

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



Chambre des pouvoirs locaux

17e SESSION PLENIERE
CPL(17)2
3 septembre 2009

La démocratie électronique : perspectives et risques pour les collectivités locales

Commission de la culture et de l'éducation
Rapporteurs : Alison COOK, Royaume-Uni (L, PPE/DC¹) et
Etienne VAN VAERENBERGH, Belgique (L, GILD)

A. Projet de résolution	2
B. Projet de recommandation	3
C. Exposé des motifs.....	4

Résumé

Les nouvelles technologies offrent aux collectivités locales des possibilités sans précédent d'améliorer l'efficacité de leur travail et d'accroître la participation et l'engagement des électeurs.

Les citoyens ont de plus en plus souvent recours aux TIC et des réseaux sociaux comme outil de mobilisation politique et de débat. Le défi, pour les collectivités locales, consiste à relever les défis de l'augmentation des attentes d'une gouvernance plus transparente, plus accessible et plus participative.

Une bonne gestion et une méthodologie solide sont indispensables pour minimiser les risques qui accompagnent ces nouveaux développements, afin d'éviter la désillusion du public et d'assurer une protection adéquate de l'individu.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès
PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès
SOC : Groupe Socialiste du Congrès
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

A. PROJET DE RESOLUTION²

1. La démocratie électronique est en passe de transformer le paysage politique dans toute l'Europe. Ce phénomène obéit à une dynamique ascendante, l'échelon local jouant à cet égard un rôle moteur.

2. Les nouvelles technologies offrent aux collectivités locales des possibilités sans précédent pour consulter les électeurs et accroître l'efficacité et la transparence de leur travail. Grâce aux applications de démocratie électronique, les collectivités locales peuvent améliorer la participation et l'implication des électeurs, et accroître ainsi la qualité de vie au niveau local.

3. Les citoyens ont de plus en plus souvent recours aux technologies de l'information et de la communication (TIC) pour débattre de questions locales. Les collectivités locales ont le devoir de répondre à cette tendance, de suivre les évolutions à venir et de saisir les opportunités qui s'offrent à elles.

4. La démocratie électronique, bien qu'à ses débuts, connaît un développement rapide. A défaut de modèles simples et généralisables, d'importants enseignements ont d'ores et déjà été tirés de sa mise en œuvre, et des principes clairs doivent lui être appliqués.

5. A la lumière de ce qui précède, tenant compte des conclusions du Forum 2008 pour l'avenir de la démocratie (Madrid, 17-18 octobre 2008), *le Congrès appelle les collectivités locales des Etats membres du Conseil de l'Europe :*

a. à s'ouvrir à la démocratie électronique en reconnaissant son énorme potentiel de revalorisation de la vie politique locale ainsi que d'amélioration de la transparence et de l'efficacité de la gouvernance politique à l'échelon local ;

b. à créer des structures de consultation en ligne et à encourager les citoyens et les élus à mener des débats politiques en ligne sur des questions locales ;

c. à soumettre leurs procédures existantes à un examen approfondi lors de l'installation de nouvelles applications de démocratie électronique, afin d'éviter de reproduire sous une forme électronique des modes de travail et de communication obsolètes ;

d. à examiner la possibilité de rendre leurs délibérations, décisions et débats accessibles en ligne aux citoyens ;

e. à examiner la possibilité de prendre les mesures suivantes pour réduire la fracture numérique :

- installer des terminaux internet et des bornes d'accès sans fil, publics et gratuits, dans les lieux publics ;
- organiser des cours et des ateliers d'initiation à internet ;
- installer des accès internet à haut débit dans les salles de classe ;
- encourager les enseignants à intégrer l'utilisation d'internet dans leurs méthodes d'enseignement, en assurant leur formation si nécessaire ;
- maintenir les procédures électroniques parallèlement aux procédures non électroniques pour éviter tout sentiment d'exclusion ou d'aliénation parmi ceux qui maîtrisent moins bien les TIC, parallèlement aux débats en ligne, les collectivités veilleront à proposer des espaces de débat public et de rencontre ;
- publier un guide des bonnes pratiques des collectivités locales et régionales en ce domaine ;

² Avant-projet de résolution et avant-projet de recommandation approuvés par la Chambre des pouvoirs locaux de la Commission de la culture et de l'éducation le 2 mars 2009.

Membres de la Commission :

I. Demchenko (Présidente), *A. Botnari*, *A. Bryggare*, *A. Cook*, *R. Della-Bianca*, *K. Dombrowicz*, *V. Eble*, *A. Erzen*, *D. Ghisletta*, *J.A. Heddegaard*, *R.A. Hughes*, *A. Juhas*, *T. Kedziora*, *JP. Klein*, *A. Koopmanshap*, *V. Gebel*, *S. Luca*, *S. Medvedev*, *A. Nemcikova* (alternate : *I. Babicova*), *J. Nilsson*, *H. Richtermocova*, *P. Russo* (alternate : *L. Valaguzza*), *W. Schuster*, *M. Sidukhina* (alternate : *V. Belikov*), *G. Spartanski*, *JL. Testud*, *C. Tovar Rodriguez*, *K. Virvidakis*.

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la Commission : *A. Bartling* et *T. Lisney*.

f. à veiller à ce que les applications de démocratie électronique protègent la vie privée des utilisateurs, et à ce que ceux-ci soient avertis lorsqu'une information les concernant va être rendue accessible à un tiers ;

g. à mettre à profit la Semaine européenne de la démocratie locale pour promouvoir de nouvelles initiatives de démocratie électronique ;

h. à examiner la possibilité de créer des services en ligne destinés spécifiquement aux jeunes et visant à les sensibiliser aux questions politiques ;

6. *Le Congrès appelle les associations nationales de collectivités locales de ses Etats membres :*

a. à créer sur internet des répertoires nationaux de bonnes pratiques ;

b. à encourager les collectivités locales à adopter des méthodes rigoureuses pour la mise en place d'applications de démocratie électronique.

B. PROJET DE RECOMMANDATION³

1. Le développement des technologies de l'information et de la communication (TIC) ouvre aux collectivités locales de très intéressantes possibilités de communication avec les électeurs et d'amélioration de l'efficacité et de la transparence de leur travail. Grâce aux applications de démocratie électronique, les collectivités locales peuvent améliorer la participation et l'implication des électeurs, et accroître ainsi la qualité de vie au niveau local.

2. Les citoyens ont de plus en plus souvent recours aux TIC comme outil de mobilisation politique et de débat. Les collectivités locales doivent saisir les opportunités offertes par cette nouvelle situation, suivre les évolutions à venir et tirer parti des moyens aujourd'hui à leur disposition.

3. La démocratie électronique, bien qu'à ses débuts, connaît un développement rapide. A défaut de modèles simples et généralisables, d'importants enseignements ont d'ores et déjà été tirés de sa mise en œuvre, et des principes clairs doivent lui être appliqués.

4. La démocratie tire sa force du niveau de participation au processus politique. L'essor des technologies offre l'occasion d'accroître cette participation. Il faut veiller à ce qu'il n'engendre pas, parallèlement, de nouveaux groupes de citoyens marginalisés.

5. La démocratie électronique suit une dynamique principalement ascendante, l'échelon local jouant à cet égard un rôle très actif. Or l'application des technologies aux processus démocratiques de l'échelon local a des incidences sur les pratiques démocratiques à tous les niveaux.

