les Hommes » - espace de liberté, N° 50, thèmes « la Lutte contre les sectes », dossier édité par VVIEN A., FOURNIER A., et LEMAIRE J., éditions de l'Université de Bruxelles, 132 p.

⁵⁷⁴ Th. MANDON, secrétaire d'Etat à la Réforme de l'Etat, le 14 janvier 2018, lors d'un débat organisé à l'Assemblée nationale sur la stratégie numérique de la France. <https://www.acteurspublics.com/2015/01/15/thierry-mandon-le-numerique-oblige-l-etat-a-un-changement-de-culture>.

De manière concomitante s'opère une bascule en partie des interactions humaines sur les réseaux numériques, dans des perspectives proches d'une nouvelle forme de consultation.

Afin de donner des moyens au préfet d'exercer sa mission, de réguler cette tension, il semble qu'il lui soit demandé aujourd'hui de moins porter la réforme, que de conduire une transition, celle d'exercer sa mission avec des latitudes d'appréciation et de définir des options d'actions adaptées au territoire. Il ne s'agit plus de la même exposition sociétale qui lui est demandée, de nouvelles conversations sont possibles, sous de multiples canaux.

Les écosystèmes numériques peuvent être aussi appréhendés comme dispositifs pour des consultations préalables à la promulgation des textes. Ancrée sur le terrain et dans l'histoire de l'Etat français, l'expertise du préfet est indéniable. Son positionnement et son rôle au service du citoyen peuvent contribuer à l'élaboration d'une norme universelle, et avec les dérogations prévues dès l'origine, le cas échéant.

La question porte alors sur la genèse instrumentale des objets et dispositifs numériques des administrations centrales ministérielles.

TABLES DES ABRÉVIATIONS

ACPHFMI : association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur.

AMF : association des maires de France.

API : *application programming interface*, interface de programmation applicative.

CAR : comité de l'administration régionale.

CHEMI : centre des hautes études du ministère de l'intérieur.

CIMAP : comité interministériel à la modernisation de l'action publique.

CISI : Comité interministériel pour la Société de l'information.

CITP : comité interministériel de la transformation publique.

CNIL : comité national informatique et libertés.

CNNum : Conseil national du numérique.

CCRANT : Commission consultative régionale sur l'aménagement numérique.

DATAR : délégation à l'aménagement territoriale et à l'action régionale.

DDCSPP : directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations.

DDI : direction départementale interministérielle.

DDPP : directions départementales de la protection des populations.

DETR : dotation d'équipement des territoires ruraux.

DGCCRF : direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

DGF : dotation globale de fonctionnement.

DIAP : direction interministérielle pour l'accompagnement des transformations publiques.

DILA : direction de l'Information Légale et Administrative.

DINSIC : direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat.

DIRECCTE : direction régionale des entreprises, de la consommation, de la concurrence, du travail et de l'emploi.

DITP : délégué interministériel à la transformation publique

DITP : direction interministérielle de la transformation publique.

DNO : directive nationale d'orientation.

DRAAF : direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt.

DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement),

DRJSCS : direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.

ENA : école nationale d'administration.

EPCI : établissements publics de coopération intercommunale.

ETP : effectif temps plein.

FCTVA : fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée.

FIESP : fonds d'investissement en études stratégiques et prospectives.

FS : free software.

FSE : fonds social européen.

FSPRT : fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste.

GPI : grand plan d'investissement.

INRIA : institut national de recherche en informatique et en automatique.

NPM : new public management.

NTIC : nouvelles technologies de l'information et de la communication.

ORSEC : organisation de la réponse de sécurité civile.

PAGSI : plan d'action gouvernemental pour la société de l'information.

PGO : partenariat pour un gouvernement ouvert.

PMMS : programme de modernisation et de simplification.

PPNG : plan « préfetures nouvelle génération.

PQR : presse quotidienne régionale

PSEN : plan stratégique pour l'économie numérique.

RÉATE : réforme de l'administration territoriale de l'Etat.

RGPD : règlement général sur la protection des données.

RMI : revenu minimum d'insertion.

SAMU : service d'assistance médicale d'urgence.

SRADDET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

SGMAP : secrétariat général à la modernisation de l'action publique.

SIASUP : service inter académique de l'enseignement supérieur.

SOC : système d'organisation des connaissances.

STC : sémiotique des transactions coopératives.

TIC : technologie de l'information et de la communication.

ANNEXES

VI.1. TABLES DES ILLUSTRATIONS

Figure 1 : Les options de qualification sur les 6 premiers niveaux du référentiel de la STC.....	123
Figure 2 : Les options de qualification sur les 3 premiers niveaux du référentiel de la STC.....	124
Figure 3 : Les options de qualification sur le 4ème niveau du référentiel	124
Figure 4 : Illustration de l'aboutissement du travail de séquençage des entretiens	125
Figure 5 : Répartition des objets selon des catégories de vocabulaire.....	132
Figure 6 : Liste des 9 principaux « <i>objet</i> » recensés en « <i>objet de pensée</i> », et nombre d'énoncés correspondant	134
Figure 7 : Liste des 12 principaux « <i>objet de pensée</i> », ventilés selon les préfets les ayant évoqués et le nombre d'énoncés correspondants	134
Figure 8 :	135
Figure 9 : ventilation des thèmes du discours, selon la nature des objets, en nombre d'énoncés.....	136
Figure 10 : Les 12 "objets" les plus cités dans les discours des préfets.....	137
Figure 11 : les thèmes classés par le nombre de préfets ayant abordé le sujet, et le nombre d'énoncés	140
Figure 12 : Distribution des énoncés selon les thématiques de la communication numérique, ventilés suivant les préfets.....	144
Figure 13 : Distribution des énoncés selon les thématiques portant sur la messagerie, ventilés suivant les préfets	147
Figure 14 : Distribution des énoncés selon les thématiques portant sur la transition numérique des services de l'Etat, ventilés suivant les préfets.....	149
Figure 15 : Distribution des énoncés selon les thématiques de la représentation de l'Etat, ventilés suivant les préfets.....	151
Figure 16 : Distribution des énoncés selon les thématiques de la transition numérique du territoire, ventilés suivant les préfets.....	153
Figure 17 : Distribution des énoncés selon les thématiques de l'Open Data, ventilés suivant les préfets.....	155
Figure 18 : Distribution des énoncés selon les thématiques de l'archivage, ventilés suivant les préfets.....	156

Figure 19 : Tableau du nombre moyen de préfets ayant traité d'un thème et nombre moyen de thèmes abordé par un préfet	157
Figure 20: Part relative du nombre d'énoncés selon les 7 domaines d'activité et les préfets	158
Figure 21 : ventilation en nombre d'énoncés, selon les 7 domaines d'activités, et par préfet.....	161
Figure 22 : ventilation des d'énoncés, selon les 7 domaines d'activités et les 21 occurrences de qualification des énoncés	161
Figure 23 : Cadre d'analyse inspiré de la sémiotique des transactions coopératives	163
Figure 24 : ventilation relative des d'énoncés, selon les 7 domaines d'activités et les 4 axes de d'engagement mentaux.....	164
Figure 25 : ventilation des d'énoncés relevant de la qualification d'un engagement affectif, selon les 7 domaines d'activités (et les 57 thèmes) et les différents préfets	180
Figure 26 : ventilation des d'énoncés relevant de la qualification d'un engagement social, selon les 7 domaines d'activités (et les 57 thèmes) et les différents préfets	180
Figure 27 : ventilation des d'énoncés relevant de la qualification d'un engagement social, selon les 7 domaines d'activités (et les 57 thèmes) et les différents préfets	181
Figure 28: ventilation des d'énoncés relevant de la qualification des conditions ou contexte d'usage, selon les 7 domaines d'activités.....	182
Figure 29 : ventilation des énoncés relevant de la qualification du contexte d'usage selon les domaines d'activité et les thèmes et les préfets	221
Figure 30 : ventilation des énoncés relevant des 3 formes de régulation des activités, selon les domaines d'activité	222
Figure 31 : ventilation des énoncés relevant des 3 formes de rationalisation des activités, selon les domaines d'activité	275
Figure 32 : ventilation des énoncés exprimant des indices de rationalisation procédurale, selon les domaines d'activité	297
Figure 33 : ventilation des énoncés exprimant des indices de rationalisation substantive, selon les domaines d'activité	309
Figure 34: ventilation des énoncés exprimant des indices d'activités de coopération, selon les domaines d'activité	321

VI.2. OUVRAGES CITES

BERNARD P. (2001). « L'actualité et l'avenir du corps préfectoral ». Chapitre IV - L'administration in collectif «Le rôle et la place de l'État au début du XXIe siècle», sous la présidence de Roland DRAGO. Académie des sciences morales et politiques, Paris. PUF.

CHARREAUX G. (1996). « Pour une véritable théorie de la latitude managériale et du gouvernement des entreprises. ».

CROZIER M. et FRIEDBERG E. (1977). « L'acteur et le système ». Paris, Édition du Seuil.

DOUEIHI M. « La grande conversion numérique ». Seuil, Paris 2008, p. 11-12.

GRÉMION P. « Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français ». Paris, Éditions du Seuil, 1976.

LASCOURMES P. (1994). « L'éco-pouvoir ». La Découverte, Paris.

NOYER JM. et CARMES M. « Devenirs urbains », Presses des Mines, collections Territoires Numérique, 2014.

RABARDEL P. (1995) « Les hommes et les technologies ; approche cognitive des instruments contemporains ». Armand Colin.

THIÉART R-A. (2003). « Méthodes de recherche en management », Paris, Dunod, 2ème édition.

ZACKLAD M. (2014). « Régimes de coopération dans les comportements collectifs médiatisés ». in Communication Organisationnelle, Management et Numérique. L'Harmattan, Paris.

VI.3. ARTICLES

AGOSTINELLI S. (2001) « Voies de recherche en Sciences de l'information et de la communication : Le rôle des artefacts et des organisations sociales dans la communication des connaissances ». Note de synthèse pour l'habilitation à diriger des recherches en sciences de l'information et de la communication. Université de Rennes.

AMIEL P. (2010). « Ethnométhodologie appliquée : éléments de sociologie praxéologique. Presses du Lema, pp.209, 978-2-9534622-0-3. <hal-00848731>

ANDRADE SCROFERNEKER C. M. « Qu'est-ce que la communication organisationnelle dans un pays de contact ? ». Sociétés 2004/1 (no 83), p. 79-88. DOI 10.3917/soc.083.0079.

ASSELY J.L. (2014). « Comment la gauche et la contre-culture sont tombées dans le piège de l'utopie numérique » tech& Internet.

AUDEBRAND L., K, E BRULÉ E. (2009). « Changement institutionnel et stratégies discursives. Le cas des OGM en France (1996-2007) ». Revue française de gestion, 2009/4 (n° 194), p. 83-104. URL : <http://www.cairn.info/revue-francaise-de-gestion-2009-4-page-83.htm>

BADOUARD R. et MABI C. et SIRE G. « Numérique et gouvernementalité Les technologies entre possibles et contraintes ».

BARBIER J-M. et DURAND M. « L'activité : un objet intégrateur pour les sciences sociales ? ». In: Recherche & Formation, N°42, 2003. L'analyse de l'activité. Approches situées. pp. 99-117. http://www.persee.fr/doc/refor_0988-1824_2003_num_42_1_1831

BARDINI T. et PROULX S. « La culture du hack en ligne, une rupture avec les normes de la modernité », Les Cahiers du numérique, 2002/2 (Vol. 3), p. 35-54. URL : <https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-du-numerique-2002-2-page-35.htm>.

BARTHE D. (20XX). « Smart city, smart grid, les défis numériques des Epl ». Groupe de travail « Smart cities, smart grids », Fédération des Epl, en collaboration avec l'Association et le cabinet d'études Albiste nationale des Sem Énergie (ANSemE).

BEAUD S. « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'«entretien ethnographique ». In: Politix, vol. 9,n°35, Troisième trimestre 1996. pp. 226-257;doi : 10.3406/polix.1996.1966, http://www.persee.fr/doc/polix_0295-2319_1996_num_9_35_1966

BLANC G. «La grande question de la gouvernance ». (2007). <https://www.directioninformatique.com/la-grande-question-de-la-gouvernance/14176>

BOURCIER D. (2006). « Comment s'accorder sur les normes ? Le Droit et la Gouvernance face à Internet ». Lex Electronica, Vol.10 n°3. <http://www.lex-electronica.org/articles/v10-3/bourcier.htm>

BOURDENET X. (2000). « Représentation du politique, politique de la représentation : les préfets de Lucien Leuwen ». In: Romantisme, n°110. De la représentation, histoire et littérature. pp. 13-26; doi : 10.3406/roman.2000.950 ; http://www.persee.fr/doc/roman_0048-8593_2000_num_30_110_950

BOURDIEU P. (2001). « La délégation et le fétichisme politique », in Pierre Bourdieu, Langage et pouvoir symbolique, Paris, Fayard.

BOUTET A. (2010) « Identité numérique et pratiques sociales ». Médiathèque de Lorient. Telecom Bretagne – M@rsouin. Annabelle.boutet@telecom-bretagne.eu.

BOUTIN M. (2014). « gouvernance du numérique. Création de valeur, maîtrise des risques et allocation des ressources». Paris. Rapport CIGREF.

BRASSAC C. et ZACKLAD M. « Pragmatisme et activités : des interactions aux transactions ». Activités [En ligne], 10-1 | Avril 2013, mis en ligne le 15 avril 2013, URL : <http://activites.revues.org/619>

BRUNEL S. (2007) « Qu'est-ce que la mondialisation ?. Revue Sciences humaines. SPÉCIAL La Mondialisation. https://www.scienceshumaines.com/qu-est-ce-que-la-mondialisation_fr_15307.html

CHAVERNAC P. « Geneviève Vidal (dir.), La sociologie des usages, continuités et transformations », Lectures [En ligne], Les comptes rendus, 2013, mis en ligne le 21 mai 2013. URL : <http://lectures.revues.org/11547>.

COLLERETTE P. (1997) « L'étude de cas au service de la recherche ». Recherche en soins infirmiers N°50.

COMTET I. « L'usage du groupware ou la construction d'un dispositif sociotechnique ». Revue française de gestion 2006/9 (n° 168-169), p. 287-301. DOI 10.3166/rfg.168-169.287-301

CORDELIER B. (2017). « Retour sur le concept de transaction ». Revue française des sciences de l'information et de la communication [En ligne], 9 | 2016, mis en ligne le 01 septembre 2016, consulté le 25 avril 2017. URL : <http://rfsic.revues.org/2078> ; DOI : 10.4000/rfsic.2078

CROWLEY J. « Usages de la gouvernance et de la gouvernementalité ». Critique internationale 2003/4 (no 21), p. 52-61. DOI 10.3917/cii.021.0052.

D'ALMEIDA N. et V. CARAYOL V. « La communication organisationnelle, une question de communauté », Revue française des sciences de l'information et de la communication. URL : <http://rfsic.revues.org/870> .https://fr.wikipedia.org/wiki/Communication_organisationnelle.

DANIELOU J. « La ville intelligente : état des lieux et perspectives en France ». Études & documents n° 73, Novembre 2012. Commissariat général au développement durable. Délégation au développement durable.

DELCAMBRE P. « Pour une théorie de la communication en contexte de travail appuyée sur une théorie de l'action et de l'expression ».

DELEVOYE J.P., rédigé sous la direction de. (1997). Rapport "Cohésion sociale et territoires", (AMF).

DIVAY G. et S. BELLEY S. (2012). « La gouvernance locale à l'épreuve de la mouvance territoriale : à propos de l'objet de la gouvernance locale ». Revue gouvernance.

DOLIGÉ E. et PEROL-DUMONT M.F (2016). « Où va l'État territorial ? Le point de vue des collectivités ». Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. N° 181. Sénat. Session ordinaire de 2016-2017.

DOMINGUES AGUIAR T. « La dimension organisante de la "veille collaborative" : entre communauté et organisation ». Thèse dirigée par M. ZACKLAD. CNAM. 2016.

DUMÉZ H. « Qu'est-ce qu'un cas, et que peut-on attendre d'une étude de cas ? (2013). École polytechnique / CNRS», Le Libellio d'AEGIS Vol. 9, n° 2.

EL AMRANI M. (2014). « Le contrôle de légalité du Préfet sur les actes des collectivités locales : quelle efficacité ? ». Université de Strasbourg, Ecole nationale d'Administration. Mémoire de master « Administration publique ». Sous la direction de Michel MANGENOT. Promotion Jules VERNE.

EL YAHYAOUY Y. (2006). Fiche de lecture. « Naissance d'une civilisation : le choc de la mondialisation ». Yves BRUNSVICK et André DANZIN A. (1998). Ed. Unesco, Paris. Rabat.

EPSTEIN R. (2000) « Le préfet ajusteur. Entre intérêt général et ordre public, auprès le « pouvoir périphérique ». Politiques publiques et territoires. Les cahiers de la décentralisation.

FAURÉ B, «L'agentivité textuelle entre Métatextualité et performativité : Le cas des Operguid dans l'industrie pétrochimique »< (PDF Download Available). https://www.researchgate.net/publication/272783918_L%27agentivite_textuelle_entr_e_metatextualite_et_performativite_Le_cas_des_Operguid_dans_l%27industrie_petrochimique.

GAGNON Y-C. (2012) « L'étude de cas comme méthode de recherche ». Presses de l'Université du Québec.

GARÇON F. Publié vendredi 4 novembre 2016 à 15:16 <https://www.letemps.ch/opinions/2016/11/04/san-francisco-epicentre-disruption-numerique>

GIROUX N. et MARROQUIN L. « L'approche narrative des organisations ». Revue française de gestion, 6/2005 (no 159), p. 15-42., URL : <http://www.cairn.info/revue-francaise-de-gestion-2005-6-page-15.htm>, DOI : 10.3166/rfg.159.15-44

GRAND C. « L'avènement de la société de prédation, conséquence du remplacement du travail de l'homme par la machine ». <http://www.journaldumauss.net/?L-avenement-de-la-societe-de-1217>

KADA N. « La réforme de l'Etat territorial », Revue française d'administration publique 2012/1 (n° 141), p. 109-120. DOI 10.3917/rfap.141.0109.

<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administrationpublique-2012-1-page-109.htm>.

KARILA-COHEN P. (2003). « L'État des esprits. L'administration et l'observation de l'opinion départementale en France sous la monarchie constitutionnelle (1814-1848) ». Thèse de doctorat d'histoire, Université Paris 1.

KÖVEKER D. « Gouvernamentalité et souveraineté. Quelques réflexions sur l'intégration européenne à partir de Michel Foucault ». Eurostudia, vol. 2, n° 2, 2006. URI: <http://id.erudit.org/iderudit/014589ar>. DOI: 10.7202/014589ar

LACLEMENCE P. (2002). « Les naufragés des temps modernes. – p.p. 67 à 79. Rebut internationale des éditions de l'Université de Bruxelles en sciences sociales. « La Pensée et les Hommes » - espace de liberté, N° 50, thèmes « la Lutte contre les sectes », dossier édité par VVIEN A., FOURNIER A., et LEMAIRE J., éditions de l'Université de Bruxelles, 132 p.

LACLEMENCE P (2006). « Parole d'Hoplite : Gérons nos peurs et gardons nos libertés », pages 79-93, revue « Inflexions », « Mutations et Invariants », publication de la documentation française et du ministère de la défense, 250 pages, N°4, Décembre 2006.

LACLEMENCE P (2018). « Protéger la liberté – Etre au plus près du citoyen ! ». In « Sécurité et Stratégie », la revue du CDSE, n°28, janvier 2018 – pp.64 à 70.

LACROIX I. et ST-ARNAUD P.O (2012). « La gouvernance : tenter une définition ». Cahiers de recherche en politique appliquée. Vol. IV, Numéro 3. Université de Sherbrooke.

LAFFINEUR M. et BONREPAUX A. (2006). Rapport. « Les transferts de compétences prévus par « l'Acte II de la décentralisation » (loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales).

LAFOURCADE M. « Paris et le désert français : une légende urbaine ? », Idées économiques et sociales, 2012/1 (N° 167), p. 7-13. DOI : 10.3917/idee.167.0007. URL : <https://www.cairn.info/revue-idees-economiques-et-sociales-2012-1-page-7.htm>

LAPASSADE G. « La méthode ethnographique, conversations et entretiens ethnographiques ».

LATZKO-TOTH G. (2003). « L'étude des cas en sociologie des sciences et des techniques ». Note de recherches, Centre interuniversitaire de recherche sur la science et la technologie.

LAURENT S. « La construction de l'action publique dans le domaine de l'internet en France. Un témoignage personnel », Les Cahiers du numérique, 2002/2 (Vol. 3), p. 213-237. URL : <https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-du-numerique-2002-2-page-213.htm>.

Le BIHAN J. (2005). « Fonctionnaires intermédiaires au XIXe siècle. L'exemple de trois corps en Ile-et-Vilaine («gradés» de préfecture, percepteurs et conducteurs des Ponts et Chaussées) ». Thèse de doctorat d'histoire, Université Rennes 2.

LE CACHEUX J. (2002). « Mondialisation économique et financière : de quelques poncifs, Idées fausses et vérités. Hors-série. Revue de l'OFCE.

LE MASSON P. et HATCHUEL A.]. Mines ParisTech – PSL. Version originale publiée sur The Conversation. Cet article est également publié dans le numéro spécial de la revue « l'ENA hors les murs » sur le thème de la révolution numérique, numéro spécial coordonné par Didier SERRAT.

LE MOIGNE J-L. « Sur la capacité de la raison à discerner rationalité substantive et rationalité procédurale ». In: Cahiers d'économie politique, n°24-25, 1994. Quelles hypothèses de rationalité pour la théorie économique? sous la direction de Roger Frydman. pp. 125-159. DOI : <https://doi.org/10.3406/cep.1994.1168>. www.persee.fr/doc/cep_0154-8344_1994_num_24_1_1168

LEBRETON C. « Les territoires numériques de la France de demain ». Rapport à la ministre de l'égalité des Territoires et du Logement, Cécile DUFLOT. 2013.

LEPLAT J. « De l'étude de cas à l'analyse de l'activité ». Perspectives interdisciplinaires sur le travail et la santé [En ligne], 4-2 | 2002, mis en ligne le 23 septembre 2012, consulté le 10 janvier 2017. URL : <http://pistes.revues.org/3658> ; DOI : 10.4000/pistes.3658

LEROUX Y. «Psychodynamique des groupes sur le réseau Internet». Thèse de doctorat en psychologie sous la direction de Serge TISSERON, Université. Paris X Nanterre, 20 décembre 2010. l'Observatoire des Mondes Numériques en Sciences Humaines, [Version PDF], p. 78.In, réf.

LETOURNEAU A. (2009). « Les théories de la gouvernance : pluralité de discours et enjeux éthiques ». VERTIGO, La revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série n°6,. <http://www.erudi.org/apropos/utilisation.html>

LORINO P. (2002). « Vers une théorie pragmatique et sémiotique des outils appliquée aux instruments de gestion ». Documents de recherche working papers.

LOVELUCK B. « Internet, une société contre l'Etat ? Libéralisme informationnel et économie politique de l'auto-organisation en régime numérique ». Réseaux, 2015, pp 235-270. [http://www.cairn.info/revue-reseaux-éà&\(-4-page-235.htm](http://www.cairn.info/revue-reseaux-éà&(-4-page-235.htm)>.<halshs-01172584v2>

MANTZAVINOS C et DOUGLASS C. NORTH et Syed SHARIQ. (2009). « Apprentissage, institutions et performance économique ». L'Année sociologique (Vol. 59). Presses Universitaires de France. Pages 469 - 492

MANTZAVINOS C. et NORTH D. C. et SHARIQ S. (2009). « Apprentissage, institutions et performance économique ». Publié dans L'Année sociologique 2009/2 (Vol. 59). Presses Universitaires de France. Pages 469 - 492

MARTY T. (2006). « Des rythmes électoraux aux règles électorales. L'expertise préfectorale des modes de scrutin entre élection et réélection (1889-1919) ». Pôle Sud, n° 25, « Les temporalités du politique ».

MERCIER M. (2000). Rapport "Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité". Mission d'information du Sénat sur la décentralisation.

MICHEL M. (2005°). « Décentralisation européenne et déconcentration nationale : les modalités d'européanisation des services territoriaux de l'état ». Ecole nationale d'administration (ENA) |. « Revue française d'administration publique »2005/2 no114 | pages 219 à 228 ISSN 0152-7401. <http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administrationpublique-2005-2-page-219.htm>

MISURACA G. (2012). « Renouveler la gouvernance numérique à l'ère numérique ». Télescope, vol. 18, n°1-2, p.21-43.

MOREAULT F. (2004). « Pensez la démocratie dans un contexte mondialisé : la gouvernance à l'épreuve du politique ». Conférences de la chaire MCD. En ligne. <http://www.chaire.mcd.ca>.

MORIN-DESAILLY C. (2013). « L'Union européenne, colonie du monde numérique ? ». Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes.

NAHON G. « Les quatre piliers de la révolution numérique », www.lesechos.fr/idees-debats/editos-analyses/021255848456-les-quatre-piliers-de-la-revolution-numerique-1143852.php?mJRar2dSTj1ef8py.99

OGIEN A. (2016). Garfinkel et la naissance de l'ethnométhodologie. Occasional Paper 34. Paris, Institut Marcel Mauss CEMS. http://cems.ehess.fr/docannexe/file/3721/op34_ao_garfinkel_naissance_ethnomethodologie.pdf.

OLLIVIER M. (2005). « Conditions et compétences préfectorales ». Thèse de doctorat de Droit. Université Lumière-Lyon 2. Faculté de droit et de science politique. Sous la direction de C. JOURNES.

PAYE O. (2005). « La gouvernance : D'une notion polysémique à un concept politologique ». *Études internationales*, vol. 36, n° 1, 2005, p. 13-40.

PEREIRA I. (2007). « La théorie pragmatiste de l'action collective de Dewey ». *Revue Interrogations ?* N°5. L'individualité, objet problématique des sciences humaines et sociales, décembre 2007 [en ligne], <http://www.revue-interrogations.org/La-theorie-pragmatiste-de-l-action> (Consulté le 27 avril 2017).

PROULX S. (2005). « Penser les usages des technologies de l'information et de la communication ». Texte publié in Lise Vieira et Nathalie Pinède, édts, *Enjeux et usages des TIC : aspects sociaux et culturels*, Tome 1, Presses universitaires de Bordeaux, 7-20.

QUINTON P. (2007). « L'artefact : un objet du faire ». Colloque MEOTIC, Institut de la communication et des Médias.

RENAULT M. « Une approche transactionnelle de l'action et de l'échange : la nature d'une économie partenariale ». *Revue du MAUSS* 2007/2 (n° 30), p. 138-160. DOI 10.3917/rdm.030.0138

RICHARD M. (1994). « Bilan et perspectives de la décentralisation ». Livre Blanc.

ROUVROY A. et STIEGLER B. (2017) « Le régime de vérité numérique - de la gouvernementalité algorithmique de fait au nouvel état de droit qu'il lui faut », séminaire Digital Studies du mardi 7 octobre, Salle Triangle - Centre Pompidou : <http://www.iri.centrepompidou.fr/pied/live/>

ROUVROY A. et STIEGLER B. « Le régime de vérité numérique - de la gouvernementalité algorithmique de fait au nouvel état de droit qu'il lui faut », séminaire Digital Studies du mardi 7 octobre, Salle Triangle - Centre Pompidou : <http://www.iri.centrepompidou.fr/pied/live/>

ROUVROY A. et STIEGLER B. « Le régime de vérité numérique - de la gouvernementalité algorithmique de fait au nouvel état de droit qu'il lui faut ». Dans le cadre du séminaire Digital Studies. Paris, Centre Pompidou. Diffusion en streaming : <http://www.iri.centrepompidou.fr/pied/live/>

SEGUIN D. (2008). « Le concept de gouvernance au sein de l'Union Européenne selon une étude réalisée sur un corpus de presse écrite française », revue électronique Texte et corpus, n°3 / août 2008, Actes des Journées de la linguistique de Corpus 2007, p. 81-89. (disponible sur http://web.univ-ubs.fr/corpus/jlc5/ACTES/ACTES_JLC07_seguin.pdf).

SIERRA A. et LEWIS N. (2009). « Gouvernance sur le territoire. un regard attentif à la configuration du pouvoir ». Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement. [En ligne], Hors série N°6. mis en ligne le 14 décembre 2009, consulté le 13 octobre 2017. URL : <http://vertigo.revues.org/9328> ; DOI : 10.4000/vertigo.9328

SINTOMER Y. « Les sens de la représentation politique : usages et mésusages d'une notion », Raisons politiques, 2013/2 (N° 50), p. 13-34. DOI : 10.3917/rai.050.0013. URL : <https://www.cairn.info/revue-raisons-politiques-2013-2-page-13.htm>

SORBIER L., « Quand la révolution numérique n'est plus virtuelle... ». Esprit 5/2006 (Mai), p. 121-127).

TANGUY G. (2014). « Administrer "autrement" le département. "Les préfets en tournées" (1880-1940). Entre folklore républicain, rituel bureaucratique et pratiques informelles... ». Droit et Société, n° 86, p. 77-95.

TANGUY G. (2015). «Le préfet dans tous ses états». Une histoire de l'institution préfectorale est-elle (encore) possible ?». *Histoire@Politique* (n° 27), p. 124-145.

TASSIN É. (2012). La mondialisation contre la globalisation : un point de vue cosmopolitique. *Sociologie et sociétés*, 44(1), 143–166. Doi :10.7202/1012146ar.

TORRE A. (2011). « Les processus de gouvernance territoriale. L'apport des proximités. » . *POUR*. Juin, N° 209-210.

TURNER F. (2012). « Aux sources de l'utopie numérique. De la contre-culture à la cyberculture », *Stewart Brand un homme d'influence*, trad. de l'anglais par L. VANNINI, Caen, C&F Éd.

URBANI D., C. FRANÇOIS C. (2011). « Création de valeur par l'usage du système d'information dans le secteur public Le secteur public à l'heure de la transition numérique ». *Capgemini Consulting / CIGREF*. Synthèse.

VIAL S. (2012). « La structure de la révolution numérique : philosophie de la technologie ». Université René Descartes. Paris V. Thèse de doctorat en philosophie.

WOJCIK S. (2009)". « Prendre au sérieux la démocratie électronique. De quelques enjeux et controverses sur la participation politique en ligne ». Université Paris Est Créteil – CEDITEC. publié dans "La démocratie électronique, Besançon.

WOLTON D. (1999). *Le monde diplomatique*. page 29, <http://www.monde.diplomatique.fr/1999/06/WOLTON/12095.html>

ZACKLAD M. (2008). « Ordre du discours : cadrage et recadrage des transactions communicationnelles dans les processus de changement et d'innovation au sein des organisations ». In actes du colloque « Qu'est-ce qu'une organisation ? Matérialité, action et discours », Montréal.

ZACKLAD M. (2010). « Sémiotique de la création de valeur dans l'économie des transactions coopératives ». In : *L'activité marchande sans le marché ? Colloque de Cerisy [en ligne]*. Paris : Presses des Mines, 2010 (généré le 27 avril 2017). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/pressesmines/1255>>. ISBN : 9782356711977. DOI : 10.4000/books.pressesmines.1255.

ZACKLAD M. (2013). « Le travail de management en tant qu'activité de cadrage et de recadrage du contexte des transactions coopératives », *Activités [En*

ligne], 10-1 | . Consulté le 24 janvier 2018. URL : <http://journals.openedition.org/activites/650> ; DOI : 10.4000/activites.650

ZACKLAD M. (2016). « Diversité des ontologies de la communication et de l'action collective », *Revue française des sciences de l'information et de la communication* [En ligne], 9 | 2016, mis en ligne le 01 septembre 2016, consulté le 25 avril 2017. URL : <http://rfsic.revues.org/2419> ; DOI : 10.4000/rfsic.2419

ZACKLAD M. L'économie de fonctionnalité encadrée dans la socio-économie des transactions coopératives : dynamique serviciel et fidélisation soutenable. 2007. <halshs-00142759>. HAL Id: halshs-00142759. http://archivesic.ccsd.cnrs.fr/sic_00142759. Publié le 21 av 2007

ZACKLAD, M. (2000) La théorie des transactions intellectuelles : une approche gestionnaire et cognitive pour le traitement du COS. *Intellectica*, 2000/1, 30, pp. 195-222.

ZASK J. (2008). « Situation ou contexte ? Une lecture de Dewey ». *Revue internationale de philosophie*, 3/2008 (n° 245), p. 313-328. URL : <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-philosophie-2008-3-page-313.htm>.

ZASK J. (2010). « Self gouvernement et pragmatisme ; Jefferson, Thoreau, Tocqueville, Dewey ». *Etica & Politica / Ethics & Politics*, XII, 2010, 1, pp. 113–133.

ZOUKOVA E-A. (2006). « La complémentarité des approches théoriques de la gouvernance : application au secteur associatif. Comptabilité, contrôle, audit Et institution(s), Tunisie. pp.CD-Rom, 2006. <halshs-00558358>

VI.4. LOIS, DÉCRETS, CIRCULAIRES, ET ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES

Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) promulguée le 7 août 2015.

Loi N° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales.

Loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, Légifrance : <https://www.legifrance>

Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique. https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/10/7/ECFI1524250L/jo/article_69

Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000249712>.

Décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, relative à l'état d'urgence.

Décret n° 2017-1584 et n° 2017-1586 du 20 novembre 2017.

Décret n° 2017-1586 du 20 novembre 2017 relatif au comité interministériel de la transformation publique et au délégué interministériel à la transformation publique. NOR: PRMX1732390D ELI:

Règlement UE 2016/679 du 27 avril 2016

Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration. NOR: INTX1506835D. Version consolidée au 12 mai 2015.

Circulaire N° 5911/SG, du premier ministre B CAZENEUVE, en date du 17 février 2017. <http://www.cget.gouv.fr/circulaire-commissions-regionales-de-strategie-numerique>.

