

29^e SESSION
Strasbourg, 20-22 octobre 2015

CG/2015(29)14FINAL
22 octobre 2015

Médias électroniques : une nouvelle donne pour les responsables politiques locaux et régionaux

Commission de la gouvernance

Co-rapporteurs¹ : Leo AADEL, Estonie (L, GILD) et
Josan MEIJERS, Pays-Bas (R, NI)

Résolution 394(2015).....	2
Exposé des motifs.....	4

Résumé

Les relations qu'entretiennent les élus avec les citoyens, la société civile et avec les autorités politiques évoluent. Alors que les liens traditionnels entre les citoyens et les responsables politiques se distendent, les médias électroniques, y compris internet et les sites des médias sociaux, peuvent contribuer à la mobilisation des électeurs et accroître la participation des citoyens de façons nouvelles et diverses pour renforcer la légitimité des représentants.

On trouvera dans le présent rapport une étude de l'impact de l'utilisation croissante des médias électroniques sur l'action des élus politiques locaux et régionaux. Y seront également examinées les bonnes pratiques sur la manière dont les médias électroniques peuvent contribuer à renforcer l'engagement politique mais aussi l'intérêt, la connaissance et la participation des citoyens dans ce domaine, et dont les nouvelles technologies peuvent faciliter la contribution des citoyens à l'élaboration des politiques. L'objectif est d'analyser les changements apportés, les opportunités offertes et les défis soulevés par l'utilisation des technologies de l'information.

Cependant, certains obstacles doivent aussi être surmontés, notamment le risque que tous les points de vue ne soient pas pris en considération, que le débat politique mené par le biais des médias électroniques ne soit pas toujours équilibré, que les données générées ne soient pas fiables et que, dans certains cas, la vie privée des participants ne soit pas protégée.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe Conservateurs & Réformistes européens
NI : non inscrits

RÉSOLUTION 394(2015)²

1. La sensibilisation politique, la participation et l'adhésion aux normes démocratiques sont des éléments essentiels de toute démocratie authentique. L'utilisation d'internet et sa pénétration dans la société peuvent avoir un impact positif sur la démocratisation et les attitudes démocratiques. Les informations échangées par le biais des médias électroniques peuvent avoir un effet mobilisateur sur les électeurs.
2. Le commission de la gouvernance, ayant fait le point sur les évolutions récentes lors de son séminaire de 2014 sur le thème « Renforcer la démocratie par les médias électroniques » consacré à l'ouverture des données (*open data*) dans la gouvernance locale, aux applications web destinées aux électeurs et à la combinaison de la démocratie en ligne et hors ligne, est convaincue que l'évolution des outils électroniques – tels que les sites web, les blogs, les forums, les groupes de discussion et les réseaux sociaux – peut aider à mobiliser les électeurs et à accroître la participation des citoyens afin de renforcer la légitimité des élus.
3. Les progrès de l'accessibilité et du haut débit, combinés à la profusion des dispositifs portables et des smartphones, permettent aux citoyens de naviguer à la recherche des informations politiques pertinentes et d'interagir avec les responsables politiques, à tout moment et en tout lieu.
4. Il est important que les élus tirent parti des possibilités d'influencer et d'orienter le débat politique sur les questions d'actualité par le biais des médias électroniques. Ceux-ci ont l'avantage d'améliorer la transparence et l'accessibilité des débats ; ils donnent aux participants le sentiment d'exercer un contrôle, ce qui peut accroître la confiance et l'adhésion.
5. Les médias électroniques peuvent par ailleurs aider les électeurs à mieux connaître l'action des collectivités locales et régionales et aider les élus à se tenir informés des attentes et des niveaux de satisfaction des citoyens. Les technologies électroniques, par exemple les techniques de sondage et les analyses de ressentis du contenu en ligne, sont utiles aux autorités pour « prendre le pouls de la société ».
6. Les collectivités locales et régionales doivent dépasser une simple communication unidirectionnelle consistant uniquement à fournir des informations aux citoyens par internet. L'information doit être proposée d'une manière plus interactive afin de favoriser la contribution et la participation des citoyens. Les technologies électroniques, en particulier les plateformes numériques intégrées, permettent de personnaliser la diffusion des informations et d'améliorer la communication réciproque, de manière à ce que les citoyens aient une meilleure compréhension des politiques et que les responsables politiques soient plus au fait des avis et priorités de leurs citoyens.
7. Les élus et les collectivités doivent prendre l'initiative d'être présents sur internet. Il ne leur suffit plus aujourd'hui d'être disponibles hors ligne pour les électeurs. La qualité et le niveau des débats politiques en ligne sont de la responsabilité de l'ensemble des élus et partis politiques. Les débats en ligne qui ont lieu dans un « vide politique » n'auront que peu d'impact.
8. Un défi important pour la démocratie électronique est de garantir une « égalité d'écoute » à tous les groupes. Des efforts sont nécessaires pour associer les personnes âgées et celles qui sont le plus éloignées de la participation politique, et notamment la jeunesse. Internet est un domaine où les jeunes générations sont souvent bien représentées, de sorte que les actions de participation en ligne peuvent aider à les mobiliser, ce qui pourrait par ricochet insuffler un nouvel élan à la politique locale et régionale où la participation des jeunes est traditionnellement plus faible qu'au niveau national.
9. Les collectivités locales et régionales doivent être préparées à faire face à l'augmentation des niveaux d'activité en ligne. Si un grand nombre de personnes participent à un débat public au moyen des médias électroniques, il convient de réfléchir à la manière dont il sera tenu compte de la totalité des points de vue et des opinions. La qualité d'un processus délibératif dépend en partie de sa capacité à prendre en compte les positions minoritaires. Celles-ci sont une source d'informations précieuse pour les décideurs politiques, qui ont notamment la responsabilité de veiller au respect des intérêts des minorités.

² Discussion et adoption par le Congrès le 22 octobre 2015, 3^e séance (voir le document CG/2015(29)14FINAL, exposé des motifs), co-rapporteurs : Leo AADEL, Estonie (L, GILD) et Josan MEIJERS, Pays-Bas (R, NI)

10. Il est important de considérer que les outils des médias électroniques viennent compléter les formes traditionnelles de participation des citoyens, et non s'y substituer. Si le web modifie fondamentalement la manière dont les personnes réfléchissent et participent, il n'affecte cependant pas tout le monde, partout et au même rythme.