6. *A la lumière de ce qui précède, le Congrès,*

a. tenant compte des conclusions du Forum 2008 pour l'avenir de la démocratie (Madrid, 17-18 octobre 2008),

b. tenant compte des travaux du Comité ad hoc du Conseil de l'Europe sur la démocratie électronique (CAHDE),

c. tenant compte de ses propres rapports et recommandations sur la démocratie électronique, notamment :
 - « Jeunesse et nouvelles technologies de l'information et de la communication : une nouvelle chance pour la démocratie locale » [Résolution 207 (2006)] ;
 - « Outils électroniques : une réponse aux besoins des collectivités locales » [Recommandation 248 (2008) et Résolution 266 (2008)] ;
 - « Démocratie électronique et concertation sur les projets urbains » [Recommandation 249 (2008) et Résolution 267 (2008)] ;

³ Voir note de bas de page 2

- « Fracture numérique et e-inclusion dans les régions » [Recommandation 263 (2009) et Résolution 282 (2009)] ,

d. tenant compte de la Recommandation 1860 (2009) et de la Résolution 1653 (2009) de l'Assemblée parlementaire sur la démocratie électronique,

7. *Recommande que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe :*

a. donne suite au Forum de Madrid pour l'avenir de la démocratie, qui encourage les organismes publics à tous les niveaux à utiliser les TIC pour consulter les citoyens ;

b. poursuive les travaux entrepris par le CAHDE, consistant à examiner la capacité de la démocratie électronique à améliorer la qualité de la démocratie locale, à accroître le renforcement des capacités et à promouvoir les initiatives de la société civile dans ce domaine.

8. *Recommande que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe invite les Etats membres :*

a. à reconnaître les apports potentiels des applications de démocratie électronique dans tous les domaines de la gouvernance locale ;

b. à soutenir et encourager les initiatives locales de démocratie électronique ;

c. à aider les collectivités locales à mettre en œuvre les recommandations figurant dans la résolution sur la démocratie électronique se rapportant à la présente recommandation :

- en mettant des outils et des ressources à la disposition des collectivités locales, par le biais de services centraux ;

- en facilitant l'échange d'expériences ;

- en tenant compte des risques et des obstacles liés à la démocratie électronique, et en élaborant à l'intention des collectivités locales des bonnes pratiques leur permettant de les surmonter ;

d. à mettre à profit la Semaine européenne de la démocratie locale pour poursuivre et promouvoir de nouvelles expériences en matière de démocratie électronique ;

e. à promouvoir la recherche concernant les risques potentiels sur la santé associés à l'usage des technologies de la communication et de l'information et notamment à l'égard des jeunes.

C. EXPOSE DES MOTIFS

Introduction

1. Les technologies de l'information et de la communication (TIC) offrent aux collectivités locales et à leurs habitants de nouvelles occasions d'améliorer leurs processus de prise de décision démocratique. L'étude des expériences accumulées à ce jour par les collectivités locales fait ressortir plusieurs problèmes et risques auxquels administrations et citoyens peuvent être confrontés dans la mise en œuvre de ces outils. En adoptant une approche méthodologique rigoureuse en matière de TIC, les pouvoirs locaux peuvent éviter les écueils et parvenir à des résultats optimaux.

1. Impact social et politique des TIC

2. L'information et la communication occupent depuis longtemps une place centrale dans les activités humaines. Les formats et les technologies utilisés pour transmettre, générer, comprendre et échanger des informations ont un impact considérable sur notre façon d'agir. La vitesse à laquelle les nouvelles technologies de l'information et de la communication se développent et génèrent des applications innovantes, diffusées dans le monde entier, crée un environnement dynamique et fluide et a de très profondes répercussions sur la nature et le fonctionnement des sociétés modernes.

3. Les TIC et Internet sont en train de transformer les activités économiques, sociales, culturelles et politiques. Cette constante évolution des technologies modifie profondément, directement et indirectement, les relations et l'équilibre des pouvoirs qui existent entre des acteurs tels que les citoyens, les pouvoirs publics, les entreprises ou la société civile. Ce contexte nouveau, et en évolution rapide,

suscite une redistribution des pouvoirs : Internet et les nouveaux médias deviennent l'épicentre et le support d'une vaste série d'activités dont l'information, la communication, l'apprentissage, le travail, les affaires, la politique, les relations humaines, les loisirs et la mise en réseau.

4. Internet est en train de devenir le vecteur de la vie sociale d'une part grandissante de la population. La croissance exponentielle de réseaux sociaux tels que Facebook et Myspace a d'importantes répercussions sociales. Certains s'enthousiasment devant ces millions d'internautes qui nouent des liens dans le monde entier, tissent leur réseau social avec des personnes qu'ils n'auraient jamais pu rencontrer autrement, partagent des idées et des connaissances et font fi des frontières géographiques, sociales, économiques et culturelles. D'autres s'inquiètent de cette virtualisation de la vie sociale qui isole l'individu derrière un écran, détruit les activités et réseaux sociaux traditionnels, crée des mécanismes qui rendent possibles les pires scénarios à la Orwell et nous rapproche un peu plus d'une surveillance et d'un contrôle généralisés des interactions humaines.

5. Sur la scène politique, l'impact grandissant d'Internet se fait sentir de multiples façons. Des personnes qui n'avaient ni voix ni influence, par le biais des réseaux sociaux en ligne et d'outils de publication et de diffusion simples et puissants, sont devenues les chefs de file d'une nouvelle « génération Internet ».

6. Internet, et en particulier les réseaux sociaux tels que Facebook et Myspace ou d'autres interfaces rassemblant des communautés d'utilisateurs autour d'un objectif spécifique⁴, réunit des centaines de millions de personnes et influence très fortement la façon de faire de la politique. Il est devenu le terrain de la protestation et de l'engagement politiques.

7. Les citoyens utilisent de plus en plus Internet et les réseaux sociaux pour se compter, mesurer leur pouvoir et se prononcer pour ou contre une cause ou une politique, aussi bien au niveau international qu'au niveau local⁵. La facilité avec laquelle une foule de personnes peut se mobiliser pour soutenir ou dénoncer tel ou tel thème est sans précédent. Bien que cette expression de la volonté publique sorte des voies et méthodes d'action civile et politique traditionnellement reconnues, et puisse donc passer pour négligeable car « virtuelle » et instable, les citoyens qui se rassemblent en ligne sont souvent si nombreux que les décideurs ne peuvent les ignorer⁶. Les mouvements lancés via Internet se traduisent souvent en actions « dans la vraie vie ». Là où autrefois, les citoyens ne pouvaient se mobiliser efficacement qu'au sein de lourdes structures d'organisation, des outils en ligne largement accessibles, gratuits et en temps réel⁷ leur permettent de réagir beaucoup plus facilement à un problème donné.

8. Les médias classiques, bien qu'ils restent le vecteur dominant de la communication politique dans la plupart des pays, souffrent d'une perte d'audience de plus en plus forte au profit des forums plus pluralistes qui apparaissent en ligne. Lentement mais sûrement, Internet est en train de devenir le nouveau terrain de la politique, qu'il enrichit de pratiques nouvelles et innovantes mieux adaptées aux réalités d'un monde de plus en plus interdépendant.

9. Avec l'apparition d'outils librement accessibles et faciles à utiliser permettant de débattre et d'échanger des opinions en ligne (comme les blogs, les forums, les sites de réseautage social etc.), la pratique démocratique s'enrichit en idées et acquiert une portée plus large, au regard du public touché comme des multiples institutions et institutions concernées, qui vont des gouvernements nationaux aux petites associations locales.