VI.5. SITES WEB

<http://agriculture.gouv.fr/>
<http://bfmbusiness.bfmtv.com/>
<http://www.cairn.info/>
<http://www.cours-de-droit.net/>
<http://www.erudi.org/>
<http://www.gouvernement.fr/>
<http://www.lagazettedescommunes.com/>
<http://www.larousse.fr/encyclopedie/>
<http://www.latribune.fr/technos-medias>
<http://www.lemonde.fr/technologies/>
<http://www.lesechos.fr/idees-debats/>
<http://www.mementodumaire.net/>
<http://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme>
<http://www.toupie.org/>
<http://www.vie-publique.fr/>
<https://fr.wikipedia.org>
<https://www.acteurspublics.com/>
<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>
<https://www.economie.gouv.fr/republique-numerique>
<https://www.etalab.gouv.fr/qui-sommes-nous>
<https://www.interieur.gouv.fr/Espace-presse/>
<https://www.legifrance.gouv.fr/>
<https://www.linformaticien.com/actualites/>
<https://www.scienceshumaines.com/>
<https://www.touteurope.eu/>
<https://fr.slideshare.net/>

VI.6. SÉMINAIRES ET COLLOQUES

Journées d'étude et de réflexion des préfets :

« Le préfet et l'intelligence artificielle ». Vendredi 6 avril 2018, Ambassade d'Estonie en France .

« L'évolution de la représentation de l'État ». Vendredi 24 novembre 2017, Ambassade d'Italie .

« Le fonctionnement préfectoral en mode projet ». Vendredi 20 octobre 2017, Campus du CHEMI .

« Mieux manager à l'ère numérique ». Vendredi 24 mars 2017, Eurogroup Consulting, Tour Vista .

« Le préfet et le big Data ». Vendredi 1^{er} avril 2016, Campus du CHEMI,

« La conduite du changement ». Vendredi 19 juin 2015, Campus du CHEMI.

Journées d'étude et de réflexion des généraux de la gendarmerie nationale:

"Compréhension et appréhension des réseaux sociaux". Vendredi 15 avril 2016, Campus du CHEMI.

Journées d'étude et de réflexion des contrôleurs généraux de la Police nationale:

«**Stratégie et nouveaux outils de lutte contre les cybers menaces** ». Vendredi 25 mai 2018, Campus du CHEMI.

Cycle supérieur de l'Intelligence artificielle.

« **Quels sont les fondements de l'intelligence artificielle ?** ». 19 mars 2018.

« **Quelle éthique pour les algorithmes dans l'IA ?** ». 22 mai 2018.

« **Intelligence artificielle & sécurité intérieure** ». 10 juillet 2018.

VI.7. RAPPORTS, ARTICLES

Vade-mecum sur l'ouverture et le partage des données publiques. (2013). Premier ministre. Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP). etalabgouv.fr.

Rapport au Premier ministre sur la gouvernance de la donnée (2015).. « Les données au service de la transformation de l'action publique ». Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP).

Rapport Money Tree publié par PricewaterhouseCoopers LLP (PwC) et la National Venture Capital Association (NVCA).

Rapport sur l'exercice du contrôle de légalité des décisions et délibérations des organes statutaires des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel. (2017). Région académique Auvergne-Rhône-Alpes. Service inter académique de l'enseignement supérieur. (SIASUP).

Rapport sur la transition numérique de l'administration territoriale de l'état. (2016). Établi par TOUSSAIN R, inspecteur général des finances, ESCANDE-VILBOIS S., inspectrice générale, de l'administration, GERAUD N., inspecteur général de l'administration

Rapport public thématique (2017). « Les services déconcentrés de l'état : Clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance ». Cour des comptes.

« Identité(s) numérique(s) : Quelle stratégie pour l'Etat ? » Point de vue initial soumis à la consultation. Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique. Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication Mai 2013.

ANZIANI A. et LEFÈVRE A. « Rapport d'information le vote électronique ». Fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.

Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique. ; (2012). « Relevé de décisions : Une action publique plus efficace ». Premier ministre.

Acteurs publics n°9. (2013). « L'innovation numérique pour des services publics plus efficaces ». Tribune de SANSONI S., directeur secteur public d'IBM France IBM.

Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques. (2015). « Orientations gouvernementales pour un gouvernement plus transparent, dans le respect du droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels ». Gouvernement du Québec. Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2015. ISBN : 978-2-550-72473-5 (version imprimée). ISBN : 978-2-550-72474-2 (version électronique)

Secrétariat Général du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Cellule Économie Numérique (2013°. « Confiance numérique & administration électronique : perception des internautes en Nouvelle-Calédonie ».

Programme Hôpital numérique (2012). Boite à outils pour l'atteinte des prérequis. Fiches pratiques. Ministère chargé de la santé. Direction générale de l'offre des soins.

GIRAN JP., sénateur du Var. (2012). Rapport au président de la république : 42 propositions pour améliorer le fonctionnement de la démocratie locale.

VI.8. PRESSE NUMERIQUE

Communiqué de presse. Assemblée générale de l'Association du Corps Préfectoral et des Hauts Fonctionnaires du ministère de l'Intérieur (ACPHFMI) : rapports des vice-présidents, conférence sur « Le préfet, entrepreneur de l'État ». Paris, le 4 décembre 2017.

BICHON A. : <https://www.acteurspublics.com/2018/07/13/arnaud-bichon-comment-lever-les-obstacles-a-une-reelle-innovation-manageriale-dans-la-fonction-publique>.

BLANC S. (2015) « Les données, chouchoutes de la transition numérique de l'Etat ». <http://www.lagazettedescommunes.com/376439/les-donnees-chouchoutes-de-la-transition-numerique-de-letat/>.

BOURGOIN N. « État d'urgence dans le droit commun : l'exception devient la règle ». <https://bourgoinblog.wordpress.com/2017/06/11/etat-durgence-dans-le-droit-commun-lexception-devient-la-regle/comment-page-1/>

GIBERT H. « Systèmes d'information de l'État : pour un aggiornamento méthodologique ». <http://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/cercle-118262-systemes-dinformation-de-letat-pour-un-aggiornamento-methodologique-1062918.php?AlpPR7Fet0XFcOi4.99#Xtor%3DAD-6000>.

LABERRONDO P. « De l'ouverture des "chakras numériques" du top management ». <https://www.acteurspublics.com/2018/06/06/ouvrir-les-chakras-numeriques-du-top-management>

LABERRONDO P. <https://www.acteurspublics.com/2018/01/02/des-prefets-et-des-patrons-d-ars-vont-pouvoir-tester-la-derogation-aux-normes>. 2 janv. 2018.

LABERRONDO P. <https://www.acteurspublics.com/2018/01/02/emmanuel-macron-demande-aux-prefets-d-etre-des-entrepreneurs-d-etat> . 5 sept.

Le JDD.fr. Interview de BABINET G. : "Rien ne sert d'avoir peur de Google" mercredi 08 avril 2015, 17:35.

LE NEVE S. (2017) « Les algorithmes doivent apporter une aide à la décision mais pas en être les prescripteurs ». interview de BOUJEMAA N. directrice de recherche à l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (Inria). <https://www.acteurspublics.com/2017/12/08/les-algorithmes-doivent-apporter-une->

aide-a-la-decision-mais-pas-en-etre-les-prescripteurs.

LE NEVE S. (2017). « Nous devons « déconfiner » le Conseil du numérique ! ». Interview de Pène S., présidente du Conseil national du numérique (CNNum). 24 mai 2017. <https://www.acteurspublics.com/2017/05/24/sophie-pene-nous-devons-deconfiner-le-cnnum>

LE NEVE S. (2017). « Ubériser les services publics pour les rendre plus efficaces »

LELOUP D. et BELOUEZZANE S. (2015). « Une loi pour créer une « république du numérique ». LE MONDE ECONOMIE. http://www.lemonde.fr/pixels/article/2015/02/04/une-loi-pour-creer-une-republique-du-numerique_4569510_4408996.html#pIG8MdiUEqBMMjRU.99.

MANDON Th., secrétaire d'État à la Réforme de l'État. le 14 janvier 2018. Débat organisé à l'Assemblée nationale sur la stratégie numérique de la France. <https://www.acteurspublics.com/2015/01/15/thierry-mandon-le-numerique-oblige-l-etat-a-un-changement-de-culture>.

MARZOLF E. « Fonds pour la transformation de l'action publique : les projets numériques se taillent la part du lion ». <https://www.acteurspublics.com/2018/06/21/fonds-transformation-action-publique>

ROLLAND S. « Transition numérique : la Cour des Comptes presse l'Etat de changer de siècle. 07/02/2018, 10:52. <https://www.latribune-fr.cdn.ampproject.org/c/s/www.latribune.fr/technos-medias/transformation-numerique-la-cour-des-comptes-presse-l-etat-de-changer-de-siecle-767483.html?amp=1>

SCORDIA B. « Comment gouverner à l'heure de la révolution numérique ? ». <https://www.acteurspublics.com/2018/02/02/comment-gouverner-a-l-heure-de-la-revolution-numerique>. 2 févr. 2018.

VI.9. LISTE DES OBJETS PAR CATEGORIE ET NOMBRE D'OCCURRENCES

Objets classés par catégorie	Nombre d'occurrences (syntagmes)	Nombre d'objets
numérique	498	123
accueil numérique	1	1
appareillage numérique	2	1
Apple	1	1
attaque	1	1
autonomisation	1	1
banque de données	3	1
Big data	1	1
blog	3	1
bruit de fond	1	1
bug	2	1
bureau électronique.	1	1
canaux numériques	4	1
centralisation des images	1	1
cloisonnement informatique	1	1
cloud	1	1
connexion de la ville	1	1
consultation de fichiers	1	1
consultation publique	6	1
contrôle numérique	5	1
copie numérique	2	1
couverture numérique	15	1
croisement de données	1	1
cyber attaque	2	1
délivrance des titres	1	1
développement du numérique	1	1
DICRA	1	1
donnée	11	1
dossiers numériques	2	1
E-administration	3	1
écriture numérique	1	1
électronique	1	1
environnement technologique	1	1
équipement numérique	1	1
espace numérique	2	1
espaces collaboratifs	2	1
Facebook	11	1
fichiers	2	1
forum du corps préfectoral	5	1
fracture numérique	1	1
googoliser.	1	1
information numérique	1	1
informatique	4	1
informatique de proximité	1	1
informatique départemental	1	1
informatique du service de l'État	1	1
initiative dans le domaine du numérique	1	1
innovation numérique	6	1
intranet	1	1
logiciel	2	1
mail	13	1
messaging	119	1
micro territoires connectés	1	1

Objets classés par catégorie	Nombre d'occurrences (syntagmes)	Nombre d'objets
mise en ligne	2	1
monde multidimensionnel	1	1
monde numérique	2	1
monde virtuel	1	1
moyen informatique	1	1
nuage d'Apple	1	1
numérique	6	1
numérique	1	1
numérisation	1	1
numérisation des services	3	1
open data	1	1
ordinateur	4	1
ordinateur personnel,	1	1
outil collaboratif	2	1
outil électronique	1	1
outillage numérique	1	1
outils numériques	1	1
ouverture des données	23	1
parapheurs dématérialisés	1	1
pétitions en ligne.	2	1
piratage	2	1
plateforme	2	1
PowerPoint	1	1
raimbeau	2	1
rendez-vous en ligne	1	1
réseau de fibre optique	2	1
réseau social	2	1
réseaux informatiques	1	1
réseaux sociaux	22	1
réseaux sociaux professionnels	2	1
réunion numérique	1	1
robot	1	1
sauvegardes	1	1
sécurité	1	1
sécurité informatique	1	1
services informatiques	1	1
SIDSIC	1	1
SIGEA	1	1
signal	1	1
SIT	1	1
site internet	7	1
site internet	1	1
site internet de l'Etat,	1	1
smart city'	2	1
smartphone	1	1
SMS	12	1
stockage	1	1
système d'information	1	1
système informatique	2	1
systèmes	1	1
systèmes d'information	2	1
SZSIC	1	1
tablette	3	1
technologies numériques	12	1
TEDEUS	2	1
Téléphone portable	22	1

Objets classés par catégorie	Nombre d'occurrences (syntagmes)	Nombre d'objets
TEPAC	1	1
tout est en ligne	1	1
tout est en ligne	1	1
transition numérique	6	1
truc	3	1
Twitter	22	1
univers parallèles	1	1
usages numériques	1	1
versions numériques	1	1
vidéo	1	1
ville intelligente	5	1
visioconférence	23	1
voie numérique,	1	1
web	1	1
zones blanches	1	1
Divers	80	40
(vide)	27	1
autres choses	1	1
besoins	1	1
billevesées	1	1
bouleversement	1	1
certaines choses	1	1
cerveau	1	1
code	1	1
conditions de mise en œuvre.	1	1
dispositif	1	1
dysfonctionnements	1	1
échanges	2	1
évolution	1	1
filtre	1	1
gain	1	1
idée	1	1
information	7	1
instruments	1	1
liste	1	1
lutte	1	1
métier	1	1
monde	3	1
moyens	1	1
notions	1	1
numéro	1	1
piège	2	1
plus-value	2	1
post	1	1
préoccupation majeures,	1	1
progrès	1	1
réforme	2	1
règle	1	1
reste	1	1
services	1	1
sujet	2	1
support	1	1
tenant et aboutissant	1	1
texte	2	1
vie privée	1	1
Voilà, je n'ai pas d'appréciation	1	1

Objets classés par catégorie	Nombre d'occurrences (syntagmes)	Nombre d'objets
Management	51	28
capacité d'action	1	1
capacité d'animation	1	1
décision	1	1
élaboration des décisions	1	1
éléments de décision	1	1
facilitation	1	1
façon de travailler	3	1
gouvernance	1	1
influence	2	1
initiatives	3	1
innovation	1	1
instructions	2	1
modernisation des services	6	1
pilotage	5	1
points réguliers	1	1
priorités	1	1
processus de décision	2	1
programmes d'avenir	1	1
projet	1	1
rapports hiérarchiques	1	1
relation	4	1
réunion	3	1
rôle du préfet	1	1
source de propositions	1	1
stratégie	2	1
stratégie de communication	1	1
sujet majeur	1	1
travail collaboratif	2	1
Poste de travail	72	27
accès	1	1
accès aux dossiers	1	1
agenda	4	1
annuaire	2	1
application	1	1
archivage	10	1
bibliothèque	1	1
circulaire	2	1
classement	3	1
courrier	6	1
dossier	8	1
double système	1	1
écran	3	1
équipement	1	1
équipés	1	1
imprimante	3	1
message	1	1
outil	6	1
papier	2	1
parapheur	1	1
pochettes de courrier	1	1
poste autonome	1	1
prestations supplémentaires	1	1
recherche documentaire	6	1
secrétaires	2	1
tri	2	1

Objets classés par catégorie	Nombre d'occurrences (syntagmes)	Nombre d'objets
usage	1	1
Territoire	48	23
citoyens	1	1
département	1	1
département rural	1	1
élu	2	1
enclavement	1	1
enjeux de cohésion	1	1
grand public	1	1
habitant de base	1	1
inégalité de traitement	1	1
inégalité des territoires	1	1
intérêt général	2	1
interlocuteurs	2	1
maison de l'État	1	1
pays	1	1
préfecture	3	1
préfet	15	1
préfet de région	1	1
propagande électorale	3	1
puissance publique	2	1
série d'associations	1	1
service interministériel	2	1
territoire	3	1
tribu	1	1
Etat	48	23
accueil du public	1	1
administration	1	1
affaire scolaire	1	1
appel national	1	1
attributions du préfet	1	1
autorité publique	9	1
crédibilité,	1	1
entreprise nationale	1	1
Etat	13	1
fonction du préfet	1	1
grande difficulté	1	1
interministérialité	2	1
légitimité	2	1
lettre de l'État	1	1
libre administration	1	1
missions	1	1
moi	2	1
ordre public	1	1
politiques de l'Etat	1	1
République	1	1
services de l'État	1	1
tout publique	1	1
transparence	3	1
communication	24	19
communication	1	1
communication publique	1	1
communiqué de presse	1	1
dispositifs de communication	1	1
éléments de langages	1	1
image publique	1	1

Objets classés par catégorie	Nombre d'occurrences (syntagmes)	Nombre d'objets
image institutionnelle	1	1
interview	2	1
médias	4	1
moyens de diffusion	1	1
moyens modernes de communication	1	1
outils de communication	1	1
parole publique	1	1
politique de communication	2	1
presse quotidienne régionale	1	1
presse traditionnelle	1	1
radio	1	1
rumeurs	1	1
sondage	1	1
comportement	12	12
appétence	1	1
contournement	1	1
déconsidération	1	1
démarche consumériste	1	1
envie de décrocher	1	1
esclavage	1	1
façons d'être	1	1
habitude d'échanger	1	1
manière traditionnelle	1	1
méfiance	1	1
provocation	1	1
réticence	1	1
organisation	17	12
communautarisme	1	1
communauté de travail	1	1
équipe de l'Etat	1	1
hiérarchie	4	1
modèle institutionnel	1	1
modifications statutaires	1	1
mutualisation	3	1
organisation	1	1
règles de fonctionnement	1	1
système institutionnel	1	1
système pyramidal	1	1
transformation des services	1	1
savoirs	7	6
compétences	1	1
confiance aux préfets	1	1
connaissances	1	1
culture	2	1
gens formés	1	1
raisonnement juridique	1	1
temps	13	4
accélération	1	1
calendrier	1	1
fonction calendrier	1	1
temps	10	1
Total général	870	317

VI.10. TABLEAU SYNOPTIQUE DES ÉNONCES

**ÉCOLE DOCTORALE ABBE-GREGOIRE
DICEN - IDF**

THÈSE présentée par :

Denis TEISSEIRE

Soutenue le : **2019**

**"Genèse instrumentale des technologies
numériques dans les activités des préfets"**

DOSSIER DOCUMENTAIRE

pour obtenir le grade de : **Docteur du Conservatoire National des Arts et
Métiers**

Discipline/ Spécialité : Sciences de l'information et de la communication

THÈSE codirigée par :

ZACKLAD Manuel Professeur, Cnam

LACLEMENCE Patrick, professeur

VII. LE PRÉFET, UN ACTEUR SITUÉ DANS LES TEXTES

Pour s'interroger sur l'impact de la transition numérique des échanges et des organisations sur l'exercice de la fonction de préfet territorial, il peut être aisément admis qu'en appréhendant le périmètre des responsabilités de ce représentant de l'Etat, les valeurs qu'il porte et les symboles qu'il incarne, l'exercice en sera facilité.

La littérature institutionnelle et scientifique est riche sur ces sujets.

C'est dans l'histoire antique que se fondent les valeurs et le symbolisme de la fonction et sous Bonaparte que la fonction est créée en France. (VI-1-1).

Aujourd'hui, l'ordre et la protection (VI-1-2), la garantie de l'identité, des libertés publiques et de la vie démocratique et républicaine (VI-1-3), du respect du droit par les collectivités locales (VI-1-4), la gestion des concours financiers de l'Etat (VI-1-5), la gestion du territoire et son développement respectueux de l'environnement (VI-1-6), sont les cinq grandes missions principales qui lui incombent, et que les documents institutionnels et les rapports officiels permettent de saisir avec une certaine précision.

L'Etat et le préfet sont des thèmes d'études universitaires. Ces institutions bicentennaires pour la France sont des champs d'observation riches pour l'historien, et le chercheur en sciences politiques et administratives. Les récents travaux à portée ethnologique et anthropologie, c'est à dire s'intéressant aux pratiques préfectorales, apportent des éclaircissements sur les notions telles que :

- le travail administratif ;
- l'observation et la surveillance de l'opinion publique ;
- les processus de professionnalisation ;
- la représentation de l'Etat ;
- les rapports du préfet à son environnement ;

L'abondante production sur la gouvernance offre la possibilité de situer le préfet au sein du collège des acteurs de l'action publique au niveau territorial.

VII.1. Le préfet au XXI^{ème} siècle

VII.1.1. De la Rome antique à Bonaparte, à l'Etat moderne

Le choix du terme préfet au XIX^{ème} siècle et de le réitérer au XXI^{ème}, terme (præfectus « celui qui est établi à la tête de ») issu de la Rome antique, à la fois ville et Etat, traduit, sans doute de la part de ceux qui détiennent le pouvoir de nomination, le niveau et le lien d'autorité attendus de la part des préfets dans l'exercice de la fonction qui leur est confiée au niveau déconcentré.

Le rang de préfet, fonction et titre en même temps, a été institué à Rome par Octavien Auguste (27 av. J.-C. - 14 ap. J.-C.), avec la volonté de contrôle et de réformes dans les provinces éloignées de Rome.

Une première catégorie dépendait directement de l'autorité de l'empereur, relevant de l'ordre sénatorial, les proconsuls, gouvernant les provinces pacifiées où la présence de l'armée n'était pas nécessaire. La seconde, était exclusivement réservée aux membres de l'ordre équestre, c'est-à-dire les praefecti, dont l'affectation au sein de provinces nécessitant la présence de troupes, était au bon vouloir du prince.

En tant que fonctionnaire, ils percevaient un traitement fixe, et ne pouvaient agir sans le consentement de l'empereur. Ils représentaient donc déjà «une garantie pour le pouvoir central, mais aussi une assurance pour les provinciaux, qui, en cas de conflit avec leur gouverneur, pouvaient toujours faire appel au *princeps*⁵⁷⁵».

Déjà à l'époque, ce corps des praefecti a été conçu au sein d'une organisation choisie pour administrer les affaires publiques et de sécurité. Les vellétés de garantie que la charge puisse être incarnée sur un territoire déterminé ou dans l'exercice d'une fonction spécifique, avec le niveau de confiance attendue par l'autorité centrale, se traduisait par une séparation nette des attributions.

Le contrôle de la ville et de son district, était incarné par le prafeinsictus urbi

⁵⁷⁵ Dossier Rome Antique. Encyclopédie Larousse en ligne. http://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/Rome_antique/184811

dotés des fonctions de police et juridictionnelles, alors que la surveillance et l'entretien des routes étaient attribués aux *praefecti praetorii*. Ainsi, nombreuses fonctions essentielles pour la vie de la société romaine se traduisaient par une fonction préfectorale attribuée à un individu, au choix du pouvoir central, comme encore la sécurité maritime, les communications, la sécurité alimentaire et la prévention des pénuries, ou la prévention et la défense des incendies et des catastrophes naturelles. L'exercice de la fonction relevait d'une juridiction *via sacra*, « au nom de l'empereur », contre les gouverneurs lorsque cela était nécessaire et ce, jusqu'au V^{ème} siècle⁵⁷⁶.

En France, la fonction de préfet fut créée par le premier consul Bonaparte et est établie par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800)⁵⁷⁷. Son pouvoir relevait du contrôle des départements et de la pacification après les événements révolutionnaires. La fonction succède à celle de commissaire du gouvernement créée par le Directoire, qui elle-même reprend certaines attributions des procureurs syndics créés en 1791.

Le préfet devient ainsi l'expression locale du pouvoir central, dans un contexte où la France aspire au rétablissement de l'ordre. Il incarne le principal agent de cette volonté d'asseoir une stabilisation.

Dans cette France napoléonienne, il est le symbole de la politique de centralisation, la loi du 28 pluviôse an VIII en fait l'instrument local du gouvernement seul en charge de l'administration (article 3).

Sous le consulat, ses pouvoirs sont très étendus, sous la Restauration, les préfets sont assignés au maintien de l'ordre.

Jusqu'au début du XX^{ème} siècle, le préfet exerce un rôle de direction politique tandis que les services déconcentrés, sous l'autorité de leur administration centrale,

⁵⁷⁶ Rome antique. https://fr.wikipedia.org/wiki/Rome_antique

⁵⁷⁷ La loi du 28 pluviôse an VIII est une loi française dont le nom officiel est « loi concernant la division du territoire de la République et l'administration¹ ». Elle fut élaborée en grande partie par Chaptal, alors chargé de façon intérimaire du ministère de l'Intérieur. Cf Wikipédia, l'encyclopédie libre. https://meta.wikimedia.org/wiki/Privacy_policy/fr

sont en charge de la mise en œuvre des politiques publiques.

Le décret du 14 mars 1964 affirme l'autorité du préfet sur l'ensemble des services déconcentrés en faisant de celui-ci «*le représentant de chacun des ministres*» hors les organismes de nature juridictionnelle, la politique de l'éducation et de la détermination et du prélèvement des impôts.

«Dans ce contexte, le préfet a pu progressivement se décharger d'une partie de ses tâches, de plus en plus lourdes et techniques, tout en maintenant son autorité sur ses collaborateurs notamment par le remplacement progressif des délégations de pouvoir par des délégations de signature. Ce principe est devenu la règle depuis les décrets du 10 mai 1982, qui ont également fait du préfet l'ordonnateur secondaire unique des administrations civiles de l'Etat.⁵⁷⁸»

Les lois de 1982 portant sur la décentralisation mettent fin au double rôle du préfet en tant qu'agent de l'Etat dans le département et exécutif du département, collectivité locale, et placent le préfet comme le responsable des relations conventionnelles entre l'Etat et les collectivités locales⁵⁷⁹.

La responsabilité des relations conventionnelles entre l'Etat et les collectivités locales, entre en corrélation avec une volonté politique de décentralisation, dans une finalité de recherche de proximité avec le citoyen.

Le double rôle du préfet en tant qu'agent de l'Etat dans le département, circonscription administrative et exécutif du département, collectivité locale n'est plus de cour depuis ces lois de 1982, mais le préfet reste toujours associé aux collectivités locales et territoriales cependant.

Dans la pratique, il est donc envisageable de penser que les relations devenant conventionnelles, un espace pour la conversation voire la négociation s'ouvrirait.

⁵⁷⁸ «Les nouveaux rapports entre préfets de région et préfets de département », « Options d'approfondissement », Promotion 2009-2011 « Robert Badinter », Groupe n° 19 :, Février 2011.

⁵⁷⁹ Décision du conseil constitutionnel du 25 février 1982, « il résulte des dispositions de l'article 72 de la Constitution que, si la loi peut fixer des conditions de libre administration des collectivités territoriales, c'est sous la réserve qu'elle respecte les prérogatives de l'Etat », dont la défense échoit au préfet qui a la charge "des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois" en vertu de ce même article de la Constitution.

Sur le plan formel, la description des missions et attributions du préfet est aisément accessible dans les textes officiels, historiques ou institutionnels. Le site web des préfetures présentent aujourd'hui de manière normalisée les différents domaines d'intervention dévolus à la fonction de préfet territorial, une des fonctions que le statut de préfet permet d'exercer⁵⁸⁰.

Le préfet territorial exerce en premier lieu l'incarnation unique de la représentation de l'Etat au niveau du département. Il est le délégué du gouvernement et représente directement le Premier ministre et chacun des ministres.

Sa charge relève des intérêts nationaux, il assure la direction des services de l'Etat. L'article 72 de la Constitution confie à tous les préfets, sans distinction d'échelon territorial, «la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois».

Cependant, le préfet n'a aucune attribution judiciaire, en vertu du principe de séparation des pouvoirs, ni militaire, bien qu'il dispose d'un pouvoir de réquisition à des fins civiles.

L'actualité d'un conflit défini en tant que tel depuis le 14 novembre 2015⁵⁸¹, date d'instauration de l'Etat d'urgence par le président de la République française,

⁵⁸⁰ Certaines attributions spécifiques relèvent de l'intérêt national, sont attribuées uniquement à des membres du corps préfectoral, ce qui permet à nouveau d'établir un parallélisme avec les modalités d'organisation de l'Etat à l'ère romaine :

- le préfet de région et de département portent un champ de responsabilités correspondant à des circonscriptions administratives l'échelon local, ;
- le préfet délégué pour l'égalité des chances assiste le préfet de département pour toutes les missions concourant à la coordination et à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière de cohésion sociale, d'égalité des chances et de lutte contre les discriminations. .
- le préfet de zone de défense et de sécurité élaborent des mesures non militaires de défense et la coopération avec l'autorité militaire (la circonscription militaire de défense coïncide avec la zone), coordonne des moyens de sécurité civile, et administre un certain nombre de moyens de la police nationale et de moyens des transmissions du ministère de l'intérieur.
- le préfet délégué pour les plates-formes aéroportuaires de Roissy Charles de gaulle et du Bourget
- dans d'autres domaines, y figurent des nominations de préfet maritime, préfet coordonnateur de bassin, de massif, de préfet coordonnateur de bassin laitier, de préfet coordonnateur chargé d'organiser l'élaboration du plan d'action, en charge de projet métropolitain, ou encore de préfet coordonnateur des itinéraires routiers.

⁵⁸¹ Décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, relative à l'état d'urgence.

redéfinit le pouvoir des préfets.

Par les pouvoirs particuliers qui leur incombent dans cette situation extrême en termes de sécurité et d'ordre public et de restriction des libertés individuelles et de réunion, la sécurité est leur priorité principale du moment, ce qui ne couvre donc pas l'intégralité du périmètre de leurs missions.

La lecture des sites web des préfetures, distinguent 5 missions principales relevant directement du champ des responsabilités du préfet :

- l'ordre et la protection des personnes et des biens ;
- la garantie de l'identité, des libertés publiques, de la vie démocratique et républicaine ;
- la garantie du respect du droit par les collectivités locales ;
- la gestion et la répartition des dotations et subventions de l'état à l'échelon local ;
- l'administration du territoire, le développement local et la protection de l'environnement.

Pour chacun d'entre elles, ces descriptions plus ou moins détaillées sont reprises dans les paragraphes suivants et complétées par d'autres sources d'informations afin de mettre en exergue les processus qui impactent la conduite de ces dernières, tels que les actes de décentralisation et de déconcentration, les orientations gouvernementales et ministérielles. La situation contemporaine au sein de laquelle le préfet engage son action sera soulignée également, l'Etat d'urgence et les orientations présidentielles sont en effet des priorités auxquelles le préfet ne peut se soustraire, tout en conservant une attention aux autres missions qui lui sont dévolues de manière plus classique et routinière.

VII.1.2. L'ordre et la protection des personnes et des biens

Le préfet à la charge de l'ordre public et de la protection des populations, de la sécurité des personnes et des biens. Cette attribution du préfet « ne fait l'objet d'aucune discussion ». Elle appartient « à cette catégorie des évidences que chacun se plait à évoquer », et que certains, y compris issus du corps préfectoral, considèrent sur le plan juridique comme la compétence principale du préfet. C'est ce que développe M. OLLIVIER dans ses études doctorales⁵⁸², avant de souligner la complexité d'établir la définition de la notion d'ordre public.

Dans ce cadre, considérées « comme conditions préalables à l'exercice de toute activité et au fonctionnement normal de la démocratie »⁵⁸³, il revient au préfet le pilotage « courant » de la politique de sécurité intérieure sur le département (Police ordinaire), notamment à l'occasion d'événements ponctuels (manifestations, visites officielles,...). A ce titre, il lui appartient de veiller à la mobilisation proportionnée des forces disponibles, et d'anticiper, rôle essentiel dans la régulation des conflits, la gestion des crises (espaces publiques, réseaux de communication et de circulation).

Les moyens dont le préfet dispose dans ces diverses circonstances de troubles ou de risques relèvent des forces de la Police et de la Gendarmerie nationale qui relèvent de la fonction publique d'Etat, plus particulièrement du ministère de l'intérieur dont il dépend en gestion.

Dans sa thèse, M. OLLIVIER soutient que cette mission présentée parfois comme l'essence même de la fonction préfectorale, se caractérise par la complexité que représente un travail de définition de la notion d'ordre public sous l'angle juridique. Il y a difficulté à dessiner très clairement les contours de ce que recouvre cette « notion fondamentale d'ordre public ». L'auteur cite entre autres R DRAGO⁵⁸⁴,

⁵⁸² [OLLIVIER M.] (2005). « Conditions et compétences préfectorales ». Thèse de doctorat de Droit. Université Lumière-Lyon 2. Faculté de droit et de science politique. Sous la direction de C. JOURNES.

⁵⁸³ <https://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Prefectures/Missions>.

⁵⁸⁴ Roland DRAGO. Né le 22 juin 1923 à Alger et mort le 7 mai 2009 à Paris. Juriste français. Professeur émérite de l'Université de droit Paris II Panthéon-Assas, membre de l'Institut de France (Académie des sciences morales et politiques, section « Législation, droit public et jurisprudence »), président de l'Académie en 2000, membre du bureau de l'Institut français des sciences administratives (IFSA).

qui présente celle-ci comme quelque chose qui relève plus du ressenti et donc difficile à expliquer et aussi A. PLANTEY⁵⁸⁵, comme dangereuse à définir car relative à la circonstance, à l'époque, et au lieu tout en étant inscrite dans un environnement politique, morale et religieux.

Le préfet de département dirige également les opérations de secours, il est le coordonnateur pour l'ensemble des services impliqués lorsque « le maire, premier échelon de la réponse de sécurité civile⁵⁸⁶ » ne maîtrise plus les événements, ou lorsqu'il fait appel en cas de gravité de l'évènement dépassant les capacités locales d'intervention. Relèvent aussi de ses fonctions la prévention et le traitement des risques naturels ou technologiques.

Dans l'exercice de ses pouvoirs de police, le préfet mobilise l'ensemble des moyens publics et privés (police, gendarmerie, sapeurs-pompiers, SAMU, conseil général, opérateurs) pour la mise en œuvre des mesures nécessaires à la protection des personnes, des biens et de l'environnement lors d'accidents, de sinistres en cours ou tout autre événement imminent.

Pour sa mission de sécurité industrielle et alimentaire, les interlocuteurs sous son autorité relèvent de trois ministères qui « exercent conjointement les missions officielles assurant au consommateur la sécurité sanitaire des aliments et la loyauté des pratiques industrielles et commerciales⁵⁸⁷ » :

- le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (DDPP ou DDCSPP⁵⁸⁸ en fonction du nombre d'habitants des départements), pour la qualité et la sécurité des aliments :

⁵⁸⁵ Alain PLANTEY. Né le 19 juillet 1924 à Mulhouse et mort le 3 mars 2013 à Paris. Juriste français, ancien élève de l'École nationale d'administration et docteur en droit. Président de l'Académie des sciences morales et politiques, ambassadeur de France et conseiller d'État.

⁵⁸⁶ <http://www.mementodumaire.net/dispositions-generales-2/vigilance-alerte-et-secours/dgv1-organisation-de-la-securite-civile/>

⁵⁸⁷ <http://agriculture.gouv.fr/securite-sanitaire-des-aliments-des-contrôles-assures-tous-les-niveaux-par-letat>

⁵⁸⁸ Directions Départementales de la Protection des Populations (DDPP) et des Directions Départementales de la Cohésion Sociale et de la Protection Des Populations (DDCSPP).