11. Il est plus facile de faire participer les électeurs par le biais des médias électroniques lorsqu'il s'agit d'un sujet qu'ils comprennent, qui présente une certaine importance à leurs yeux et qui a un impact direct sur leur vie. Il a été démontré qu'un projet de démocratie électronique est plus efficace s'il bénéficie d'une promotion dans les médias nationaux, régionaux et locaux. Les citoyens ne peuvent participer à une initiative que s'ils savent qu'elle existe.

12. Le Congrès recommande par conséquent que les associations de pouvoirs locaux et régionaux :

- a. encouragent les collectivités locales et régionales à développer l'usage des consultations en ligne dans leurs activités de délibération ;
- b. fournissent aux élus un soutien, des formations et des conseils sur la manière de mettre en place une présence politique en ligne ;
- c. encouragent un plus grand recours au partage et à la mise en commun des applications, des programmes et des outils de médias électroniques.
- d. promeuvent une utilisation innovante de l'ouverture des données aux niveaux local et régional.

13. Le Congrès décide :

- a. d'encourager les partis politiques à participer aux débats en ligne, en démontrant ainsi aux citoyens et aux groupes de la société civile, qu'une question mérite une discussion sérieuse ;
- b. de poursuivre ses efforts pour veiller à ne pas exclure du processus politique les personnes peu familiarisées avec les technologies électroniques et moins actives dans les contextes numériques ;
- c. d'adopter une approche proactive vis-à-vis des nouveaux outils de médias électroniques et de continuer de développer sa présence politique en ligne.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Introduction	5
Partie 1 : démocratie électronique et légitimité des représentants	5
I. Citoyens, représentants et responsables exécutifs	5
a. Mobilisation	6
b. Délibération	6
c. Autorisation	6
II. Evolution des relations entre les citoyens et les représentants	7
a. Légitimité de ressources et Web 2.0.....	7
b. Légitimité de traitement et délibération virtuelle.....	8
c. Légitimité de résultats grâce à la consultation et la coproduction en ligne.....	9
III. Objectifs de la participation en ligne	10
a. Information	10
b. Consultation	10
c. Participation.....	10
IV. Défis soulevés par la participation électronique.....	11
a. La fracture numérique	12
b. Des citoyens informés	12
c. Délibération	12
d. Respect de la vie privée et fiabilité des technologies de l'information.....	13
V. Homo Technologicus contre Homo Sapiens.....	12
Partie 2 : Exemples de participation citoyenne	14
VI. Information : applications de conseil pour vote	14
VII. Consultation: converser en ligne avec le maire en Hongrie	16
VIII. Consultation: consultation (annuelle) des citoyens à Kalix, Suède	16
IX. Consultation : débattre de la démocratie et de la nouvelle constitution en Egypte	17
X. Participation : vote en ligne en Estonie	18
XI. Participation : campagne politique à Manchester, Royaume-Uni, à l'aide du Web 2.0.....	18
XII. Participation : pétitions électroniques à Kingston et Bristol, Royaume-Uni	19
XIII. Conclusion	20

Introduction³

1. Le présent rapport étudie l'impact de l'utilisation accrue des médias électroniques sur l'action des représentants politiques aux niveaux local et régional. Il fournit également quelques exemples de bonnes pratiques sur la manière dont les médias électroniques peuvent contribuer à renforcer l'engagement politique mais aussi l'intérêt, la connaissance et la participation des citoyens dans ce domaine, et dont les nouvelles technologies peuvent faciliter la contribution des citoyens à l'élaboration des politiques. L'objectif est d'analyser les changements apportés, les opportunités offertes et les défis soulevés par l'utilisation des technologies de l'information.

2. Les relations qu'entretiennent les représentants avec les citoyens, la société civile et l'exécutif évoluent. Alors que les liens traditionnels entre les citoyens et les responsables politiques s'affaiblissent, la connectivité qu'offre internet peut favoriser la mobilisation des électeurs et accroître la participation des citoyens de façons nouvelles et différentes pour renforcer la légitimité des représentants.

3. La démocratie électronique, sous forme d'outils de participation en ligne, est en mesure d'accroître la légitimité des pouvoirs locaux et régionaux en associant de diverses manières les citoyens à la gouvernance démocratique. Plusieurs obstacles restent cependant à surmonter afin de garantir la prise en compte de toutes les opinions, d'assurer des possibilités de délibération, la sécurité des données générées, de manière à empêcher leur manipulation, et le respect de la vie privée des participants, mais aussi de veiller à ce que les représentants prennent des décisions éclairées et dûment réfléchies.

4. En se fondant sur la littérature existante concernant la démocratie électronique et le rôle des élus politiques, le présent rapport propose un cadre dans lequel les diverses tentatives visant à renforcer la participation des citoyens à la prise de décisions et l'élaboration des politiques peuvent être catégorisées. Plusieurs exemples d'outils de participation en ligne illustrent ainsi comment les pouvoirs locaux et régionaux sont susceptibles de favoriser l'implication des citoyens.

5. En établissant un comparatif de ces projets afin d'examiner dans quelle mesure les outils de participation en ligne peuvent satisfaire les objectifs et stimuler l'engagement politique et la confiance dans le processus politique, les rapporteurs peuvent tirer certaines conclusions quant à la manière dont l'utilisation des médias électroniques et les initiatives de participation en ligne pourraient transformer l'action des élus locaux et régionaux.

Partie 1 : Démocratie électronique et légitimité des représentants

6. Les technologies électroniques affectent de multiples façons les relations entre les représentants du pouvoir législatif et exécutif, les électeurs, les groupes d'intérêt organisés et les médias. Cette influence est en majeure partie positive : les technologies numériques et les outils de démocratie électronique peuvent aider les citoyens à obtenir les informations politiques dont ils ont besoin pour participer au processus démocratique ; les technologies électroniques peuvent améliorer les délibérations publiques ; une utilisation créative du web est susceptible d'accroître la participation politique.

I. Citoyens, représentants et responsables exécutifs

7. L'évolution des rôles et fonctions des représentants au sein des démocraties n'est pas un phénomène récent. Les innovations sociales, économiques, technologiques et institutionnelles engendrent des modifications constantes des relations avec les citoyens qu'ils représentent et vis-à-vis de l'exécutif qu'ils doivent contrôler. Ce renouvellement constant des relations entre les représentants et les électeurs est essentiel pour préserver la légitimité du rôle des élus. En dépit de tous ces bouleversements, cependant, les rôles et fonctions fondamentaux des représentants politiques restent relativement stables et peuvent être regroupés comme suit :

- a. *Mobilisation* : définir l'ordre du jour, organiser des campagnes visant à recueillir un soutien (électoral) pour des projets politiques, représenter les intérêts et valeurs des citoyens et développer des alternatives politiques (concurrence politique) ;

³ Nous tenons à remercier André Krouwel, docteur et maître de conférences en politique comparée et communication à l'Université Vrije aux Pays-Bas et directeur académique de Kieskompas (« Election Compass »), et son équipe pour leur précieuse contribution à la préparation du présent rapport.