⁴ Des réseaux importants, reflets de la forte motivation d'un groupe de personnes, peuvent se constituer dans des délais très courts. Ils vont de la réponse aux situations de crise (levée de fonds pour les secours et diffusion d'informations sur la gestion de la crise, comme par exemple après le tsunami ou l'ouragan Katrina) aux campagnes politiques (levée de fonds et organisation des volontaires en ligne pour la campagne de Barack Obama, par exemple).

⁵ Concernant les rassemblements politiques et marches de protestation organisés en ligne, voir par exemple <http://www.g8rally.com/>, rassemblement organisé dans le cadre de la campagne « Make Poverty History ».

⁶ Certains groupes sur Facebook ont attiré plus de deux millions de personnes, comme celui-ci : <http://www.facebook.com/group.php?gid=14612150958>, qui milite pour la baisse du prix du pétrole.

⁷ Voir par exemple <http://www.meetup.com>

2. Pourquoi la démocratie électronique ?

10. Les dernières années ont vu la naissance de la démocratie électronique⁸ : champ de pratique et de recherche où la politique et la théorie de la démocratie rencontrent les nouvelles technologies de l'information et de la communication, et en particulier Internet.

11. Les démocraties sont parfois accusées d'avoir réduit le rôle des citoyens à sa plus simple expression : se rendre aux urnes tous les quatre ou cinq ans. Même les démocraties établies de longue date peuvent souffrir d'un manque de transparence et de responsabilisation et connaître des affaires de corruption et de clientélisme, provoquant la désaffection de l'électorat.

12. L'émergence des nouvelles TIC et d'Internet a radicalement transformé le paysage politique des deux côtés. Politiciens et citoyens disposent désormais d'un considérable éventail d'outils au service des actions et des politiques : outils d'information, de débat, d'engagement, d'organisation, de décision, de mise en œuvre et de suivi.

13. Utilisées de façon créative et innovante dans le processus démocratique, les TIC offrent des solutions potentielles aux « problèmes démocratiques » bien connus et peuvent apporter, aux citoyens comme aux responsables politiques, un nouvel espoir et de nouvelles occasions de revitaliser nos démocraties.

14. À travers les outils et plates-formes en ligne, les citoyens peuvent se tenir mieux informés des questions qui leur tiennent à cœur, trouver des personnes ayant les mêmes centres d'intérêt qu'eux, partager des informations, échanger des points de vue et organiser des actions collectives, en ligne et hors-ligne. Internet a ouvert d'immenses perspectives d'apprentissage pour les citoyens comme pour les responsables politiques. Certains outils en ligne, tels que les wikis, permettent aux internautes de partager leurs connaissances et leur savoir, créant des communautés d'excellence. En autorisant chacun à alimenter les sources de connaissance et à participer à des débats et à des actions, ces outils encouragent une culture de participation qui confère un véritable pouvoir aux citoyens et aux acteurs politiques.

15. Grâce aux plates-formes de coopération et de rassemblement en ligne, librement accessibles et dont le fonctionnement ne cesse de s'améliorer, des groupes de citoyens peuvent lancer des initiatives ambitieuses selon des modalités qu'ils n'auraient jamais osé imaginer auparavant. Comme l'ont prouvé les concepteurs de logiciels libres⁹, les TIC permettent de gérer au mieux la coopération en ligne et de mettre des ressources en commun pour réaliser des tâches de grande ampleur. L'encyclopédie collaborative Wikipedia, qui fait aujourd'hui figure de référence dans le monde entier, constitue un autre exemple en ce sens. Les TIC vont au-delà du partage d'informations et de l'échange d'expériences : elles donnent vraiment le pouvoir aux citoyens en leur permettant de coopérer efficacement en ligne et hors-ligne.

16. La démocratie électronique n'est pas une panacée contre tous les maux dont sont affligées les démocraties, mais elle vise à soutenir la pratique démocratique, de façon concrète et efficace, par le biais d'un ensemble de technologies mise en œuvre au sein d'un cadre méthodologique et théorique solide.

17. De nouvelles possibilités ouvrent désormais la voie à une interaction plus profonde et plus régulière entre citoyens et responsables politiques. Les outils et les méthodes qui font leur apparition peuvent améliorer les pratiques et processus de décision démocratiques, rapprochant les citoyens des pouvoirs publics et les politiciens des citoyens.

18. Les outils en ligne peuvent faciliter l'accès aux informations pertinentes et encourager le débat au sein des citoyens et entre ces derniers et les responsables politiques, suscitant une meilleure compréhension des enjeux politiques et une participation plus forte des citoyens aux décisions. À travers le partage d'informations, ces outils peuvent encourager la transparence, faciliter le suivi de l'application des politiques locales et inciter les auteurs de ces politiques à rendre davantage de comptes. Ils peuvent

⁸ Abrégée en « e-démocratie », l'expression « démocratie électronique » a remplacé le terme initialement utilisé de « cyberdémocratie ». Elle désigne l'application des TIC aux processus démocratiques. Elle est étroitement liée à d'autres concepts en « e- » qui viennent la compléter : e-participation, e-inclusion, e-vote ou encore e-citoyenneté, ainsi qu'à la théorie et à la pratique de la démocratie délibérative et de la participation aux processus de prise de décision. C'est un domaine en évolution constante, aussi bien en théorie que sur le terrain.

⁹ Ces dizaines de milliers de concepteurs, qui consacrent leur temps et leur savoir-faire à des projets bénéficiant aux autres tenants des logiciels libres, développent, diffusent et mettent régulièrement à jour des systèmes d'exploitation très performants et des suites bureautiques complètes. Les produits sont ensuite gratuitement mis à disposition en ligne. Cette collaboration a abouti à des logiciels de grande qualité qui n'auraient normalement pu être développés que par de grandes entreprises au prix d'énormes investissements en temps, en personnel et en infrastructures.

donc aider les responsables politiques à proposer des mesures mieux conçues et prenant mieux en compte l'avis des citoyens et des experts, le tout au prix d'efforts moins importants qu'auparavant et dans une plus grande transparence.

3. Les promesses de la démocratie électronique

19. Selon certains observateurs, Internet, parce qu'il permet la mise en contact d'une multitude de personnes avec une multitude d'idées, est devenu une nouvelle agora ; offrant une deuxième jeunesse aux démocraties vieillissantes, il constituerait un antidote à la « démocratie par consentement » qui risque de transformer les citoyens en consommateurs passifs. Une démocratie vivante passe par des citoyens actifs et engagés, des politiques dûment fondées et des politiciens à même de rendre des comptes.

Mieux s'informer

20. Il est nécessaire que les citoyens connaissent le point de vue des élus, les différentes politiques et solutions envisagées et la façon dont ces dernières se répercuteront sur leur quotidien. On estime que la multiplication des sources d'information alternatives ou indépendantes et la facilité d'accès à l'information sur Internet ont un impact positif non négligeable sur l'appréhension de la politique locale par les habitants concernés.

21. Les nouveaux outils dépassent la communication médiatique traditionnelle, qui ne va que dans un sens, pour offrir un éventail plus large d'opinions et d'espaces de débat, permettant aux citoyens de se pencher sur des détails et aspects spécifiques souvent omis par les principaux médias. Les outils en ligne permettent aux citoyens de relater des événements dont ils ont été témoins ou de commenter, débattre et évaluer les informations disponibles en ligne, expérience riche et formatrice que n'offrent pas les informations toutes prêtes livrées par les médias traditionnels.