- le ministère en charge de l'Économie, avec la DGCCRF⁵⁸⁹, pour la qualité et la sécurité des produits et services, les Agences Régionales de la Santé (ARS) ;
- pour la qualité des eaux de consommation la prévision des risques épidémiologiques, pour le ministère en charge de la Santé.

Pour les opérations de lutte contre les catastrophes naturelles et les incendies, les moyens humains et matériels appartiennent à la fonction publique territoriale, leur gestion est assurée par les élus.

En toute situation de crise, il relève du préfet d'assurer la permanence du fonctionnement des services de l'État. Il est donc attendu du préfet sur cette mission régaliennne de l'ordre et de la protection une approche globale de la situation quelle que soit la nature du trouble, et une capacité à fédérer les efforts et moyens pour la gestion de crise. Pour l'organisation d'une réponse dans le domaine de la sécurité civile, il s'appuie sur un dispositif codifié (ORSEC), pour le maintien de l'ordre public, une certaine latitude dans la gradation des moyens d'intervention à mobiliser peut relever de son appréciation.

⁵⁸⁹ La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) est une administration française relevant du ministère de l'Économie. Elle a pour objet de veiller aux conditions des échanges marchands entre les entreprises afin d'assurer la loyauté des transactions à l'égard des consommateurs. Dans ce cadre, elle assure trois grandes missions : la régulation concurrentielle des marchés, la protection économique et la sécurité des consommateurs.

https://fr.wikipedia.org/wiki/Direction_g%C3%A9n%C3%A9rale_de_la_concurrence,_de_la_consommation_et_de_la_r%C3%A9pression_des_fraudes

VII.1.3. La garantie de l'identité, des libertés publiques, de la vie démocratique et républicaine

Par son autorité sur les services de la préfecture, le préfet assure cette compétence qui recouvre :

- la délivrance des titres d'identité, des titres d'entrée et de séjour des étrangers ;
- la circulation et la sécurité routière ;
- les procédures d'autorisation et les enquêtes publiques à l'initiative de l'État
- l'exercice des droits de la nationalité ;
- l'exercice de la police administrative, de l'environnement et de l'urbanisme, de la notion d'utilité publique ;
- l'organisation des opérations électorales dans le département (nationales, locales, européennes, référendums), en liaison avec les mairies. Son rôle consiste à garantir « la neutralité et de la sincérité du scrutin, même quand il n'en est pas l'organisateur » ;
- l'application de la législation relative aux partis politiques et à la transparence de la vie politique.

Dans le domaine de la délivrance des titres, les réorganisations itératives portées par les plans successifs de modernisation et de simplification ont eu pour conséquence le transfert de l'accueil des usagers en mairie pour la délivrance de la carte d'identité et du passeport. Pour la délivrance du permis de conduire, la procédure de demande est numérisée, et la délivrance assurée par la voie postale. Pour les certificats d'immatriculation, les professionnels de l'automobile prennent en charge la démarche.

Pour l'ensemble de ces procédures, un dispositif d'assistance à l'utilisateur est mis en place, et l'instruction des demandes ainsi que la gestion du droit associé sont réalisés par 47 plateformes dédiées, rattachés à une préfecture de département certes, mais ne les couvrant plus tous.

Cette réforme structurelle est présentée comme mettant un terme à la logique

de suppression d'emplois conduit dans le réseau préfectoral, établi en 2012 à 3200 effectifs, « soit l'équivalent des effectifs de 13 préfectures⁵⁹⁰ ».

L'effort dans la modernisation des processus électoraux visera à accompagner les évolutions relatives à la tenue et à la transmission des listes électorales par la transmission dématérialisée des listes électorales aux préfectures. La poursuite des projets d'expérimentation de la dématérialisation de la propagande électorale et des campagnes de communication institutionnelles, en particulier sur le site Internet des préfectures sera une orientation pour la simplification de cette activité.

⁵⁹⁰ Carte des 47 préfectures ou sous-préfectures qui accueilleront à partir de 2017 une plate-forme spécialisée dans l'instruction des demandes de titres. <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2016-Actualites/Plates-formes-specialisees-dans-l-instruction-des-demandes-de-titres>

VII.1.4. La garantie du respect du droit par les collectivités locales

Les mesures successives des différents gouvernements visant petit à petit à obtenir les conditions favorables à une « libre administration⁵⁹¹ » des collectivités locales » (communes, départements, régions) a de manière conséquente modifié les attributions du préfet toujours considéré « comme l'instrument de contrôle de ces dernières le plus efficace et comme l'autorité la plus capable d'apprécier la pertinence des modifications des structures locales, que sa position lui permet de bien connaître⁵⁹² ».

Cette mission de contrôle comporte le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire des actes des collectivités locales, de leurs établissements publics et des organismes publics exerçant une mission d'intérêt général (établissements d'enseignement, chambres consulaires, organismes de logements sociaux, établissements sociaux...).

Le contrôle administratif nécessite une articulation entre les services préfectoraux, les services déconcentrés de l'État, les juridictions administratives et les chambres régionales des comptes. Il s'exerce dans un esprit d'aide et de conseil, de régulation et d'arbitrage.

Un contrôle administratif débouchant sur une procédure contentieuse instruite par le tribunal administratif peut avoir pour conséquence l'annulation d'un acte illégal, la suspension de l'application d'un acte contesté, ou l'émission d'un avis juridique ou financier.

Dans son mémoire de master, M. EL AMRANI⁵⁹³ en s'interrogeant sur

⁵⁹¹ La libre administration des collectivités territoriales est un principe consacré par l'article 72 alinéa 3 de la constitution Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences." Il revient au législateur de fixer les contours du principe de la libre administration des collectivités territoriales sous le contrôle du juge constitutionnel. La libre administration se limite à des compétences "administratives" et exclut les compétences régaliennes (édiction de lois, justice, diplomatie). <http://www.cours-de-droit.net/le-principe-de-libre-administration-des-collectivites-locales-a126590808>

⁵⁹² Op. cité page 86, .

⁵⁹³ [EL AMRANI M.]. « Le contrôle de légalité du Préfet sur les actes des collectivités locales : quelle efficacité ? ». Université de Strasbourg, Ecole nationale d'Administration. Mémoire de master « Administration publique ». Sous la direction de Michel MANGENOT. CIP Promotion Jules VERNE (2013-2014)

l'efficacité du contrôle de légalité tire la conclusion que « ses avantages, même défaillant⁵⁹⁴, sont supérieurs aux résultats qu'on pouvait attendre de sa suppression », et il propose des pistes d'avenir :

- le besoin en conseil technique et juridique reste essentiel dans les petites et moyennes collectivités, et cet appui est appréhendé comme une instance de sécurisation ;

Pour envisager son renforcement, le travail en amont, dès l'élaboration de l'acte doit se conduire en partenariat « pour dissiper tout soupçon de tutelle », sous réserve d'un effectif étoffé et une capacité d'expertise des services préfectoraux de contrôle afin d'intégrer la dimension juridique dans le processus de prise de décision.

- l'articulation entre les deux phases administrative et juridictionnelle du contrôle de légalité peut être améliorée.

La pratique préfectorale privilégie la régulation administrative au détriment du contrôle juridictionnel, en utilisant les lettres d'observation et des recours gracieux, plutôt que les déférés.

Par l'obligation pour le préfet de déférer au juge administratif tout acte entaché d'illégalité et n'ayant pas été annulé ou réformé au stade de la phase de dialogue, celui-ci serait incité à associer le juge au contrôle de légalité, sous peine de voir la responsabilité de l'Etat engagée, non pas uniquement pour faute lourde, comme c'est le cas aujourd'hui, mais pour manquement à ses obligations, avec un système de partage de responsabilité en fonction des obligations des uns et des autres.

Sur le plan institutionnel, la troisième DNO des préfectures pour la période

⁵⁹⁴ Le bilan quantitatif dans le domaine du contrôle de légalité montre son caractère dérisoire, avec un taux d'intervention préfectorale, en recul constant, de moins de 1% des actes transmis et un taux de déféré de 0,019%. Les autres procédures d'urgence qui sont ouvertes au préfet, comme les référés suspension, sont rarement exploitées. Ce qui fait dire à J.MÉZARD, que « le contrôle de légalité est devenu une véritable passoire » et à , une simple « fiction ».

2016-2018 s'inscrit « dans la réforme de l'administration territoriale de l'Etat qui implique l'émergence de nouveaux modes de gouvernance et de travail entre les différents niveaux des échelons territoriaux et entre les services⁵⁹⁵ ». Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire sont une mission confiée au préfet par la Constitution. Cette mission est réaffirmée comme une des garanties fondamentales de l'Etat de droit et de l'égalité des citoyens devant la loi sur tout le territoire national.

Les préfetures développeront des modes de fonctionnement en réseaux thématiques d'experts que l'échelon national dotera des outils d'échange et de partage appropriés. Ce renforcement de la capacité d'expertise des préfetures et sous-préfetures permettra aussi le développement de la fonction de conseil aux collectivités locales avec en appui un pôle interrégional pour le contrôle budgétaire, et l'expertise des montages juridico-financiers complexes.

⁵⁹⁵ Directive nationale d'orientation des préfetures et sous-préfetures 2016-2018 (DNO). Ministère de l'intérieur.

VII.1.5. La gestion et la répartition des dotations et subventions de l'État à l'échelon local.

Les dotations sont le concours financier de l'État aux collectivités territoriales, et relèvent de plusieurs objectifs :

Le fonctionnement des collectivités

La dotation globale de fonctionnement (DGF), créée en 1979, représente en 2017, 30,9 Md€, contre 32,2 Md€ en 2016 et 40 Md€ en 2014. Les collectivités peuvent employer librement la DGF qui bénéficie aux communes, aux groupements de communes, aux départements et, depuis le 1er janvier 2004, aux régions⁵⁹⁶.

Pour les communes les moins favorisées, cette dotation peut être complétée par la dotation "élu local" pour les communes de moins de 1 000 habitants (65 M€ en 2017), et le fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (en 2017, de 500M€).

L'équipement

Depuis 2011, les préfets peuvent attribuer aux communes sous conditions de ressources et de population la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) (en 2017, 996 M€). La liste des opérations éligibles ainsi que le taux de subvention applicable est fixé par une commission consultative d'élus, et une circulaire préfectorale précise les modalités retenues pour l'année dans le département.

Les opérations éligibles relèvent de projets dans le domaine économique, social, environnemental et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural. Les bâtiments communaux ne donnant pas lieu à perception d'un loyer par la commune, les constructions scolaires du premier degré, les équipements sportifs, l'aménagement d'espaces publics, le traitement et la collecte des ordures ménagères peuvent bénéficier de subventions également.

La compensation financière

⁵⁹⁶ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/dotation-globale-fonctionnement-dgf>

Le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), d'un montant de 5,5 Md€ en 2017, est aussi une dotation. Elle constitue la principale aide de l'Etat aux collectivités.

Sa fonction est de compenser la TVA payée par celles-ci sur leurs dépenses d'équipement réalisées deux ans auparavant. C'est une dotation versée aux collectivités territoriales et à leurs groupements selon « un taux forfaitaire de la charge de TVA qu'ils supportent sur leurs dépenses réelles d'investissement et qu'ils ne peuvent pas récupérer par la voie fiscale puisqu'ils ne sont pas considérés comme des assujettis pour les activités ou opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques. »⁵⁹⁷

D'autres dotations de compensation peuvent également être allouées par le préfet comme la dotation générale de décentralisation (1,6 Md€ en 2017) qui sert à compenser des transferts de compétences de l'État aux collectivités. Elles peuvent aussi servir à compenser les exonérations et dégrèvements consentis par l'État sur la fiscalité locale.

⁵⁹⁷ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/fonds-compensation-taxe-sur-valeur-ajoutee-fctva>

VII.1.6. L'administration du territoire, le développement local et la protection de l'environnement

Cette mission vise à favoriser le développement « *harmonieux de la vie économique, sociale et culturelle du département à travers les contrats conclus avec les collectivités territoriales, et la programmation des crédits des fonds structurels européens* ». Il s'agit de cohésion sociale dans certaines circonstances et géographies, ou de lutter contre la désertification dans d'autres.

Le rôle du préfet est d'encourager l'implantation et la création d'entreprises, l'exécution des programmes communautaires ou nationaux d'aide à l'investissement public ou privé.

Il promeut et soutient les programmes d'aide au logement, à l'emploi ou de solidarité envers les personnes défavorisées.

Pour la mise en œuvre de ces politiques, la capacité de synthèse de la préfecture résulte du pouvoir de direction des services de l'État reconnu au préfet.

Pour les acteurs de la vie politique, économique et sociale du département, qu'il s'agisse des collectivités locales, des entreprises, des organisations professionnelles ou syndicales, des établissements scientifiques, il est attendu que le préfet incarne un interlocuteur incontournable.

Pour l'échelon central, ses contacts avec les hommes et les territoires, notamment ceux qu'établissent les sous-préfectures, garantissent une information et une connaissance aussi fine que possible du contexte dans lequel doivent agir les pouvoirs publics, en relation avec les collectivités territoriales.

Le préfet détient également un rôle en matière de construction des structures locales afin de limitation de l'émiettement communal souhaitée au niveau national est recherchée à travers la création de coopérations intercommunales plus facilement acceptée au niveau local que par la fusion. Cette volonté nationale se traduit depuis la loi du 12 juillet 1999 par le partage de l'initiative de créer un groupement de communes, détenue exclusivement par les conseils municipaux

auparavant.

Les sénateurs DOLIGÉ E. et PEROL-DUMONT M.F.⁵⁹⁸, donnant le point de vue des collectivités rarement interrogées dans les études qui leurs sont consacrées, affirment que « *la conception traditionnelle de l'État tutélaire est irrémédiablement contredite par les réalités de terrain : ses moyens financiers ont régressé, ses services sont parfois exsangues, les compétences de pointe dont il disposait se raréfient, sa trame territoriale se distend* », et pour l'Etat déconcentré, la capacité d'agir par la dotation financière ou d'empêcher par la réglementation ne peut plus suffire. C'est par la capacité de coordination qu'il appartient aujourd'hui à l'Etat déconcentré d'agir en tant que garant de l'intérêt général et de la cohésion sociale.

La tâche est reconnue complexe par le foisonnement et l'éloignement des services déconcentrés, l'insuffisance des repères disponibles pour s'orienter dans la profusion des normes, des procédures et des interlocuteurs. Le rôle attendu du préfet est cependant indentifiable, l'autorité préfectorale doit :

- résumer l'État déconcentré pour les élus locaux ;
- coordonner l'interventionnisme de l'Etat dans l'ensemble des politiques publiques ;
- apporter des solutions modulées en fonction des territoires.

Ainsi, la co-construction de politiques publiques serait désormais la règle, mais selon le rapport, le pilotage de cette co-construction n'appartient pas nécessairement à l'État, et selon la compétence ou le périmètre en cause et se pose ainsi la question d'« *à quel moment la co-construction tourne-t-elle à l'empilement de doublons et la nécessaire « symphonie des pouvoirs » déconcentrés et décentralisés devient-elle cacophonie ?* »

⁵⁹⁸ |E. DOLIGÉ, et M.F. PEROL-DUMONT]. « Où va l'État territorial ? Le point de vue des collectivités ». Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. N° 181. Sénat. Session ordinaire de 2016-2017. Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 décembre 2016

VII.1.7. **Préfet, une fonction au gré de l'agencement de la décentralisation**

Depuis le moyen-âge, la monarchie française s'efforce d'asseoir son autorité sur un territoire et des peuples, mais «la centralisation reste assez largement un horizon à la veille de la Révolution française⁵⁹⁹». A la Révolution, la victoire des Montagnards, se traduit une organisation administrative centralisée autour de Paris, consolidée sous Bonaparte, dans une France annoncée comme "une et indivisible", organisation qui se vérifiera jusqu'à la première guerre mondiale, et maintiendra ainsi la tutelle préfectorale sur les collectivités locales.

C'est sur une prise de conscience des inégalités du développement du territoire, à l'après-guerre, que l'action régionale dans le contexte de rationalisation a été entreprise, le cadre départemental étant jugé trop étroit pour le développement économique et social. C'est dans ce mouvement de régionalisation que petit à petit se sont inscrites les différentes étapes majeures la décentralisation (1968, 1972, 1982, 2003, 2010, 2015), et son pendant la déconcentration.

La décentralisation

La décentralisation est un processus porté par l'Etat central qui consiste à transférer au profit des collectivités territoriales certaines compétences et les ressources correspondantes. Cette « politique publique »⁶⁰⁰ s'inscrit dans l'histoire de la France, d'abord Etat (notion juridique) puis Nation (notion d'identité), et traduit une dynamique visant l'unité administrative sur le territoire, utilisé comme l'instrument pour obtenir l'adhésion aux principes républicains d'unité du territoire et de « Liberté, Egalité, Fraternité », puis, petit à petit une forme d'expression de la singularité, basée sur le principe de libre administration, de subsidiarité, d'expérimentation, d'autonomie financière et de l'appel au citoyen.

⁵⁹⁹ Historique de la décentralisation. <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/decentralisation>

⁶⁰⁰ Jean-Claude THOENIG considère la politique de décentralisation concernant au premier chef les collectivités locales, comme pouvant s'analyser en tant que politique publique impulsée et conduite par le sommet de l'Etat : "en matière de décentralisation, le pouvoir politique gouverne de façon centralisée" (1992). SIC <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/decentralisation/index/>

A la révolution, après la suppression des privilèges des provinces, des principautés, des villes et des communautés d'habitants désormais confondus dans le droit commun, et la création des départements, avec finalement, une volonté de respecter l'héritage historique et géographique dans la division du territoire, la commune devient la cellule administrative de base.

Trente ans après la loi du 28 pluviôse an VIII qui institue les préfets comme l'organe exécutif unique du département, c'est en 1831 que pour la première fois les conseillers municipaux sont élus au suffrage censitaire cependant, précédemment ils étaient désignés par les préfets pour les communes de moins de 5000 habitants, et proposés par eux pour les plus grandes.

Le suffrage universel pour l'élection du conseil général sera organisé par la loi le 10 août 1871, et par celle du 5 avril 1884 pour celui du conseil municipal, à qui incombe désormais l'élection du maire, de fait, devenu premier représentant de la commune. Cette évolution exprime le principe de la libre administration des collectivités locales. Les affaires de la commune sont désormais gérées dans le cadre des délibérations du conseil municipal, avec une tutelle du préfet, à la fois sur le maire et sur les actes de la commune.

C'est en 1947 que des premières critiques sont formulées sur le poids démesuré de la région parisienne et sur la trop forte concentration des pouvoirs politiques à Paris, obérant le développement économique des territoires. Déjà à cette époque, « *Jean-François Gravier, dans son pamphlet, Paris et le Désert français, préconisait des solutions pour atténuer la macrocéphalie parisienne* ⁶⁰¹ ».

Des solutions sont progressivement envisagées et se traduisent en 1970 par l'assouplissement des règles de tutelle du préfet pour la gestion du budget des communes en supprimant l'approbation préalable de ce représentant de l'Etat, et en 1979 par l'institution de la dotation globale de fonctionnement. En 1980, une loi sur la

⁶⁰¹ [LAFOURCADE M]. « Paris et le désert français : une légende urbaine ? », *Idées économiques et sociales*, 2012/1 (N° 167), p. 7-13. DOI : 10.3917/idee.167.0007. URL : <https://www.cairn.info/revue-idees-economiques-et-sociales-2012-1-page-7.htm>

fiscalité directe locale permet aux conseils municipaux et aux conseils généraux de voter directement les taux des impôts locaux.

C'est en 1981, pour la première fois, que la loi⁶⁰² relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions supprime les tutelles de l'Etat sur les collectivités locales, et attribue le pouvoir exécutif aux présidents des assemblées départementales et régionales. Les préfets se voient transformés en commissaires de la République représentant l'Etat dans les départements et réduire leur périmètre de compétence, tout en conservant l'autorisation exclusive d'engager les dépenses de l'Etat.

Les régions deviennent des collectivités locales à part entière, avec des modalités de représentation établies pour la désignation des membres du bureau du conseil régional et du conseil général à la proportionnelle.

En 1986, il est réaffirmé que le véritable niveau de mise en œuvre de la politique gouvernementale est le département. Il y avait à ce temps nécessité de renforcer l'autorité de l'Etat, et par conséquent, celle des préfets pour des priorités à conduire dans les domaines de la sécurité et de l'ordre public⁶⁰³.

Dans la fin des années 1990, le bilan très positif des effets de la décentralisation pour la gestion des finances des collectivités, porte leurs rapporteurs à présenter de nouvelles perspectives pour un nouveau train de mesures de décentralisation au niveau de la région permettant d'envisager :

- « des systèmes fiscaux différenciés" selon les régions »⁶⁰⁴ ;
- plus facilement de lutter contre l'exclusion⁶⁰⁵ ;
- un nouveau contrat de confiance avec l'Etat⁶⁰⁶.

⁶⁰² Sur proposition du ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, Gaston Defferre

⁶⁰³ Réunion, à Paris, des commissaires de la République. Déclarations de M. Jacques Chirac, Premier ministre, et de M. Charles Pasqua, ministre de l'Intérieur. M. Chirac.

⁶⁰⁴ [RICHARD M.], "Bilan et perspectives de la décentralisation". Livre Blanc. 1er juin 1994.

⁶⁰⁵ Rapport "Cohésion sociale et territoires", rédigé sous la direction de M. Jean-Paul Delevoye, président de l'Association des maires de France (AMF), 9 octobre 1997.

Les années 2000 (Acte II de la décentralisation) inscrivent définitivement, au moins durablement, le principe de la décentralisation dans le fondement de la République française, car introduit dans la constitution⁶⁰⁷. Sont ainsi reconnus :

- l'existence des régions et des collectivités à statut particulier ;
- la vocation des collectivités territoriales à "exercer l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à l'échelle de leur ressort" (principe de subsidiarité) ;
- le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales et de leur droit à l'expérimentation ;
- la possibilité de déroger pour une durée déterminée aux dispositions législatives ou réglementaires existantes ;
- le droit de pétition pour saisir l'assemblée délibérante d'une collectivité ;
- l'ouverture du référendum décisionnel local à tous les niveaux de collectivités territoriales ;
- la consultation des électeurs sur une question intéressant l'organisation institutionnelle de la collectivité ;
- l'autonomie financière des collectivités qui peuvent fixer le taux ou l'assiette des impositions locales et mise en place de dispositifs de péréquation pour corriger les inégalités de ressources entre les collectivités ;
- la responsabilité et le financement de l'allocation du revenu minimum d'insertion (RMI).
- le transfert de compétences au profit des collectivités territoriales et les services de l'Etat nécessaires à l'exercice des compétences transférées.
- un taux d'autonomie financière par catégorie de collectivités

C'est en 2009 qu'est lancé l'Acte III de la décentralisation, après la diffusion d'un rapport sur les effets négatifs de la décentralisation ayant notamment accrus les

⁶⁰⁶, Rapport "Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité". Michel Mercier. Mission d'information du Sénat sur la décentralisation 11 juillet 2000.

⁶⁰⁷ Article 1 de la Constitution.

disparités entre les collectivités⁶⁰⁸, l'installation de la Conférence nationale des exécutifs (CNE, 2007), puis la création du Comité pour la réforme des collectivités locales (CRCL, 2009), qu'est situé accoutument l'acte III de la décentralisation, paradoxalement entendu comme un mouvement de recentralisation.

La réforme des collectivités locales crée le périmètre des métropoles (11), le regroupement des régions ou des départements sur la base du volontariat, la collectivité territoriale du « Grand Paris », et conduit l'achèvement de la carte de l'intercommunalité.

Elle incite à la clarification des compétences des collectivités locales par la loi, et à la fédération de leurs compétences en précisant les conditions d'élaboration des «schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services » autour d'un projet de territoire.

Dans un second temps (2011-2015), la réforme revient en partie sur celle adoptée auparavant, et s'organise sur 3 axes :

- la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles ;
- l'égalité des territoires, par l'accroissement des pouvoirs des régions en matière économique, de formation professionnelle, d'apprentissage, d'orientation, d'enseignement supérieur ;
- le développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale qui vise à clarifier les compétences des régions notamment en matière de transports, de logement étudiant, de langues régionales et d'énergie, de droit de pétition, et d'accès aux données publiques des collectivités.

Il en résultera un redécoupage des régions et des compétences des collectivités, le maintien du département⁶⁰⁹, la compétence exclusive des régions dans le domaine des transports interurbains et scolaires.

⁶⁰⁸ Rapport. « Les transferts de compétences prévus par « l'Acte II de la décentralisation » (loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales). Députés, M. LAFFINEUR, A. BONREPAUX. 2006.

⁶⁰⁹ Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) promulguée le 7 août 2015.

Ce rapide historique de la décentralisation en France montre l'évolution permanente du processus au sein duquel, par essence, la loi a beaucoup modifié les attributions du préfet, d'une certaine façon diminué ses compétences, et peut-être, son pouvoir dans le département. Mais à ce jour, la représentation de l'Etat par le préfet dans le département n'a jamais été remise en cause.

Ce constat fait dire à N. KADA, qu'il semble acquis en France que « les autorités décentralisées puissent aisément trouver, au même niveau territorial qu'elles, des autorités déconcentrées agissant au nom de l'État », et qu'à l'inverse, « l'État puisse aisément dialoguer avec les collectivités territoriales et s'assurer en même temps du bon exercice des compétences transférées », ce qui suppose « une corrélation directe entre ses circonscriptions administratives d'action et les territoires dévolus aux collectivités décentralisées⁶¹⁰ ».

Il peut donc être intéressant comme le suggère l'auteur, de considérer l'État territorial comme constitué de deux modes d'organisation administrative, l'un déconcentré, l'autre décentralisé, en évolution constante, en parallèle, conjointement ou avec plus au moins d'audace, et non pas comme des solutions alternatives d'organisations en concurrence.

Ces liens étroits entre déconcentration, décentralisation et institution préfectorale expliquent en partie l'affirmation de l'autorité du préfet de région sur les préfets de département dans l'organisation institutionnelle de la France actuelle, mais il ne s'agit plus de décentralisation mais de réforme territoriale, autrement dit, de réforme de l'administration déconcentrée, le pendant de la décentralisation.

La Réforme de l'Etat Territorial

Précédée par une première réorganisation territoriale en 2004⁶¹¹, la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE) est engagée à partir de 2007 et s'inscrit

⁶¹⁰ [KADA N.], « La réforme de l'Etat territorial », Revue française d'administration publique 2012/1 (n° 141), p. 109-120. DOI 10.3917/rfap.141.0109

⁶¹¹ <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/decentralisation/deconcentration/>

dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Entrée en vigueur au 1er janvier 2010, elle se décline selon trois objectifs principaux :

- unifier, renforcer et rendre plus lisible la parole de l'État au niveau local : les équipes se resserrent autour du préfet par la création des directions départementales interministérielles ;
- maintenir une présence sur l'ensemble du département pour mettre en œuvre les politiques publiques, faciliter la continuité du service public et promouvoir une approche pluridisciplinaire ;
- préparer les services de l'État aux enjeux de demain : renouvellement des méthodes de travail, regroupement des services de l'État dans des locaux communs et rationalisation des fonctions support afin de mutualiser les compétences et les charges financières.

La portée de la réforme s'est accompagnée d'une nouvelle organisation administrative avec huit pôles au niveau régional, des directions interministérielles dans chaque département, au lieu de directions propres à chaque ministère. Le niveau régional devient ainsi « *le niveau commun de droit commun de pilotage des politiques publiques de l'État dans les territoires*⁶¹² », et le département un bassin de mise en œuvre de ces politiques. Pour la première fois, le préfet de région prend autorité sur le préfet de département.

Un rapport⁶¹³ sur la situation des préfetures après la mise en œuvre de cette réforme souligne l'effectivité du renforcement du rôle du préfet de région par l'autorité qui lui est reconnue sur les préfets de département, et aussi de la réduction du nombre de directions départementales.

Sur le plan des effectifs, le constat d'une réduction sensible des effectifs de

⁶¹²<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/organisation/etat/deconcentree/comment-s-organisent-services-deconcentres.html>.

⁶¹³ Rapport de la sénatrice Michèle ANDRÉ sur la situation des préfetures après la mise en œuvre, en 2010, de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État (Réate). <http://www.vie-publique.fr/focus/prefetures-apres-reate-quel-bilan.html>

l'administration territoriale de l'État est probant : - 2 582 emplois équivalents temps plein (ETP) entre 2009 et 2012, - 450 en 2013. L'impact direct de ces réductions d'emplois a porté sur l'accueil dans les préfectures et a eu pour conséquence une forte diminution des activités de guichet. Cette baisse des effectifs a nécessité une rationalisation du travail dans le domaine du contrôle de légalité, par l'instauration d'une approche par ciblage des actes les plus sensibles et à fort enjeu (urbanisme et environnement, commande publique, respect des compétences des différentes collectivités territoriales).

La dernière réforme territoriale⁶¹⁴ de 2015, a poursuivi cette transformation de l'organisation administrative des services de l'Etat, par la réduction de 22 à 13 le nombre des régions, mais la représentation départementale a été maintenue. La version consolidée en date du 04 septembre 2016 du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements clôt pour l'instant le débat sur les modalités d'incarnation de l'autorité de l'Etat au niveau déconcentré.

Dans ce nouveau contexte, le préfet de région comme le préfet de département restent tous deux garants de l'unité de la parole de l'État pour leur territoire administratif. Dépositaires de l'autorité de l'État, représentants du Premier ministre et de chacun des ministres, ils conservent respectivement la charge des intérêts nationaux et du respect des lois.

Le préfet de région coordonne cependant l'action des préfets de département dans les domaines qui sont de compétence régionale. Il est désormais responsable de l'application des politiques nationales et communautaires dans la région. De ce fait, il est en charge de la gestion d'une partie des fonds européens dans la région (Fonds social européen – FSE), sauf exceptions. Pour ce faire, il dirige les services déconcentrés régionaux de l'État, et a autorité sur le préfet de département dans la conduite des politiques publiques.

Son principal outil de gouvernance des services de l'Etat se matérialise

⁶¹⁴ loi N° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales.

désormais par la réunion du comité de l'administration régionale (CAR) qui réunit les préfets de département et les chefs des services déconcentrés régionaux de l'État. Après l'avoir consulté, le préfet de région arrête le projet d'action stratégique de l'État dans la région (PASE). Son enjeu est de déterminer un nombre limité d'orientations recouvrant un enjeu fort, avec une possible déclinaison au niveau départemental et une articulation avec le contrat de projet État-région ainsi qu'avec les programmes européens. L'une des tâches majeures du comité de l'administration régionale (CAR) est le suivi du PASE, qui est validé par le Secrétariat général du gouvernement et par les Secrétariats généraux des ministères. Le Secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) est quant à lui responsable de son exécution.

Dans ses relations contractuelles avec le conseil régional, dans une logique de partenariat, il conduit les politiques de développement économique et d'aménagement du territoire. Il est chargé, à ce titre, de la négociation puis de la mise en place des contrats de projets État-région.

Pour assurer la cohérence de l'action de l'État dans la région dont il est le garant, il dispose :

- du pouvoir d'instruction et le droit d'évocation, qui lui donne la capacité de définir le cadre de référence nécessaire à l'action interministérielle de l'État dans la région ;
- du pouvoir de répartir les crédits et d'arrêter le projet d'action stratégique de l'État dans la région, c'est à dire d'adapter les politiques de l'État aux enjeux territoriaux.

Cette nouvelle organisation de l'Etat territorial définissait un champ du possible dans la relation préfet de région/préfet de département qui a fait l'objet d'une étude portée par un groupe de travail de l'Ecole Nationale de d'Administration⁶¹⁵ en 2011. Des constats intéressants dans la transformation des organisations soulignent notamment « le manque de pratique et d'expérience », en tant qu'« obstacle majeur »

⁶¹⁵ Collectif. Les nouveaux rapports entre préfets de région et préfets de département. ENA, Promotion «Robert BADINTER»2010/2011

du développement optimale de la réforme transactionnelle.

L'étude apporte des informations quant au contenu des échanges et à la manière dont se traduit ce nouveau mode d'organisation de l'autorité préfectorale entre la région et le département. Elle rend possible d'appréhender l'impact cognitif de ce phénomène.

L'autorité du préfet de région s'exprime principalement à travers l'allocation des moyens et des effectifs, thèmes devenus clefs dans sa relation avec le préfet de département, avec pour conséquence un sentiment de partialité, d'une autorité à géométrie variable, « du fait de l'importance des facteurs humains et du contexte propre à chaque région ».

Dans le domaine de la conduite des politiques publiques, l'autorité du préfet de région a plus de peine à se déployer, car l'utilisation du droit d'évocation comme prérogative de l'autorité régionale dans le domaine des politiques publiques constitue encore un outil d'exception qui n'est pas voué à remplacer la coordination collégiale comme mode privilégié de gouvernance régionale. Les raisons évoquées sont d'ordre culturel⁶¹⁶.

- les sujets pertinents pour lesquels le droit d'évocation présente une réelle valeur ajoutée par rapport à une coordination «classique» semblent difficiles à identifier, l'importance des sujets retenus apparaît secondaire, la nécessité d'une harmonisation régionale n'est pas clairement vérifiée ou partagée.
- l'administration du préfet de région éprouve des difficultés à exercer un réel pilotage stratégique⁶¹⁷
- Il peut y avoir aussi une réticence des acteurs régionaux à investir des sujets à enjeux (plans de prévention des risques naturels (PPRN) et des risques technologiques (PPRT), ou schémas départementaux pour l'implantation

⁶¹⁶ Le droit d'évocation est un outil particulièrement «intrusif» au regard des prérogatives du préfet de département, à savoir ses pouvoirs de police administrative, susceptible de placer le préfet de région en porte-à-faux par rapport au souci souvent présent de privilégier une approche consensuelle

⁶¹⁷ absence dans certaines régions d'une procédure formalisée pour la gestion collégiale du BOP, recherche à tous prix de solutions consensuelles dans la répartition des enveloppes dans un contexte de restriction budgétaire, comme le relèvent les rapports de l'inspection générale de l'administration (IGA).

d'aires d'accueil des gens du voyage) ;

- les mutualisations opérées au niveau régional n'ont pas encore apporté de résultats tangibles en termes de gains de productivité.

Il s'agit en effet d'un changement du point de vue comportemental et cognitif dans une transaction intégrant un nouveau lien de subordination ou tout au moins de coordination, et de nouveaux centres d'intérêt dans les échanges, et donc de conviction relevant des avantages espérés des deux points de vue.