- b. *Délibération* : contribuer au débat politique public et à l'élaboration des politiques ;
- c. *Autorisation* : adopter la législation, autoriser les dépenses et approuver les nominations, surveiller de près les responsables de l'exécutif, contrôler l'activité des pouvoirs publics et les effets de la mise en œuvre des politiques.

8. Ces fonctions essentielles aident les représentants à maintenir leur légitimité ou, en d'autres termes, à recueillir le consentement explicite ou implicite du peuple. Pour évaluer l'impact des technologies électroniques, nous pouvons établir une distinction entre trois types de légitimité selon qu'elle soit liée aux ressources, au traitement ou aux résultats, coïncidant avec les trois fonctions essentielles et les tâches associées. Les fonctions seront abordées plus en détail ci-après.

a. Mobilisation

9. La relation entre les citoyens et leurs représentants est au cœur de la fonction de mobilisation. En mettant au point des campagnes efficaces, en inscrivant les questions pertinentes à l'ordre du jour politique et en formulant ou recherchant des alternatives politiques, les représentants gagnent en légitimité de ressources. Grâce à la prise en compte des principales préoccupations (matérielles) des électeurs et des convictions et valeurs auxquelles ils sont le plus attachés, les électeurs peuvent se reconnaître dans leurs représentants ou tout au moins croire en leur volonté de défendre leurs intérêts. Dans les démocraties, les citoyens en leur qualité d'électeurs choisissent à intervalle régulier entre ces différents points de vues et expriment leur soutien explicite à l'une au moins de ces offres politiques.

b. Délibération

10. Les relations entre les représentants eux-mêmes sont au cœur de la fonction de délibération mais celle-ci peut également inclure d'autres acteurs sociaux ou économiques ainsi que les médias. Cette fonction a principalement trait aux activités exercées par les représentants au sein des parlements régionaux ou des conseils municipaux. Dans ces organes, ils s'efforcent de nouer des alliances et de trouver des consensus afin d'adopter ou d'abroger des lois susceptibles d'améliorer la vie des citoyens. Ces derniers n'étant généralement pas associés directement à ces délibérations ou aux processus de formulation des politiques, d'autres groupes d'intérêt organisés apportent souvent leur contribution et les médias en rendent compte afin que les citoyens soient dûment informés et puissent même au besoin intervenir. Il va sans dire que les représentants sont en mesure d'améliorer la confiance des citoyens en veillant à la transparence et la traçabilité des procédures établies. L'expression « légitimité de traitement » fait référence à cette approbation souvent tacite.

c. Autorisation

11. La fonction d'autorisation porte sur les relations qu'entretiennent les représentants avec l'exécutif, les titulaires de charges publiques. Les représentants et les pouvoirs locaux et régionaux peuvent gagner une certaine légitimité implicite et explicite en prenant les bonnes décisions et en mettant en œuvre des politiques qui assurent aux citoyens les biens et services attendus. Les représentants recueillent une part de légitimité en validant le budget, en approuvant la législation et en surveillant étroitement l'exécution de ces politiques ainsi que les dépenses. On parle alors de légitimité de résultats.

12. Si ces fonctions essentielles font partie intégrante de toute démocratie libérale, la manière dont les représentants les remplissent fait l'objet d'une transformation constante et souvent radicale. Par ailleurs, au fil du temps, la priorité peut passer d'une fonction à une autre. Il convient également de noter qu'en dépit de la possibilité d'établir une distinction théorique entre ressources, traitement et résultats, la politique constitue dans la pratique un processus plus confus dans lequel ces activités interviennent souvent simultanément, estompant ainsi toute distinction.

13. Par ailleurs, tous les représentants ne consacrent pas le même temps à chaque fonction ou ne disposent peut être pas des compétences voulues, voire ne trouvent pas d'intérêt à exercer l'une ou l'autre. Certains par exemple préféreront débattre et faire campagne pour mobiliser un soutien, plutôt que de travailler à l'élaboration de nouvelles politiques et législations. Cependant, cette catégorisation théorique permet de montrer à quel point les nouvelles technologies électroniques ont modifié les différentes activités des représentants et en quoi le processus d'acquisition de la légitimité s'en trouve affecté.

II. Evolution des relations entre les citoyens et les représentants

14. La réussite de toute tentative visant à renforcer la participation des citoyens dépend intégralement de la capacité des partis et des pouvoirs locaux et régionaux à répondre de manière satisfaisante à un environnement social et politique changeant. Les sociétés européennes contemporaines ont connu de telles transformations fondamentales que les modèles traditionnels de légitimité sont devenus insuffisants voire dysfonctionnels. Avant d'examiner quels pourraient être les moyens de combler ce manque de légitimité en recourant aux technologies numériques, il serait utile de décrire ces évolutions des relations entre les citoyens, les représentants et les pouvoirs publics.

a. Légitimité de ressources et Web 2.0

15. Le déclin des clivages sociopolitiques traditionnels est l'une des tendances importantes qui ont affecté les relations entre les représentants et les citoyens. Jusque dans les années 1960 (voire 1980 dans certains pays), les préférences électorales des citoyens étaient largement déterminées par leur profil social, en particulier leurs classe sociale, convictions religieuses, niveau d'éducation et région et dans une moindre mesure par leurs âge et leur sexe. Les partis politiques étaient les vecteurs de politisation de ces clivages sociaux, à la recherche d'alliés pour servir les intérêts du noyau dur de leur électorat. Grâce à des liens institutionnels étroits et à une forte identification des électeurs avec l'idéologie du parti, ces « partis de masse » pouvaient compter sur un soutien solide et loyal de la base. Cependant, en raison de divers processus tels que l'accroissement des richesses, la laïcisation et l'ouverture du paysage médiatique, ces clivages sociaux traditionnels sont devenus moins perceptibles.