22. Le pouvoir de ces outils d'information en ligne, dont beaucoup sont librement accessibles et faciles à utiliser, réside dans le fait qu'ils permettent, pour la première fois, de créer une mémoire collective des événements et des idées, ce qui tranche avec les actualités éphémères et anecdotiques offertes par les médias traditionnels. Le fait que les usagers puissent coopérer en ligne pour recueillir, organiser et analyser des faits sur une plus longue période de temps permet de souligner des tendances et caractéristiques intéressantes, enrichissant et approfondissant les connaissances des citoyens.

23. D'un autre côté, quiconque estime avoir quelque chose d'important à dire peut publier ses opinions en un clic de souris, ce qui a des effets négatifs sur la qualité des informations disponibles en ligne. Bien que les systèmes d'évaluation et de suivi de la réputation aient contribué à résoudre ce problème, les internautes ont toujours besoin d'un bon niveau d'expérience et de culture générale pour pouvoir jauger la qualité de l'information et repérer les cas de désinformation et de propagande.

24. La sélection des informations pertinentes en ligne obéit toujours dans une large mesure aux mêmes mécanismes qu'en dehors d'Internet. L'autorité et la réputation de la source sont importantes : les sources hors-ligne bien considérées conservent leur réputation sur Internet, et inversement. Néanmoins, les outils de publication simples, puissants et abordables que l'on trouve aujourd'hui en ligne ont démocratisé le monde de l'information. En donnant voix non seulement aux journalistes professionnels et aux personnes qui parviennent à se faire entendre dans les principaux médias, mais aussi à toute personne ayant une histoire à raconter ou un angle de lecture intéressant à proposer, Internet a aplati la pyramide de l'information et le pouvoir qui en découle.

25. L'apparition des blogs, confortée par des sites de partage multimédias tels que YouTube ou Flickr et par des outils plus récents comme Twitter¹⁰, et la croissance exponentielle de grands réseaux de socialisation en ligne et de sites d'actualité participatifs ont aidé le journalisme citoyen à devenir une importante source d'informations pour de plus en plus d'internautes. Ce succès a conduit les grands organes d'information classiques à intégrer cette tendance dans leurs propres plates-formes en offrant

¹⁰ www.twitter.com. Cet outil de « micro-blogging » offre aux usagers un moyen simplifié de communiquer et d'échanger de brefs messages avec leur réseau (140 caractères maximum). Il doit sa popularité à la transmission des informations en temps réel et au contraste qu'il présente avec l'interface plus complexe des sites de mise en réseau plus anciens, comme Facebook. Il compte en outre parmi ses utilisateurs de grands organes médiatiques, Barack Obama, le Secrétaire général de l'ONU et un nombre croissant de responsables politiques.

des outils tels que i-Report, « World have your say » ou le YouWitness de Reuters pour faire face à la concurrence des réseaux de journalisme citoyen, de plus en plus mûrs et fiables¹¹.

26. Les TIC révolutionnent non seulement la façon dont l'information est partagée et diffusée, mais aussi la nature même de l'information, puisque les réseaux de citoyens et la société civile coopèrent comme jamais auparavant pour produire, combiner, évaluer et utiliser d'impressionnants volumes d'information, donnant naissance au nouveau concept de « développement collaboratif ».

27. L'un des autres effets notables du Net en matière d'information des citoyens est la possibilité de rendre les informations émanant du secteur public aisément accessibles et d'aider à les transformer en renseignements utiles. Les institutions publiques recueillent et génèrent d'énormes quantités de données précieuses. Le recoupement ou la superposition de données apparemment banales peut révéler des caractéristiques et des tendances intéressantes.

28. Certains gouvernements cherchent activement à donner accès aux informations publiques et ont établi des normes pour veiller à ce que tous les organismes publics mettent leurs informations en ligne afin qu'elles puissent plus facilement être utilisées et traitées par autrui¹². D'autres, cependant, continuent à ne diffuser par principe que le minimum d'informations nécessaires ou à ne les mettre à disposition que sous des formats figés (comme les fichiers PDF, qui correspondent à une image scannée). L'accroissement de la transparence dans les organismes publics appelle à se demander quelles informations devraient être délivrées. De nouveaux mécanismes devraient être mis en place pour que les fonctionnaires eux-mêmes, dans tous les domaines, puissent donner accès à l'information, plutôt que de déléguer cette tâche à leurs services des relations publiques.

29. Parallèlement aux services publics, de plus en plus d'organisations de la société civile lancent des initiatives visant à recueillir, analyser et diffuser des données publiques. Certaines organisations accomplissent un travail considérable pour mettre les informations publiques à la disposition de la population lorsque les pouvoirs publics eux-mêmes ne le font pas¹³.

30. Les initiatives de la société civile ont parfois tant de succès que certains gouvernements, au lieu de tenter de créer et d'offrir leurs propres services d'information au public, jugent plus opportun de faciliter l'accès aux données brutes, encourageant la société civile à utiliser ces données pour proposer des services innovants aux citoyens. Bien qu'une telle démarche ait ses mérites, les organisations de la société civile, souvent dépourvues de financements suffisants et d'organisation solide, ne peuvent assumer à la place des pouvoirs publics l'obligation de fournir des services et des informations de grande qualité aux citoyens, pas plus qu'elles ne peuvent garantir la pérennité de ces services sur le long terme. Cela étant, le partenariat entre organismes publics et société civile, si tout ne repose pas sur lui, peut s'avérer créatif et fructueux. En mettant les services publics en contact avec les segments les plus dynamiques et actifs de la société, il peut donner naissance à des services novateurs et à des mécanismes de diffusion efficaces, fondés sur les dernières technologies et utilisant des canaux très divers.

S'engager davantage

31. Pour qu'une démocratie soit vivante, il faut non seulement que ses citoyens soient informés, mais aussi qu'ils participent activement à la définition et à l'élaboration des politiques. Internet, que ce soit sous la forme de blogs, de réseaux sociaux, de forums officiels ou d'applications en ligne spécifiquement consacrées à la démocratie électronique, a commencé à remettre le débat politique entre les mains des citoyens. On peut citer l'exemple de la ville de Bristol, pionnière dans le développement de pétitions en ligne visant à permettre à la population de peser sur les décisions locales¹⁴.

¹¹ i-Report (CNN - <http://edition.cnn.com/ireport>) ; « World have your say » (BBC- <http://worldhaveyoursay.wordpress.com>) ; YouWitness par Reuters (www.reuters.com/youwitness). Parmi les réseaux de journalisme citoyen, on peut citer <http://www.newsvine.com/>, <http://globalvoicesonline.org/>, <http://www.groundreport.com/>.

¹² Voir par exemple, au Royaume-Uni, le travail du Bureau des informations du secteur public (OPSI), www.opsi.gov.uk.

¹³ L'une des organisations de la société civile les plus novatrices et influentes en matière de démocratie électronique, au Royaume-Uni et dans le monde entier, est MySociety (voir www.mysociety.org). Elle a créé des sites Internet pratiques, tels que www.theyworkforyou.com, qui réunissent des informations relevant du secteur public et les associent à de multiples sources pour offrir aux citoyens un contenu à la fois riche et facilement assimilable. Dans ce cas, c'est l'activité du Parlement britannique qui est détaillée, à travers des comptes-rendus quotidiens et des analyses à long terme. L'approche a tant de succès que les députés eux-mêmes préfèrent semble-t-il utiliser ce site plutôt que le site officiel du Parlement britannique pour se tenir informés des débats et thèmes abordés et de leur propre activité générale. Parmi les autres sites du même type, on peut citer www.whatdotheyknow.com et www.theyworkforyou.com/freeourbills.

¹⁴ Voir l'article consacré à Bristol sur le site Internet de l'Agence britannique pour l'amélioration et le développement des pouvoirs locaux, <http://www.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pagelid=7831705>.