Dans ce contexte, le rapport souligne que la crainte de voir la fonction du préfet de département réduite à ses fonctions régaliennes ne s'est pas traduite dans les faits, le préfet de département et ses services continuent de jouer un rôle essentiel en termes de pilotage et de stratégie territoriale. Plusieurs explications sont apportées au maintien de l'autorité préfectorale départementale sur ces sujets majeurs locaux :

- en premier lieu, le préfet de département bénéficie d'un positionnement renforcé vis-à-vis des nouvelles DDI⁶¹⁸. Son rôle accru dans leur pilotage, à travers la mise en place d'un véritable état-major interministériel, se vérifie dans la pratique : les directives ministérielles à destination des DDI lui sont ainsi adressées à titre principal, tandis que le lien entre les DDI et les administrations centrales a été coupé.

Cela se traduit par un renforcement du rôle des préfets de département en matière de coordination interministérielle, et pour certains d'entre eux, cette garde en main de ce levier d'actions de l'Etat se matérialise par l'instauration, sous l'égide de leur secrétaire général, de cellules dédiées au suivi et à la coordination des dossiers interministériels, pouvant évoquer par certains aspects le rôle du SGAR au niveau régional.

- parallèlement, la division des tâches entre un pilotage effectué au niveau régional et une mise en œuvre assurée par le département ne correspond

⁶¹⁸ DDI : direction départementale interministérielle.

pas encore à la pratique. Sa mise en œuvre se heurte tout d'abord à des considérations d'ordre culturel, les gestionnaires départementaux exprimant pour certains un sentiment de déclassement (le pilotage est traditionnellement perçu comme plus valorisant que la mise en œuvre) et de perte en responsabilité. Elle se heurte également à la difficulté pratique de distinguer les aspects stratégiques des enjeux opérationnels.

En élaborant leur stratégie, les directions régionales tendent à déborder sur les aspects opérationnels, ce qui limite les choix dans la mise en œuvre par le fléchage des arbitrages régionaux. Dans ce contexte, si l'articulation «pilotage / mise en œuvre» apporte une clarification doctrinale sur le rôle respectif des différents échelons, les acteurs de la réforme s'accordent sur une application souple de ce principe dans la pratique, en fonction des domaines et du contexte.

- troisièmement, le département conserve une capacité de pilotage et de stratégie dont l'échelon régional ne peut encore se passer. Les administrations départementales conservent un rôle essentiel dans de nombreux domaines, notamment du fait des prérogatives du préfet de département en matière de police administrative.

Le niveau département dispose d'une culture de la gestion de crise et d'une capacité de réactivité qui font encore sa spécificité, comme la connaissance fine des enjeux locaux et le lien privilégié avec les réalités du territoire, car les réseaux de la société civile demeurent structurés le plus souvent autour des agglomérations et à une échelle infra départementale.

Le préfet de département demeure l'interlocuteur privilégié des élus (ce qui est par ailleurs inscrit dans la DNO des préfetures 2010-2015), même si ceux des grandes collectivités, qui ont une meilleure connaissance de l'administration d'Etat, n'hésitent plus à s'adresser directement au préfet de région lorsqu'ils ont identifié des leviers de décision à son niveau.

Cette situation dans laquelle le préfet de département reste l'incarnation première de l'Etat est conviviale à la plupart des élus départementaux, notamment en milieu rural, selon l'association des départements de France. Les élus souhaitent conserver une relation forte avec les préfets de département. L'affaiblissement du

préfet de département pourrait préfigurer la disparition du département en tant que collectivité territoriale, et les élus des petites et moyennes collectivités craignent que la régionalisation distende leur lien avec l'Etat.

Ce rapport conclut que le département est une organisation qui conserve une valeur ajoutée en matière de pilotage du fait de sa capacité à croiser les politiques publiques avec les enjeux des territoires et peut ainsi constituer une force de proposition pour le niveau régional.

La valeur ajoutée se situe également dans la dimension symbolique de la présence du préfet sur le département. Bien qu'il soit le représentant de l'ensemble du gouvernement sur sa circonscription, il est prioritairement associé au ministère de l'intérieur, département ministériel qui est au regard de l'Histoire et du Droit et aussi pour l'opinion publique, l'incarnation de l'autorité de l'Etat la plus identifiable au niveau local par sa fonction de dépositaire par excellence du «régalien», d'organisation des libertés et de garantie de la sécurité des citoyens. L'autorité préfectorale est donc encore solide « sur ses fondamentaux », puisque le choix qu'il lui soit attribué la mission d'incarner le portage « des devoirs supérieurs républicains » est partagé.

Pourtant, sur de nombreux domaines traditionnels d'intervention (sécurités, édicition de normes et de titres, conseil, expertise), le ministère de l'intérieur a vu brouiller ses marques, et perdu l'exclusivité de sa compétence sur certains sujets, et par conséquent le préfet lui-même. Les évolutions institutionnelles (vagues de décentralisation, mutualisations diverses, création du SGMAP, REATE), la construction européenne (normalisations diverses, passages de l'inter-gouvernemental au communautaire), les capacités / ambitions concurrentes des autres intervenants impliqués dans l'action publique (Défense, SGDSN, collectivités locales) ou les nouveaux rapports public / privé, le ministère de l'intérieur est interpellé sur sa vocation et sa légitimité, voire sur son avenir.

A ce contexte institutionnel, se greffent les contraintes budgétaires, et en conséquence les redéploiements massifs des effectifs humains de ses services, nécessaires au regard de la situation financière mais opportunités de modernisation.

La « *légendaire robustesse* » du préfet peut donc être perçue comme fragilisée, tant aux yeux de l'opinion que dans l'esprit des agents de l'Etat eux-mêmes qui disent peiner parfois à voir « *où on va* ».

VII.1.8. L'Etat d'urgence

Depuis le 14 Novembre 2015⁶¹⁹, la France vit en état d'urgence. La conséquence immédiate de cette décision gouvernementale est de placer les préfets affectés sur des postes territoriaux en situation d'exercer des pouvoirs extraordinaires sur leur circonscription administrative. Sur le portail "vie-publique.fr" édité par la direction de l'Information Légale et Administrative (DILA), service du premier ministre, une définition est présentée de ce « dispositif exceptionnel » relevant des régimes juridiques d'exception dits de "légalité de crise".

Pour une durée initiale de douze jours, avec la possibilité d'une prolongation par le vote d'une loi au Parlement, pouvant être déclarée sur tout ou partie du territoire *« prévu par la loi n°55-385 du 3 avril 1955, ..., l'état d'urgence peut être décidé par le Conseil des ministres, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas de calamité publique (catastrophe naturelle d'une ampleur exceptionnelle). Il permet de renforcer les pouvoirs des autorités civiles et de restreindre certaines libertés publiques ou individuelles pour des personnes soupçonnées d'être une menace pour la sécurité publique »*.

Dans ce cadre juridique, modifié par la loi du 20 novembre 2015, le ministre de l'intérieur ou les préfets sont autorisés à :

- limiter ou interdire la circulation dans certains lieux, des réunions publiques, le séjour de certaines personnes, ou fermer provisoirement certains lieux publics ;
- réquisitionner des personnes ou moyens privés ;
- autoriser des perquisitions administratives ;
- prononcer des assignations à résidence ;
- dissoudre en Conseil des ministres, des associations ou groupements de fait qui participent, facilitent ou incitent à des actes portant atteinte grave à l'ordre

⁶¹⁹ Décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 . NOR: INTD1527633D.
ELI: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2015/11/14/INTD1527633D/jo/texte>. Alias :
<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2015/11/14/2015-1475/jo/texte>

public ;

- ordonner la remise des armes et des munitions, détenues ou acquises légalement par leur propriétaires, des perquisitions en tout lieu, y compris un domicile, de jour et de nuit, sauf dans un lieu affecté à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats ou des journalistes ;
- prendre toute mesure pour bloquer des sites internet faisant l'apologie du terrorisme ou incitant à des actes terroristes.

La France est sortie de l'état d'urgence le 1er novembre 2017 « car, par définition, ce régime d'exception n'a pas vocation à être permanent⁶²⁰ ». Toutefois, le gouvernement a porté la Loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, entrée en vigueur le 31 octobre avec quatre mesures phare dédiées à la lutte antiterroriste :

- possibilité d'établir des zones de protection pour l'organisation de grands événements ;
- de fermer des lieux de culte qui seraient des foyers de radicalisation ;
- de mettre en place des mesures de surveillance individuelle, ;
- de diligenter, sous contrôle du juge, des visites domiciliaires.

A cette loi renforçant les moyens d'action des forces de sécurité, s'ajoutent :

- le maintien des dispositifs de protection des lieux publics type Sentinelle et Vigipirate ;
- le renforcement des moyens des services de renseignement (1900 recrutements sur le quinquennat).

En termes de bilan chiffré, cette situation d'exception s'est traduite par :

- 4 469 perquisitions depuis le début de l'état d'urgence ;

⁶²⁰ Information presse. « Sortir d'un Etat d'exception, tout en maintenant un haut niveau de protection des Français ». Service Presse de M. Gérard COLLOMB, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur. <https://www.interieur.gouv.fr/Espace-presse/Dossiers-de-presse/Sortie-de-l-etat-d-urgence-un-bilan-et-des-chiffres-cles>

- 625 saisies d'armes dont 78 armes de guerre ;
- 754 assignations à résidence depuis le début de l'état d'urgence ;
- 75 zones de protection et de sécurité depuis le début de l'état d'urgence;
- 19 Fermetures de lieux de culte ;
- établissement de 25 000 fiches S ;
- 12 000 inscriptions au Fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT).

VII.1.9. Le préfet « entrepreneur d'Etat »

Le 5 septembre 2017, le président de la république, M. E. MACRON, lors d'un discours devant le corps préfectoral réuni à l'Élysée « a enjoint aux préfets de prendre des risques dans l'interprétation des normes et d'innover »⁶²¹ : « *J'attends de vous que vous soyez des entrepreneurs d'État. Cette fonction d'entrepreneurs d'État doit être l'ADN des préfets d'aujourd'hui* ».

L'article présente le chef de l'État comme expliquant au corps préfectoral le sens des réformes engagées par son gouvernement mais aussi la manière dont les préfets devront les conduire dans leur circonscription, c'est-à-dire sortir « *d'une administration de précaution et de la reproduction pour prendre la part de responsabilité et de risque qui vous qui nous revient* ». Les préfets sont donc invités à prendre des risques pour répondre à la singularité de la réalité des territoires, et pour ce faire, à interpréter les normes, à innover et à expérimenter.

Pour créer un contexte favorable à cette dynamique attendue, des orientations présidentielles sont annoncées pour une déconcentration accrue dans le domaine de la gestion budgétaire et des ressources humaines, le niveau départemental devant pouvoir conserver des marges de manœuvre et ajuster la « *norme à l'intérêt général pensé sur le terrain et apprécié avec discernement* ».

P. LABERRONDO, devant un discours présidentiel soulignant l'importance du rôle managérial du préfet, et de son jugement dans l'action publique, relève un scepticisme dans l'assemblée, certains préfets qualifiant selon lui, cette fonction d'entrepreneur d'État comme « *une expression à valeur d'oxymore*⁶²² ».

⁶²¹ [LABERRONDO P.]. <https://www.acteurspublics.com/2018/01/02/emmanuel-macron-demande-aux-prefets-d-etre-des-entrepreneurs-d-etat> . 5 sept. 2017.

⁶²² L'oxymore est une figure de style par laquelle on allie deux termes qui semblent se contredire. Dans l'oxymore, un même objet est allié à des qualités contradictoires, l'alliance de mots contraires restant compatible, car elle crée un sens. Les oxymores sont des alliances surprenantes de mots utilisées par celui qui veut stupéfier son lecteur ou son auditeur pour l'amener à reconsidérer sa perception habituelle des choses. Devant un oxymore, se pose la question du terme qui domine dans la figure de style. http://www.laculturegenerale.com/oxymore-definition-exemples-figure-style/#Oxymore_definition_simple.

C'est dans un communiqué de presse⁶²³ à l'issue de son assemblée générale que l'Association du Corps Préfectoral et des Hauts Fonctionnaires du ministère de l'Intérieur (ACPHFMI) a rappelé que cette idée du préfet entrepreneur de l'État n'était pas nouvelle. Le préfet joue déjà un rôle de porte d'entrée dans un paysage institutionnel complexe et embrasse une diversité de situations de gestion due à cette complexité « *en facilitant, mettant en contact ou en relation voire en portant des projets ou en étant les artisans novateurs* », le travail « *en mode solution* » voire parfois « *en mode commando* » leur est coutumier.

Le document indique que ce concept ancien renvoie « *au concret, au territoire, au management et à la communication* ». Cependant, l'attente du président vis-à-vis des préfets est la bienvenue, car développer une vision plus resserrée du territoire, porter un intérêt à l'environnement et initier ou accompagner des grands projets, tout en se préoccupant de la valorisation des collaborateurs « constitue l'ADN du métier ».

Six mois plus tard, deux décrets⁶²⁴ sont publiés au Journal officiel pour lancer une expérimentation sur une période test de 2 ans, permettant à 9 préfets de région ou de département et à 4 directeurs généraux d'agence régionale de santé de déroger aux normes édictées par l'administration de l'État. Le préfet pourra déroger pour attribuer les subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations et des collectivités territoriales. Tous les secteurs pouvant bénéficier d'un traitement singulier seront éligibles, l'aménagement du territoire et la politique de la ville, l'environnement, l'agriculture et les forêts la construction, le logement et l'urbanisme ainsi que la protection et la mise en valeur

⁶²³ Communiqué de presse. Assemblée générale de l'Association du Corps Préfectoral et des Hauts Fonctionnaires du ministère de l'Intérieur (ACPHFMI) : rapports des vice-présidents, conférence sur « Le préfet, entrepreneur de l'État » Paris, le 4 décembre 2017.

⁶²⁴ Le premier décret vise à évaluer s'il y a une plus-value à « reconnaître au préfet la faculté de déroger à certaines dispositions réglementaires pour un motif d'intérêt général », l'intérêt général se définissant par la prise en compte des circonstances locales, l'allégement des démarches administratives, la réduction des délais de procédure ou la facilitation à l'accès aux aides publiques.

Le deuxième autorise de manière similaire, certains directeurs généraux des agences régionales de santé (ARS) à prendre des décisions dérogeant à une norme réglementaire dont la mise en œuvre leur incombe au titre des compétences qu'ils exercent au nom de l'État.

du patrimoine culturel. Il s'agit de mieux appréhender la diversité des réalités socio-économiques des territoires tout en restant compatible avec les engagements européens et internationaux de la France, en ne portant pas atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens, ni constituer « *une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé* ».

Pour P. LABERRONDO, ces deux décrets constituent les prémisses⁶²⁵ d'une nouvelle politique en direction des administrations déconcentrées de l'État, visant à faire davantage confiance à l'autorité locale, le préfet. Le journaliste convient que l'audace et le courage nécessaires pour déroger aux normes, certains préfets les exerçaient déjà, mais « *en catimini* », les décrets visent à cadrer les choses de manière plus confortable pour l'action.

Le principe retenu est d'éviter qu'une norme définie au plan national soulève une dynamique locale visant à la faire modifier dans son ensemble et à nouveau ne pas convenir sur un autre territoire.

⁶²⁵ [LABERRONDO P.]. <https://www.acteurspublics.com/2018/01/02/des-prefets-et-des-patrons-d-ars-vont-pouvoir-tester-la-derogation-aux-normes>. 2 janv. 2018.

VII.2. Qualification scientifique des activités du préfet

L'Etat est un sujet d'étude, et par conséquent, pour les pays qui intègrent une représentation territoriale dans leur organisation, le personnage incarnant cette autorité fait partie du champ d'observation. G. TANGUY⁶²⁶ souligne dans l'analyse des différentes études socio-historiques conduites sur la fonction de préfet deux évocations initiales et dominantes de ce haut fonctionnaire d'Etat, en France :

- la singularité des individus qui incarnent cette représentativité étatique (RAMBUTEAU, HAUSSMANN, CAMBON, LEPINE, POUBELLE, SCHRAMECK, CARNOT, MOULIN, ÉRIGNAC), la courbe de la renommée étant déterminée sur 2 axes principaux, celui de l'héroïsme et celui de l'humour.
- leur position d'agent d'autorité et politique du gouvernement soumis à la mutation et à la révocation discrétionnaire, régulière et systématisée pour la première, sanction pour la seconde.

Il explique cette situation par le fait que l'histoire politique du corps, puis l'approche systémique de l'institution, par « tradition de recherche », analysant l'administration préfectorale à partir des textes et règlements, définit la fonction de préfet et indirectement les formes de l'expression son autorité, selon une qualification politique ou d'un contexte institutionnel :

- l'une relevant d'une sorte de tradition consulaire, autoritaire et technocratique administrative ;
- l'autre, d'une tradition notabiliaire, parlementaire et démocratique.

Il met évidence dans un second temps des travaux et enquêtes plus récents jetant les bases d'une « ethnologie et d'une anthropologie des pratiques administratives préfectorales, mettant ainsi en scène les administrateurs départementaux dans leur pratique quotidienne et routinière du métier ».

⁶²⁶ [TANGUY G.] «Le préfet dans tous ses états». Une histoire de l'institution préfectorale est-elle (encore) possible ?», Histoire@Politique 2015/3 (n° 27), p. 124-145.

Elles se proposent d'observer l'institution à partir d'une double caractéristique majeure :

- elles n'analysent pas l'administration préfectorale à partir des seuls indicateurs institutionnels définis par la législation et les textes gouvernementaux. C'est la production des écrits des préfets qui est analysée et située dans son contexte historique d'édition ;
- des grilles d'entrées très diverses (savoirs prospectifs sur l'élection, observation et surveillance de l'opinion publique, apprentissage du métier, application in situ de la loi, traitement des grèves...), sont utilisées pour répondre à de nouvelles questions, plus en profondeur. Qu'est-ce qu'administrer un département ? Que recouvre le métier ? Quelle est la culture institutionnelle commune aux préfets, un «composé indécomposable de représentations, de croyances, de savoirs, de savoir-faire et de pratiques» ?

Dans les travaux de G. TANGUY, ont été retenus des champs de pratiques professionnelles qui éclairent l'activité du préfet. Ils seront complétés par ceux proposés par EPSTEIN, et des réflexions produites sur le thème de la gouvernance, conceptualisation riche pour situer le préfet en tant qu'un des acteurs majeurs de l'action publique territoriale ou appréhender la rationalité professionnelle du préfet.

VII.2.1. Le travail administratif

L'analyse des pratiques sociales du corps (journées types, audiences, correspondance, déplacements, protocole, réceptions, vie familiale...) ont permis de décrire les savoir-faire politico-administratifs mobilisés par les représentants de l'État⁶²⁷ et comment les valeurs qui les animent (rapport à l'État et à la République) se traduisent dans leurs pratiques administratives (laïcité, application des lois sur l'École...) ⁶²⁸.

À partir d'une relecture des archives administratives (rapports, correspondances...), ces enquêtes replacent le préfet dans son quotidien administratif, ses pratiques professionnelles et ses logiques juridiques corporatistes et complexifient la perception du corps préfectoral.

G TANGUY met en évidence 3 champs d'études qui ont permis d'appréhender la fonction de préfet sous de nouveaux angles :

- les processus électoraux
- les pratiques professionnelles « routinisées »
- la culture professionnelle (processus de professionnalisation, logiques de carrière...).

Le travail sur les processus électoraux montre⁶²⁹ notamment comment les préfets participent à la formalisation d'un savoir taxinomique de classification des candidats à partir des nomenclatures produites par le ministère de l'Intérieur.

Cette formalisation d'une science pratique des élections se déplace aussi sur des terrains connexes, l'expertise pratique des rapports mode de scrutin/élection⁶³⁰,

⁶²⁷ Bernard LE CLÈRE et Vincent WRIGHT avaient pourtant initié un premier déplacement du regard vers les pratiques sociales du corps. Leur ouvrage sur Les préfets du Second Empire

⁶²⁸ Pierre BIRNBAUM sur les juifs d'État⁴⁰

⁶²⁹ Éric PHÉLIPPEAU Laurent QUÉRO et Christophe VOILLIOT ont prolongé cette approche à la monarchie de Juillet 44. À partir d'une étude de cas – le rapport du préfet de la Côte-d'Or, Achille CHAPER, sur les élections législatives de 1839 dans l'arrondissement de Beaune

⁶³⁰ [MARTY T.], « Des rythmes électoraux aux règles électorales. L'expertise préfectorale des modes de scrutin entre élection et réélection (1889-1919) », Pôle Sud, n° 25, « Les temporalités du politique », 2006, p. 9-23. Ses analyses ont été

les préfets sont ainsi conviés à inventer une "quasi-science" de la réélection capable de projeter dans le temps les régularités électorales passées.»

L'analyse des pratiques bureaucratiques, l'observation de « *l'administration en actes* »⁶³¹, s'est appliquée à examiner la matérialité administrative routinière des représentants de l'État, c'est à dire les activités concrètes, depuis la production ou l'application de circulaires à l'inspection d'un établissement, en passant par la compulsions de dossiers ou la réception d'usagers au guichet, qui font advenir telle ou telle "politique" de l'État.

Cette approche s'est emparée des sujets tels :

- le rapport administratif,
- l'observation et la surveillance de l'«opinion publique»,
- les rapports d'information,
- l'exercice de la tutelle,
- la gestion des querelles de village.

Avec une exploration organisée avec les questions suivantes :

- quels rapports le préfet entretient-il avec le droit ?
- quelles sont ses marges de manœuvre ?
- quels sont les effets du droit sur ses pratiques administratives ?
- quels sont les usages politiques du droit ?
- dans quelle mesure les préfets se sont-ils «servis» du magistère du droit pour renforcer leur «régime de juridiction» ?
-

prolongées dans sa thèse et dans l'ouvrage qui en est issu. Cf. Une histoire sociale de la réforme électorale sous la Troisième République. Mobilisations politiques et expertise électorale : la question de la représentation proportionnelle, Paris, LGDJ, coll. « Fondation Varenne », 2011, notamment la partie III [« L'expertise préfectorale de la réforme électorale (1907-1927) », p. 317-360 et p. 416-429.

⁶³¹ Présentation de la journée d'études « L'observation historique du travail administratif. L'État et les étrangers au 20^e siècle » organisée par le Groupe Histoire/Science politique (GRHISPO) de l'AFSP, 7 septembre 2007. Consultable sur le site de l'AFSP [rubrique Activité/GRHISPO].

VII.2.2. L'observation et la surveillance de l'«opinion publique»

Les recherches⁶³² sur l'observation et la surveillance de l'«opinion publique» ont montré que les administrateurs ne mobilisent pas de «*techniques*» ou de «*procédures*» spécifiques. Ils usent plus simplement des prérogatives administratives et institutionnelles que leur offre la fonction (rapports des sous-préfets, commissaires de police, sessions des conseils généraux et d'arrondissement, ouverture des collèges électoraux, tournées administratives, conseil de révision, sociabilité mondaine...) pour nourrir leurs «comptes politiques».

L'analyse de ces rapports met en lumière les formes que prennent ces écrits et dévoilent les méthodes et les «*secrets*» de fabrication et ainsi les formes proprement bureaucratiques du métier préfectoral⁶³³.

Les contenus permettent d'établir une observation de l'action des préfets sur des sujets tels que les effets de la tutelle sur l'intériorisation de normes de gouvernement et plus largement sur l'institutionnalisation du corps. Ces observations mettent en évidence :

- une diversité dans l'expression des relations des préfets aux élus ;
- les différents itinéraires du préfet dans sa gestion des «*petites patries municipales*» ;
- la pluralité de répertoires d'action du préfet pour exercer sa tutelle sur l'institution municipale dans le domaine politique (convocation au dialogue ou mesures conservatoires de maintien de l'ordre), et administratif (enquêtes administratives et juridiques) ;
- l'hétérogénéité des ajustements techniques et bureaucratiques mobilisés par

⁶³² [P. KARILA-COHEN], « L'État des esprits. L'administration et l'observation de l'opinion départementale en France sous la monarchie constitutionnelle (1814-1848) ». Thèse de doctorat d'histoire, Université Paris 1, 2003, p. 377-478 notamment et l'ouvrage qui en est issu, L'État des esprits. L'invention de l'enquête politique en France (1814-1848), op. cit.

⁶³³ Travaux menés par Tal BRUTTMANN sur « les rapports d'information des préfets à Vichy » dans le cadre du projet piloté par l'Institut d'histoire du temps présent et l'Institut historique allemand de Paris, et sur la mise en administration de la législation antisémite sous Vichy.

les administrateurs pour assurer leur mission essentielle de «*passeurs du droit*» ;

- les mises en scène du travail et du corps préfectoral, lors des apparitions publiques et rituelles (comices agricoles, tournées de révision et d'arrondissements, inaugurations officielles...);
- le rôle, dans la conduite des actions préfectorales et de l'institutionnalisation du corps, de la capacité à la gestion des conflits avec les élus.

VII.2.3. Les processus de professionnalisation et les logiques de carrière.

Là, il s'agit de s'interroger sur ce qui constitue le métier préfectoral en s'efforçant de saisir l'institution dans toute son « épaisseur » d'une façon qui tente de s'inspirer d'une « *description en profondeur* » à la manière de C. GEERTZ avec le questionnement suivant :

- que recouvre le métier de représentant de l'État ?
- quels sont les schèmes mentaux et comportementaux du métier ?
- quels sont les « systèmes solidaires de croyances et de pratiques » ?
- quelles sont les « *manières de voir, de penser, de dire et de faire* » qui sont à l'œuvre chez ceux qui endossent le rôle avec succès ?

Les travaux mettent en évidence comment le corps préfectoral s'est construit dans son rapport au politique mais aussi par la création de sa propre culture professionnelle de corps :

- par son travail d'interprétation des textes législatifs ⁶³⁴ ;
- dans l'expression de son rôle complexe d'arbitre dans le dialogue constant qu'il a avec les élus, les industriels, les plaignants ou les « experts » dans la mise en œuvre des législations qui se développent au XIXe siècle ⁶³⁵ ;
- par une forme de socialisation fondée sur l'intériorisation et l'acquisition de rites de disposition et des logiques de carrière alliant certaines formes de patronage politique mais aussi sur une logique d'intériorisation de normes professionnelles ⁶³⁶ ;
- à partir des concepts d'équipe, de rôle, de scène et de coulisse et plus

⁶³⁴ [TANGUY G.]. « Administrer "autrement" le département. "Les préfets en tournées" (1880-1940). Entre folklore républicain, rituel bureaucratique et pratiques informelles » « Les préfets et l'application de la loi. Des interprètes exigeants ? L'exemple de la législation du 13 juillet 1906 sur le repos hebdomadaire obligatoire », *Droit et Société*, n° 86, 2014, p. 77-95.

⁶³⁵ [MASSARD-GUILBAUD G.] « Histoire de la pollution industrielle ». France, 1789-1914, Paris, Éditions de l'EHESS, 2010.

⁶³⁶ [Le BIHAN J.], *Fonctionnaires intermédiaires au XIXe siècle. L'exemple de trois corps en Ille-et-Vilaine (« gradés » de préfecture, percepteurs et conducteurs des Ponts et Chaussées)*, Thèse de doctorat d'histoire, Université Rennes 2, 2005, reprise en partie sous le titre, *Au service de l'État. Les fonctionnaires intermédiaires au XIXe siècle*, Rennes, PUR, coll. « Histoire », 2008.

largement la place et le rôle du travail de l'équipe de représentation et notamment la place des conjoints dans l'univers de la préfectorale.

L'approche centrée sur le métier souligne aussi :

- les incidences des reconfigurations structurelles du paysage administratif (régionalisation, décentralisation, union européenne...) sur les pratiques ;
- les conséquences de l'abandon de la tutelle et du contrôle a priori ;
- les conséquences de l'approfondissement de la décentralisation et des évolutions profondes du paysage territorial (intercommunalité notamment) sur les pratiques de corps ;
- les effets de la réglementation européenne et du droit communautaire sur l'exercice du métier ;
- l'impact sur les pratiques de gouvernance des outils du New Public Management (NPM) notamment des indicateurs de performance sur la gestion des préfets ;
- le thème des compétences du préfet : les pratiques en mode projet, les critères d'évaluation des administrateurs en poste, les effets des procédures de notation administrative sur la pratique du métier.

VII.2.4. La représentation de l'Etat

Lorsque l'on s'interroge sur les fonctions de représentation du préfet, il apparaît, à l'évidence, que même si les lois de décentralisation ont beaucoup modifié les attributions du corps préfectoral et peut être d'une certaine façon diminué ses compétences et son pouvoir dans le département, la représentation de l'Etat par le préfet n'a jamais été remise en cause en France.

Les fonctions de représentation de l'Etat constituent une part importante de l'activité du corps préfectoral. Dans l'imagerie courante, ces fonctions sont souvent limitées aux activités perçues comme superficielles, tels que les déplacements officiels pour des visites ou inaugurations, les réceptions et les rituels républicains comme les dépôts de gerbe. Elles peuvent être considérées comme superfétatoires au regard des moyens qu'elles mobilisent pour la préparation et le suivi des visites ministérielles, et la maintenance d'une résidence pour les réceptions, sans compter le temps nécessaire à la rédaction des discours.

Dans une approche sociocritique littéraire et historique, X. Bourdonnet présente cette notion de représentation d'une manière un peu plus complexe. A l'instar de Stendhal, il envisage « *la représentation, dans son sens politique, comme une structure essentielle, conceptuelle de la modernité* »⁶³⁷.

En s'interrogeant sur la problématique de la représentation préfectorale à partir du roman « *Lucien Leuwen* » de STENDHAL (1834), à travers un épisode situé en période d'élections, il analyse trois personnages de préfet. Les angles d'observation sont le statut de représentant du pouvoir, la théâtralisation de la représentation et le lien qu'ils entretiennent avec la pratique de la députation politique. Pour ce faire, il utilise les trois niveaux d'analyse que R. CHARTIER propose dans sa définition de la représentation ce qui est éclairant sur le plan des pratiques de cette activité :

- un niveau cognitif, au travers de schèmes d'appréciation du contexte et des

⁶³⁷ [BOURDENET X.], « Représentation du politique, politique de la représentation : les préfets de Lucien Leuwen ». In: Romantisme, 2000, n°110. De la représentation, histoire et littérature. pp. 13-26; doi : 10.3406/roman.2000.950 ; http://www.persee.fr/doc/roman_0048-8593_2000_num_30_110_950

acteurs en situation ;

- théâtral, par la production d'un travail de mise en scène dans la perspective d'un agencement des identités sociales favorables à la réussite attendue de son engagement. Il s'agit des « *formes d'exhibition et de stylisation de l'identité que (les préfets) entendent voir reconnue* », ce qui permet d'envisager comment ils ont à « signifier symboliquement un statut, un rang, un pouvoir » ;
- et politique, par l'instauration de représentants qui peuvent être des individus particuliers, des institutions ou des instances abstraites.

Il en dégage de ce qui est décrit du jeu de scène des préfets, ou de ce qui leur est fait dire dans leurs échanges, ou encore des commentaires qui en sont faits par les autres acteurs du roman, qu'à cette époque « *la réactualisation du théâtral ne se comprend plus que comme dévaluation et où s'anticipe un devenir démocratique fondé sur une médiatisation de plus en plus forte.* ». Il en conclut que « *la représentation, dans son sens politique, est une structure essentielle, conceptuelle, de la modernité* », et en prolongeant le raisonnement au sens du concept de la communication organisationnelle, participe à la constitution de l'organisation sociale et nationale du moment, ce qui représente un enjeu fort pour le préfet.

Y. SINTOMER⁶³⁸, professeur de science politique, chercheur en sociologie, s'intéresse à la représentation politique, en citant en introduction la pensée que propose P. BOURDIEU⁶³⁹ sur ce thème :

« C'est parce que le représentant existe, parce qu'il représente (action symbolique), que le groupe représenté, symbolisé, existe et qu'il fait exister en retour son représentant comme représentant d'un groupe ».

Il ne travaille pas directement sur la représentation préfectorale puisqu'il

⁶³⁸ [SINTOMER Y.], « Les sens de la représentation politique : usages et mésusages d'une notion », *Raisons politiques*, 2013/2 (N° 50), p. 13-34. DOI : 10.3917/rai.050.0013. URL : <https://www.cairn.info/revue-raisons-politiques-2013-2-page-13.htm>

⁶³⁹ [BOURDIEU P.], « La délégation et le fétichisme politique », in Pierre Bourdieu, *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Fayard, 2001, p. 260.

s'intéresse au personnage détenteur d'un mandat électoral, mais sa démarche d'abstraction peut être éclairante toutefois. Elle se construit à partir des usages du terme repérés par les historiens et les sociologues dans leur observation, avec une grille d'analyse établie sur « *deux ensembles de significations* » qui pour lui sont « *liés à l'activité de représentation, l'un portant sur la représentation symbolique, l'autre sur la représentation juridico-politique* ».

Il établit différentes logiques de la représentation, selon des dichotomies internes identifiées dans les termes de la représentation symbolique et ceux de la représentation politico-juridique. Il met ainsi en évidence des idéaux-types qui présentent plusieurs vertus pour la compréhension de ce que signifie le mandat de représenter et des enseignements :

- la légitimité d'un personnage dépend très largement de la façon dont il incarne le groupe qu'il est censé représenter, de la manière dont il participe à la construction symbolique de ce groupe et dont il exhibe sa propre personne, ou encore de la manière avec laquelle il ressemble ou se distingue des attendues de sa fonction ;
- la représentation (mandat lié aux élections dans le cas des travaux de Y. SINTOMER) tend à perdre une partie de la centralité qu'elle avait pu gagner durant deux ou trois siècles, tandis que d'autres formes de représentation sont en train d'émerger ;
- l'approche cognitive impose à renoncer à penser que les seuls idéaux pourraient constituer l'essence de la représentation.

Il est intéressant de se rendre compte que la définition de la représentation préfectorale présentée par les auteurs en sciences sociales puisse rencontrer celle proposée par un représentant éminent du corps de hauts fonctionnaires invité à se prononcer sur ce sujet devant ses pairs⁶⁴⁰.