16. Les préférences et les opinions politiques des citoyens dépendent moins aujourd'hui de leurs caractéristiques sociales. Les électeurs entretiennent des liens plus distendus avec les organisations sociales et leurs représentants, y compris avec les partis, et affichent un soutien moins indéfectible. L'identification à tel ou tel parti, et en particulier l'adhésion, sont en déclin dans quasiment toutes les démocraties, la plupart des pays enregistrant également une baisse du taux de participation électorale et une perte de confiance dans les principales institutions politiques et en leurs acteurs⁴. Cette déconnexion organisationnelle et mentale entre les citoyens, les représentants et le paysage médiatique transformé et commercial signifie concrètement que les représentants ne peuvent plus communiquer de la même manière qu'auparavant avec leurs partisans. Phénomène corollaire, les citoyens rencontrent également diverses difficultés dès lors qu'ils ont besoin d'entrer en contact avec un homme politique ou désirent inscrire un point à l'ordre du jour.

17. La démocratie électronique – l'utilisation de la connectivité que permet internet et de la technologie numérique dans les processus politiques démocratiques – offre de nouvelles opportunités de rapprocher les citoyens des représentants. Ces derniers peuvent avoir recours aux médias électroniques pour consulter les citoyens à l'aide de logiciels de sondage bien moins onéreux et nettement plus rapides, tandis que de leur côté, les citoyens ont moyen de les contacter plus facilement. Par l'intermédiaire des pages web, blogs, forums, groupes de discussion et autres sites de réseaux sociaux, les représentants sont en mesure d'informer les électeurs de leur position politique, ou même de leur vie privée. Au cours des deux dernières décennies, les campagnes politiques se sont de plus en plus appuyées sur internet et les cyber-campagnes constituent désormais un élément capital de mobilisation politique. Alors que beaucoup de sites web de partis et de candidats s'apparentent toujours essentiellement à des « tracts numériques » et des plateformes statiques de communication unidirectionnelle, on assiste à une utilisation accrue de fonctionnalités interactives permettant aux électeurs de poser des questions, de participer à des sondages ou des débats en ligne et de contribuer autrement au discours politique.

18. Les technologies numériques donnent aux citoyens l'occasion de communiquer à la fois de manière synchrone (en temps réel, à l'instar d'une conversation téléphonique) et asynchrone (non simultanément, comme c'est le cas avec les courriels) au niveau individuel ou collectif. La force particulière du web tient aux possibilités de communication d'un groupe d'émetteurs à un groupe de destinataires, aux liens hypertextes et au réseautage, les usagers n'étant ainsi plus cantonnés à un simple rôle de destinataires mais capables de coproduire et de diffuser eux-mêmes des informations. Cette connectivité active par l'intermédiaire de plusieurs canaux de communication et moyens de participation peut faciliter le débat politique en ce qu'elle apporte une certaine souplesse qui offre plus de transparence et d'accessibilité aux commentaires et retours d'information, donne aux participants le sentiment d'exercer un certain contrôle, ce qui à son tour peut

4 Mair, 2013

contribuer au renforcement de la confiance et de l'adhésion⁵. La diffusion massive et la baisse des coûts d'accès à l'internet à haut débit ont entraîné une augmentation exponentielle de la connectivité en ligne. Les plateformes Web 2.0 et leur potentiel en termes d'utilisation des médias sociaux, de blogs et de partage de vidéos et de photos, permettent de passer d'une communication politique textuelle à des types d'interaction plus visuels et multimodaux.

19. Par ailleurs, la profusion des dispositifs portables et des smartphones a ouvert la cybersociété à des échanges d'informations plus rapides et fréquents. Les citoyens peuvent, à tout moment et depuis n'importe où, naviguer à la recherche des informations politiques pertinentes et interagir avec les responsables politiques. Tandis que l'arrivée d'internet a remis en cause l'organisation de l'information selon des frontières géographiques, l'avènement des plateformes Web 2.0 a décuplé les possibilités de réponse en temps réel et profondément affecté la dimension temporelle des interactions. Il y a cependant un risque réel de surabondance d'informations : les électeurs peuvent être submergés d'informations politiques. Certains universitaires et organes de médias ont cherché à remédier au problème en utilisant une infrastructure web afin d'aider directement les électeurs à choisir le parti ou candidat correspondant le mieux à leurs opinions politiques. Ces applications de conseil pour le vote (*Voting Advice Applications*, VAA) ont acquis une certaine influence en période de campagnes électorales dans beaucoup de démocraties européennes.

b. Légitimité de traitement et délibération virtuelle

20. Les processus d'élaboration des politiques courent un risque d'érosion potentielle de leur légitimité dès lors que les acteurs assis à la table des négociations ne peuvent plus automatiquement prétendre « représenter » des groupes ou intérêts particuliers de la société. La mondialisation, la spécialisation et la complexité toujours plus grande de la société engendrent une fragmentation de plus en plus marquée des intérêts sociaux. Par conséquent, le processus de formulation et de contestation des politiques échappe aux institutions politiques traditionnelles⁶. La définition de politiques est de plus en plus à « multi-niveaux » et comprend des processus locaux, nationaux, voire inter- ou supranationaux. La multitude de groupes d'intérêt, ONG, syndicats, groupes d'action, initiatives citoyennes, multinationales, associations professionnelles, groupes de pression et organisations de la société civile interagissent au sein de réseaux toujours plus complexes. Il est impossible pour le citoyen individuel de participer pleinement à l'ensemble des processus et il lui est par là même de plus en plus difficile de prendre des décisions éclairées. Compte tenu de la perte de terrain des institutions politiques traditionnelles en tant que principaux espaces de contestation et de formulation des politiques et de la perte de transparence de la prise de décisions en raison de la multiplicité des processus, il s'avère indispensable de reconnecter et d'impliquer différemment les citoyens. Si ces derniers n'ont pas connaissance de l'origine des politiques et sont dans l'incapacité d'exercer une certaine influence ou tout au moins d'exprimer leur consentement ou mécontentement, la légitimité politique subira un déclin inéluctable.