32. L'élaboration interactive des politiques a des effets bénéfiques, et de plus en plus d'entités fonctionnant sur une base démocratique – des gouvernements nationaux aux partis politiques en passant par les autorités et associations locales – organisent en ligne des discussions, débats, délibérations, scrutins, et même des élections aux résultats contraignants¹⁵.

33. Bien que la participation en ligne ne puisse complètement remplacer le sentiment de communauté qu'apportent les rencontres physiques, les espaces en ligne, dans un contexte de manque de temps généralisé et de faible participation aux structures traditionnelles, peuvent compléter utilement la participation dans le monde concret en permettant aux citoyens de s'engager à leur convenance à tout moment de la journée. Compte tenu du problème bien connu de la fracture numérique, ainsi que de l'idéal démocratique d'une participation de tous les citoyens à égalité, il convient de considérer que ces ressources électroniques complètent et renforcent les autres formes de participation mais ne les remplacent pas.

34. Les TIC peuvent contribuer à ramener des citoyens désengagés dans le débat démocratique en rendant la participation plus facile ou plus attractive, en particulier chez les jeunes. Elles peuvent aussi aider les responsables politiques à mieux gérer leurs informations et leur charge de travail. Cependant, les TIC et les applications de démocratie électronique ne sauraient être considérées comme une solution miracle pour réengager les citoyens. Au-delà du problème des moyens et des technologies disponibles, il est nécessaire de créer une culture de civisme et de participation. Ainsi, il arrive que des expériences et projets de participation en ligne n'attirent pas le nombre de participants escompté non en raison de défaillances technologiques ou méthodologiques, mais parce que les citoyens eux-mêmes se sentent depuis trop longtemps exclus du processus politique pour pouvoir s'y réengager du jour au lendemain.

35. Néanmoins, les différents réseaux sociaux et sites Internet participatifs, de plus en plus fréquentés par des membres de la population qui ne sont ni experts, ni partisans, ni militants, remédient peu à peu à ce manque de culture participative, offrant un espace d'apprentissage de plus en plus vaste et enrichissant en faveur d'un engagement accru sur une multitude de thèmes.

Rendre des comptes

36. La démocratie requiert transparence et aptitude à rendre des comptes tout au long du processus d'élaboration des politiques, de prise de décision et de mise en œuvre des mesures adoptées. Internet offre une plate-forme idéale pour susciter la transparence et surveiller l'application des politiques. Il est aujourd'hui relativement facile de mettre les informations pertinentes en ligne pour que les citoyens puissent les consulter, si bien que les organismes publics ont peu d'excuses pour s'en abstenir.

37. Les TIC et les interfaces en ligne permettent aux citoyens et à la société civile de coopérer pour élaborer et appliquer des outils et processus efficaces de contrôle des mesures appliquées et des personnes qui les adoptent. Par le biais d'outils Internet et d'une coopération et d'un échange d'informations efficaces en ligne, les citoyens et la société civile peuvent renforcer la mémoire politique et parvenir au recul historique nécessaire pour analyser les politiques, leurs résultats et le travail des responsables politiques. Cette aptitude à surveiller les mesures et les responsables politiques sur la base de faits réels, en dépassant l'effet médiatique habituel – qui a tendance à gommer d'importants détails –, s'avère très puissante et responsabilisante pour les citoyens¹⁶.

38. Les outils en ligne peuvent donc contribuer de nombreuses manières à améliorer (bien que non à remplacer) les pratiques et processus démocratiques, répondant concrètement à certaines des faiblesses observées en offrant une information plus pluraliste et de meilleure qualité, en facilitant et en élargissant la participation des citoyens à l'élaboration des politiques et aux processus de prise de décisions et en accentuant la transparence et la responsabilisation des institutions et des auteurs des politiques.

¹⁵ La ville d'Hambourg a montré que l'introduction intelligente d'outils de participation en ligne pouvait accentuer l'engagement citoyen dans le débat politique local. Voir Lührs, Rolf et al. : « How to grow? Online consultation about growth in the City of Hamburg » (http://www.tu-harburg.de/tbg/Deutsch/Mitarbeiterinnen/Steffen/paper/dexa_03.pdf).

¹⁶ Un événement a récemment montré le potentiel de ces outils et réseaux au Royaume-Uni : une organisation de la société civile a compris que les parlementaires britanniques cherchaient à s'exempter de l'obligation de soumettre leurs dépenses à examen. En lançant des appels en ligne (via l'envoi de courriels aux députés, des groupes Facebook, des alertes Twitter etc.), elle a fortement contribué à modifier les projets du gouvernement. Le projet de loi a été abandonné. (http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7842402.stm)

Les pouvoirs locaux, acteurs privilégiés de la démocratie électronique

39. Les collectivités locales sont les administrations les plus proches des citoyens, qu'elles influencent et dont elles ressentent l'influence d'une manière plus directe et quotidienne que la plupart des autres instances publiques. Bien que les administrations locales rencontrent d'importants défis (qui varient en fonction de leur démographie et de leur situation géographique), elles sont souvent plus indépendantes et plus flexibles que les administrations régionales et nationales dans la façon dont leurs choix politiques sont formulés et appliqués. Elles constituent donc le niveau de gouvernance idéal pour tester de nouveaux concepts et idées visant à revitaliser les processus démocratiques à travers l'utilisation des TIC.

40. Le pays pionnier de l'e-démocratie en Europe, depuis 2000, est le Royaume-Uni. Son programme de démocratie électronique finance un grand nombre de projets pilotes et expérimente plusieurs outils et méthodologies, du vote électronique aux consultations de citoyens au niveau municipal. De telles expériences sont désormais menées dans de nombreux pays européens, avec plus ou moins d'intensité et de profondeur selon la volonté politique existante et les ressources allouées. L'exemple de Trikala, en Grèce, montre qu'une petite ville peut influencer favorablement l'engagement de ses habitants à travers la mise en œuvre intelligente d'un large éventail d'applications de démocratie électronique¹⁷.

41. Dans la plupart des cas, le succès de tels projets dépend moins du nombre de projets et des sommes dépensées que d'une véritable volonté politique d'œuvrer avec les citoyens, susceptible d'installer des mécanismes qui soutiendront efficacement les pratiques en question sur le long terme. Bien qu'un financement extérieur puisse aider à mettre en place des initiatives de démocratie électronique, ces dernières ne réussiront que si les collectivités locales s'engagent sérieusement à mobiliser les ressources nécessaires pour atteindre des résultats.

4. Conditions nécessaires à la démocratie électronique

42. Trois conditions essentielles doivent être réunies pour que les initiatives de démocratie électronique fonctionnent :

- accès des citoyens et des responsables politiques aux technologies et aux compétences ;
- stratégies de réengagement des citoyens et création d'une culture de participation ;
- déploiement des initiatives et outils de démocratie électronique sur la base d'une stratégie saine et d'une méthodologie solide.

4.1 Comblent la fracture numérique : accessibilité et renforcement des capacités

43. Le terme de « fracture numérique » désigne la répartition inégale de l'accès aux TIC et à Internet et des avantages que ces technologies apportent au sein de la population, en fonction du lieu de vie, des revenus et du niveau de formation. La fracture numérique tend à refléter, et parfois à renforcer, l'ensemble des clivages qui traversent habituellement la société : clivages économiques, sociaux, culturels, linguistiques, entre régions ou entre hommes et femmes. Au moment de concevoir l'utilisation de technologies pour améliorer les processus démocratiques à travers des outils tels que les interfaces de démocratie électronique, il importe de garder à l'esprit que si le problème de la fracture numérique n'est pas traité, les bénéficiaires de la démocratie électronique risquent d'être ceux qui se trouvent déjà « du bon côté de la barrière », ce qui exacerbera les clivages traditionnels en leur ajoutant une dimension politique au lieu de les résoudre.