⁶⁴⁰ Intervention de M. le préfet Denis ROBIN, secrétaire général du ministère de l'intérieur. Vendredi 24 novembre 2017. Journée d'études et de réflexion des préfets. Centre des Hautes Etudes du Ministère de l'intérieur. Sous les hospices de M. l'ambassadeur d'Italie en France.

Les modalités de la représentation symbolique et de la représentation juridico-politique du préfet, sont citées comme des formes d'expression de la représentation préfectorale de manière explicite dans son discours. Elles se distinguent cependant par les précisions apportées relevant du ressenti, du vécu. Il souligne, en effet dans ses propos la dimension cognitive de cette activité de représentation préfectorale.

Dans son discours, il invite chaque préfet à se poser la question première qui est « *Quel Etat dois-je représenter ?* », c'est-à-dire être en situation permanente de rechercher à détecter, et à analyser les signaux faibles d'évolution pour incarner « l'Etat tel qu'il est et non pas tel qu'on se l'imagine ». Cette construction se réalise par la lecture des discours présidentiels, par une participation aux réunions des préfets, par tous moyens susceptibles de contribuer à l'information la plus complète et la plus fine possible pour se reconstruire une vision de l'Etat appropriée.

Cette « forme d'intelligence individuelle » propre à chaque préfet pour traduire ces signaux, amène la seconde question du praticien invité à conceptualiser sur le thème de la représentation du préfet. Il s'agit du degré de modularité de l'exercice de la représentation selon les individus qui l'incarnent. La problématique se pose sur deux axes, les limites de l'expression de la singularité des individus et le degré d'adaptation de la représentation au contexte. A l'évidence, chaque préfet représente le même Etat mais avec son tempérament et son identité propre. L'expression de la singularité individuelle est une donnée présentée comme essentielle dans l'équation, mais à limiter, à ajuster, notamment selon le territoire d'exercice de la fonction, « *vous (le) représentez l'Etat différemment selon que vous servez en Corse, en Bretagne, dans le Massif Central, ou dans le Nord ou dans l'Est de la France* ».

Ce travail d'intelligence situationnelle du préfet vise à saisir aussi et en permanence comment chaque signe émis de sa part est perçu et compris par les concitoyens, les élus, les chefs de service ou autres interlocuteurs. Cette capacité est présentée comme une compétence propre à l'institution préfectorale, il en va de même pour la capacité à garantir la permanence de la représentation.

Le troisième axe de réflexion porte sur les contraintes qu'oblige la représentation de l'Etat dans la vie publique comme dans la vie privée. La compréhension de cette contrainte est présentée comme essentielle pour l'exercice de la représentation de l'Etat. Elle interroge sur la problématique de « *l'exemplarité, la représentation de l'exemplarité* ». La société globalement « *accepte de moins en moins de notre part, le moindre écart, la moindre faute, la moindre des faiblesses. Mais en même temps cette question se forme, et se déforme à une rapidité incroyable, au gré de l'évolution de la société* ».

Ses propos portent également sur l'exercice de la représentation juridique du préfet. Sur ce point, l'autorité préfectorale est clairement définie, le préfet est le seul à pouvoir engager juridiquement l'Etat dans le département, et cette attribution est considérée comme consubstantielle à la représentation préfectorale.

L'activité symbolique, théâtrale, protocolaire selon les registres, fait l'objet d'un court développement, mais significatif puisqu'il porte sur la nécessité impérieuse d'un plus grande prise en compte par le corps préfectoral de la communication numérique dans sa représentation, constat que soulignait déjà X. BOURDENET dans son observation sur les pratiques des préfets du XIX^{ème} siècle par son annonce d'une évolution des modes de représentation due, à l'époque, à l'intervention des médias dans le bassin politique.

L'évolution du positionnement du préfet au sein de l'environnement médiatique est patente. Il y a encore 25 à 30 ans, le préfet ne communiquait pas, il laissait le maire ou l'élu, le politique, s'exprimer en conférence de presse. Aujourd'hui, la conférence de presse est devenue une « banalité, c'est même un peu ringard de faire des conférences de presse ». L'enjeu pour la génération des préfets actuels est de lever leur appréhension de la communication sur les réseaux sociaux, la même « appréhension que nos grands anciens avaient vis-à-vis du journaliste », il s'agit de s'adresser au plus grand nombre.

VII.2.5. Le préfet et son environnement

Au regard de la définition du préfet présentée dans cette étude, il est assez aisé d'établir qu'en termes d'interactions cette dernière offre une diversité d'activités et de nature très différente. Cependant, il serait incomplet d'essayer d'appréhender la fonction de préfet de la manière la plus complète possible sans la situer dans son environnement, sa circonscription administrative d'exercice de sa fonction, ou autrement dit encore, dans son bassin de vie.

Cette perspective de situer sur le plan spatial les fonctions de représentant de l'Etat au niveau du département se traduit, dans les travaux universitaires, par un examen de l'exercice de son autorité sur 2 axes, l'axe de la verticalité et celui de l'horizontalité.

Les travaux menés à l'initiative du Centre de sociologie des organisations (CSO) au cours des années 1960-1970 partent d'une approche systémique avec un modèle transactionnel du type « centre-périphérie ». L'institution est perçue dans son environnement immédiat, et le préfet présenté sans existence « *en dehors du système qui définit la liberté qui est la sienne et la rationalité qu'il peut utiliser dans son action*⁶⁴¹ ».

Cette approche amène à définir le préfet comme une entité abstraite qui agirait selon des modalités déterminées par la structure politico-administrative dans laquelle il se trouve, sans réelle capacité d'autonomie dans l'animation ou la régulation du jeu des acteurs locaux.

Dans la limitation d'une observation sur le périmètre du « périphérique », le préfet incarnerait « *l'un des pivots essentiels du réseau notabiliaire départemental (député-maire, président de conseil général, préfet, fonctionnaires territoriaux, notables...)*⁶⁴² », « *structure informelle du gouvernement départemental* », avec un pouvoir d'arbitrage variant selon les situations d'urbanisation, d'industrialisation ou

⁶⁴¹ [CROZIER M et FRIEDBERG E.], L'acteur et le système, Paris, Édition du Seuil, 1977, p. 9.

⁶⁴² [GRÉMION P.], (1976). " Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français ». Paris, Éditions du Seuil,.

encore de ruralité du département.

La transaction s'organiserait au sein de jeux de légitimation et de régulations croisées entre les deux institutions, le préfet souhaitant réussir dans sa carrière administrative grâce à une interaction favorable avec son ministre, le notable « *dans sa carrière politique face à ses administrés*⁶⁴³ ».

Cette position stratégique de clé de voûte du système local érigée dans les années 1980, a été largement perturbée par les processus successifs de décentralisation, bouleversement qualifié par certains de marginalisation du système local du préfet, véritable crise d'identité, transformée dans les années suivantes « *en un certain désenchantement.* »

Renaud EPSTEIN, constate, dans son analyse des rapports entre le centre et le périphérique, trois registres principaux de mutation qui ont conduit à la fin du couplage, entre maintien de l'ordre et recherche de l'intérêt général, sur lequel « l'institution préfectorale apparaissait comme l'un des derniers pôles de continuité et de stabilité ».

- l'autonomie croissante des collectivités locales et, corrélativement, des élus locaux,
- la nécessité de recourir aux financements croisés dans la conduite de projets,
- le changement de nature des questions traitées par l'État et ses services.

Dans ce contexte, l'ordre public n'est plus la condition de l'intérêt général, c'est la capacité à construire un « *intérêt général local* » qui conditionne le maintien de l'ordre public⁶⁴⁴.

La fonction préfectorale est donc passée, selon l'auteur, du registre de

⁶⁴³ [F. DUPUY, JC THOENIG], « L'administration en miettes ». Paris, Fayard, coll. « L'espace du politique », 1985, p. 52-53. Pierre GRÉMION avait également mis en évidence dans *Le pouvoir périphérique* ce jeu des intérêts croisés. Cf. notamment, p. 240-242 et p. 254-255.

⁶⁴⁴ [R. EPSTEIN], *Le préfet ajusteur. Entre intérêt général et ordre public, auprès le « pouvoir périphérique »*. Politiques publiques et territoires. Les cahiers de la décentralisation. Mars 2000.

l'arrangement vertical entre centre et périphérie à celui de l'ajustement horizontal, entre différents intérêts et intervenants locaux. R. EPSTEIN signifie par cette analyse que désormais le préfet doit veiller à l'absence de contradictions entre les actions respectives portées par les services déconcentrés de l'Etat d'une part, et entre ces actions respectives et celles des autres intervenants dont principalement les collectivités locales d'autre part mais pas exclusivement.

Son analyse souligne la complexité du rôle du préfet pour peser sur le contenu politique des ajustements locaux et y intégrer une position qui serait celle de l'Etat central. L'efficacité du représentant de l'Etat repose sur sa capacité intrinsèque d'énoncer le point de vue de l'Etat et de le faire partager auprès des collectivités locales dont les acteurs relèvent de la scène politique, mais aussi auprès des organisations locales, certaines relevant du giron de l'Etat, d'autres de motivations plus diverses et passionnées.

La nature du lien entre le préfet et ces partenaires locaux est multiple sur le plan de la légitimité horizontale, autorité hiérarchique, lien fonctionnel, présidence de commission départementale ou régionale, contrôle de la légalité, et explique en partie cette complexité.

Les travaux universitaires visant à situer le préfet dans ses rapports à son environnement dressent une analyse de la verticalité de ses relations situées « *entre le centre et le périphérique* », mais aussi dans ses rapports à l'environnement local. Le concept de gouvernance aide à appréhender la fonction comme inscrite au sein d'un processus de coordination « *multi niveaux et multipolaires* » illustrant « *l'émergence d'une nouvelle forme d'action de l'Etat dans les territoires* ⁶⁴⁵ ».

⁶⁴⁵ Gaudin (1998), cit. in [E. CHIA] et al. « Comment étudier (analyser) la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture ». Manuscrit auteur, publié dans "Colloque AISRE - ASRDLF 2010

VII.2.6. Le préfet et la gouvernance

Le terme de gouvernance questionne tant sur le plan épistémologique que dans sa réalité sociologique du point de vue théorique ou empirique. Pour certains, la certitude réside dans le fait que ce terme de gouvernance est l'expression sociopolitique d'une forme de modernité « *qui, au sens de Touraine (1992), réunit Raison et Sujet* », pendant politique de l'individuation, phénomène par lequel « *le retour du sujet emporte avec lui le retour du pouvoir à des échelles où le sujet peut prétendre à la maîtrise de la chose publique* ⁶⁴⁶ ».

A. SIERRA et N. LEWIS mettent en évidence un deuxième phénomène à cette consécration de l'individualisme, celui de la fragmentation, c'est-à-dire, la multiplication et le cloisonnement des sphères sociales d'appartenance (activités salariales, loisirs, famille, amis, pratiques religieuses, adhésion associative ou politique, lieu de résidence, lieu d'origine...), avec le choix pour tout individu, dans une culture de cloisonnement des sphères, de tenir un rôle multi-facettes en toute liberté.

Ce développement sur le thème de la gouvernance est une tentative de présentation de la réalité sociopolitique dans laquelle s'inscrit ce processus moderne d'organisation de la société, et au sein de laquelle s'inscrit la propre réalité du préfet, fondée sur l'intérêt général et l'égalité.

Le gouvernement et la gouvernance

Le « vivre ensemble ⁶⁴⁷ » nécessite dans toute société une forme d'organisation juridicisée ou non, et des choix dans les croyances, les mœurs, et les valeurs, ce qui induit une normativité. C'est l'ensemble des règles juridiques socialement édictées et sanctionnées qui s'imposent aux membres de la société, même si comme le souligne

⁶⁴⁶ [A. SIERRA, N. LEWIS]. « Gouvernance sur le territoire. un regard attentif à la configuration du pouvoir. », Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement. [En ligne], Hors série 6 | novembre 2009, mis en ligne le 14 décembre 2009, consulté le 13 octobre 2017. URL : <http://vertigo.revues.org/9328> ; DOI : 10.4000/vertigo.9328

⁶⁴⁷ Le « vivre ensemble » est un thème récurrent du débat politique en France oscillant entre une volonté politicienne de récupérer un électorat très à droite et nécessité, réelle, de parler de certaines « choses qui fâchent ». E. Martin. http://www.librefrique.org/Martin_vivre_ensemble_100311.

le philosophe Kant, en chaque Homme, il existe une inclination à entrer dans la société humaine, mais aussi une forte tendance à vouloir faire reconnaître sa singularité.

Au XX^{ème} siècle, la sociologie politique a distingué de nombreux types d'organisation sociale avec pour finalité le « bien vivre ensemble ». Les éléments distinctifs de ces organisations se traduisent dans la nature des relations qu'elles autorisent et les rites qu'elles instituent. L'Etat est l'une de ces organisations. Cette institution est devenue dominante au XV^{ème} siècle, mais à l'évidence, la distinction opérée des différentes possibilités d'organisation de la société, démontre que « l'Etat ne constitue pas l'horizon inéluctable de toute société humaine »⁶⁴⁸. La France a fait cependant ce choix après une Révolution.

Lorsqu'il y a un Etat, il se fonde sur une souveraineté, ce qui signifie une indépendance dans la relation entre Etats, pour exercer le droit sur une partie du globe terrestre et des fonctions étatiques, à l'exclusion de tout autre. Dans le droit international, il faut réunir trois critères cumulatifs pour être reconnu comme un Etat authentique au sein de la conférence internationale des pays :

- une population permanente, que cette population soit constituée d'une ou de plusieurs nations ;
- un territoire de souveraineté ;
- l'autorité d'un gouvernement.

Un Etat est donc une autorité, son pouvoir existe à travers un gouvernement, forme d'appareil qui lui apporte la capacité de conduire ses politiques internes et d'entrer en relation avec d'autres Etats.

Au fil des siècles, le mot gouvernance s'est ancré dans le lexique moderne, utilisé au XIII^{ème} siècle comme équivalent de gouvernement. Dans les années 1990, le mot anglais « *governance* » a été remis dans le registre lexical des économistes et

⁶⁴⁸ Histoire et droit des Etats. <http://www.cours-de-droit.net/histoire-et-droit-des-etats-a121606218>

politologues anglo-saxons et de certaines institutions internationales (ONU, Banque mondiale et FMI), pour désigner à nouveau l'art ou la manière de gouverner mais avec deux intentions supplémentaires :

- bien marquer la distinction avec le gouvernement en tant qu'institution ;
- promouvoir un nouveau mode de gestion des affaires publiques fondé sur la participation de la société civile à tous les niveaux (national, mais aussi local, régional et international).

Sur ces 30 dernières années, I. LACROIX et P.O. ST-ARNAUD⁶⁴⁹ identifient trois périodes dans cette évolution conceptuelle d'appréhender le pouvoir qui valident des changements profonds et une redéfinition du concept de gouvernance.

La première, les années 1970, caractérisées par le constat d'une «incapacité de l'appareil étatique à répondre aux demandes sociales toujours plus nombreuses», la seconde, les années 1980, impactées par les dérèglementations et la privatisation, verra mettre en œuvre des mesures de réduction des dépenses publiques avec un impact à la baisse sur les services offerts aux citoyens. La troisième, les années 1990, période de multiplication des phénomènes qui soumettent l'État à des contraintes supplémentaires, et qui le pousse encore à adapter son fonctionnement aux nouvelles réalités sociales et économiques.

Pour les auteurs, l'apparition du terme gouvernance serait donc le résultat d'un bouleversement dans les rapports entre le politique, l'économique et la société civile et reflète une interrogation sur les capacités étatiques et gouvernementales de réguler la société puisque ce terme ouvre à la négociation et à la coopération.

L'usage du terme gouvernance serait donc l'illustration d'un déplacement des légitimités de décisions et d'actions des acteurs étatiques vers la société civile. Dans ce sens, la gouvernance sert à désigner un type particulier de mode de gouvernement appliqué à un territoire déterminé, tangible ou construit, tel « un

⁶⁴⁹ [LACROIX I. et ST-ARNAUD P.O.]. « La gouvernance : tenter une définition ». Cahiers de recherche en politique appliquée. Vol. IV, Numéro 3, Automne 2012. Université de Sherbrooke.

espace social, territorial, institutionnel ou sectoriel ».

D'autres analyses sont proposées pour expliquer ce glissement de vocabulaire pour appréhender l'exercice de l'autorité dans la société. Depuis les années 1980, la France est inscrite dans un phénomène de désétatisation car l'espace des sources du droit ne coïncide plus avec l'espace étatique. Cette situation de dissociation de l'espace normatif et de l'Etat est expliquée par trois causes principales :

- l'internationalisation croissante des sources du droit qui dépendent de plus en plus d'espaces normatifs qui ne relève pas de l'Etat directement ;
- la décentralisation des sources du droit, mouvement particulièrement spectaculaire en France dû à sa tradition institutionnelle extrêmement centralisée. Avec un transfert de compétence renforçant l'autonomie locale, il existe désormais un pouvoir normatif pour les communes, les départements, et les régions.
- la privatisation des sources du droit ; cette privatisation est difficile à cerner, mais c'est une tendance qui existe. Sur le plan international des organismes spécialisés, les agences de notations, l'OCDE, par exemple, réalisent des expertises qu'il est possible d'associer à une nouvelle forme de normativité.

Les théories qui se rapprochent à la défense de l'Etat Providence vont essayer de valoriser le rôle de l'Etat. L'Etat doit avoir un rôle important dans toutes les sphères de la société. Pour les autres ayant plutôt une vision néolibérale de l'Etat, celui-ci doit être cantonné aux grandes missions régaliennes. C'est une vision a minima de l'Etat.

A ce concept de la gouvernance est étroitement associée l'idée de polycentrisme, ce qui apprend selon A. LETOURNEAU⁶⁵⁰ à penser l'organisation, Etat ou Entreprise, non plus avec un seul centre de décision mais avec plusieurs, et que tous ont leur importance. La gouvernance est devenue une notion de référence pour penser les transformations des formes de l'action publique, et les façons de

⁶⁵⁰ [LETOURNEAU A.]. « Les théories de la gouvernance : pluralité de discours et enjeux éthiques ». VERTIGO, La revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série n°6, 2009. <http://www.erudi.org/apropos/utilisation.html>

gouverner la société.

Cependant, pour observer ce phénomène, sur le plan scientifique ce concept pose problème, car il ne semble pas assez stabilisé. L'auteur présente une problématique sur le terme de la gouvernance d'ordre idéologique, et due au côté polysémique de celui-ci. Les enjeux sont forts, il s'agit de Pouvoir et d'Autorité.

Dans la sphère des technologies de l'information G. BLANC⁶⁵¹ identifie deux « *grandes factions belligérantes* » illustrant bien la controverse. La première composée d'un côté par les tenants des aspects légaux et de conformité (approche institutionnaliste), la gouvernance représentant essentiellement un moyen de mise en conformité de l'organisation aux diverses dispositions légales ». De l'autre les partisans de la performance (approche des logiques de pouvoir et de production d'effets dans un système), la gouvernance permettant d'aligner les objectifs et les résultats en fonction de la création de valeurs recherchée.

Même si sur le plan scientifique le bien fondé de concevoir la gouvernance comme un concept scientifique est fortement discuté⁶⁵², son concept permet, s'il est question de décision d'intérêts publics au niveau territorial, d'observer le processus avec cette pluralité d'acteurs et de groupes, avec l'acceptation que le pouvoir n'est plus la prérogative du seul État de droit. « C'est le pouvoir en réseau distribué comme l'est l'information » qui devient l'objet de l'observation.

Selon J. CROWLEY⁶⁵³, la gouvernance a contribué à renouveler l'analyse des formes territoriales du politique en France « pour des raisons aisément compréhensibles à la lumière des réformes décentralisatrices mises en œuvre à

⁶⁵¹ [BLANC G.]. « La grande question de la gouvernance ». 01/06/2007. <https://www.directioninformatique.com/la-grande-question-de-la-gouvernance/14176>

⁶⁵² [PAYE O.]. « La gouvernance : D'une notion polysémique à un concept politologique ». *Études internationales*, vol. 36, n° 1, 2005, p. 13-40.

L'article a pour objet d'examiner le bien-fondé des deux principales critiques qui sont généralement évoquées par ceux qui, dans la science politique d'expression française, refusent de faire de la gouvernance un concept scientifique, à savoir celle d'une notion irrémédiablement idéologique et excessivement polysémique.

⁶⁵³ [CROWLEY J.], « Usages de la gouvernance et de la gouvernementalité », *Critique internationale* 2003/4 (no 21), p. 52-61. DOI 10.3917/crii.021.0052.

partir de 1982 ». La gouvernance constitue une grille privilégiée pour la compréhension des logiques de pouvoir et de production d'effets dans un système tel que l'État⁶⁵⁴, en minimisant son rôle certes, car pouvant être perçu comme « un mode de coordination des activités humaines parmi d'autres, tout en étant le seul qui soit compatible avec la conception démocratique de la souveraineté comme affirmation à la fois de l'artificialité de la société et de l'existence historique d'un peuple conscient de lui-même. »

Selon l'auteur, le terme scientifique de gouvernance est utile car il offre l'avantage de la création d'un couple « gouvernement »/« gouvernance » et d'établir une polarité idéal-typique classique pour l'analyse des systèmes politiques considérés sous deux angles principaux :

- des hiérarchies de commandement (Herrschaft au sens de Max WEBER) ;
- des systèmes d'interaction et d'interdépendance polarisés par un pouvoir ou une puissance (Macht, également au sens wébérien) inégalement distribué.

Le lien avec la pensée de M. FOUCAULT apparaît évident

Le gouvernement et la gouvernementalité

M. Foucault a été l'un des premiers à s'intéresser aux pratiques de l'autorité dans une perspective de rationalisation de l'action politique. Il définit ainsi le concept de « gouvernementalité », formes d'exercice du pouvoir recourant à une série d'appareils spécifiques de gouvernement, et à un ensemble de systèmes de connaissances, le tout articulé par des dispositifs de sécurité et de police générale. Par la création de ce concept, il souligne une transformation des modes d'expression de l'autorité de l'Etat optant, par principe et plus volontiers, pour la mise en valeur des richesses de la population et du territoire que par la domination ou la force. Ceci illustre un changement majeur dans la conception de la puissance publique, « un

⁶⁵⁴ J. CROWLEY souligne dans la science politique anglophone contemporaine, un second usage du concept de la gouvernance celui de l'approche « institutionnaliste » des relations internationales, qui entend montrer que le système international d'États souverains n'est pas « anarchique », non seulement au sens large de « désordonné », mais aussi au sens plus strict de « dépourvu de régime stable d'autorité ». Mais c'est l'usage de ce concept dans l'analyse des logiques de pouvoir et de production d'effets dans un système qui a été le plus influent en langue française.

glissement de la domination autoritaire vers un contrôle, une régulation, de la population, grâce à des activités structurées de l'autorité politique ». Pour susciter la confiance de la population, le choix est de convaincre plutôt que de contraindre.

Il définit la gouvernementalité⁶⁵⁵ comme un processus au sein duquel l'Etat conduit les affaires publiques en s'appuyant sur :

- des formes de rationalité politique, c'est-à-dire, un appareillage spécifique de gouvernement, de systèmes de connaissances, de dispositifs de contrôle, de régulation ;
- des interactions avec les institutions sous son autorité dont la vocation est de conduire « les procédures, les analyses, les réflexions, les calculs et les tactiques » qui lui permettent de construire un savoir économique politique afin d'exercer une autorité sur les groupes sociaux constituant la population locale.

Il associe étroitement gouvernementalité et gouvernement au lieu de les opposer, « moins soucieux de déployer une polarité idéal-typique que de disqualifier radicalement l'un des pôles ». Pour M. Foucault, ces deux termes forment un couple polaire, et expriment à ce titre une double critique du juridisme comme conception du pouvoir, organisé autour d'un centre qui en est en même temps la source, et qui est porté par sa dynamique interne à s'étendre toujours».

Appréhender le terme «gouvernement» comme institution et comme processus permet de mettre en scène un double déplacement :

- celui de l'État vers le gouvernement, « comme point de fixation d'une analyse politique du pouvoir », ce qui permet de le distinguer des institutions « qui prétendent en tirer leur légitimité ». L'État est pour FOUCAULT le pendant institutionnel et imaginaire de la théorie du contrat social, qui se propose de ramener à un point sans origine et sans extension un pouvoir pensé comme

⁶⁵⁵ In, [LABORIER P.] « La gouvernementalité ». Jean-François BERT, Jérôme LAMY, Michel FOUCAULT. Un héritage critique, Editions du CNRS, pp.169-181, 2014

irradiation.

- celui du regard sur les processus constitutifs du politique qui est en jeu. À l'édition unilatérale de normes obligatoires, se substitue, comme objet de l'analyse politique, le gouvernement comme processus. Loin d'être universel et général, il est nécessairement local et particulier, il émerge comme tension entre des forces en interaction sans jamais être en équilibre, « son éventuel caractère obligatoire n'est qu'accidentel ».

Le rapprochement entre la gouvernementalité et la gouvernance comme pilotage est ainsi évident.

La gouvernance territoriale et ses protagonistes

Le terme de gouvernance est contemporain, et cette substitution au terme de gouvernement, ou cette préférence pour l'expression gouvernance, peut s'expliquer par un déplacement des légitimités de la décision publique des acteurs étatiques vers la société civile.

André TORRE⁶⁵⁶ analyse cette évolution de lexique appliquée à la notion de territoire. S'il est en effet préféré de manière commune l'utilisation de l'expression gouvernance territoriale plutôt que celle de gouvernement territorial, il explique cette situation avec 3 arguments prépondérants, à son sens :

- la complexité croissante des parties prenantes au niveau local croisant les pouvoirs public mais aussi les producteurs de services ou de biens industriels, les nouveaux résidents, voire les touristes ;
- l'implication de plus en plus forte des populations, qui désirent participer aux processus de décision et jouer un rôle dans les évolutions de la démocratie locale, par l'intermédiaire de groupes de pression ou d'action (associations, lobbies).
- la multiplication des échelons territoriaux (commune, département, région, Etat et Europe).

⁶⁵⁶ [TORRE A.], (2011). « Les processus de gouvernance territoriale. L'apport des proximités. » . POUR. Juin, N° 209-210.

Dans ce contexte, la gouvernance territoriale peut se définir comme l'agencement des relations de proximité, les transactions humaines, dont l'objectif est de favoriser la mise en œuvre des projets de développement territorial. Cette gouvernance vise à organiser la coordination des parties prenantes, de favoriser l'implication plutôt que le retrait et d'éviter les conflits contreproductifs avec une volonté de concertation et de collégialité dans la décision.

A l'échelon local, les communes restent le premier échelon du système étatique, mais le nombre d'instances décisionnaires intervenant dans la déclinaison des politiques publiques a fortement évolué à la hausse. Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), Pays, complètent le panorama de l'action publique aujourd'hui. *« Dans le même temps, les pouvoirs publics multiplient les structures de gouvernance des activités au niveau local. Il en résulte la mosaïque complexe de la gouvernance des territoires, de ses acteurs et de ses niveaux multiples »*. L'auteur présente une organisation qui parcellise à travers la multiplicité des décideurs la réalité, et crée de nouveaux besoins de coordination. Il en conclut que vouloir appréhender les processus de gouvernance *« ne peut se réduire »*, à l'observation du *« seul exercice du pouvoir local par les services déconcentrés de l'Etat, pas plus qu'aux actions entreprises par les collectivités locales ou territoriales »*, car *« ils impliquent à la fois la participation des populations à ce mécanisme de décision, par l'intermédiaire de différents groupes ou représentants, ainsi qu'une imbrication des niveaux de décision, du local vers le global »*.

Pour l'approche des différents acteurs de la gouvernance sur un territoire, A. TORRE précise l'intérêt de prendre en compte les conditions particulières avec lesquelles s'établissent les relations entre eux. Ils sont tenus par des relations de proximité géographique, la faible distance les uns des autres, leur permet de se concerter et travailler ensemble avec de faibles durées d'accès entre leurs lieux de travail et de vie. *« Ils sont ainsi liés par ce que l'on a coutume d'appeler des relations de « Proximité Organisée », qui sont dues au fait qu'ils appartiennent aux mêmes réseaux (logique d'appartenance) ou qu'ils partagent des valeurs et des objectifs communs (logique de similitude).*

Ces acteurs de la gouvernance comprennent évidemment les pouvoirs publics (services déconcentrés de l'Etat ou des Pouvoirs publics locaux), et d'autres entités plus ou moins organisées, de nature privée ou semi-publique, parties prenantes dans

les projets au niveau du bassin de vie. « *Les acteurs agissent de concert, en complément ou en opposition avec les Pouvoirs Publics, avec pour ambition de compléter, de corriger ou d'inspirer leur action (BEURET, CADORET⁶⁵⁷). Ils se manifestent en particulier entre deux élections, avec l'idée que la délégation de pouvoir accordée aux élus ne peut suffire à doter ces derniers ou l'Etat d'une compétence universelle et d'une capacité à répondre à toutes les questions ni à aborder de manière informée de nouveaux sujets* ».

D'autres groupes d'acteurs « *qui portent et structurent les relations locales* », avec des niveaux variables de représentativité interviennent dans le processus. Sont citées les coopératives et regroupements de producteurs de l'agriculture, qui forment des systèmes de lobbies historiques et implantés. Peuvent aussi intervenir les réseaux d'innovation et de transfert de technologies, les Pôles de compétitivité, les Pôles d'Excellence Rural ou les Organismes de Défense et de Gestion des AOC ou les syndicats de gestion des Bassins versants.

Les associations, « *irruption des citoyens dans les processus de décision et la part croissante qu'ils prétendent prendre au niveau local* », complètent la typologie des acteurs souhaitant intervenir ou intervenant dans le processus de gouvernance tant pour participer au projet que pour le contester. A. TORRE souligne les effets positifs de l'engagement des associations de protection de la nature, avec pour certaines une extension potentielle de leur action au niveau national, et au-delà, et ceux de l'engagement des associations de riverains ou de voisinage, qui interviennent souvent à un niveau micro-local. Longtemps tournées vers la contestation de la décision publique, il cite LASCOUMES⁶⁵⁸ qui les présentent aujourd'hui comme des parties prenantes de la discussion publique, particulièrement de l'élaboration concertée de normes au niveau local ainsi que de la construction et de la mise en place de protocoles de négociation.

Destinée à faciliter la prise et l'adoption des décisions publiques selon L.

⁶⁵⁷ [BEURET J.E. et CADORET A.], (2010). « Gérer ensemble les Territoires », Editions Charles Léopold Mayer, Paris,.

⁶⁵⁸ [LASCOUMES P.], (1994). « L'éco-pouvoir » La Découverte, Paris..

MERMET et B.-DARQUÉ⁶⁵⁹, la gouvernance se traduit par un « *arsenal participatif et informatif* » conséquent dont l'illustration succincte a été présentée dans le paragraphe précédent.

Cette situation provoque un alourdissement considérable des procédures et des mouvements d'opposition aux projets publics, en particulier en matière d'aménagements lourds du territoire : infrastructures de transport (routes, autoroutes, lignes de train à grande vitesse...), d'énergie (centrales électriques ou nucléaires, éoliennes...) et de déchets (installations de traitement de déchets ultimes, décharges...).

Au niveau local, dans le quotidien, la résistance et les oppositions aux décisions qui laissent insatisfait s'expriment aujourd'hui par des conflits d'usage de l'espace et se manifestent par la multiplication du recours aux tribunaux, aux manifestations (DARLY & TORRE, 2010), et au jeu médiatique.

Certaines innovations locales, qu'elles soient de nature technique ou organisationnelle, provoquent une résistance qui peut potentiellement générer des conflits. Les changements majeurs qui impliquent une reconfiguration des usages de l'espace (installation d'infrastructures de transport ou de déchets, nouveaux plans locaux d'urbanisme, zonages territoriaux ou environnementaux) génèrent des conflits dont l'étendue spatiale et sociale peut prendre beaucoup d'ampleur et sur de longues années⁶⁶⁰.

Les conflits constituent de plus en plus une manière d'entrer dans la discussion à propos du développement territorial, et d'infléchir les décisions en prenant part au processus en cours. Ils portent, soit sur les décisions en matière d'aménagement, « *négociation arbitrée* », soit sur la composition et la représentativité des instances en charge de la décision, « *négociation arbitrale* ». Le conflit devient partie prenante du processus de délibération, en permettant une forme de démocratie locale, et la

⁶⁵⁹ [MERMET L. et DARQUÉ B.-et (DIR. M.).« Environnement : décider autrement ». Nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation ». L'Harmattan. 378 p. 009. Cf. cit. page 136.

⁶⁶⁰ Phénomène des ZAD (Zone à Défendre), avec l'exemple de l'implantation de l'aéroport de Nantes, dans lequel se mêlent les revendications des opposants à l'aménagement de l'espace, et des militants alternatifs dans la gestion de la propriété.

possibilité d'une réintégration de parties prenantes oubliées ou lésées.

C'est bien la « *Proximité Géographique* » subie qui est à l'origine d'une partie de « la conflictualité », en particulier dans les zones de rareté de l'espace ou d'usages multiples. L'auteur interprète cette situation comme une étape qui contribue « à tracer les voies des processus de gouvernance territoriale ».

Les opposants aux projets non désirés se réunissent et se regroupent à partir de leurs ressemblances en matière de ressenti vis-à-vis de l'environnement ou du voisinage, ainsi que sur la base de leurs appartenances sociales, amicales ou de communauté de pensée. Ce sont des « réseaux de voisinage » qui se créent, avec la même capacité de mobilisation des potentiels offerts par la « Proximité Organisée », mais mise au service d'une activité de contestation.

Elle peut s'installer ou évoluer, toutefois TORRE & TRAVERSAC, 2011 précise que la gouvernance des territoires ne peut pas se limiter à une vision idyllique des relations économiques et sociales, aux formes de coopération et de constructions communes.

Il s'agit également d'une interaction entre des forces poussant à la coopération et d'autres au conflit. Les processus de développement territorial et leur déroulement dans le temps sont faits de phases de négociations, de collaboration ou d'apaisement, mais également de périodes beaucoup plus animées, ou conflictuelles, au cours desquelles certains groupes ou catégories d'acteurs s'opposent, parfois avec violence, pour définir les marches à suivre et les options à retenir. Le processus de gouvernance des territoires présente ainsi deux faces complémentaires, dont l'importance réciproque varie selon les périodes et les situations. Il se nourrit de ces tendances opposées, dont la synthèse conduit à la définition de pistes de développement territorial.