21. Là encore, les technologies électroniques peuvent favoriser la participation démocratique des citoyens et des organisations de la société civile à l'élaboration des politiques. Par ailleurs, l'offre suffisamment exhaustive d'informations sur les délibérations au sein du parlement ou du conseil municipal permet elle aussi de renforcer la légitimité. Les améliorations de cette légitimité peuvent s'effectuer du haut vers le bas, lorsque les représentants politiques prennent par exemple l'initiative d'utiliser des outils de participation en ligne perfectionnés, mais aussi provenir de la base, lorsque les citoyens et les organisations de la société civile sollicitent l'accès et la possibilité de contribuer aux processus d'élaboration des politiques. Les TIC peuvent aider à structurer l'implication et la contribution des différents acteurs et offrir ainsi les moyens de participer mais aussi d'accroître la transparence. Les outils de participation en ligne ont entre autres avantages significatifs de permettre aux citoyens de s'investir dans les questions qui les intéressent le plus, et au moment qui leur sied le mieux puisque les informations nécessaires sont disponibles en permanence.

c. Légitimité de résultats grâce à la consultation et la coproduction en ligne

22. Les résultats obtenus par les niveaux de gouvernance national et infranationaux constituent la source la plus importante de légitimité politique. Les citoyens sont plus enclins à donner leur consentement et à avoir confiance dans les institutions et acteurs politiques lorsqu'ils sont satisfaits (ou tout au moins non mécontents) des biens et services « produits » par les autorités. Des chercheurs ont par exemple montré⁷ que les citoyens jugent les représentants et les autorités en se fondant davantage sur les résultats obtenus que sur le processus de contribution préliminaire ; selon eux, « c'est au fruit que l'on juge l'arbre ». Les citoyens qui ne participent pas activement au processus démocratique exercent néanmoins un contrôle sur

5 Medimorec *et al.*, 2011

6 Beck, 1992

7 Schudson, 1998

les biens et services publics fournis. Ils ont également un avis marqué sur le fonctionnement des administrations nationales, régionales et locales. Plutôt que d'être des citoyens proactifs, ils sont plus disposés à être des « consommateurs » réactifs, prêts à exprimer leur mécontentement dès lors que l'écart entre les attentes et les prestations effectives devient trop important. Parallèlement au renforcement de l'activisme et des capacités des pouvoirs publics ces dernières décennies, les attentes de la population ont également augmenté et avec elles les sources de mécontentement potentiel des citoyens.

23. Pour lutter contre le cynisme politique et éviter tout rejet catégorique du système politique démocratique, il est important pour les autorités de communiquer sur le fonctionnement des services publics et de faire preuve de réactivité face à l'évolution des besoins. Cependant, plusieurs signes témoignent d'un creusement de l'écart entre la capacité des partis politiques à tenir leurs promesses et les attentes des citoyens, même dans les régions d'Europe affichant de fortes capacités étatiques et de bons résultats en matière de fourniture d'un large éventail de biens sociaux de qualité. Le vote sanction enregistré par les partis au pouvoir lors des élections suivantes confirme cette tendance.

24. La démocratie électronique peut contribuer à renforcer la légitimité de résultats en tenant les citoyens informés des services publics assurés en temps et en heure et des effets positifs qui en découlent. Les pouvoirs locaux ont souvent tendance à ne communiquer que lorsque les choses vont mal et que la demande supplante l'offre de biens publics. De nombreux pouvoirs locaux et régionaux assurent la prestation de toute une gamme de services de haute qualité sans que les citoyens en aient conscience. Il convient de communiquer en permanence au sujet de ces réalisations et résultats plutôt que de se contenter de répondre aux critiques des citoyens au risque d'attiser encore la colère du grand public. Les outils de participation en ligne permettent aux autorités de suivre de près les besoins et les attentes des citoyens ainsi que leur connaissance des résultats enregistrés par le pouvoir en place. Ils donnent également aux citoyens les moyens d'exprimer leur degré de satisfaction quant au volume et à la qualité des prestations. Les technologies électroniques, par exemple les techniques de sondage, mais aussi les analyses de ressentis du contenu en ligne, sont utiles aux autorités pour « prendre le pouls de la société ». Elles peuvent par ailleurs aider les électeurs à se tenir mieux informés de l'action des pouvoirs publics et permettre à ces derniers de se maintenir au courant des attentes des citoyens.

25. Ces trois types de légitimité, l'évolution connexe des processus démocratiques et les différentes modalités d'utilisation des technologies électroniques pour accroître l'engagement des citoyens sont résumés dans le tableau 3.1. Il convient de noter que ces fonctions sont susceptibles de se chevaucher et que les technologies électroniques peuvent avoir un impact sur plusieurs types de légitimité.

Synthèse des tendances, fonctions et solutions éventuelles

Légitimité	Fonction	Evolution des relations démocratiques	La démocratie électronique peut être employée pour :
Ressources	Représentation et mobilisation	Relâchement des liens entre le citoyen et le représentant	Consulter les citoyens ; fournir des informations
Traitement	Délibération	Elargissement de l'arène politique et baisse de la transparence	Permettre aux citoyens ou à la société civile de participer à l'élaboration des politiques
Résultats	Autorisation et contrôle	Creusement du fossé entre les attentes des citoyens et la prestation de biens et services publics	Fournir des informations ; permettre aux citoyens d'exprimer leur mécontentement

III. Objectifs de la participation en ligne

26. Au cours de la dernière décennie, plusieurs tentatives ont été entreprises afin de renforcer la participation des citoyens à la formulation des politiques, au moyen de technologies de l'information et de la communication innovantes. Alors que la finalité et la méthodologie des divers « outils de participation en ligne » diffèrent considérablement, trois objectifs fondamentaux peuvent être identifiés⁸

a. Information

27. L'action la plus évidente que les pouvoirs locaux et régionaux peuvent entreprendre est de mettre l'information à la disposition des citoyens par le biais d'internet. Souvent, cette information prend une forme unidirectionnelle, et consiste par exemple en une énumération de services publics accompagnée des documents de politique pertinents et du futur calendrier. Les représentants ont également recours aux médias (sociaux) en ligne pour exprimer leurs points de vue et informer les citoyens de leurs activités. Cependant, les études ont montré que les retombées de cette communication unidirectionnelle sont généralement faibles dans la mesure où elle touche essentiellement des citoyens déjà bien informés et intéressés par la politique. Les messages ou les tweets d'élus repris par les médias toucheront un auditoire plus vaste mais cela aura toutefois peu d'influence directe sur le processus politique compte tenu de la propension des médias à privilégier davantage les informations relatives aux situations de conflit que celles qui portent sur des questions de fond. L'information doit être proposée d'une manière plus interactive afin de favoriser la contribution et la participation des citoyens. Les technologies électroniques, en particulier l'intégration des plateformes numériques, permettent de mieux personnaliser la diffusion des informations et d'améliorer la communication réciproque, de manière à ce que les citoyens aient une meilleure compréhension des politiques et que les responsables politiques soient plus au fait des avis et priorités de leurs citoyens.