Accès aux infrastructures et aux réseaux

44. L'une des priorités pour lutter contre la fracture numérique est de rendre Internet et les infrastructures de TIC abordables et accessibles pour tous, gratuitement ou à très faible prix. Cela passe par l'accès au réseau électrique et au réseau Internet, ainsi que par l'accès à des terminaux et ordinateurs raccordés à Internet.

45. Dans les régions à faible densité de population ou dans les zones isolées, comme les îles ou les massifs montagneux, le marché n'est plus attractif, ce qui entraîne des prix plus élevés et des services médiocres ou inexistantes. Il arrive que l'État intervienne en subventionnant l'offre de services ou l'installation d'infrastructures dans ces régions. Pour atténuer encore la fracture numérique, certaines

¹⁷ http://www.iris-europe.eu/spip.php?page=article_pdf&id_article=3656

municipalités (comme San Francisco) ont entrepris de mettre gratuitement à la disposition de leurs habitants des accès à Internet sans fil, dans des espaces publics spécifiques comme les places ou les centres commerciaux, ou parfois dans toute la ville. Des expériences récentes, dont celle de Trikala en Grèce, montrent que les effets de levier de telles initiatives ne sont pas négligeables. Cependant, beaucoup d'États membres de l'Union européenne hésitent à s'engager dans cette voie tant que le cadre réglementaire n'est pas mieux défini. La ville de Dublin a récemment abandonné ses projets d'accès sans fil par crainte d'enfreindre les réglementations de l'UE en matière d'aides de l'État¹⁸.

Accès aux terminaux et aux interfaces

46. Le coût du matériel constitue lui aussi un obstacle à l'accès à Internet et aux TIC. Bien que l'industrie des TI ait énormément évolué au cours de dix dernières années, les prix moyens baissent plus lentement qu'on aurait pu l'espérer. L'apparition d'ordinateurs portables bon marché (initiative OLPC¹⁹, eeePC d'ASUS) pourrait rendre les services en ligne accessibles à des secteurs de la population à plus faibles revenus.

47. Pour lutter encore contre la fracture numérique, de petites et grandes villes ont créé des points d'accès et des centres d'informatique municipaux, dans des bibliothèques et dans d'autres lieux publics, pour rendre Internet accessible à une plus large part de la population et notamment aux personnes qui étaient auparavant complètement exclues de l'accès à Internet. Alors que l'équipement de 100 % des foyers en ordinateurs pourrait ne jamais être atteint, on constate une orientation prometteuse vers une convergence de plus en plus forte des technologies, qui étend l'usage d'Internet aux télévisions et aux téléphones portables.

48. Les interfaces et leur conception, qu'il s'agisse du matériel ou des logiciels, jouent un rôle essentiel dans l'accessibilité des technologies. Elles peuvent encore être grandement simplifiées, rendant les systèmes d'exploitation et les logiciels les plus fréquents intuitifs, simples et faciles à utiliser pour le néophyte. Il devrait être facile de travailler avec les interfaces, afin de rendre les TIC et leurs avantages accessibles à des groupes de population qui n'ont pas reçu de formation spécifique ou qui n'ont pas l'habitude des ordinateurs. L'adoption rapide des téléphones portables par tous les segments de la population montre l'importance d'interfaces intuitives pour faciliter le recours aux TIC.

4.2 Connaissances, compétences et formation

49. Il faut un minimum de formation pour savoir utiliser efficacement les TIC et Internet. Le volume de formation nécessaire est souvent directement lié à la qualité et à la convivialité de l'interface des systèmes utilisés. Beaucoup de pays ont lancé de grandes campagnes et initiatives de formation et de mise à jour des connaissances pour combattre l'illettrisme en matière de TIC et d'Internet en enseignant les bases du maniement des ordinateurs et des outils essentiels.

50. L'école reste le cadre privilégié de l'enseignement des TIC ; cependant, étant donné le rythme auquel évoluent les outils et les contextes, l'enseignement devrait porter sur les concepts et la méthodologie plutôt que sur des suites logicielles et systèmes d'exploitation spécifiques. Il est important de passer de l'informatique comme matière, au même titre que l'histoire ou les mathématiques, à un enseignement intégrant les outils de TIC et les applications Internet à tous les cours, de façon à ce que les élèves apprennent à utiliser les TIC et Internet à travers une pratique concrète. Cela suppose que les enseignants disposent d'un degré de compétences informatiques plus élevé que celui de leurs élèves. D'importants efforts doivent également être consacrés à la formation professionnelle continue et à la mise à jour des compétences chez les adultes, afin qu'ils restent en phase avec l'évolution constante des technologies et des contextes.

51. La prestation de services publics en ligne peut s'avérer très intéressante pour inciter les citoyens à découvrir et à adopter Internet, tout en améliorant le fonctionnement et l'efficacité du gouvernement.

52. Au-delà du maniement d'Internet, les usagers doivent savoir faire preuve d'esprit critique face aux grandes quantités d'informations et face aux redites, contradictions et incohérences que l'on peut trouver sur le Net, afin de trouver et de reconnaître des informations fiables et autorisées et de choisir l'outil le

¹⁸ Wireless Internet Institute : « Broadband wireless and European cities at the Public Access Crossroads », 2008 http://www.items.fr/IMG/pdf/080306_W2i_EuropeanCities_0208.pdf

¹⁹ Initiative One Laptop per Child (un ordinateur portable par enfant), <http://www.laptop.org/en/>

mieux adapté à leurs besoins. Même les personnes ayant une très bonne culture informatique se plaignent constamment de la surcharge d'informations en ligne.

4.3 Un déficit d'intérêt

53. La démocratie électronique, comme la démocratie en général, souffre également d'un « déficit d'intérêt ». Comme le soulignent souvent les observateurs, chez certaines parties de la jeunesse, la politique et la participation aux processus et aux institutions démocratiques traditionnels sont perçus comme ennuyeuses et sans intérêt.

54. Des méthodes innovantes, utilisant des applications de démocratie électronique, ont été expérimentées à travers plusieurs projets pilotes visant à réengager les jeunes dans le processus politique en offrant des plates-formes de participation sur Internet. Cependant, les résultats sont souvent assez peu concluants. À partir du moment où une personne s'intéresse peu à la politique, il semble que la forme sous laquelle les questions politiques sont présentées ne fasse guère de différence.

55. Des mesures concrètes et des stratégies de réengagement à long terme doivent être développées pour créer une culture de participation, encourager l'engagement sur les thèmes d'intérêt public et ramener les citoyens, et en particulier les jeunes générations, vers la politique.

56. Il a également été observé que les personnes traditionnellement plus enclines à participer à la vie politique sont aussi celles qui maîtrisent le moins les TIC, et inversement : il s'agit en effet des personnes les plus âgées, qui tendent davantage à s'engager en politique et utilisent peu les TIC.

4.4 Éducation civique et stratégies de réengagement

57. L'école est le meilleur endroit où commencer à enseigner le fonctionnement des systèmes démocratiques et les droits des citoyens. Cependant, trop peu d'écoles à ce jour font de l'éducation civique une priorité. L'amélioration des cours d'éducation civique dans les établissements d'enseignement sera décisive pour la compréhension, par les générations futures, de la démocratie et de la participation à ses processus et à ses institutions.