Les outils et mécanismes de la gouvernance

Dans l'observation de la gouvernance du territoire, les acteurs constituent les principales données du processus de gestion à saisir. Ces derniers se confrontent à des dispositifs légaux et juridiques sur plusieurs registres (communautaires, nationaux et à leurs déclinaisons réglementaires) et aussi à des instruments financiers sur les mêmes périmètres (aides et transferts nationaux ou

« *La gouvernance devient aujourd'hui multi-niveaux (BACHE & FLINDERS,*

2004), avec les politiques publiques nationales ou décentralisées au niveau des Régions européennes : politiques économiques de développement, de services, d'agriculture ou d'énergie ; politiques sociales concernant le travail, le logement, la santé, l'éducation ; politiques d'aménagement du territoire, souvent liées aux questions d'infrastructures et aux dimensions foncières, si sensibles aujourd'hui.⁶⁶¹ »

A TORRE souligne également que le concept de gouvernance intègre dans sa définition, l'initiative prise à un niveau plus local.

Cette initiative locale se traduit au travers d'instruments concrets d'aménagement de l'espace. Il cite les Plans locaux d'urbanisme et les Schémas de cohérence territoriale, les schémas de planification menés au niveau régional et les différents types de zonages issus de l'action publique.

Elle se concrétise aussi par la création de structures de gouvernance des activités visant à favoriser la constitution de regroupement d'acteurs ou de producteurs locaux, à la recherche de solidarités nouvelles, de « Proximités Organisées » à partir d'un bassin de vie.

L'auteur en citant (BLATRIX et al., 2007, MERMET & BERLAN-DARQUE, 2009), montre qu'un « *relatif consensus s'établit pour admettre que la mise en œuvre de différentes formes de participation des acteurs privés ou semi-publics aux débats ou à la décision publique permet d'avancer vers des processus de gouvernance territoriale plus harmonieux et démocratiques* ». Même s'ils donnent encore lieu à des débats et à controverses quant à leurs utilités respectives.

En suivant BEURET (2006), il distingue différents types d'opérations mobilisables qui contribuent à des niveaux divers aux processus de gouvernance des territoires, rendus potentiellement possibles car reposant sur une trame de « Proximités Organisées » :

- la communication vise à faire passer un message et obtenir l'adhésion du public à une proposition. Les démarches participatives sont utiles pour convaincre

⁶⁶¹ [TORRE A.], (2011.), « Les processus de gouvernance territoriale. L'apport des proximités. » . POUR. Juin, N° 209-210.

qu'il y a intérêt à participer, plutôt qu'avoir recours au rapport de force. L'information visera à transmettre des données qui permettront aux individus ou groupes cibles visés de se construire une opinion et de participer au débat ;

- la consultation vise à collecter les avis des acteurs, sans apporter de garanties quant à la prise en compte des avis exprimés ;
- le dialogue vise à permettre des rapprochements entre les parties prenantes et la construction de langages et références communes ;
- la concertation vise la construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue d'agir ou de décider ensemble ;
- la négociation vise à l'obtention d'une décision acceptée par l'ensemble des parties prenantes.

Le préfet comme l'un des acteurs de la gouvernance locale

Le préfet a été présenté à travers ses cinq missions régaliennes principales qui sont l'ordre et de protection des personnes et des biens, la garantie de l'identité, des libertés publiques, de la vie démocratique et républicaine, du respect du droit par les collectivités locales, la gestion et la répartition des dotations et subventions de l'État à l'échelon local, l'administration du territoire avec un développement respectueux de l'environnement. La mise en exergue de la fluctuation de son autorité au gré de l'agencement de la décentralisation et de la Réforme de l'Etat, et de ses priorités selon l'actualité (Etat d'urgence, attentes gouvernementales et présidentielles), souligne le contexte de mise en œuvre de ses activités. Dans ce contexte, il est assez aisé d'établir qu'en termes d'interactions la fonction de préfet offre une diversité de situations large et de nature très différente.

Les transactions peuvent s'établir dans le cadre d'une attente gouvernementale, d'un cadre juridique, d'une relation hiérarchique, institutionnelle, ou protocolaire, les activités peuvent être de décision, de coordination, de pilotage, de contrôle ou encore de conseil, dans un situation de routine ou de crise.

Quant à ses interlocuteurs, leur nombre et statuts différents complexifient encore la palette des situations possibles d'engagement du préfet dans la conduite des affaires publiques : exécution des orientations gouvernementales, autorité hiérarchique sur des fonctionnaires d'Etat placés à proximité géographique ou pas, plus ou moins directement reliés à la tutelle de leur administration régionale ou

centrale, élus, chefs d'entreprises, responsables des chambres consulaires ou d'établissement public, d'organisation non gouvernementales et associatives.

Cette description inscrit bien le préfet dans le concert de la gouvernance locale, et laisse à penser que la production scientifique sur cette question de la gouvernance des organisations est intéressante pour situer le préfet tant sur le registre de la légitimité que de l'efficacité organisationnelle dans la conduite de l'action publique déconcentrée.

Quand il s'agit de gouvernance, la question soulevée relève d'une activité de « régulation effective des rapports sociaux ⁶⁶² », ce qui relève bien des attributions du préfet.

Cependant, si dans le domaine de la dynamique locale, la gouvernance vise à organiser de manière délibérée l'évolution du milieu, du bassin de vie, il semble qu'il a pu être démontré que le préfet en tant qu'acteur de la gouvernance délibérée trouve la performance lorsqu'il est en mesure aussi d'influencer, de maximiser son emprise sur, la « gouvernance immanente de la mouvance territoriale, ..., à travers divers registres d'action ⁶⁶³ ».

Il s'agit alors de bien cerner l'objet en jeu dans l'activité de gouvernance et sur quoi l'action délibérée peut avoir une efficacité sur la gouvernance immanente de la dynamique de développement de l'objet. C'est de cette manière, en tant qu'objet, qu'est abordée dans le chapitre suivant, la transition numérique des organisations et des échanges, façonnant les conditions d'exercice de la fonction préfectorale dans ce début du XXI^{ème} siècle.

⁶⁶² [MOREAULT F.] (2004). « Penser la démocratie dans un contexte mondialisé : la gouvernance à l'épreuve du politique ». Conférences de la chaire MCD. En ligne. <http://www.chaire.mcd.ca>.

⁶⁶³ [DIVAY G., BELLEY S.]. « La gouvernance locale à l'épreuve de la mouvance territoriale : à propos de la gouvernance locale. ». Revue Gouvernance, 9 (1). Doi : 10.7202/1038891ar.

VII.3. La transition numérique comme contexte

La notion de contexte est forte de sens, c'est un environnement qui conditionne la capacité d'agir en offrant des situations possibles pour l'action avec un cadrage intentionnel de l'actant limité⁶⁶⁴. Appréhender la transition numérique comme le nouveau contexte dans lequel s'organise l'activité humaine, s'est accepter, a priori, qu'elle contraint son organisation individuelle et collective.

L'ambiance générale du discours sur l'avenir de la société porte non plus sur l'avènement prochain de ce bouleversement de civilisation, mais sur une réalité à assumer en urgence. Il s'inscrit dans la continuation du discours sur la nécessité de relever le défi de la compétitivité dans l'internationalisation des échanges dont le caractère inéluctable se discute de moins en moins, et la vision capitaliste des échanges s'imposent, « *le développement des technologies numériques dévore le Monde* ».

Apparue dans les années 1980, avec dans les années 90 la généralisation de l'ordinateur personnel et la naissance d'Internet, et affirmée par le phénomène des réseaux sociaux dès le milieu des années 2000, « *la révolution numérique est en marche* ⁶⁶⁵ ». Par les usages, elle transforme notre économie, redéfinit les espaces publics et privés, construit du lien social, elle est une promesse de croissance.

Dans le cadre de cette étude, il s'agit d'observer la possible genèse instrumentale opérée par les préfets de l'«OBJET NUMERIQUE » dans ce contexte présenté comme révolutionnaire.

Plutôt que de participer à la controverse portant sur la dimension révolutionnaire de la transition numérique, sujet intéressant mais dépassant les limites du champ d'études retenu, les traits majeurs du phénomène de mondialisation des échanges sont utilisés pour souligner ce qui fait de cette

⁶⁶⁴ Cf. Paragr. : Situation et contexte, p. 53.

⁶⁶⁵ Recherche google avec les mots clés « révolution numérique ». 2 790 000 résultats en 0,23 secondes. https://www.google.com/search?q=la+r%C3%A9volution+num%C3%A9rique+est+en+marche&client=firefox-b&ei=NHQSW5e5F4WNUZ_islAC&start=10&sa=N&biw=1536&bih=733.

instrumentation, si elle se révèle dans les pratiques du préfet, l'illustration de l'extension du phénomène de mondialisation par la technologie.

La globalisation, par l'ouverture économique internationale, a affecté particulièrement les Etats en réduisant leur possibilité de définir des stratégies nationales. La mondialisation perturbe l'ensemble de leurs fonctions et leur légitimité, mais pour certains, loin de l'anéantir elle en reformule le rôle (IV.4.1.).

L'offre de technologies numériques et de ses dispositifs est une rupture sociétale, elle renforce et multiplie les effets de bouleversement dus à la mondialisation sur le plan international, dans tous les périmètres de la société (IV.4.2) :

- les technologies numériques et ses dispositifs s'inscrivent dans une logique économique, et financière d'investissements gigantesques dans l'offre de systèmes sociotechniques⁶⁶⁶. C'est un marché en extension doté de logiques entrepreneuriales relevant de la prédation. Aujourd'hui, il semble aller de soi que ces dispositifs facilitent le travail de groupe, améliorent l'accomplissement de la tâche, permettent une meilleure combinaison des efforts individuels et des compétences collectives⁶⁶⁷. Ces technologies s'intègrent dans une vision de la modernité comme un moyen de préparer l'avenir, mais leur développement s'apparente à une certaine injonction, « *une autorité numérique* », s'exerce avec « *une réalité entrepreneuriale du pillage* », l'obsolescence vis-à-vis de leur usage annonce la disparition.
- pour les Etats la transformation est radicale. Les technologies numériques brouillent les cadres, et les évidences ne fonctionnent plus. Il est question de souveraineté. Le défi est de rendre possible la réussite de cette révolution

⁶⁶⁶ Le terme « dispositifs sociaux techniques » (« groupware », réseaux sociaux), s'explique à partir de la notion de système (ensemble d'éléments en interaction), en distinguant artificiellement système technique et système social dans une organisation. Le système technique correspond à l'ensemble des procédures, des outils, à l'organisation technique du travail. Le système social concerne les relations humaines au sein du travail. EMERY et TRIST (1960) sont les auteurs clés de cette approche (Tavistock Institute, Londres).

⁶⁶⁷ [COMTET I.]. (2006). «L'usage du groupware ou la construction d'un dispositif sociotechnique». Revue française de gestion 2006/9 (n° 168-169), p. 287-301. DOI 10.3166/rfg.168-169.287-301

industrielle incontournable, sans que « *l'Etat soit un boulet*⁶⁶⁸ » dans la conduite du projet. Cependant, la transition numérique présente des risques sur le plan social car « *il y a du politique partout* », et le sujet peut être terrain et moyen d'affrontement, à la fois. L'action volontariste de l'Etat se traduit dans son organisation. Des structures sont créées, des experts recrutés, des moyens mobilisés et des appels à projets lancés.

- Au sein du ministère de l'intérieur, sur le périmètre de l'administration territoriale, la transformation est servicielle, elle impacte l'organisation des services territoriaux, la technologie pouvant être un levier pour l'optimisation des effectifs des préfectures.
- Pour le préfet, l'impact est de manière inévitable managériale et comporte un volet identitaire, dans l'expression d'une velléité à exister sur l'espace numérique avec les risques et parfois les avantages que ce nouveau positionnement peut avérer ;
- pour les territoires, il s'agit d'aménagements en infrastructures, mais aussi de développer de nouveaux services. Une nouvelle forme d'intelligence du territoire est à créer, une nouvelle forme de démocratie locale est possible ;
- pour les individus la transformation relève du culturel et du comportemental. Pour l'usager tout doit être disponible, à n'importe quel moment et en tout lieu, les contraintes doivent être limitées. Les conditions de la présence ont changé, notamment dans le contexte professionnel où le multitâche et la multiple fonction, et le mythe de l'innovation s'imposent. Il en va de même avec le management des équipes.

⁶⁶⁸ [VERDIER H.]. DINSIC. Séminaire organisé par la DRH du secrétariat général du ministère de l'Intérieur. ENA.08 février 2018.

VII.3.1. Globalisation / Mondialisation

« La mondialisation prétendument heureuse mène à tout le contraire d'une société mondiale ; elle transforme le monde en une arène où des sociétés atomisées s'affronteront dans une guerre qui ne restera sans doute pas simplement commerciale. »⁶⁶⁹.

Dans cette vision sans doute pessimiste, mais possible avec l'acceptation de ce que représente l'exception de quasiment 50 années de paix sur le territoire français, et la prise en compte de l'actualité de la multiplication des violences et agressions de tout genre, les perspectives ne semblent pas prometteuses d'un avenir serein dans les relations internationales. Cependant, dans cette étude, l'impact de la mondialisation est limité au périmètre du territoire français, et à son extension par et avec le concours des technologies numériques.

En France, donc, cette transition numérique s'inscrit dans un processus historique de l'évolution de l'action publique signifiant un phénomène de retrait de l'Etat, avec une reconfiguration de ses interventions par la prise en charge de risques nouveaux et transversaux : le développement durable et ses conséquences à longs termes, les risques sanitaires et leur dimension virale, le risque social comme les exclusions, l'insécurité, mais aussi les valeurs républicaines⁶⁷⁰.

Pour L. BOUSSAGUET, Il faut donc nuancer la perte de la centralité de l'Etat et notamment en France. D'une part, il y a eu adaptation des acteurs étatiques à la décentralisation par le rôle de coordination central attribué au préfet et des processus de recentralisation à travers des stratégies territoriales portées par l'Etat central notamment avec la création de nouveaux territoires ou d'autorités. D'autre part, l'Etat conserve le monopole de la production de la loi. C'est lui qui décide du transfert de compétences aux collectivités territoriales et fixe les règles en matière de fiscalité. La régulation étatique procède d'un pilotage centralisé et vertical.

⁶⁶⁹ [MEDA D.]. « Qu'est-ce que la richesse ? ». Champs essais (n° 462). Flammarion. 2000.

⁶⁷⁰ [BOUSSAGUET L.]. « Leçon 5 : le changement dans les politiques publiques ». Université numérique juridique francophone.

Enfin, les politiques partenariales restent limitées, et l'Etat central donne le rythme. Un déclin des contractualisations territoriales se vérifie, et la tendance actuelle est l'attribution des interventions sur appels à projets nationaux. L'orientation de l'action publique est devenue plus ouverte et incertaine, dans un contexte de multiplication des acteurs et des niveaux d'intervention.

Sur le plan historique, en France, la naissance de l'État-providence donne à l'État un rôle important dans la vie sociale et économique. Au sens adopté par F. X. MERRIEN⁶⁷¹, « *l'État-providence est celui qui intervient pour assurer la prise en charge collective des fonctions de solidarité et correspond à une conception moderne de l'Etat qui ne se limite pas à la Police, à battre monnaie, à gérer les relations internationales ou de faire la guerre* ».

La mondialisation par l'ouverture économique internationale affecte les Etats par la réduction de leur capacité à définir des stratégies nationales. La France, par la valeur donnée à l'intervention de l'Etat dans les affaires publiques dépassant largement les activités régaliennes, est particulièrement perturbée dans la gestion de ses affaires publiques avec cette libéralisation des échanges.

Ce processus d'internationalisation des transactions industrielles, commerciales, financières et des ressources énergétiques se traduit par un effacement progressif des frontières nationales et par un accroissement :

- des échanges de biens et de services, et de la technologie ;
- des mouvements de capitaux ;
- du rôle des entreprises multinationales ;
- des migrations internationales.

Selon l'OCDE, le processus s'organise en 3 trois étapes :

- l'internationalisation, c'est-à-dire le développement des flux d'exportation ;
- la transnationalisation qui est l'essor des flux d'investissement et des implantations à l'étranger et la globalisation, avec la mise en place de

⁶⁷¹ [MERRIEN F.X.]. « L'État-providence ». Presses Universitaires de France « Que sais-je

réseaux mondiaux de production ;

- l'intermédiation par les nouvelles technologies d'information et de communication.

Pour les Etats, ce phénomène se traduit par l'érosion de leur capacité à maintenir la régulation mise en place juste après la seconde guerre mondiale, avec pour conséquences :

- la déréglementation, c'est-à-dire la disparition en 1971 du système des parités stables entre les monnaies, qui se mettent à flotter au gré de l'offre et de la demande ;
- la désintermédiation, possibilité pour les emprunteurs privés de se financer directement sur les marchés financiers sans avoir recours au crédit bancaire;
- le décloisonnement des marchés : les frontières qui compartimentaient les différents métiers de la finance sont abolies, permettant aux opérateurs de jouer sur de multiples instruments financiers.

Sous cet angle, la mondialisation est limitée à la dimension économique des échanges, le globe planétaire étant la géographie sur laquelle s'organise le marché international. Certains auteurs estiment utile de nommer ce développement de l'activité humaine restreint à l'économique, la globalisation, qui « *n'est que l'une des manifestations d'une métamorphose de civilisation* »⁶⁷² beaucoup plus large, alors que d'autres⁶⁷³ ne voient pas la nécessité d'entrer dans la discussion d'une distinction lexicale, le terme globalisation étant la simple transposition du terme anglais en français, « globalisation étant synonyme de mondialisation ⁶⁷⁴ ».

Il est admis toutefois que le terme de globalisation a un sens proche de celui de mondialisation, mais pour ceux favorables à la distinction, la mondialisation apporte une nuance de supranationalité culturelle et politique supplémentaire. La distinction

⁶⁷² [BRUNSVICK Y. et DANZIN A.]. (1998). « Naissance d'une civilisation : le choc de la mondialisation ». Ed. Unesco, Paris.

⁶⁷³ [TASSIN É.]. (2012). La mondialisation contre la globalisation : un point de vue cosmopolitique. *Sociologie et sociétés*, 44(1), 143–166. Doi :10.7202/1012146ar.

⁶⁷⁴ <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Globalisation.htm>

entre monde et globe souligne l'opposition entre une humanité culturelle et politique, plurielle et divisée et « *une espèce économiquement unifiée par la compétition pour le profit et la consommation* ».

Emile TASSIN⁶⁷⁵, fait partie de ceux qui différencient une orientation économique planétaire qui a le globe pour référent (globalisation) d'une orientation cosmopolitique qui se soucie politiquement du monde (mondialisation) sous trois aspects, selon la distinction « *arendtienne* », des activités humaines :

- une écologie politique du monde conçu comme un écosystème du vivant au regard du travail ;
- une politique œcuménique, au regard de l'œuvre comme patrimoine commun de l'humanité ;
- une cosmopolitique des conflits au regard de l'action, comme pluralité de communautés divisées.

Ainsi, depuis le début des années 1990, la mondialisation désigne une nouvelle phase dans l'intégration planétaire des transactions humaines qui n'est ni linéaire, ni irréversible, ni nouvelle. Certains la font même remonter « *comme une tendance séculaire, probablement depuis le haut Moyen Âge*⁶⁷⁶ », voire pour d'autres à la diffusion de l'espèce humaine sur la planète⁶⁷⁷.

A chaque phase de mondialisation, on retrouve les mêmes constantes : révolution des transports et des moyens de communication, rôle stratégique des innovations.

La mondialisation actuelle, ce « *processus d'extension progressive du*

⁶⁷⁵ [TASSIN É.]. (2012). La mondialisation contre la globalisation : un point de vue cosmopolitique. *Sociologie et sociétés*, 44(1), 143–166. Doi :10.7202/1012146ar.

⁶⁷⁶ [LE CACHEUX J.].(2002). « Mondialisation économique et financière : de quelques poncifs, Idées fausses et vérités. Hors-série. Revue de l'OFCE. Mars 2002.

⁶⁷⁷ [BRUNEL S.]. (2007). « Qu'est-ce que la mondialisation ? ». *Revue Sciences humaines. SPÉCIAL La Mondialisation*. Mars 2007. https://www.scienceshumaines.com/qu-est-ce-que-la-mondialisation_fr_15307.html

capitalisme à l'échelle planétaire », selon la formule de L. CARROUE⁶⁷⁸, est à la fois « *une idéologie, le libéralisme, une monnaie, le dollar, un outil, le capitalisme, un système politique, la démocratie, une langue, l'anglais* ».

Le tournant décisif se produit dans les années 1980 avec l'arrivée au pouvoir de R. Reagan aux Etats-Unis et de M. Thatcher en Grande-Bretagne. Cette unification des modèles économiques gagne non seulement le monde en développement mais aussi les pays de l'Est (1984, disparition du mur de Berlin, la Chine libéralise son ouvre ses premières zones économiques spéciales, 1991, disparition de l'Union soviétique).

En dix ans, la face du monde a résolument changé avec l'illusion d'une communauté internationale qui va enfin percevoir « *les dividendes de la paix* ».

Les Etats et les institutions internationales, se voient bousculés, interpellés par de nouveaux acteurs, qui privilégient la démocratie participative.

Les ONG se fédèrent en réseaux planétaires grâce à l'utilisation d'Internet. Elles imposent la vision nouvelle d'un monde interdépendant, où les grandes questions, pauvreté, santé, environnement sont appréhendées de manière globale.

L'illusion de l'unification de l'espace planétaire masque cependant de profondes disparités. Il y a « *des territoires qui comptent dans l'économie mondiale et d'autres pas*⁶⁷⁹ » : les métropoles sont de plus en plus dominantes, la proximité ne s'apprécie plus en kilomètres mais en fonction de l'équipement des lieux en réseaux, qui définit leur accessibilité et leur attractivité. Les effets de centralité se renforcent, au détriment des territoires ou des populations qui n'ont pas d'« *avantage comparatif* » dans la mondialisation, pas de pouvoir d'achat ou pas de matières premières. Le tourisme, première industrie mondiale, peut ainsi parfois renverser la hiérarchie des lieux en muséifiant de prétendus paradis perdus.

⁶⁷⁸ [CARROUÉ L. et COLLET D. et RUIZ C.]. (2007). « La Mondialisation. Genèse, acteurs et enjeux ». Bréal, 2005. In « Qu'est-ce que la mondialisation ? » de Sylvie BRUNEL, Sciences Humaines N° 180 - SPÉCIAL - mars 2007. 10 questions sur la mondialisation -2007. https://www.scienceshumaines.com/qu-est-ce-que-la-mondialisation_fr_15307.html

⁶⁷⁹ [DOLLFUS O.]. (2001). « La Mondialisation ». Presses de Sciences po, 2e éd..

La mondialisation renforce donc les inégalités sur un plan spatial, puisque l'accentuation de la « *rugosité de l'espace* » s'observe aux échelles planétaire, régionale, nationale, et locale.

Elle renforce aussi les inégalités sur le plan social : l'écart entre ceux qui peuvent saisir les opportunités offertes par la mondialisation et ceux qui ne trouvent pas leur place se creuse. Un cinquième de l'humanité seulement consomme et produit les quatre cinquièmes des richesses mondiales.

Sans régulateur, la mondialisation engendre la marginalisation des plus faibles et la prolifération des activités illicites, voire criminelles. Sans contre-pouvoir, le capitalisme finit par aboutir à des situations de concentration et de monopole qui ruinent la concurrence et remettent en question les mécanismes du marché et face à ces logiques, il faut des régulateurs, et l'Etat peut avoir son rôle.

Pour S. BRUNEL, « *loin d'abolir le rôle des Etats, la mondialisation leur redonne au contraire tout leur sens* » :

- la puissance publique pour réguler la mondialisation a le pouvoir de fixer des normes, de redistribuer les richesses, de protéger le territoire. Ainsi, la mondialisation s'accompagne paradoxalement du grand retour des Etats avec le protectionnisme, la fermeture des frontières, des législations contraignantes, car le libre-échange dès qu'il compromet certaines questions jugées essentielles, comme l'emploi, la sécurité, la santé ou l'accès à l'énergie est une source de contestation pouvant fortement mobiliser ;
- les zones d'influence se reconstituent par le biais des accords bilatéraux. Entre le dirigisme des pays émergents, et le grand retour du nationalisme, le libéralisme ne couvre pas la planète, et les Etats-Unis le remettent en question depuis que le centre de gravité du monde s'est déplacé de l'Atlantique vers le Pacifique avec la montée en puissance de la Chine.

Loin d'abolir l'espace, elle redonne au contraire toute leur force aux singularités locales. « *En tant que changement d'échelle, c'est-à-dire invention d'un nouvel*

*espace pertinent, la mondialisation crée inévitablement des tensions sur les configurations locales préexistantes en les menaçant d'une concurrence par sa seule existence⁶⁸⁰». L'incertitude face aux mutations du monde, la rapidité des changements suscitent en réaction une réaffirmation des identités locales, une réactivation des communautés d'appartenance qui correspondent à une recherche identitaire, à la montée des communautarismes, car la mondialisation fragmente paradoxalement le monde, et « *jamais les combats mémoriels et l'intolérance religieuse n'ont été aussi aigus* ».*

Absence d'une gouvernance et de régulateurs mondiaux, grand retour des Etats et du local, la mondialisation est ainsi en train de se muer imperceptiblement en « *glocalisation⁶⁸¹* », juxtaposition à l'infini de politiques locales, visant à décliner à leur façon une économie mondiale qui s'inscrit d'abord et avant tout dans des lieux, un « *espace vécu* », pour reprendre la formule du géographe A. FREMONT. « *Le local n'est plus le foyer d'une socialisation rassemblée dont la communauté villageoise était la forme la plus aboutie, mais le point de rencontre, voire de confrontation entre des groupes dont chacun possède son propre espace d'action et de référence*».

Généralisée dans les années 1990, à partir de thèses du philosophe M. Mc LUHAN sur l'émergence d'un "village global", la mondialisation a fait écho aussi notamment au sein des mouvements antimondialistes et altermondialistes qui ont voulu attirer l'attention du public sur l'ampleur du phénomène.

Cette thèse conforte l'idée selon laquelle « *des changements radicaux des comportements humains sont effectivement à l'œuvre et auxquels rien ne permet de s'opposer* », mais « *qu'il est indispensable de conduire dans le respect de certaines valeurs essentielles et de règles d'éthiques acceptées dans un esprit de discipline*

⁶⁸⁰[LÉVY J. et LUSSAULT M. (dir.). (2003). Dictionnaire de la géographie, Belin.

⁶⁸¹ [LACOSTE Y.]. (2007). « De la géopolitique aux paysages. Dictionnaire de la géographie, ». Armand Colin, 2003. In « Qu'est-ce que la mondialisation ? » de Sylvie BRUNEL, Sciences Humaines N° 180 - SPÉCIAL - mars 2007. 10 questions sur la mondialisation -2007. https://www.scienceshumaines.com/qu-est-ce-que-la-mondialisation_fr_15307.html

internationale ». Les auteurs Y. BRUNSVICK, A. DANZIN présentent ce concept de mondialisation en douze idées, résumées ci-dessous :

- Idée 1 : Notre époque coïncide avec une mutation de civilisation. Les auteurs sont catégoriques quant à la nature de la mondialisation, c'est une illustration de la rupture que vivent aujourd'hui les sociétés et les Etats au regard de la rapidité et de la profondeur des transformations. Ces transformations interpellent les Etats sur le rôle et leur capacité à gouverner dans cette nouvelle configuration dans les domaines économique, social et culturel ;
- Idée 2 : Les nouvelles technologies portent une responsabilité dans la mutation. Ils considèrent que la portée générale de la mutation incombe, pour l'essentiel, aux nouvelles technologies notamment d'information et de communication qui par la numérisation, transforment les conditions de saisie, de mémorisation, de traitement, de présentation et de transmission de l'information. Ces technologies touchent de ce fait, à la connaissance et à son utilisation ;
- Idée 3 : Les avancées technologiques contribuent à ramener l'Homme à une « *humilité fondamentale* » qui l'enseigne sur la part d'imprévisibilité de l'avenir. L'inquiétude face aux applications des découvertes scientifiques plaide pour la formulation d'« *un consensus sur l'éthique de la recherche pour promouvoir des politiques scientifiques conformes aux besoins matériels et moraux de l'humanité* » ;
- Idée 4 : A la rationalité basée sur des systèmes de régulation mécanique (régaliens) se substituent les lois des marchés qui appartiennent davantage à la complexité biologique. Par conséquent, la mondialisation « *impose des marchés pour l'éducation, les produits culturels, la santé, l'information, sans que le pouvoir politique puisse s'opposer à ce mouvement* ». « *Les hommes les plus précieux* » deviennent les hommes carrefours capables de traiter des problèmes à l'interface de plusieurs disciplines et d'en orienter les solutions vers les applications les plus utiles à l'humanité, et garantes des valeurs éthiques ;
- Idée 5 : La prise de conscience de la fragilité de la biosphère est une préoccupation contemporaine et la crainte des dysfonctionnements dont l'être humain serait la première victime s'exprime selon une dimension mondiale (changement climatique, couche protectrice d'ozone, diversité biologique,

pollution marine), et une dimension plus restreinte, une géographie plus « *territorialisée* ». Il concerne certaines atteintes locales à l'environnement et aux ressources naturelles (déforestation, désertification, pollution des nappes aquifères, réduction des espaces naturels, traitement des déchets domestiques et industriels ;

- Idée 6 : Les langues, au carrefour de la science et des techniques, de l'éducation, de la culture et de la communication, posent des problèmes politiques majeurs, et potentiels d'éclatements et de conflits. Pour les Etats ils exacerbent le nationalisme et nourrissent les séparatismes, pour l'individu illettré, ils ôtent toute espérance d'emploi, car l'illettré est analphabète, et est aussi celui qui ne sait pas faire un bon usage des technologies de l'information et de la communication ;
- Idée 7 : Le pouvoir autonome de l'information s'en voit affirmé. La mondialisation des médias audiovisuels relayés par les satellites planétaires permet la diffusion de biens culturels et du spectacle, produits par des centrales d'information organisées en puissantes entreprises multinationales et réduit fortement la capacité de contrôle des Etats ;
- Idée 8 : L'internationalisation des affaires et des idées due à la mondialisation change de nature. La conception régalienne de l'État du contrôle par le pouvoir politique sur l'argent, l'information et la formation des esprits, devient inopérante ou en tout cas fortement discutée. L'État est contraint de se recentrer sur ses missions essentielles, sur « *son cœur de métier* », car l'accentuation des échanges mondialisés opérant « *son développement sur la dématérialisation des activités et sur l'explosion de la complexité sociale* », va de pair avec une logique de régulation par le seul effet de la concurrence. Les conflits ne pourront être évités que par une réflexion conduite à un niveau intergouvernemental ;
- Idée 9 : Avec la mondialisation, les problèmes d'éthique ont une étendue universelle. Les recherches lourdes réclament des coopérations supra nationales pour leur financement, et celles du droit d'expérimentation dans certains domaines critiques comme la reproduction ou le cerveau humains, le développement des produits toxiques et dangereux nécessitent des accords internationaux pour mettre en place des normes éthiques ;
- Idée 10 : La prise de conscience des individus de l'impact de la mondialisation

sur les gouvernements apporte un doute sur la capacité des États à les protéger. Ils ne représentent plus les garants d'une sécurité fondée sur la maîtrise de l'environnement et les individus cherchent à se recréer des zones de sécurité moins basées sur des frontières physiques que définies par les valeurs et des codes culturels, ce qui rappelle que le territoire est aussi construction sociale. L'incertitude renforce le resserrement sur les petits groupes, familles, vie associative et bénévolat, affinités électives, communautés ethniques ou religieuses ou de centres d'intérêts, et paradoxalement, on assiste à « *un retour du territoire* ⁶⁸² » ;

- Idée 11 : les systèmes éducatifs peuvent relever le défi de trouver des réponses aux nouvelles conditions de la compétence professionnelle et de la culture personnelle imposées par l'émergence de la civilisation de la communication dans une économie mondialisée ;
- Idée 12 : la mondialisation n'est qu'une manifestation, parmi d'autres, d'une mutation de civilisation. Elle change la vision du monde, modifie les cultures et les mœurs, redistribue les cartes de la puissance, de l'intelligence et des capacités d'initiatives, exige le recours à des modèles mentaux inédits, notamment relatifs à l'organisation sociale, mais aussi aux technologies.

⁶⁸² Selon Max Weber, le territoire est un espace mental et social dont tous les membres partagent les règles, les rites, les valeurs et les projets. Les frontières physiques s'effacent, le territoire se définit par les valeurs et les codes culturels.

VII.3.2. Les technologies numériques comme l'extension du phénomène de mondialisation

Dans la présentation des « *changements radicaux des comportements humains auxquels rien ne permet de s'opposer* » dus au phénomène de mondialisation, les nouvelles technologies sont présentées comme portant une responsabilité dans la propagation de ce phénomène économique, politique et culturel, notamment celles de l'information et de la communication qui touchent à la connaissance et à son utilisation. Par un outillage, des dispositifs et des stockages d'informations, s'opère ainsi une mutation de notre civilisation, soit une modification de la vision du monde, des cultures et des mœurs. Cette mutation contribuerait à redistribuer la capacité d'agir et d'initiatives, c'est à dire du pouvoir, de l'intelligence, et exigerait le recours à des modèles mentaux inédits, relatifs à l'organisation sociale, et aux technologies.

Dans la perspective d'une représentation significative du contexte professionnel au sein duquel le préfet s'engage, lui-même à l'interface de plusieurs périmètres d'acteurs inscrivant leurs activités dans des registres d'action plus ou moins imbriqués relativisant l'autorité et le pouvoir, ce sont les impacts de cette mutation technologique au sein des périmètres que le préfet côtoie qu'il s'agit d'identifier.

De nouvelles logiques économiques et entrepreneuriales

Pour les Etats, l'économie du numérique est perçue comme une opportunité de croissance, notamment en France. Il va s'agir sur le plan stratégique « *d'opter pour un rôle de consommateur ou de producteur sur ce nouveau marché* », c'est un enjeu de civilisation⁶⁸³ ».