28. Le potentiel d'internet pour diffuser des idées et des informations, communiquer avec des personnes de même sensibilité politique et faire pression sur les pouvoirs publics montre combien l'accès et le militantisme en ligne peuvent être de puissants outils de formation démocratique des citoyens. La diversité des cyberespaces dédiés aux discussions politiques et l'accès généralisé des citoyens ordinaires et des militants peuvent aider la population à se familiariser avec les normes démocratiques, à approfondir ses connaissances des enjeux politiques et à s'y intéresser davantage. La culture politique, la participation au processus politique et l'adhésion aux normes démocratiques sont des éléments essentiels de toute démocratie saine (par ex., Nisbet, 2008). Plusieurs études ont mis en lumière le lien entre la démocratisation, les attitudes démocratiques, l'utilisation et la pénétration d'internet : les informations peuvent avoir un effet mobilisateur.

b. Consultation

29. Les technologies électroniques permettent aux autorités nationales, locales et régionales de consulter les citoyens et autres parties prenantes. L'initiative d'une telle consultation vient souvent d'en haut : les autorités en choisissent le thème et définissent le cadre dans lequel se déroulera le débat. Les technologies électroniques offrent des voies de consultation plus ouvertes et modulaires, voire permanentes, donnant ainsi aux citoyens individuels et aux organisations de la société civile les moyens d'apporter leur contribution d'une manière qui permette d'un côté comme de l'autre d'en apprendre davantage et par conséquent de prendre en compte un nombre plus important d'avis. Si les sondages d'opinion en ligne constituent un bon point de départ et offrent une plus grande flexibilité que les techniques d'enquête traditionnelles, des outils de « participation en ligne » plus interactifs et souples ont été mis au point et permettent aux citoyens de fixer l'ordre du jour et d'attirer l'attention sur les questions qu'ils souhaitent voir aborder. Même les plateformes de discussion, où les citoyens peuvent exprimer simplement des avis sans aucun lien direct avec les pouvoirs locaux, peuvent être révélatrices des principales préoccupations de la population et de ce qui se passe dans la société. Cependant, les processus interactifs sur le web peuvent également être liés à d'autres activités politiques, tels que la formulation des programmes de partis, la définition de priorités pour le nouveau mandat d'un organe exécutif, ou des systèmes ouverts permettant aux citoyens de définir les domaines d'action prioritaire.

c. Participation

30. De nombreux pouvoirs locaux et régionaux déploient des efforts considérables afin d'associer activement les citoyens à la définition du programme d'action, à la formulation d'un document d'orientation, au processus de décision et à la mise en œuvre. Le dynamisme, l'interactivité et la flexibilité des échanges entre les représentants et les citoyens apportent une réelle valeur ajoutée. L'un des principaux avantages de la participation électronique tient à la souplesse offerte aux citoyens quant au moment et au lieu et à la palette de choix pouvant leur être proposée. Cet espace public « virtuel » se veut également flexible dans la mesure où il permet de créer rapidement des plateformes en ligne, adaptées aux différents besoins et plus à jour⁹. Divers outils de participation en ligne sont disponibles et complètent les formes conventionnelles de contribution telles que le vote ou la participation aux débats organisés dans le cadre d'une campagne

⁹ Medimorec *et al.* 2011

électorale. Les partis politiques eux-mêmes peuvent y avoir recours pour associer les électeurs à leur projet et les recruter à des fins de campagne.

31. La campagne menée en 2008 par le Président Obama est souvent citée en tant que référence de la mobilisation en ligne, en ce qu'elle combinait une campagne de terrain traditionnelle à des actions en ligne menées avec professionnalisme. Les bases de données d'électeurs potentiels ont été regroupées en un système numérique qui a servi à organiser le travail des bénévoles et à envoyer des messages numériques. Cette association d'actions sous forme électronique et sur le terrain a permis aux bénévoles de puiser les informations dont disposaient déjà le parti mais aussi d'y intégrer leur connaissance de la situation locale. Ces données ont ensuite été traitées par la plateforme, offrant aux bénévoles et aux sympathisants divers moyens de contribuer à la campagne : adresser des courriels ou contacter par SMS des étudiants, des concitoyens ou des collègues de travail, ou encore dresser la carte de zones géographiques en vue de faire du porte-à-porte. La campagne d'Obama a su exploiter les possibilités offertes par les médias numériques en termes de diffusion ciblée et de personnalisation des messages. Une plateforme similaire de « source ouverte » développée par le parti travailliste au Royaume-Uni pour recruter et coordonner les bénévoles s'est avérée un outil efficace face à la supériorité financière du parti conservateur.

32. Tandis que pour certains les technologies de l'information ne sont rien d'autre qu'un moyen supplémentaire de fournir aux citoyens des informations utiles, pour d'autres, elles constituent la clé permettant la participation pleine et entière des citoyens et apportent une contribution essentielle à la démocratie. Les technologies électroniques et les outils en ligne facilitent également l'engagement des citoyens dans des formes dites « non conventionnelles » d'activités politiques comme la signature de pétitions ou la participation à des manifestations. S'agissant de l'auto-mobilisation des citoyens, les médias sociaux servent de plus en plus de cyberspaces permettant d'échanger des informations et des avis et sont employés pour mobiliser des manifestants ou rester en contact lors de mouvements de protestation¹⁰. Si les espaces en ligne sont souvent utilisés en tant qu'outils de renforcement du consensus politique, ils présentent également un potentiel de mobilisation évident (Klandermans, 1984).

33. Il apparaît de plus en plus que les soulèvements populaires sont déclenchés, ou tout au moins amplifiés, par les réseaux¹¹. Les révoltes qu'a connues la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord ont été qualifiées de « révolutions Twitter ». Il n'est toutefois pas réaliste d'attribuer ces mouvements de protestation aux technologies proprement dites : celles-ci ont davantage été les « vecteurs » des interactions humaines que leurs « instigatrices ». Les médias sociaux contribuent de diverses manières à la mobilisation politique. Ils remplissent : (1) une fonction informative (diffusion des connaissances ou actualités, sensibilisation) ; (2) une fonction de réseautage (coordination et organisation de manifestations de protestation) ; (3) une fonction culturelle (adhésion de plus en plus large aux valeurs démocratiques et attitude critique à l'égard du sujet de contestation) et (4) une fonction comportementale (encourager les citoyens à participer aux actions de protestation). Les travaux de recherche montrent que les médias sociaux sont employés pour propager des informations et à des fins de réseautage, mais aussi que d'autres médias, par exemple la télévision, permettent davantage de se tenir informé des soulèvements. Par ailleurs, les réseaux et institutions traditionnels – comme les partis politiques et les syndicats – ont joué un rôle essentiel dans la conduite effective des mouvements de protestation, leur durée et leur succès.