58. Il arrive aussi que le déficit d'intérêt soit présent chez les responsables politiques eux-mêmes, qui montrent parfois peu d'enthousiasme à débattre avec les citoyens des décisions qu'ils prennent en leur nom. L'excuse souvent évoquée est que les processus participatifs sont complexes et que leur mise en œuvre prend du temps alors que les décisions politiques doivent souvent être prises dans l'urgence.

59. Les pouvoirs locaux ont un rôle important à jouer dans le succès des initiatives de démocratie électronique. Ils peuvent contribuer au financement de telles initiatives et assurer leur adoption, leur promotion et leur mise en œuvre, avec pour but d'améliorer leurs processus de définition des politiques et de prise de décision et de renouer avec une relation de coopération avec les citoyens sur les questions locales les plus importantes. En tant qu'organe politique le plus proche des citoyens, l'administration locale est devenue le terrain de prédilection de la démocratie électronique, le niveau de gouvernance où le plus grand nombre d'initiatives d'e-démocratie ont été mises en œuvre à ce jour.

60. Le lancement, par les responsables politiques et les pouvoirs publics, d'initiatives visant à partager le pouvoir constitue l'un des moyens les plus importants et les plus efficaces d'amener les citoyens à se réengager dans la sphère publique. Lorsqu'elles sont sincères et non de pure façade, de telles initiatives peuvent ramener progressivement les citoyens vers le débat, la participation et la coopération, dans le cadre d'initiatives de résolution créative des problèmes.

61. Si la politique intéresse encore si peu de monde aujourd'hui, c'est qu'elle est en fait restée trop longtemps peu attractive pour les citoyens. Comme l'expérience lancée par Obama l'a récemment montré²⁰, si les autorités sont prêtes à débattre avec les citoyens et à s'ouvrir à leurs contributions et à leurs idées pour aider à façonner les politiques qui se répercuteront sur leur vie quotidienne, non seulement les citoyens réagissent et participent, mais ils le font avec enthousiasme, consacrant beaucoup de temps et d'énergie à la résolution des problèmes en jeu.

62. Les pouvoirs locaux sont en mesure de créer un environnement favorable à la démocratie électronique afin de réengager les citoyens au niveau local. Ils peuvent utiliser les TIC pour offrir des informations bien présentées sur les questions essentielles et pour accroître la transparence de leurs

²⁰ <http://change.gov>

processus de prise de décision, augmentant ainsi leur capacité à rendre des comptes et améliorant la mise en œuvre et l'évaluation de leurs politiques. À travers des plates-formes Internet et des initiatives hors-ligne, ils peuvent offrir aux citoyens de nouvelles occasions de comprendre et de suivre les dossiers locaux en profondeur, d'apprendre comment et pourquoi participer, de se familiariser avec les règles et les pratiques du débat et de la collaboration politiques. Cela peut accroître le sens des responsabilités des citoyens et leur volonté d'agir et de participer aux processus d'élaboration des politiques.

63. La participation des citoyens peut donc aider les collectivités locales non seulement à mieux comprendre la position du public pour ou contre une politique donnée, mais aussi à exploiter les contributions et les idées des citoyens pour formuler et appliquer des politiques meilleures.

5. Risques et difficultés pour les collectivités locales et les citoyens

64. Pour les administrations qui souhaitent lancer des initiatives de démocratie électronique, plusieurs difficultés doivent être surmontées avant que les bénéfices ne deviennent visibles.

65. L'un des grands défis consiste à tempérer les fortes attentes que de telles initiatives peuvent susciter. Citoyens et responsables politiques ont naturellement tendance à surestimer les changements et les bénéfices que peuvent apporter les outils de TIC et les services de démocratie électronique, et à s'attendre à des résultats du jour au lendemain. Parallèlement, étant donné que le domaine est nouveau et évolue rapidement, il existe un sérieux risque de sous-estimation des ressources et de la planification requises pour que de tels services soient correctement mis en place et survivent au passage du temps.

66. Le travail de planification va au-delà du développement et de la mise en place d'une application de TI. Pour que la démocratie électronique remplisse ses promesses, des transformations et reconfigurations substantielles peuvent être nécessaires dans la gestion de l'information, l'élaboration des politiques et les mécanismes de prise de décision, exigeant des efforts considérables et un engagement à long terme en matière de priorités politiques comme de ressources allouées. Les ressources nécessaires peuvent également s'avérer très importantes.

67. La permanence des ressources est essentielle pour que les applications et services fonctionnent correctement et soient disponibles sans interruption. Il ne faut pas sous-estimer l'impression négative produite sur le public lorsque des services innovants et prometteurs sont lancés, puis abandonnés au bout de quelques mois. Une fois que les citoyens se voient offrir la perspective et les moyens de participer et de bénéficier d'un gouvernement transparent, un retour à la situation précédente peut les vacciner contre toute nouvelle tentative dans ce sens.

68. Des projets mal planifiés et mal mis en œuvre peuvent susciter l'opposition du public et produire l'effet inverse de celui désiré. Des services Internet au fonctionnement aléatoire, ou qui ne sont pas régulièrement mis à jour, font très mauvaise impression. Lorsque des informations publiques sont mises à disposition sur Internet, le public s'attend à ce qu'elles soient fiables et régulièrement mises à jour.

69. De même, lorsque des espaces de délibération et de consultation en ligne sont créés, le public ainsi encouragé à participer et à donner son avis s'attend à ce que son point de vue soit sérieusement pris en compte et à ce qu'il ait des répercussions notables sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques pertinentes.

70. L'introduction d'initiatives de démocratie électronique soulève quelques problèmes délicats. Ces initiatives, en effet, peuvent être interprétées comme un mécanisme visant à contourner les représentants élus et les structures institutionnelles, à se débarrasser des intermédiaires pour faire entendre « la voix du peuple ». De telles craintes peuvent s'accompagner de mises en garde contre une « démocratie par clics » qui porterait atteinte à l'essence même de la démocratie.

71. Il importe donc de bien préciser que le but des initiatives de démocratie électronique est plutôt d'encourager les citoyens à se considérer comme des partenaires des responsables politiques, comme des participants actifs engagés dans des discussions et délibérations visant à construire les politiques futures et à évaluer celles qui ont été menées, en demandant des comptes aux responsables politiques et en rendant le gouvernement transparent.

72. Il y a également un problème de représentation et de pondération dans les processus de participation. Lorsque des systèmes de participation ouverts sont mis en ligne, certaines parties de la population peuvent se trouver surreprésentées et influencer les décisions en leur faveur de façon disproportionnée. Cela tient à plusieurs facteurs dont la maîtrise d'Internet, le temps disponible, la connaissance des questions traitées et l'aptitude à exprimer des opinions de façon structurée et convaincante. Lorsque des questions controversées sont abordées, des réseaux peuvent être mobilisés pour assurer une présence massive dans les débats et faire pression pour ou contre tel ou tel point de vue. Bien que ce phénomène puisse être vu comme une expression démocratique légitime, il risque aussi d'attirer l'accusation de démagogie. Les résultats de telles discussions et consultations en ligne peuvent être présentés par les responsables politiques comme une consultation suffisante du public, alors qu'ils sont parfois bien moins représentatifs que ceux d'enquêtes traditionnelles par échantillons de population.

73. Plusieurs méthodes ont été proposées pour répondre à ces problèmes. Certains acteurs, à partir des données démographiques relatives aux participants à des discussions et consultations ou à des votes en ligne, pondèrent les résultats en fonction de la structure démographique réelle d'une population donnée. D'autres choisissent d'utiliser les résultats de telles discussions à titre purement indicatif, comme un moyen parmi d'autres de recueillir des idées et des réactions sur certaines politiques.