Le Grand plan d'investissement (GPI) annoncé le 25 septembre 2017 par le premier ministre, M. E. PHILIPPE, traduit l'option retenue de l'action pour devenir acteur sur ce secteur économique. Le programme prévoit, 57 milliards d'euros d'investissement public sur le quinquennat, dont 9 consacrés à la transition numérique de l'action publique, « *un investissement pour rendre plus simple et plus accessible les services publics, et pour optimiser la dépense publique. Par exemple,*

683

4,9 milliards d'euros seront consacrés à la numérisation de notre système de santé et de protection sociale⁶⁸⁴».

Cet investissement national, s'inscrit dans le mouvement de la transformation capitalistique dont San Francisco est le centre⁶⁸⁵ depuis près de 30 ans. Les nouvelles organisations entrepreneuriales se développent en présentant de nouveaux produits et services tout en phagocytant les organisations existantes territorialisées en général et en s'émancipant des règles et lois en rapport notamment à l'identité et à la fiscalité.

La numérisation des transactions bénéficie toutefois à la dynamique économique des pays. Les investissements sont considérables, rien qu'aux Etats-Unis, le secteur numérique a drainé 25% des investissements des fonds de capital-risque en 2014, soit 48,3 milliards de dollars répartis sur 4356 projets⁶⁸⁶.

Pour les investisseurs, pas de doute, l'économie se transforme de manière imposée par la règle des « 4 D »⁶⁸⁷, et il y a un marché d'avenir si dans son business plan on sait intégrer :

- la « *digitalisation* ». C'est partir du principe que tout ce qui peut être digitalisé dans la vie de tous les jours le sera, puis modélisé et représenté, stocké et traité et potentiellement transmissible sur les réseaux, car c'est une source de valeur ;
- la « *démonétisation* ». C'est accepter, au moins dans un premier temps, que les services numériques apportées sont gratuits. Il faut donc viser une utilisation massive ce qui est rendue possible par la mondialisation des échanges, car les revenus proviennent de la publicité. Dans son prolongement, « *la*

⁶⁸⁴ <http://www.gouvernement.fr/grand-plan-d-investissement-57-milliards-d-euros-d-investissement-public-sur-le-quinquennat>

⁶⁸⁵ [GARÇON F.], historien, essayiste, maître de conférences à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Publié vendredi 4 novembre 2016 à 15:16 <https://www.letemps.ch/opinions/2016/11/04/san-francisco-epicentre-disruption-numerique>

⁶⁸⁶ Rapport Money Tree publié par PricewaterhouseCoopers LLP (PwC) et la National Venture Capital Association (NVCA)

⁶⁸⁷ [NAHON G.], « Les quatre piliers de la révolution numérique », www.lesechos.fr/idees-debats/editos-analyses/021255848456-les-quatre-piliers-de-la-revolution-numerique-1143852.php?mJRar2dSTj1ef8py.99

désintermédiation » s'impose petit à petit, et élimine les intermédiaires traditionnels ;

- la « *dématérialisation* », c'est la liquéfaction du matériel par le logiciel. Les smartphones offrent des fonctions comme la caméra vidéo, le GPS, la boîte vocale, le dictaphone, le paiement, la lampe torche, le MP3, la console de jeux, le lecteur vidéo, etc. Les technologies d'avenir sont celles du mobile, les start-up sont les organisations idoines pour leur invention. Après l'éclosion de ces formes d'entreprises adaptées pour l'innovation, il y a intérêt à investir dans leur achat, soit pour les développer, les phagocyter, ou les détruire tout en conservant les données utiles ;
- la « *disruption* » digitale. Basée sur une méthode consistant à identifier les conventions culturelles dominantes puis à les remettre en question, pour construire et mettre en œuvre une communication originale, elle perturbe le jeu des acteurs en place et les modes de vie et de fonctionnement qu'elle remplace ou élimine. Issue de la stratégie de la communication publicitaire proposée en 1996 par Jean-Marie Dru, elle est fondée sur la rupture.

Cette approche stratégique de développement des entreprises se construit avec l'idée d'une altération de la structure des organisations existantes et de la nature de la concurrence, afin de générer de nouvelles menaces et opportunités, sans besoin d'être compatible avec le passé, avec l'avantage, contrairement aux organisations en place qui ont besoin de préserver le passé et le présent, et de s'engager dans un avenir qu'elles cernent mal.

Certains y voient « *l'avènement de la société de prédation, conséquence du remplacement du travail de l'homme par la machine*⁶⁸⁸ » avec un enjeu gigantesque pour les sociétés puisqu'une grande partie de l'humanité est en passe de devenir inutile au regard des normes utilitaristes dominantes. L'approche critique de la « *technoscience* » (H. MARCUSE, J. ELLUL) considère le phénomène de révolution

⁶⁸⁸ [GRAND C.], « L'avènement de la société de prédation, conséquence du remplacement du travail de l'homme par la machine ». <http://www.journaldumauss.net/?L-avenement-de-la-societe-de-1217>

numérique comme ayant pour finalité de servir le capitalisme, et l'adaptation à la technique comme la marque d'un conformisme d'un nouveau type, et pour certains traduisant les velléités d'hégémonie des Etats-Unis. Dans le domaine économique, certains mettent en évidence la nécessité d'une régulation internationale et européenne des activités dans le secteur du numérique⁶⁸⁹.

Pour le marketing, la donnée est le nouvel El Dorado⁶⁹⁰. Son captage est primordial, ainsi que l'algorithme pour un profilage établis sur la base de corrélations statistiques. Cette situation, comme le souligne D WOLTON, fait peser des risques sur les libertés fondamentales. Selon lui, il ne faut pas confondre « *performance technique et contenu des activités* » et c'est ce que la loi permet, car pour « *penser les nouveaux médias, il faut bousculer le discours dominant, qui est benoîtement favorable*⁶⁹¹ » à cette révolution. Il y a en effet des enjeux sociétaux, l'accès aux services numériques présente une problématique de trace.

E. GEORGE⁶⁹², présente quant à lui la situation sous l'angle d'une « dialectique entre émancipation d'une part et domination de l'autre » de l'offre capitaliste des producteurs de biens culturels numériques, modérant ainsi la théorie des industries culturelles développée, qui ne met principalement en évidence que les phénomènes de domination de l'offre sur les usages.

⁶⁸⁹ [MORIN-DESAILLY C.], « Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes (1) sur l'Union européenne, colonie du monde numérique? », 20 mars 2013

⁶⁹⁰ [NOYER JM., CARMES M], « Devenirs urbains », Presses des Mines, collections Territoires Numérique, 2014, page 63.

⁶⁹¹ [WOLTON D.], Le monde diplomatique, juin 1999, page 29, <http://www.monde-diplomatique.fr/1999/06/WOLTON/12095.html>

⁶⁹² [CHAVERNAC P.], « Geneviève Vidal (dir.), La sociologie des usages, continuités et transformations », Lectures [En ligne], Les comptes rendus, 2013, mis en ligne le 21 mai 2013. URL : <http://lectures.revues.org/11547>.

Des exigences de nouvelles formes d'expression de la souveraineté

L'extension de la mondialisation des échanges par les technologies numériques n'est pas qu'un marché d'objets et de dispositifs numériques avec des possibilités de développement enthousiasmantes et prometteuses de création d'emplois, elle transforme également l'activité humaine, les organisations et les institutions.

B. THIEULIN⁶⁹³ constate pour sa part, une fragilisation des structures traditionnelles du pouvoir et des modes de gouvernement, et pour survivre, l'Etat « *n'a d'autre choix que de se réinventer* ».

Pour les administrations de ces Etats, le nouveau système de transaction ouvert par les technologies, les contraint à investir le domaine juridique afin que les transactions avec leur territoire national soient protégées, en tout cas s'organisent selon la règle qui convient à leur gouvernement.

Ce nouveau système les contraint à repenser la délivrance de leurs services et d'investir dans la mise à disposition de canaux d'échanges renouvelés. Avec ces options, la transformation des effectifs de la fonction publique devient envisageable, et l'Etat contribue à la validation de cette option capitaliste et industrielle par sa velléité de démonstration de modernité avec l'usage des technologies numériques.

Mais cette transformation pose des problèmes de sécurité, de garantie et de contrôle, d'identification, de confiance, d'accessibilité et d'échange de valeurs, mais il n'y a pas le choix, semble-t-il. D'autres organisations que les institutions étatiques sont aujourd'hui en capacité technique d'offrir ces garanties. A. ROUVROY et B. STIEGLER⁶⁹⁴ appréhendent la captation massive de données et leur traitement par des algorithmes comme une nouvelle «*rationalité*» algorithmique constituant de fait, un régime de vérité numérique, celui de la gouvernementalité algorithmique, et

⁶⁹³ [THIEULIN B]. « Gouverner à l'heure de la révolution des pouvoirs ». Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques, n°164, 164 - La Datacratie, p.19-30 . Consulté le 2018-07-16 21:55:29 . URL : <http://www.revue-pouvoirs.fr/Gouverner-a-l-heure-de-la.html>

⁶⁹⁴ [ROUVROY A. et STIEGLER B.], « Le régime de vérité numérique - de la gouvernementalité algorithmique de fait au nouvel état de droit qu'il lui faut », séminaire Digital Studies du mardi 7 octobre, Salle Triangle - Centre Pompidou : <http://www.iri.centrepompidou.fr/pied/live/>

posent le problème d'autorité.

La souveraineté se définit, en droit, comme la détention de l'autorité suprême, c'est-à-dire d'un pouvoir absolu et inconditionné. Dans les démocraties, elle est détenue par le peuple, constitué en un corps politique, la Nation. Il s'agit alors de souveraineté nationale. Le corollaire de la souveraineté est le droit à l'autodétermination, c'est-à-dire, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

La souveraineté nationale désigne, dans cette logique, l'indépendance territoriale d'un pays et de ses habitants à l'égard de puissances étrangères. La notion de souveraineté nationale légitime la représentation du peuple par un corps législatif élu par lui, tout en étant doté d'une véritable autonomie dans la prise de décision.

La souveraineté numérique peut se définir à travers des standards et des protocoles technologiques qui permettent d'accéder à un nouvel espace transfrontière, le cyberspace⁶⁹⁵. De ce point de vue, ce sont les grandes entreprises américaines qui dominent sur le territoire d'Internet et peuvent à ce titre être considérées comme des rivaux aux Etats.

Le numérique capte la valeur, se joue de l'impôt, défie les règles de droits en concurrençant aux règles étatiques notamment fiscale ou de préservation des données personnelles, il représente une menace pour la souveraineté numérique des Etats. L'échelon national n'est plus suffisant pour appréhender les enjeux, c'est au niveau européen que l'action publique peut être utile. Il y a urgence pour éviter que « *l'Europe devienne une colonie du monde numérique par sa dépendance aux puissances étrangères et qu'un danger de sous-développement s'impose*⁶⁹⁶ ».

Au niveau de l'Union Européenne, les débats sur le numérique se focalisent ces

⁶⁹⁵ Le terme cyberspace désigne un « ensemble de données numérisées constituant un univers d'information et un milieu de communication, lié à l'interconnexion mondiale des ordinateurs ». Il est dérivé de l'anglais cyberspace (contraction des termes Cybernétique et Espace), néologisme également considéré comme un buzzword, qui est apparu, au début des années 1980, dans une nouvelle de William Gibson (Petit Robert).

⁶⁹⁶ « L'Union européenne, colonie du monde numérique ? » (rapport d'information) au nom de la commission des affaires européennes. Rapport d'information n° 443 (2012-2013), déposé le 20 mars 2013. http://www.senat.fr/rap/r12-443/r12-443_mono.html

dernières années sur la domination américaine dans ce secteur.

C'est par la révélation de scandales internationaux que la mainmise des entreprises américaines du web sur l'activité quotidienne a été révélée en 2013⁶⁹⁷, ainsi que le peu de scrupule avec lequel l'agence de sécurité des Etats-Unis (NSA) espionnait les réseaux à l'opinion publique européenne.

Cette menace a été prise en compte au niveau européen avec en finalité, sous réserve d'une unité, deux orientations clefs :

- orienter la gouvernance mondiale afin de monétiser l'accès à son marché de 500 millions de consommateurs ;
- encourager la transition vers le numérique (simplification de la vie quotidienne, démocratiser les savoirs, établissement de nouveaux liens sociaux, accélération de l'accompagnement individuel (emploi, santé, lutte contre le handicap).

Pour M. VESTAGER⁶⁹⁸, en matière numérique, l'hégémonie américaine est incontestable, et les entreprises américaines concentrent une immense part du marché numérique mondial. En 2014, indique-t-elle, 9 des 10 sites les plus visités au monde étaient affiliés à des acteurs des Etats-Unis et 80% de leurs utilisateurs étaient localisés hors du continent nord-américain. En outre, les Etats-Unis représentaient 83% de la capitalisation boursière des entreprises numériques, contre 2% en Europe.

Les traités européens ne prévoient pas de dispositions spécifiques sur les technologies de l'information et de la communication (TIC)⁶⁹⁹. Cependant, depuis 30 ans, l'Union européenne a mis progressivement en place un « *cadre favorable à la*

⁶⁹⁷ L'affaire PRISM a révélé en 2013 l'ampleur des liens qui pouvaient exister entre les géants du numérique et le pouvoir politique. En s'appuyant sur Google, Skype ou Cisco, les services d'espionnage américains ont été en mesure de collecter des milliards d'informations et de surveiller étroitement les pays qu'ils jugeaient les plus stratégiques. In,

⁶⁹⁸ Mme VESTAGER, ancienne ministre de l'Economie et de l'Intérieur au Danemark, commissaire européenne à la Concurrence depuis novembre 2014, est à l'initiative de poursuivre en justice les grandes entreprises économiques telles que Google ou Gazprom

⁶⁹⁹ <https://www.touteurope.eu/actualite/le-numerique-dans-l-union-europeenne.html>

société de l'information », en libéralisant le marché des télécommunications, en encourageant le progrès technologique, et des actions à travers des politiques industrielle, commerciale, de recherche et développement.

Sur le plan des infrastructures, elle assure la régulation des réseaux de télécommunications en attribuant les fréquences de radiocommunication et de communication sans fil au niveau européen.

Elle joue un rôle également important pour la protection des consommateurs, en garantissant la portabilité du numéro, le respect de la vie privée⁷⁰⁰ ou la disparition des frais d'itinérance pour les communications depuis l'étranger. La fin du blocage géographique dans l'e-commerce est également prévue.

Elle intervient sur le plan du droit sur des problématiques liées à la diffusion sur le net, telle la responsabilité de l'opérateur pour la diffusion de contenus, ou la neutralité du net. Elle influe une dynamique d'harmonisation des règles de sécurité pour les entreprises dans une logique sécuritaire, pour la taxation de l'économie numérique, ou la lutte contre les positions dominantes et la protection de la propriété intellectuelle avec une politique de copyright européen⁷⁰¹.

Par le texte portant sur le Règlement général sur la protection des données (RGPD) des personnes physiques entré en vigueur le 25 mai 2018⁷⁰², dont l'élaboration a été portée par la CNIL, un nouveau cadre juridique à la protection des données personnelles, et de nouvelles obligations pour un grand nombre d'organismes (administrations, entreprises...) effectuant des traitements de données ont été apportées.

⁷⁰⁰ Applicable depuis mai 2018, le règlement européen sur la protection des données (RGPD) renforce la régulation de ces données dans tous les pays de l'Union européenne. Reste à faire progresser la cyber sécurité, la régulation des plateformes en ligne ou encore l'économie des données. <https://www.touteurope.eu/actualite/le-numerique-dans-l-union-europeenne.html>.

⁷⁰¹ Sur les 35 propositions législatives de la Commission européenne issues de la stratégie sur le Marché unique numérique de 2015, seule une minorité a franchi le cap d'un accord en près de trois ans. Reste à préparer la nouvelle révolution numérique (objets connectés, réalité virtuelle, véhicules autonomes...) pour faire en sorte qu'émergent de nouveaux champions européens dans ces domaines. <https://www.touteurope.eu/actualite/le-numerique-dans-l-union-europeenne.html>.

⁷⁰² Règlement UE 2016/679 du 27 avril 2016)

Sur le plan national, « *l'internet aura constitué pour la classe politique et l'administration française une terra incognita où prendre pied* ⁷⁰³ ». En 1998 déjà, un premier signe de mobilisation forte au niveau de l'Etat traduisait une orientation nationale pour un avènement de la société des NTIC. Le PAGSI⁷⁰⁴ est lancé lors du Comité interministériel pour la Société de l'information (CISI) de janvier 1998. Pour la première fois, l'apport des technologies est pensé comme un projet couvrant la société dans sa globalité. A l'époque déjà, il était question d'enjeux sociétaux et de leadership au niveau international. La France étant considérée comme mal classée dans le rang mondial des pays s'étant approprié les technologies de l'information, l'Etat devait « *être à la fois un coordinateur, un exemple, et un accélérateur* »⁷⁰⁵.

En 2013, le gouvernement diffuse une « *feuille de route numérique* » construite sur le « *constat simple* » que le numérique "*bouleverse notre vie quotidienne, au travail mais aussi ailleurs*"⁷⁰⁶.

En décembre 2015, un projet pour une République numérique était présenté en Conseil des ministres, et une loi promulguée le 7 octobre 2016, avec une méthode de conception originale intégrant la consultation et la concertation numérique ouverte. Le texte s'organise autour de trois axes :

- La circulation des données et du savoir (titre I) :
- Sous cet axe, c'est la velléité de renforcer et d'élargir l'ouverture des données publiques (art. 1er) qui est affirmée. Afin de garantir l'effectivité de cette orientation, un service public de la donnée est créé (art. 9), et la notion de données d'intérêt général est institué (art. 10, 11 et 12). La circulation des données publiques est associée au développement d'une économie du savoir et de la connaissance (art. 17 et 18).

⁷⁰³ [S. LAURENT]. « La construction de l'action publique dans le domaine de l'internet en France. Un témoignage personnel », Les Cahiers du numérique, 2002/2 (Vol. 3), p. 213-237. URL : <https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-du-numerique-2002-2-page-213.htm>.

⁷⁰⁴ PAGSI : Plan d'action gouvernemental pour la société de l'information.

⁷⁰⁵ [https://fr.wikipedia.org/wiki/Liste_de_plans_gouvernementaux#Plan_informatique_pour_tous_\(1985\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Liste_de_plans_gouvernementaux#Plan_informatique_pour_tous_(1985))

⁷⁰⁶ http://www.lemonde.fr/technologies/article/2013/03/01/ce-que-prevoit-la-feuille-de-route-numerique-du-gouvernement_1840965_651865.html?xtmc=feuille_de_route_numerique&xtcr=2.

- La protection des individus dans la société du numérique (Titre II) :
- La République numérique ne peut s'instaurer que dans un écosystème où le citoyen se sent en confiance et protégé. Pour favoriser cet environnement ouvert, le principe de neutralité des réseaux et de portabilité des données est affirmé (art. 19 à 21), celui de loyauté des plateformes de services numériques établi (art. 22 et 23), ainsi que des nouveaux droits pour les individus, en matière de données personnelles et d'accès aux services numériques (art. 26 à 34).
- L'accès au numérique pour tous (Titre III) :
- L'accessibilité est le troisième axe sur lequel la loi intervient (art. 35 à 42). Le handicap est pris en compte (art. 43 et 44), ainsi que la pauvreté par le droit à la maintenance à connexion internet pour les personnes les plus démunies (art. 45).

La finalité affichée du texte est de « *donner une longueur d'avance à la France dans le domaine du numérique en favorisant une politique d'ouverture des données et des connaissances* » et « *d'adopter une approche progressiste du numérique, qui s'appuie sur les individus, pour renforcer leur pouvoir d'agir et leurs droits dans le monde numérique* ».

Sur le portail de l'Economie, des Finances, et de l'Action et des Comptes publics est annoncée une transition numérique ainsi préparée par « *la loi désormais promulguée répond(ant) pleinement à la triple ambition de liberté, d'égalité, et de fraternité affichée par la devise républicaine*⁷⁰⁷ :

- elle libère l'innovation en faisant circuler les informations et les savoirs, pour armer la France face aux enjeux globaux de l'économie de la donnée ;
- crée un cadre de confiance clair, garant des droits des utilisateurs et protecteur des données personnelles ;
- construit une République numérique ouverte et inclusive, pour que les opportunités liées à la transition numérique profitent.

⁷⁰⁷ <https://www.economie.gouv.fr/republique-numerique>

Une organisation de l'initiative numérique au plus haut niveau de l'Etat

Le gouvernement fait preuve d'un engagement fort pour favoriser et soutenir le développement du numérique avec des actions fortes, opérationnelles et symboliques. Ainsi sont créés des postes en charge de l'économie numérique, un observatoire du numérique, et une Cellule Economie Numérique du gouvernement la même année. Un plan stratégique pour l'économie numérique (PSEN) est édité, et la sécurité est présentée comme une garantie indispensable à la confiance de l'utilisateur, au «e-citoyen».

Depuis le 20 novembre 2017⁷⁰⁸, dans le cadre d'une réorganisation ministérielle, le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) a laissé place à la direction interministérielle de la transformation publique (DITP). Elle reprend les missions précédemment attribuées à la Direction interministérielle pour l'accompagnement des transformations publiques (DIAP), c'est-à-dire principalement coordonner les travaux d'amélioration de l'action des administrations au profit des usagers, favoriser le développement de l'administration numérique et animer les travaux d'évaluation des politiques publiques.

Cette réorganisation consacre la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat (DINSIC), qui conserve son périmètre et organisation. Son action s'inscrit dans la continuité des initiatives ministérielles et interministérielles déjà menées en matière de numérique. Sa finalité est le décloisonnement des systèmes d'information et de communication de l'Etat.

La DITP est placée sous l'autorité du ministre de l'Action et des Comptes publics, chargé de la réforme de l'Etat. La DINSIC reste rattachée à Matignon, qui coiffa en outre le nouveau poste de Délégué interministériel à la transformation

⁷⁰⁸ Deux décrets du 20 novembre 2017 (Décret no 2017-1584 et no 2017-1586 du 20 novembre 2017), mettent en place une nouvelle organisation pour la transformation publique et numérique de l'Etat. Outre le remplacement du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et le maintien de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat (DINSIC), un comité interministériel de la transformation publique, placé sous la présidence du Premier ministre, est créé, et un délégué interministériel à la transformation publique institué. <http://www.modernisation.gouv.fr/documentation/decrets/une-nouvelle-organisation-pour-la-transformation-publique-et-numerique-de-letat-decrets-du-20-novembre-2017>.

publique lequel sera aussi le patron de la DITP.

Cette évolution de l'organisation des départements ministériels met en évidence, les nombreuses étapes de rapprochement ou de séparation entre les services de modernisation de l'État liés à Bercy et ceux liés à Matignon, le numérique relevait encore du giron de la DATAR en 2009.

En parallèle, est institué un comité interministériel de la transformation publique (CITP), chargé de définir la politique du Gouvernement dans le domaine de la transformation publique et de s'assurer de son application⁷⁰⁹. Le CITP se réunit au moins une fois par semestre, et comprend le ministre chargé de la réforme de l'Etat, le ministre chargé du numérique et l'ensemble des membres du Gouvernement. Le comité interministériel est placé sous la présidence du Premier ministre ou par délégation sous la présidence du ministre chargé de la réforme de l'Etat, « *soit une entité chargée de piloter les actions de la DINSIC et de la DITP*⁷¹⁰ ».

Le DITP assure le secrétariat du comité interministériel à la transformation publique. Il prépare les délibérations du comité et suit l'application des décisions prises. Il coordonne l'action des ministères en matière de transformation publique, et veille à l'élaboration des mesures favorisant la transformation publique. Il soutient les travaux conduits par les administrations en vue de mesurer la performance des services publics et d'évaluer et de moderniser l'action publique, notamment afin d'améliorer le fonctionnement des services déconcentrés de l'Etat, le service rendu aux citoyens et aux usagers et de contribuer à la bonne gestion des deniers publics. Il coordonne l'action des différents ministères pour associer les agents publics, les usagers et les partenaires de l'administration à la transformation publique.

Deux projets phares sont portés en France dans le domaine de la transition numérique portées par l'Etat français, le premier dans le domaine des services

⁷⁰⁹ Décret n° 2017-1586 du 20 novembre 2017 relatif au comité interministériel de la transformation publique et au délégué interministériel à la transformation publique. NOR: PRMX1732390D ELI: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2017/11/20/PRMX1732390D/jo/texte>.

⁷¹⁰ [PÉRISSAT G.]. le 22 novembre 2017 18:24. <https://www.linformaticien.com/actualites/id/45664/maj-le-sgmap-devient-la-ditp-avec-thomas-cazenave-pour-patron.aspx>

(FranceConnect) et le second dans celui de l'ouverture des données publiques (Etalab).

FranceConnect est un télé service mis en œuvre par la Direction Interministérielle du Numérique et des Systèmes d'Information et de Communication (DINSIC) contribuant à simplifier les démarches administratives des usagers qui utilisent un service via le site du fournisseur de services. Ce dispositif FranceConnect correspond au concept de l'Etat plate-forme. Son utilisation est facultative, gratuite et sélective, les services en ligne sont au libre choix de l'abonné, ainsi que les informations échangées dans le cadre des démarches administratives. Le service ne stocke aucune information personnelle directement nominative, et les parties prenantes du télé service sont organisés selon 3 statuts de partenariat bien définis :

- les fournisseurs d'identité approuvés offrant des dispositifs d'identification et d'authentification vérifiés permettant aux usagers d'attester de leur identité dans le cadre de télé services ;
- les fournisseurs de services, autorités partenaires habilitées à traiter les démarches et formalités administratives des usagers en vertu d'un texte législatif ou réglementaire⁷¹¹ ;
- les fournisseurs de données, entités disposant de données concernant l'utilisateur et pouvant être transmises, avec consentement préalable de l'utilisateur, aux Fournisseurs de Services via FranceConnect.

« *Le bouton FranceConnect devient la marque de la transition numérique*⁷¹² » en offrant un service personnalisé et sécurisé à travers lequel se dessine le projet de qualité de service de L'Etat plate-forme, avec la marque d'une certaine logique de l'action publique.

La politique d'ouverture en ligne des données publiques, «Open Data», est

⁷¹¹ Au sens de l'article 4 de l'arrêté du 24 juillet 2015. Conditions Générales d'Utilisation du service FranceConnect par les Usagers. Direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information et de communication. Février 2018.

⁷¹² <http://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/avec-les-administrations-et-les-operateurs-publics/action-publique-2022/chantiers-transverses-ap22-linterview-dhenri-verdier>.

pilotée, sous l'autorité du Premier Ministre, par la mission Etalab qui fait partie également de la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat (DINSIC), depuis les décrets du 20 Novembre 2017.

Etalab⁷¹³ coordonne l'action des administrations de l'Etat et apporte son appui à ses établissements publics administratifs pour faciliter la réutilisation la plus large possible de leurs informations publiques. Elle est chargée d'administrer le portail unique interministériel destiné à rassembler et à mettre à disposition librement l'ensemble de ces informations détenues par les services de l'Etat, de ses établissements publics administratifs et, sous réserve d'un accord favorable, des collectivités territoriales ainsi que des personnes de droit public ou privé chargées d'une mission de service public.

La mission d'ouverture des données poursuit la mise à disposition des données publiques sous le régime de la gratuité en donnant priorité aux données à fort impact sociétal (santé, éducation, etc.) et à fort potentiel d'innovation sociale et économique. Son engagement avec les autres services responsables de l'innovation au service des usagers et de la transition numérique de l'Etat relève de la collaboration.

La mission contribue également à la mise en œuvre des principes de gouvernement ouvert que sont la transparence de l'action publique, la consultation et la concertation avec la société civile, la participation citoyenne, et l'innovation ouverte. A ce titre, elle anime l'élaboration et le suivi du Plan d'action national pour une action publique transparente et collaborative, et accompagne les administrations dans leur ouverture. Elle participe à l'effort national pour la reconnaissance de ces principes de gouvernement au niveau international en coordonnant pour la France l'action auprès du partenariat pour un gouvernement ouvert (« PGO »).

Une des spécificités de la mission Etalab est sa logique entrepreneuriale clairement affichée pour la mobilisation de financements publics. Dans le cadre d'un fonds -Transition numérique de l'Etat et modernisation de l'action publique-, via le programme d'investissement d'avenir (PIA), le programme « Entrepreneurs d'Intérêt

⁷¹³ <https://www.etalab.gouv.fr/qui-sommes-nous>

Général » présente une illustration de la manière retenue pour impulser l'innovation : constituer une promotion de talents dotés de compétences numériques d'exception et extérieurs à l'administration, sur 10 mois, pour résoudre, grâce aux données, des défis d'intérêt général, au sein des ministères.

Le parti pris du gouvernement est donc d'aiguiller en tant que possible la transformation. « Il y va de la survie de l'État comme du développement du numérique lui-même, car aucune révolution ne peut réussir en l'absence d'institutions pour l'accueillir ». Cependant, il s'agit pour l'État de se transformer, sans renoncer à ses fondements démocratiques et sa mission d'intérêt général, avec le numérique selon THIEULIN, l'État doit ainsi se réinventer pour se faire le garant de l'autonomisation des individus, et cette transformation doit passer par "l'APIsation"⁷¹⁴ ouverte de l'État, et permettre à des acteurs tiers d'innover à partir de ses ressources.

La raison d'être de cette mission est explicite :

- accélérer la capacité d'expérimentation et de modernisation de l'État ;
- favoriser l'engagement citoyen dans la conduite d'initiatives d'intérêt général issues de la société civile en les articulant avec l'action publique.

Les impacts pour le ministère de l'intérieur

A ce jour, l'administration centrale du ministère de l'intérieur a bien évidemment intégré la problématique des technologies numériques dans son activité, qui relève toutefois d'un processus déjà ancien. Dans les années 1990, les grands chantiers d'informatisation avaient contribué à une forme d'industrialisation du traitement des différents contrôles et procédures propres au ministère de l'intérieur notamment pour la délivrance des titres d'identité et de circulation automobile, ou du séjour des étrangers. Les agents des préfectures étaient formés par cohorte, dans le cadre de plans nationaux de formation, mis en œuvre par des formateurs gérés par

⁷¹⁴ API : application programming interface, interface de programmation applicative. Le terme APIsation est utilisé ici pour présenter un phénomène en voie de développement consistant à vouloir confier l'exploitation des données publiques à des acteurs tiers, jugées plus aptes à inventer un outillage et des usages que l'administration.

l'administration centrale⁷¹⁵. Dans les années 2000-2012, les systèmes d'information dans le domaine de la gestion des ressources, ou de la chaîne comptable ont particulièrement évolué en matière de technologie par une « webilisation » des applications, sans modification profonde de l'organisation des services.

En 2012⁷¹⁶, le ministère de l'Intérieur par un contrat de progrès sur la période 2013-2015 permettant de répondre aux objectifs des décisions 35 à 38 du CIMAP, élabore un programme de modernisation et de simplification (PMMS) pour la période 2013-2015.

Mais ces dernières années, le développement des technologies numériques a nécessité une mobilisation en administration centrale sur des sujets fondamentaux comme la cyber sécurité, l'identité numérique, l'intelligence artificielle, l'harmonisation des infrastructures. L'ampleur des enjeux a conduit à la création de nouveaux services ou missions⁷¹⁷, mais aussi, au lancement de travaux de recherche dans le domaine de l'innovation⁷¹⁸.

Dans le périmètre d'activité de l'administration du territoire, c'est-à-dire celui des préfectures, services directement placés sous l'autorité du préfet, hors domaine de la sécurité et de l'ordre public, secteurs plus couramment reconnus comme relevant du ministère de l'intérieur⁷¹⁹, l'utilisateur est présenté déjà en 2012, comme la préoccupation principale de la démarche, et le numérique un axe majeur pour l'amélioration du service. Les technologies permettent d'envisager :

- la simplification des processus métier ;
- la rationalisation des patrimoines applicatifs et des infrastructures, notamment à

⁷¹⁵ La sous-direction du recrutement et de la formation (DGA-DRH), en 1990, avait obtenu la création de 17 ETP pour des activités de formateur interne à temps complet pour couvrir les besoins de formation dans le domaine des applications réglementaires utilisées par les agents des préfectures.

⁷¹⁶ CIMAP du 18 décembre 2012.

⁷¹⁷ Création du STCI² en, de la fonction de contrôleur des données en, création de la Direction générale du numérique en

⁷¹⁸ Le fond d'investissement en études stratégiques et prospectives (FIES), créé en 2017,

⁷¹⁹ Par choix, le périmètre de l'étude se limite à la fonction d'administration du territoire. Intégrer les cadres supérieurs de la Police et de la Gendarmerie nationale pour circonscrire la genèse instrumentale de « l'OBJET NUMERIQUE » dans leurs activités, voire intégrer les hauts fonctionnaires des administrations centrales, aurait délimité un sujet beaucoup trop large.

l'échelle interministérielle ;

- la valorisation et la publication des données publiques ;
- la modernisation et le renforcement des systèmes d'information pour soutenir la performance sur le plan des infrastructures et de la sécurité.

C'est dans cette tendance, en 2017, avec une logique de resserrement des effectifs pour une économie de 2 000 emplois, que 47 plates-formes spécialisées, accessibles sur Internet, sont créées dans le cadre de la réforme territoriale.

C'est dans cette réforme destinée à simplifier les démarches quotidiennes *que* s'inscrit le plan « *préfecture nouvelle génération*⁷²⁰ » (PPNG), visant à recentrer les missions administratives des préfectures autour de 3 axes :

- le contrôle de légalité et budgétaire des collectivités locales ;
- la lutte contre la fraude ;
- la coordination territoriale de la mise en œuvre des politiques publiques.

Les usagers n'auront ainsi plus à se déplacer en préfecture et sous-préfecture pour les démarches de carte grise et de permis de conduire. Ils n'avaient plus à faire déjà pour la carte nationale d'identité et le passeport, puisque que ce sont les services de certaines communes qui assurent leur accueil pour la démarche.

Sur les 2 000 emplois économisés, 1 300 seront budgétairement supprimés, qui s'ajoutent aux 3 200 emplois déjà obérés dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), mise en œuvre entre 2008 et 2012⁷²¹.

Les impacts du numérique sur la gouvernance des territoires

La notion de territoire au sens politico-juridique (CAILLOSE)⁷²² désigne l'espace d'exercice de la souveraineté de l'État, corrélée à un pouvoir politique centralisé au

⁷²⁰ Ce plan « préfecture nouvelle génération » (PPNG) est conduit sur fond de baisse des crédits.

⁷²¹ communiqué de presse. M. B. CAZENEUVE, ministre de l'intérieur. Paris, le 26 février 2016. Préfecture de Paris et d'Île-de-France.