34. S'il est amplement démontré que l'utilisation d'internet en tant que source d'information est liée à la mobilisation politique des citoyens, les relations entre technologies numériques et comportements politiques sont complexes. La mesure dans laquelle ces technologies peuvent contribuer à renforcer la participation citoyenne dépend de multiples facteurs et circonstances. Les technologies électroniques, notamment les outils Web 2.0 qui permettent aux citoyens d'interagir, présentent un potentiel de mobilisation évident. Cette communication bidirectionnelle, en particulier lorsqu'elle implique les autorités et d'autres détenteurs du pouvoir, fait des outils électroniques plus que de simples instruments de collecte d'informations.

IV. Défis soulevés par la participation électronique

35. Les autorités et les représentants désireux d'accroître la participation des citoyens au moyen des outils électroniques doivent faire face à de nombreux défis :

¹⁰ Aouragh & Alexander, 2011

¹¹ Tufekci & Wilson, 2012; Wilson & Dunn, 2011

a. La fracture numérique

36. La première difficulté à laquelle sont confrontées la démocratie électronique et l'activité politique en ligne tient à l'inégalité d'accès aux technologies de l'information et de la communication. Certains chercheurs craignent que la « fracture numérique » entre ceux qui bénéficient d'un accès aux TIC et ceux qui en sont dépourvus rende contreproductive toute tentative visant à accroître la participation citoyenne à l'aide d'outils électroniques. Le résultat est qu'en dépit d'un nombre plus élevé de personnes disposant d'un accès, seuls quelques groupes s'impliquent davantage, engendrant ainsi un risque encore plus fort de partialité et d'inégalités. Les contributeurs sont avant tout des groupes de personnes qui ont déjà un engagement politique et dont la voix est donc déjà entendue – celles qui ont les niveaux d'éducation, de revenus et d'intérêt politique les plus élevés. En conséquence de quoi, le fossé entre les citoyens qui participent et ceux qui ne participent pas ne fait que se creuser au lieu de se combler.

37. De ce fait, l'un des défis importants pour la démocratie électronique est de garantir une « égalité d'écoute » à tous les groupes ; il convient en particulier de concentrer l'attention et les efforts vers les groupes moins présents sur internet tels que les personnes âgées et/ou moins enclins à participer à la vie politique, comme les jeunes générations, les moins instruits et ceux affichant un intérêt moindre pour la politique. D'un autre côté, le déséquilibre joue parfois en faveur de la mobilisation des groupes politiquement moins actifs. Internet étant un domaine dans lequel les jeunes ont tendance à être surreprésentés, les actions de participation en ligne peuvent faciliter la mobilisation des moins impliqués en politique. Cet effet est d'autant plus prononcé en ce qui concerne la vie politique locale et régionale, qui connaît des niveaux de participation et d'intérêt de la part des jeunes encore plus faibles que la politique nationale.

b. Des citoyens informés

38. Un autre défi important a trait à l'information préalable des citoyens. Lorsqu'il est question de consultation, la mesure dans laquelle les sondages d'opinion en ligne peuvent améliorer le processus politique est discutable. Les citoyens peuvent être consultés à tout moment et ne sont pas toujours bien informés ou préparés aux questions qui leur sont posées. Les problèmes complexes nécessitent une certaine analyse avant qu'un avis mesuré puisse être formulé. Les citoyens qui sont consultés en ligne sans préparation ne disposent souvent pas de ces connaissances. La recherche¹² suggère que les consultations en ligne doivent être accompagnées des informations importantes sur l'objet de la consultation. Il convient également de noter que tous les citoyens n'ont pas le même niveau « d'efficacité politique », la confiance en soi indispensable pour exprimer un avis ou prendre une décision politique. Les projets de participation en ligne devraient tenir compte du fait que « l'égalité des armes » n'est pas automatique et doit être instaurée et entretenue pour éviter toute domination par les rares privilégiés disposant d'un degré relativement élevé d'affirmation et de culture politiques.

c. Délibération

39. Le troisième défi posé aux outils de participation en ligne est de s'assurer du maintien d'un espace suffisant de délibération. Bien que la délibération soit considérée par beaucoup comme un composant essentiel des processus politiques et décisionnels pour parvenir à un jugement mûrement réfléchi, lorsque les citoyens ne participent à la vie politique qu'au travers des médias électroniques, les éléments délibératifs de la démocratie risquent d'être éclipsés. Si les décisions peuvent être prises en ligne, les processus délibératifs risquent d'être de plus en plus considérés comme inutiles. L'émergence des médias électroniques a donné lieu au développement d'un vaste éventail de plateformes de débat en ligne, mais les discussions qui y sont menées manquent souvent de profondeur et dégènèrent en polémiques.

40. Un problème d'échelle est également à relever. Si des centaines ou des milliers de personnes participent à une discussion, comment faire pour que celle-ci ne tourne pas à la cacophonie ? Comment regrouper les contributions en un produit final reflétant fidèlement les avis exprimés ? Des solutions à ces problèmes émergent grâce à une modération active des débats et à la création de communautés en ligne chargées de structurer les discussions. Cependant, plusieurs obstacles restent à franchir avant de parvenir à un débat fructueux. Le défi consiste donc à fournir suffisamment d'informations mais aussi à encourager un débat public dans lequel toutes les positions et opinions sur le sujet abordé peuvent être exprimées et prises en considération. Un autre problème tient au fait que bon nombre des outils en ligne sont simplement conçus pour dégager des majorités – les opinions les plus fréquemment formulées – alors que l'avis de la majorité n'est pas nécessairement correct. L'idée que la terre était plate fut un temps la plus communément répandue. Un avis partagé par beaucoup de personnes n'est pas forcément vrai, et le raisonnement adopté

12 Fishkin, 1995

par la majorité peut également s'avérer erroné. La qualité d'un processus délibératif dépend aussi de sa capacité à prendre en compte les positions minoritaires. Celles-ci sont une précieuse source d'informations pour les décideurs politiques, qui ont notamment la responsabilité de veiller au respect des intérêts des minorités.

d. Respect de la vie privée, manipulation et fiabilité des technologies de l'information

41. Un autre enjeu important a trait au respect de la vie privée, à la sécurité des données traitées ou stockées et à la fiabilité des technologies de l'information. En dépit de l'amélioration de cette fiabilité, le risque de cybercriminalité, de piratage, de harcèlement d'autres participants et autres types de distorsion n'en demeure pas moins réel. D'un côté, d'aucuns pourraient affirmer que si la banque en ligne fonctionne, pourquoi les utilisateurs devraient-ils se méfier des systèmes de vote électronique ?¹³ De l'autre, les systèmes de vote électronique, tout comme la banque en ligne, nécessitent des investissements considérables pour garantir la sécurité, qui doivent être compensés par la suite par une plus grande efficacité. Parce qu'il peut y avoir des intérêts considérables en jeu, les autorités ne doivent jamais perdre de vue les risques encourus et toujours interpréter les données avec prudence. Cependant, cette question concerne essentiellement le vote électronique, et s'avère moins problématique pour les autres formes de participation en ligne.