74. Bien que des projets de démocratie électronique soient appliqués dans de nombreux pays et aient démontré leur valeur, leurs aspects méthodologiques, théoriques et même technologiques ne sont en aucun cas figés et continuent à évoluer.

75. Il existe également des risques et des difficultés pour les citoyens. Si les conditions nécessaires à une mise en œuvre correcte de la démocratie électronique ne sont pas réunies, les personnes qui ne sont pas connectées ou qui manquent des connaissances de base pour utiliser Internet, comme les personnes âgées, handicapées ou à faibles revenus, risquent de devenir victimes d'un clivage politique, de jouer un rôle de plus en plus marginal dans le processus politique. L'engagement politique ne devrait pas être réservé aux personnes qui disposent des dernières technologies et d'un diplôme d'informatique. Il est essentiel de prendre des mesures pour veiller à ce que les usagers à faibles revenus puissent facilement consulter les services en ligne dans des points d'accès publics et à ce que l'utilisation des plates-formes de participation soit simple et intuitive.

76. On constate également un clivage hommes-femmes. Comme en politique traditionnelle, l'activité en ligne est dominée par des hommes d'âge moyen et appartenant à la classe moyenne. On peut certes penser qu'avec la popularité sans cesse croissante des applications en ligne, la communauté des usagers va naturellement s'élargir, mais il n'est pas à exclure que les pouvoirs locaux prennent des mesures pour encourager les femmes à participer davantage au débat politique en ligne.

77. La protection de l'individu est un préalable indispensable à la participation en ligne. Les plates-formes Internet peuvent tomber entre les mains de personnes qui cherchent à créer des bases de données par profils, associant certaines opinions et convictions politiques à une personne donnée. Cependant, il est également prouvé que l'anonymat nuit à la qualité du débat politique. Pour pallier à cela, certains fournisseurs de services demandent aux participants de s'identifier auprès d'eux tout en garantissant que ces informations ne seront pas dévoilées aux autres usagers. Cette approche est comparable à celle des systèmes électoraux, où des garanties sont en place pour identifier tous les électeurs alors que le vote en lui-même est anonyme.

78. Les citoyens risquent également d'être déçus par les responsables politiques. S'ils consacrent du temps à exprimer leur avis et à participer à des débats, ils ont besoin de savoir d'une façon ou d'une autre que leurs préoccupations ont été prises en compte.

79. Les sociétés démocratiques n'ont jamais été à l'abri de la démagogie et du populisme. La prolifération des espaces et des pratiques de débat et de participation doit s'accompagner d'une vigilance constante pour empêcher l'émergence d'idéologies et de communautés extrémistes. Une modération et une législation appropriées peuvent y parvenir dans une certaine mesure, mais il est également nécessaire d'améliorer l'éducation civique et politique à l'école.

80. Le temps constitue aussi un obstacle à la participation citoyenne. La société moderne génère des exigences conflictuelles sur le temps dont chaque personne dispose. Une participation systématique et institutionnalisée prend énormément de temps : le temps de lire, de s'informer, de débattre, doit être pris sur le temps de loisir ou de travail. Parmi les idées déjà appliquées pour résoudre ce problème figure l'organisation régulière de « journées de la participation ».

6. Conclusions

81. En octobre 2008, le Forum de Madrid pour l'avenir de la démocratie a appelé les pouvoirs locaux à se saisir des possibilités offertes par la démocratie électronique²¹. Les citoyens se tournent de plus en plus vers la collaboration et les réseaux sociaux en ligne pour participer à des débats et à des mobilisations politiques. Le défi, pour les collectivités locales, consiste à s'éveiller aux nouvelles réalités et à suivre le rythme des évolutions en cours, tirant ainsi le meilleur parti possible de ce mouvement créatif et participatif. La nature même d'Internet, qui repose sur la collaboration volontaire, l'ouverture et la gratuité pour tous, est étroitement liée aux principes fondamentaux qui sont au cœur de la démocratie et d'une société ouverte.

82. De plus en plus d'organismes démocratiquement organisés, des gouvernements fédéraux aux institutions internationales en passant par les associations locales, le monde universitaire, la société civile et les entreprises, adoptent des solutions de TIC pour améliorer la transparence, promouvoir le débat et la participation politiques et accroître leur capacité à rendre des comptes.

83. Les applications de démocratie électronique offrent aux collectivités locales des occasions sans précédent d'exploiter le potentiel que représente la participation active des citoyens, non seulement pour formuler des politiques mais aussi pour les mettre en œuvre. Il appartient aux collectivités locales d'encourager et d'aider à mettre en place un cadre approprié pour exploiter ce potentiel tout en répondant aux défis et aux risques mentionnés plus haut.

84. Le tout premier de ces risques est celui de la fracture numérique. Aujourd'hui, plusieurs politiques et bonnes pratiques sont susceptibles de pallier aux effets de la fracture numérique et du déficit d'intérêt²² : ce sont par exemple la mise à disposition gratuite de points d'accès à Internet et de zones sans fil dans les espaces publics, l'organisation de cours et d'ateliers pour apprendre à maîtriser Internet et la combinaison d'approches électroniques et non électroniques. Les écoles ont un rôle particulier à jouer puisqu'elles peuvent généraliser l'utilisation d'Internet en classe.

85. Afin de mieux développer leur stratégie et de mettre en place leurs initiatives en tenant compte des leçons déjà apprises, les collectivités locales doivent s'inspirer du grand nombre d'organisations et associations de la société civile, d'universités et de centres de recherches qui ont acquis une considérable expérience sur le terrain²³.

86. Les associations nationales de collectivités locales ont un rôle clair à jouer pour promouvoir et rendre accessibles des outils appropriés et pour offrir des conseils et l'assistance d'experts. Un fort soutien de la part des services gouvernementaux responsables des collectivités locales est également nécessaire pour offrir des conseils, des ressources et une aide logistique, contribuant ainsi au développement de réseaux et au renforcement des capacités des collectivités.

87. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe devrait continuer à suivre les questions soulevées par l'utilisation des TIC dans les processus démocratiques locaux en analysant les bénéfices d'une telle utilisation et les dangers qui l'accompagnent, en particulier en matière de transformation de la démocratie locale. Le Congrès devrait encourager le partage des bonnes pratiques, afin que tous les secteurs de la société puissent bénéficier des nouvelles perspectives offertes par ces technologies.

88. Les technologies de l'information et de la communication offrent de réelles occasions de revitaliser les pratiques démocratiques et de susciter la participation citoyenne. S'ils hésitent à s'adapter dans ce sens, les pouvoirs locaux se heurteront probablement à des pressions et critiques grandissantes de la part des citoyens, qui comptent sur cette évolution naturelle de nos sociétés démocratiques vers une gouvernance ouverte, transparente, accessible et participative. Les perspectives ainsi offertes l'emportent clairement sur les risques.

²¹ Conclusions de Madrid, paragraphe 21 : http://www.coe.int/t/dc/files/source/concl_final_madrid08_fr.doc.

²² Plusieurs de ces bonnes pratiques sont décrites dans un rapport du Congrès publié en 2008, « La fracture numérique et l'exclusion dans les régions ».

²³ On peut commencer ces recherches par <http://pep-net.eu>, www.demo-net.org, <http://e-democracy.org>, www.mysociety.org et beaucoup d'autres. Voir aussi les travaux du Comité ad hoc du Conseil de l'Europe sur la démocratie électronique (CAHDE).