⁷²² In [CHIASSON G. et ANDREW C. et LECLERC E.]. (2008) « Territorialiser la gouvernance du développement : Réflexions à partir de deux territoires forestiers ». Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales, XXXI : 3 (Autumn/automne 2008), 489-506. ISSN: 0705-458.

sein d'institutions publiques souveraines, le gouvernement. Le territoire relève d'une « *réalité biophysique tangible* ».

Les sciences sociales, avec la notion de développement territorial, soulignent que le territoire est aussi une construction sociale (CHIASSON), un bassin de vie. Dans cette conception de la notion de territoire, le niveau de coopération des personnes fondé sur la constitution des réseaux d'acteurs locaux détermine, pour une large part, les performances locales. Le territoire est présenté ainsi comme un espace où la proximité géographique et les liens de confiance permettent des dynamiques de collaboration entre les acteurs. Cette perspective situe le potentiel du développement territorial dans la qualité des relations de collaboration entre les acteurs locaux et interpelle largement la question de la centralité de la gouvernance territoriale.

L'examen des écrits et documents portant sur le concept de gouvernance permet d'accéder à des connaissances relevant des sciences politiques, c'est-à-dire à l'exercice du pouvoir des différents protagonistes dans la conduite de l'activité territoriale. Elle offre aussi la possibilité d'une observation de publications sur la gouvernance numérique visant à appréhender ce phénomène, ce programme transactionnel, par apport à son objet, ce qui en fait un enjeu de politique locale. Cette production littéraire conséquente se traduit notamment par la publication de documents méthodologiques⁷²³ ou de rapports⁷²⁴ directement liés aux usages.

Le commissariat général au développement durable met par exemple en évidence le modèle de la ville intelligente⁷²⁵. Le territoire de couverture numérique est la ville, au sens administratif du terme. Les différents secteurs de fonctionnement de la ville sont intégrés dans un système unifié où les silos d'information, souvent

⁷²³ Rapport. « Comment étudier la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture ». Colloque AISRE - ASRD. CHIA E. 2010.

⁷²⁴ [LEBRETON C.]. « Les territoires numériques de la France de demain ». Rapport à la ministre de l'égalité des Territoires et du Logement, Cécile DUFLOT. 2013.

⁷²⁵ [DANIELOU J.]. « La ville intelligente : état des lieux et perspectives en France ». Études & documents n° 73, Novembre 2012. Commissariat général au développement durable. Délégation au développement durable.

considérés comme autonomes et déconnectés les uns des autres, sont réunis par un réseau rassemblant des données éparses pour les traiter comme un tout, avec une approche générale et non plus sectorielle.

Le rapport met également en évidence les enjeux à relever pour l'Etat afin de créer les conditions d'un usage généralisé par la société :

- lever les réticences face aux dérives possibles d'une rupture de la confidentialité par le traçage et le ciblage opérés par les différents capteurs et compteurs surveillant de plus en plus l'action de chaque individu ;
- lutter contre l'émergence de nouvelles formes d'exclusion liées à la non accessibilité aux technologies, avec la prééminence d'une logique de l'offre sans prise en compte des besoins des usagers, de l'acceptabilité sociale et de la capacité d'appropriation ;
- prévoir le coût très élevé pour les collectivités d'installation des infrastructures numériques avec un risque d'inégalités croissantes entre les villes ;
- encadrer la marchandisation de l'information.

D'une manière synthétique, l'enrichissement du territoire par l'introduction de nouveaux terminaux et des dispositifs numériques « haut débit », et le développement des services numériques comme un indicateur d'une évolution sociale, sont présentés comme un phénomène à l'origine de « *complexification pour le consommateur* » avec « *le risque d'amplifier les fractures numériques* ».

L'ouvrage « *à caractère fortement opérationnel* », présente le numérique comme un élément concourant au développement durable par les possibilités de régulation de l'activité humaine qu'il propose. Il y est question de services urbains plus performants (optimiser la gestion des services urbains, améliorer la qualité des services rendus aux usagers), de lieux plus intelligents (« smart buildings, bureau « satellite », Co-working space, Smart work centers) et d'accessibilité et de lisibilité de l'information.

L'examen de la littérature portant sur la gouvernance numérique amène aussi à circonscrire l'évolution du débat dans la poursuite de celui portant sur la mondialisation, en constatant l'émergence d'une culture digitale transformant l'exercice du pouvoir des institutions nationales selon au moins deux axes.

Le premier, comme il a pu être illustré dans les paragraphes précédents, est composant de la réforme de l'Etat et de ses administrations, il y est considéré que la technologie est l'expression d'une efficacité moderne de l'administration d'Etat.

Le second, relève du défi social à utiliser la technologie comme mode d'expression d'une nouvelle forme des échanges, notamment de participation citoyenne. Cette approche par les usages du phénomène souligne les perspectives pour ce nouvel engagement citoyen, avec la possibilité d'une éclosion d'une véritable démocratie participative.

« Les pratiques politiques et sociales d'Internet invitent à s'interroger à la fois sur les possibles reconfigurations des divers principes qui structurent les régimes démocratiques (principe de représentation, de participation, de compétition et de limitation des pouvoirs) et sur la réalité des opportunités offertes aux citoyens de faire entendre leurs voix ⁷²⁶».

G. MISURACA⁷²⁷, dresse un aperçu des défis politiques relevant de ce qu'il appelle gouvernance électronique. Il souligne le travail à fournir sur les valeurs publiques de fondement du système virtuel à construire. Il décrit les modalités d'emploi des systèmes de gouvernement électronique basé sur « *des données probantes* » à établir, et les processus organisationnels et sociaux afférents. Il présente comme vraisemblable, dans le cadre du concept de gouvernement ouvert, par la velléité de la part d'utilisateurs de plus en plus conscients des capacités ouvertes par la technologie, la promotion du concept d'auto organisation avec le risque de l'expression d'une contre-culture⁷²⁸ comme F. TURNER la présente en partie à l'origine d'internet, voire d'un libéralisme contre l'Etat⁷²⁹ à la manière dont B.

⁷²⁶ [WOJCIK S.]. (2009). « Prendre au sérieux la démocratie électronique. De quelques enjeux et controverses sur la participation politique en ligne ». Université Paris Est Créteil – CEDITEC. publié dans "La démocratie électronique, Besançon. France.

⁷²⁷ [MISURACA G.], « Renouveler la gouvernance numérique à l'ère numérique », *Télescope*, vol. 18, n°1-2, p.21-43, (2012).

⁷²⁸ [TURNER F.]. « Aux sources de l'utopie numérique. De la contre-culture à la cyberculture », *Stewart Brand un homme d'influence*, trad. de l'anglais par L. VANNINI, Caen, C&F Éd., 2012, 432 p.

⁷²⁹ [LOVELUCK B.], « Internet, une société contre l'Etat ? Libéralisme informationnel et économie politique de l'auto-organisation en régime numérique ». *Réseaux*, 2015, pp 235-270. [http://www.cairn.info/revue-reseaux-ea&\(-4-page-235.htm](http://www.cairn.info/revue-reseaux-ea&(-4-page-235.htm)>.<halshs-01172584v2>

LOVELUCK le développe, ou tout au moins comme le risque de la généralisation de la consultation.

En France, « *favoriser l'engagement citoyen au sein de l'administration par l'ouverture de l'administration aux initiatives d'intérêt général de la société civile et en les articulant avec l'action publique* » est une orientation retenue dans l'action gouvernementale. Ainsi, l'article 69 de la loi pour une République numérique⁷³⁰ rend possible aux collectivités territoriales qui le souhaitent la mise en place de stratégies de développement des usages et des services numériques. L'invitation vise à « *favoriser l'équilibre de l'offre de services numériques sur le territoire ainsi que la mise en place de ressources mutualisées, publiques et privées, y compris en matière de médiation numérique*⁷³¹ ».

Dans ce cadre, l'agence du numérique a rédigé un document-cadre pour le développement des usages et des services numériques dans les territoires, selon les modalités de la consultation publique en ligne. De cette phase « *d'intelligence collective* » sont ressorties 200 contributions proposées par les 236 citoyens impliqués dans les 26 ateliers de travail répartis sur le territoire métropolitain et d'Outre-Mer.

Cette production a donné lieu à la construction d'une plateforme ressources organisée autour de 8 thèmes transversaux⁷³² et une recommandation première, celle de la nécessité impérieuse d'aborder les stratégies numériques locales de manière globale et partenariale en articulant le déploiement des infrastructures. L'accompagnement et la formation sont présentés comme une activité incontournable dans la conduite des opérations.

⁷³⁰ LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique. https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/10/7/ECF11524250L/jo/article_69

⁷³¹ Orientations nationales pour le développement des usages et services numériques dans les territoires. Synthèse. Concertation en ligne du 8 février au 24 mars 2017. Ministère de l'économie.

⁷³² 1 Faire le diagnostic numérique de son territoire. 2 Accompagner l'appropriation du numérique par tous. 3 Augmenter les capacités et opportunités des citoyens grâce au numérique. 4 Construire et animer un territoire Plateforme. 5 Stimuler la filière numérique. 6 Gérer l'économie de la donnée. 7 Elaborer une gouvernance territoriale. 8 Transition numérique sectorielle.

L'examen des intitulés de ces 8 thèmes transversaux révèle qu'il y est question notamment d'appropriation d'un outillage et de dispositifs, pour le développement des capacités citoyennes à la prise de parole grâce à l'outil numérique, et d'une gouvernance territoriale. L'orientation politique est claire, le numérique doit ouvrir la conversation au niveau local dans le domaine de la gestion du territoire.

Il appartient donc aux collectivités, au territoire, ou encore aux bassins de vie, d'inventer un avenir avec comme appui les infrastructures et dispositifs numériques dont le déploiement est suscité et favorisé par les orientations gouvernementales.

Pour P. LE MASSON et A. HATCHUEL, le grand défi de ce phénomène digital, qu'ils qualifient quant à eux de révolutionnaire, est qu'il doit être pensé « *à la fois comme source majeure d'inconnu et comme ressource importante face à l'inconnu. Il renvoie donc à un double défi, cognitif et collectif*⁷³³ ».

- défi cognitif : au-delà de l'information, des données et des connaissances sur l'existant, l'exploration de l'inconnu, l'invention d'objets nouveaux, de définitions nouvelles, suppose de résister aux fixations cognitives, à la tentation de figer la définition des choses ;
- défi collectif : la digitalisation peut permettre l'émergence de collectifs créatifs nouveaux, forts de leurs solidarités, de l'échange de savoirs, de leur capacité de coordination, de leur aptitude à faire émerger des inconnus communs pour surmonter les conflits, mais l'exploration de l'inconnu peut aussi conduire à la désagrégation des collectifs, à des formes d'exclusion, d'asservissement et d'isolement.

L'enjeu pour le pilotage de l'action collective devient alors la gestion de la « *générativité et de l'exploration de l'inconnu* », le pilote « *n'y est plus seulement un décideur, mais peut devenir une autorité conceptrice, les institutions ne sont pas seulement des systèmes de verrouillage, mais peuvent au contraire déployer des*

⁷³³ [LE MASSON P., HATCHUEL A.]. Mines ParisTech – PSL. Version originale publiée sur The Conversation. Cet article est également publié dans le numéro spécial de la revue « l'ENA hors les murs » sur le thème de la révolution numérique, numéro spécial coordonné par Didier SERRAT.

règles renforçant l'expansion ». La digitalisation peut améliorer les capacités de décision de manière optimale, elle permet aussi de déployer des logiques de conception collective.

Toujours sous l'angle culturel, pour M. DOUEIHI⁷³⁴, la multiplication de l'emploi du terme culture numérique manifeste une dynamique humaine qui distingue un domaine intrinsèquement lié à une technologie et à un outillage.

Pour l'auteur, cette dynamique culturelle focalisée autour des dispositifs numériques se caractérise par son aspect massif, sa rapidité et sa force à instaurer de nouvelles normes, parfois relevant de la croyance, ou du religieux.

Cette construction intellectuelle se traduit par des objets, matériels, concrets ou immatériels, dont l'usage est associé à des comportements, attitudes ou modes de pensée, manifestations et signes d'appartenance à des groupes plus ou moins organisés, voire des communautés. Cette association des mots culture et numérique précise de quoi on parle mais « *s'il réunit en distinguant, il sépare aussi* ».

C'est pourquoi, dans l'utilisation du terme culture associé à un champ, il est utile de conserver une prise de recul, de préserver une vision globale du phénomène. Les entrées sont multiples, il y a polysémie et occasions de tension dans les perceptions du terme. Elles peuvent être symboliques en posant l'homme numérique comme signes de modernité, normatives, dans la définition des compétences inscrites dans les référentiels, politiques dans l'observation de l'expression critique ou créative, juridique pour celui qui vise un usage responsable d'Internet, ou encore technologique, pour celui qui approche avec intérêt les dispositifs ou terminaux numériques.

En constatant par exemple que la culture numérique ne singularise pas les cadres dirigeants de la fonction publique⁷³⁵, il est entendu que "le numérique" n'entre pas dans l'ensemble des traits distinctifs de ce groupe social, notamment, sur le plan

⁷³⁴ [DOUEIHI M.]. « La grande conversion numérique ». Seuil, Paris 2008, p. 11-12.

⁷³⁵ <https://www.usine-digitale.fr/article/les-hauts-fonctionnaires-ont-une-culture-digitale-vraiment-insuffisante-regrette-thierry-mandon.N308945>

intellectuel, des comportements, des systèmes de valeurs, voire des traditions et des croyances, s'il est fait référence à la définition de la culture proposée par l'UNESCO⁷³⁶.

Dans le cadre de ces travaux, cette prise de position d'un membre du gouvernement peut être retenue comme l'illustration d'une part de la légitimation de la tangibilité d'un objet, le numérique, et d'autre part que celui-ci est associé à une forme d'excellence souhaitée pour les élites au sein de l'administration de l'Etat.

Ce phénomène culturel qui caractérise ce domaine du numérique est global, planétaire, il est un trait d'union entre les continents et les territoires nationaux.

Il offre aussi la possibilité d'une expression culturelle singulière pour des groupes, des minorités, des organisations, et des communautés qui organisent des solidarités, des échanges, selon une nouvelle forme de proximité, de territoire, avec parfois de nouvelles formes de privilèges.

L'émergence de cette culture date des années 1970. Aujourd'hui portée par les discours et orientations gouvernementales, ce mouvement est issu cependant de la contre-culture américaine, des communautés hippies et de la volonté de percevoir le monde autrement. Appréhender la notion de culture numérique invite donc à percevoir la polysémie de ce terme.

Pour l'historien F. TURNER, la culture digitale en tant qu'utopie numérique, naît sur un territoire ouest américain, très localisé, la Californie, dans les années soixante, au sein des communautés hippies, et relève de la contre-culture⁷³⁷. Cette contre-culture vise l'émancipation par la technologie « *d'une société hiérarchisée, bureaucratique et aliénante* ».

La communauté représente l'alternative à la structure sociale existante, et la transformation de la conscience, l'étape préalable à la réforme.

⁷³⁶ Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle, adoptée par la 31^{ème} session de la Conférence Générale de l'UNESCO ; Paris, 2 novembre 2001. <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160m.pdf#page=3>

⁷³⁷ In [ASSELY J.L.]. « Comment la gauche et la contre-culture sont tombées dans le piège de l'utopie numérique » tech&Internet, 18/12/2014

Cette contre-culture a donné lieu notamment à une génération d'entrepreneurs s'émancipant de la politique, et investissant dans un marché émergent du numérique. Communautés de conscience, pas de règles, pas de politique, un état d'esprit. Cette communauté d'entrepreneurs a pris un essor mondial. L'entrepreneuriat comme modèle de développement personnel pour les cadres devient la représentation dominante. Créateur de startups, nomade, libre et rebelle, surfant sur l'océan digital de la nouvelle économie, une personne accomplie, est un entrepreneur exerçant dans un contexte collaboratif et fabriquant un produit.

De manière beaucoup plus globale, les nouveaux dispositifs de communication de plus en plus sophistiqués et mondialisés des sociétés occidentales transforment les normes et les processus de régulation sociale liés aux formes d'expression culturelle. T. BARDINI et S. PROULX], insistent « *sur la nouveauté de cette dynamique en rupture avec les formes traditionnelles de représentation symbolique et politique de la modernité occidentale dont elle contribue significativement à l'obsolescence. Cette dynamique apparaît sous les traits d'un phénomène social global que l'on peut considérer à la fois dans ses dimensions historique, économique, juridique, politique et esthétique* »⁷³⁸.

Par leur travail sur la culture du hack en ligne (culture + numérique + hack), ils analysent les nouvelles formes de revendication de liberté qui peuvent émerger en dehors des cadres habituels de la représentation de l'Etat ou du marché, grâce à l'usage des nouveaux dispositifs de communication. « *Au centre de ces pratiques d'usage, se situe historiquement et culturellement, le phénomène du hack, générateur de nouvelles formes d'expression et de revendication associée à la culture informatique* ». La revendication principale donnant sens au mouvement relève d'un idéal de liberté qui « *informe en profondeur la culture technique des informaticiens professionnels puisqu'elle leur fournit aussi des modèles alternatifs à la toute-puissance du marché* ».

⁷³⁸ [BARDINI T., PROULX S.], « La culture du hack en ligne, une rupture avec les normes de la modernité », Les Cahiers du numérique, 2002/2 (Vol. 3), p. 35-54. URL : <https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-du-numerique-2002-2-page-35.htm>.

Cette culture numérique de type hacker s'ancre dans le monde informatique vers les années 1960, le mot qualifiait alors une personne capable de réaliser une prouesse informatique, reconnue dans la communauté par sa prouesse et son ingéniosité. L'état d'esprit de l'action relevait de « *la culture de la farce* ». Aujourd'hui son sens a évolué pour signifier hors-la-loi, pour nommer un individu qui se sert de ses compétences informatiques pour s'en prendre à l'ordre établi.

Avec une approche historique du développement de cette culture numérique spécifique, les auteurs démontrent la puissance des réseaux et dispositifs numériques dans la production et de partage de savoirs. Le mouvement pour le logiciel libre (*Free software*, FS) et le mouvement « source ouverte » (*Open Source*, OS) sont les deux formes principales émanant de ce mouvement professionnel dans la société normalisée.

Pour eux, le mouvement informatique de l'open source et de l'open Data articule dans un environnement technique des questions sociales et politiques interrogeant le modèle démocratique, il invite à un réexamen de la signification du concept de liberté d'agir, car « *remet en cause les fictions de la marchandise et du parlement au nom d'autres fictions et par le biais d'autres processus narratifs* ».

VII.3.3. Le préfet et les technologies numériques

Des attentes institutionnelles vis-à-vis de l'engagement du préfet

La circulaire du 17 février 2017⁷³⁹, précise assez finement les interventions attendues de l'Etat au niveau régional et départemental en coprésidence avec le président du conseil régional. Cette circulaire est récente, et les préfets rencontrés au cours de l'année 2016 n'avaient pu en prendre connaissance.

Cependant, elle s'inscrit dans un processus historique d'une dizaine d'année déjà⁷⁴⁰. En 2009, dans la loi, il était question de lutte contre la fracture numérique⁷⁴¹, en 2015, de mesures pour la croissance, d'activité et d'égalité des chances économiques⁷⁴², et de généralisation progressive de la déclaration en ligne⁷⁴³, notamment l'obligation d'effectuer par la voie dématérialisée les démarches de demande de prime d'activité⁷⁴⁴.

Sur le plan formel, les commissions régionales de stratégie numérique (CRSN) remplacent les CCRANT⁷⁴⁵ et ont pour visée de porter une attention sur un plus large domaine d'intervention : « *TICE, e-administration, télésanté, médiation, données publiques, numérisation du patrimoine, informatique en nuage, territoires intelligents, etc....* »⁷⁴⁶.

L'accès aux services offerts par les réseaux très haut débit fixes et mobiles y est présenté comme une opportunité nouvelle pour les territoires, notamment les plus ruraux, dans le domaine des « *activités économiques innovantes et d'emplois*

⁷³⁹ Circulaire N° 5911/SG, du premier ministre B CAZENEUVE, en date du 17 février 2017. <http://www.cget.gouv.fr/circulaire-commissions-regionales-de-strategie-numerique>.

⁷⁴⁰ Annexe 4 de la circulaire N° 5911/SG.

⁷⁴¹ Loi N° 2009-1572 du 17 décembre 2009, qui établit notamment le principe de l'élaboration des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN) par les collectivités ou leurs groupements.

⁷⁴² Loi N° 2015-990 du 6 août 2015.

⁷⁴³ Loi N° 2015-1785 du 29 décembre 2015.

⁷⁴⁴ Loi N° 2015-994 du 17 août 2015.

⁷⁴⁵ CCRANT : Commission consultative régionale sur l'Aménagement numérique.

⁷⁴⁶ <http://essonnenumérique.com/glossaire/crsn-commission-regionale-de-strategie-numerique/>

pérennes, de renforcement de la cohésion sociale par des programmes d'accompagnement ». Les arguments développés couvrent également l'abaissement de l'empreinte carbone.

L'objectif est de renforcer l'attractivité des territoires par la garantie de l'égal accès aux réseaux fixes et mobiles d'ici 2022 (Plan France Très Haut débit, lancé en 2013) :

- 20 milliards d'euros d'investissement partagés entre les opérateurs privés et les collectivités territoriales seront investis sur dix ans dont 3,3 milliards d'euros de la part de l'Etat ;
- les programmes nationaux de couverture des centres bourgs viseront à apporter l'accès à la téléphonie mobile, aux communes les plus enclavées ;
- les difficultés qui sont à l'origine d'une couverture mobile défectueuse pourront être signalées sur la plateforme France Mobile ;
- le programme Société Numérique, favorisera l'acculturation au numérique, « notamment des personnes utilisant le moins les ressources « habilitantes » de la société numérique ».

La réussite de ces programmes est présentée comme devant s'appuyer sur la conduite d'actions sous l'autorité préfectorale, dans le cadre d'une concertation étroite avec les collectivités territoriales, en particulier les régions, dont la Commission Régionale de Stratégie Numérique en est le lieu d'expression.

Réunie au moins une fois par an, le suivi des déploiements des réseaux à très haut débit publics et privés y est opéré, et les opérateurs et collectivités mobilisés. Elle doit être le siège où se définit la stratégie de développement des usages et d'acculturation du citoyen au numérique et se traduire par un maillage du territoire en lieux d'accueil et de formation.

Elle doit être également être le lieu de définition des axes de travail visant à contribuer au processus de dématérialisation des services publics, à la mise en œuvre du plan national de déploiement du télétravail, à la facilitation à l'accès aux données publiques, et au développement des infrastructures de l'informatique en nuage « cloud computing » et de calcul intensif.

Ces travaux font l'objet d'un rapport adressé à la Direction Générale des Entreprises (DGE) et au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) en

fin de chaque exercice.

Cette circulaire intègre des orientations dans la constitution des équipes, le volet RH y figure aussi. Sont prévus au niveau de chaque SGAR, la désignation d'un chargé de mission au numérique avec une action prévue de coordination de l'aménagement et du développement numérique des territoires, des référents au sein de chacun des services déconcentrés de l'Etat intéressés, y compris les rectorats, et les services de la culture, mais aussi des « *services des régions, des départements, des métropoles ou de toute entité pertinente, aux phases de réflexion et aux temps de concertation* ».

Elle présente sous forme d'annexes les attentes pour l'action préfectorale :

- l'annexe 1, définit l'organisation et le rôle des acteurs de l'Etat pour la mise en œuvre territoriale des politiques publiques du numérique. Le préfet de région préside ou co-préside avec le Président du conseil régional, organise et anime la Commission Régionale de Stratégie Numérique. Il organise la concertation entre les services de l'Etat en région et les préfetures de département, mobilise les exécutifs de la région, des départements et des métropoles. Il développe les liens avec le référent ruralité, ainsi que ceux des métropoles et EPCI, voire des universités, et des chambres consulaires. Le préfet de département démultiplie cette action sur son territoire ;
- l'annexe 2, présente la notion de couverture très haut débit fixe du territoire sous l'angle juridique : loi pour la confiance numérique et le droit des collectivités territoriales et leurs groupements d'établir et d'exploiter des réseaux de communication⁷⁴⁷. Y est décrit également l'arsenal réglementaire portant sur le déploiement des lignes de communication dans une logique de complémentarité des initiatives publiques et privées, et les conditions de réalisation du diagnostic territorial de couverture numérique.
- l'annexe 3, de même facture, présente de surcroît le dispositif France Mobile visant la couverture numérique du territoire, et la correction du « *déficit de*

⁷⁴⁷ Loi N° 2004-75 du 21 juin 2004.

gouvernance de l'information sur ce sujet ». L'action s'articule en trois étapes : l'identification des problèmes avec une diffusion sur la plateforme France mobile, traitement au niveau national par les opérateurs des remontées d'information, suivi de l'exécution du développement des moyens de remédiation par la commission régionale de stratégie numérique ;

- l'annexe 4, porte sur les programmes d'accompagnement et de développement des usages. Il s'agit dans ce cas, de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale par l'accompagnement à l'accès au numérique comme levier de simplification de l'accès aux droits et à l'insertion professionnelle ; Des lieux d'accueil doivent être organisés (espaces publics numériques, cyber bases et points cyb.), des moyens financiers mobilisés dans une logique de valorisation des bonnes pratiques, et de mutualisation des ressources.
- l'annexe 5 relate comment est envisagé le déploiement des services et des contenus numériques. Partant du fait que « les technologies de l'information et de la communication conduisent à une évolution radicale des pratiques professionnelles dans tous les secteurs de l'économie », évolution susceptible de générer des gains de productivité et d'améliorer la qualité de service rendu, l'approche proposée est « top down⁷⁴⁸ » et sectorielle : diagnostics médicaux à distance, enrichissement des contenus pédagogiques à tous les niveaux d'apprentissage, développement de l'assistance à la conduite de cultures agricoles, dématérialisation des fonds documentaires, délivrance des certificats en ligne, etc..

Elle précise aussi les nouvelles dispositions prises par la loi pour une République numérique et les efforts à conduire en ce qui concerne l'ouverture des données publiques, et la protection des données personnelles. De nouveaux sujets de conversation doivent être portés par le préfet à ce titre, tels les opérations déjà conduites dans les différents domaines ministériels, les besoins non satisfaits et les opportunités ou initiatives identifiées en cours. Les échanges porteront aussi sur la

⁷⁴⁸ « Les mutations induites, par le numérique, de ces domaines d'activité sont conduites à l'échelle des ministères et mises en œuvre par les services compétents ».

pertinence de conduire des actions concertées, et ce dans le cadre de la commission régionale de stratégie numérique.

Un engagement cognitif et social à réinventer

Le préfet représente l'Etat et le gouvernement au niveau local. A ce titre, il a autorité sur les services déconcentrés de l'Etat, et garantit dans la conduite des affaires locales, le respect des valeurs républicaines.

Une intervention intentionnée dans le projet de transition numérique des services et de la société confronte le préfet à de nouvelles logiques. Elles relèvent de l'expression de son autorité, de l'organisation des services de l'Etat, mais aussi du champ de l'économie et des logiques entrepreneuriales, et du développement. Le numérique devenant un objet de gouvernance locale. L'acquisition de connaissances est nécessaire.

De manière transversale, ces programmes impliquent le préfet qui s'engage dans un double défi, selon la proposition de P. LE MASSON et A. HATCHUEL :

- le premier défi est cognitif, pour lever les résistances dues à des fixations cognitives antérieures qui relèvent d'un formalisme institutionnel fortement normalisé. Lui-même, il utilise des technologies qui impliquent un niveau de maîtrise de certaines compétences particulières et l'acceptation de nouvelles formes et protocoles de communication. Les services de la préfecture et des directions départementales sont impliqués dans une transformation technologique au nom d'une nouvelle définition de l'efficacité de l'administration d'Etat, et de nouveaux critères de modernité ;
- le second est social, pour permettre l'émergence de collectifs créatifs nouveaux tout en évitant la désagrégation de certains principes et valeurs, entraînant l'asservissement, l'exclusion, et l'isolement (Liberté, Egalité, Fraternité). Dans son bassin de vie s'organise, aussi, des perspectives transactionnelles avec lesquelles s'établissent entre les acteurs de la gouvernance locale des conversations où le numérique prend petit à petit valeur dans la pensée

individuelle et collective. Par les usages, l'utilité des dispositifs se vérifie pour la consommation et les services, mais aussi par le pouvoir qu'ils apportent tant dans la rencontre et l'échange que pour l'action à des titres divers et variés.⁷⁴⁹

La théorie des transactions coopératives, propose un cadre analytique pour la modélisation des processus de régulation et coopératifs sous un angle cognitif et social. Dans cette théorie, la transaction est comprise comme un « *ensemble de relations interindividuelles médiatisées par le langage permettant de créer des significations réduisant l'incertitude des acteurs engagés dans une action commune* ».

Le préfet impliqué dans une dynamique de transformation, s'engage dans un régime d'activités au sein de groupes restreints plus ou moins en relation entre eux avec des protagonistes placés sous son autorité, son contrôle ou encore sa régulation, pour ce qui relève de leurs actions. Pour qu'une communauté d'action puisse exister, « *une construction de significations partagées à travers l'engagement mutuel dans un projet commun* », doit s'opérer ainsi qu'une « *production sémiotique* » décrivant la situation transactionnelle qui peut s'observer selon 3 axes :

- l'orientation cognitivo-émotionnelle définissant le type de registre employé (intellectuel, émotionnel, normatif) ;
- le mode de régulation ;
- la configuration relationnelle de coopération.

Dans le cadre de la conduite d'un changement relevant de la transition numérique attendue, le représentant de l'Etat déconcentré, avec un rôle supposé de portage de la dynamique du à sa fonction, s'engage, qu'il le veuille ou pas, dans « *une action intensive en connaissances* »⁷⁵⁰, dont la performance définie en

⁷⁴⁹ Rapport d'information n°181 (2016-2017) de M. Éric DOLIGÉ et Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 6 décembre 2016, page

⁷⁵⁰ [ZACKLAD M.]. « Ordre du discours : cadrage et recadrage des transactions communicationnelles dans les processus de changement et d'innovation au sein des organisations ». In actes du colloque « Qu'est-ce qu'une organisation ? Matérialité, action et discours », 21-22 mai 2008, Montréal

création de valeur et d'apprentissage organisationnel est conditionnée par des formes de coopération où la redondance est assurée par des processus communicationnels d'échange de connaissances.

La réussite de la conduite du changement relève de la capacité du dirigeant à cadrer le contexte transactionnel de manière délibérée, c'est-à-dire à maîtriser ses propres programmes transactionnels ainsi que ceux des communautés dans lesquelles les individus sont engagés.

Dans le contexte d'un nouvel espace numérique redistribuant les frontières de l'information, de la communication, de la médiatisation et de la collaboration, un cran supérieur de complexité est franchi pour le préfet, l'influence numérique entre en jeu.

Pour celui qui souhaite intégrer ce nouvel espace, il va s'agir de prendre en compte la dimension subjective de la technologie construite par les utilisateurs au risque de proposer un environnement technologique qui accentue les différentes formes de clivage. Pour le représentant de l'Etat sur le département, il semble que le défi qui lui incombe est l'élévation du niveau d'utilisation des dispositifs numériques à des fins de création d'« *espace de libération, individuelle et collective* ». C'est « *l'émergence de nouvelles élites* ⁷⁵¹ », politiques, administratives et technologiques dont il est question.

« *La communication constitue le processus de base du développement des significations porteuses de la stratégie et du changement* » et son observation est révélatrice des réalités construites par l'expérience. Dans le chapitre suivant, l'analyse porte sur ce que disent certains préfets de département de leur réalité d'instrumentalisation de l'« OBJET NUMERIQUE » dans la conduite de leurs activités.

⁷⁵¹ Th. MANDON, secrétaire d'État à la Réforme de l'État, le 14 janvier 2018, lors d'un débat organisé à l'Assemblée nationale sur la stratégie numérique de la France. <https://www.acteurspublics.com/2015/01/15/thierry-mandon-le-numerique-oblige-l-etat-a-un-changement-de-culture>.

Denis TEISSEIRE
Genèse instrumentale des technologies numériques
dans les activités des préfets

Résumé

Les préfets auront pour les prochaines années à poursuivre leur action au sein d'une société française inscrite dans la dynamique planétaire d'un « *processus d'appropriation d'une innovation disruptive* » et « *oblige les utilisateurs à rompre avec leurs manières de faire et de penser antérieures* ».

Comment ce « *personnage* » assume ce changement est la question inductrice de cette recherche. Il y-a-t-il transformation, transition, évolution ou évitement ?

En ayant recours à la Sémiotique des Transactions Coopératives (STC) sont identifiés dans les narrations recueillies les indices d'une appropriation de cette transition numérique, à travers :

- ses impacts cognitivo émotionnels ;
- la description des conditions et du contexte d'usage des objets devenus instruments ;
- la technique gestionnaire déployée pour réguler la mise en tension sur son bassin de vie.

Les principaux apports mettent en évidence :

- un nouveau rapport du préfet à la technologie ;
- un engagement vis-à-vis de l'innovation en tant qu'appui ou facilitation des initiatives émergentes, plus difficilement en tant que porteur de projet ;
- un projet de république numérique qui reste flou, mais qui redistribue le lien social et les modalités d'organisation de l'action collective.

Mots clefs : Appropriation instrumentale. Transformation numérique. Représentation. Gouvernance. Discours.

Summary

The prefects will have for the next years to continue their action within a French company inscribed in the global dynamics of a "process of appropriation of a disruptive innovation" and "forces the users to break with their ways of doing and to think earlier".

How this "character" assumes this change is the inductive question of this research. Is there transformation, transition, evolution or avoidance?

Using the Semiotics of Cooperative Transactions (STC) are identified in the narrations collected the clues of an appropriation of this digital transition, through :

- its cognitive and emotional impacts ;
- the description of the conditions and the context of use of objects that became instruments;
- the managerial technique deployed to regulate the tensioning in his living area.

The main contributions highlight :

- a new report from the prefect to technology ;
- a commitment to innovation as a support or facilitation of emerging initiatives, more difficult as a project leader ;
- a draft of a digital republic that remains unclear, but which redistributes the social link and the organizational methods of collective action.

Key words: Instrumental appropriation. Digital transformation. Representation. Governance. Speech.