42. En outre, il est important de mentionner que le caractère d'ouverture des outils de participation en ligne les rend vulnérables à la manipulation. Les menaces sont diverses, des tentatives d'influencer les débats en réagissant (de manière automatique) sur les forums de discussion, jusqu'au détournement des sondages d'opinion. Toutefois, il est probable que si de telles tentatives sont mises au jour et portées à la connaissance d'un large public, celui-ci sanctionnera les partis ou les groupes d'intérêt impliqués. Par conséquent, les tentations de tricher sont contrebalancées par le risque d'être découvert. Cela étant, des technologies appropriées doivent exister pour prévenir de telles manipulations.

43. Certains universitaires¹⁴ ont souligné que les médias électroniques (en particulier le Web 2.0) pouvaient aussi être utilisés comme des armes contre la démocratie. Par exemple, les autorités répressives peuvent surveiller internet afin d'identifier leurs opposants et de suivre secrètement leurs actions. Bien que ces problèmes se posent principalement hors du contexte européen, il est important de se souvenir qu'il existe toujours une menace potentielle. Dans les pays non démocratiques, les outils de participation en ligne favoriseront plus souvent l'avènement de la démocratie lorsqu'ils sont utilisés à l'initiative des acteurs non gouvernementaux. Les outils de participation en ligne lancés par le pouvoir politique ont plus de chances de succès une fois que la démocratie est établie et que les autorités ont acquis une légitimité suffisante.

V. Homo Technologicus contre Homo Sapiens

44. Ces quatre défis majeurs ne sont pas les seuls. Certains affirment qu'internet rend la « véritable démocratie » impossible en raison de l'absence d'interaction personnelle face-à-face, qui permet à une personne d'endosser une autre « identité » et d'utiliser d'autres formes de duperie. Le potentiel d'anonymat et de déshumanisation des interactions sur internet risque de saper l'essence même de ce qui constitue une communauté : le contact direct avec autrui, la nature multimodale de la communication humaine, qui inclut les expressions et la gestuelle du visage et du corps. L'interaction en ligne rend plus difficile une certaine empathie pour les sentiments et les intérêts des concitoyens. Internet est également de plus en plus employé par les extrémistes pour diffuser leur propagande et discours de haine, tromper et radicaliser les individus et promouvoir des pratiques non démocratiques. Bien que le web soit incontestablement une technologie transformatrice, cela ne veut pas dire qu'il évoluera automatiquement dans la bonne direction. Il a été souligné que le web n'est pas seulement synonyme d'affranchissement ; les autorités l'utilisent également pour contrôler, s'immiscer dans notre vie privée et réprimer les citoyens¹⁵. Les criminels emploient internet pour commettre des méfaits et les pirates informatiques sont à même de détruire intégralement des systèmes de sécurité.

45. Ces implications en termes de surveillance et les possibilités de tromperie peuvent également susciter la réticence de certains à se montrer ouverts et participatifs. Beaucoup de citoyens ne souhaitent peut-être pas utiliser les outils de participation en ligne ou ne leur font tout simplement pas confiance. Les détenteurs du pouvoir peu disposés à tenir compte des contributions des citoyens allant à l'encontre de leurs

13 Dubuis et al. (2011)

14 Notamment Morozov, 2012

15 Morozov (2012)

propres intérêts ou systèmes de valeurs font également obstacle à la participation. Ceci vient s'ajouter aux problèmes d'échelle et d'agrégation d'avis divergents afin de parvenir à une décision ou à un résultat. Il convient de souligner que la démocratie ne se limite pas à des délibérations et des votes : les détenteurs de pouvoirs sont tenus de se conformer aux lois et à la constitution dans leurs processus politiques. Si le résultat d'un processus participatif ne répond pas aux exigences légales, qui informera les citoyens du non-respect de leur choix ?

46. Certaines collectivités locales et régionales auront du mal à relever ces défis. Cependant, il est important de considérer que les outils de démocratie en ligne viennent compléter les méthodes traditionnelles de participation des citoyens, et non s'y substituer. Les processus traditionnels de participation des citoyens, de regroupement des intérêts et d'élection des responsables politiques perdureront encore un certain temps. Au fil des ans, les institutions et pratiques d'aujourd'hui deviendront peut être obsolètes, car le web modifie fondamentalement la façon de penser des individus. Mais il n'affecte pas tout le monde, partout et au même rythme. Certains signes manifestes témoignent d'une différence générationnelle entre la manière de consommer les informations en ligne des jeunes et celle de leurs parents. Selon diverses expériences, l'utilisation du web tout au long de la vie transforme les connexions cérébrales (neurotransmetteurs) et la façon dont l'individu prend des décisions. L'Homo Technologicus est déjà en concurrence avec l'Homo Sapiens.

47. Le présent rapport ne peut prédire comment et à quel rythme les technologies du web modifieront les pratiques démocratiques, mais il peut contribuer au débat en attirant l'attention sur des expériences et projets menés dans divers pays, régions et municipalités. A partir de quelques exemples, ce rapport illustrera certaines des possibilités dont disposent les pouvoirs locaux et régionaux pour impliquer les citoyens dans la vie politique en recourant aux technologies de l'information.

Partie 2 : Exemples de participation citoyenne

48. Sont ici exposés sept exemples d'utilisation des technologies de l'information numérique dans les processus démocratiques. Ils sont classés en fonction des objectifs décrits ci-dessus : information, consultation et participation. Plusieurs critères ont été utilisés pour sélectionner ces exemples : certains étaient des projets pilotes (par exemple les pétitions électroniques à Kalix, Suède), d'autres portent sur des améliorations de technologies et d'idées existantes (par exemple le vote électronique en Estonie). Certains projets ont attiré des millions de participants (par exemple les applications de conseil pour le vote), alors que d'autres ont été mis en œuvre à petite échelle et très localement (par exemple la discussion avec le maire d'Obuda-Bekasmegyer). Tous ont cependant en commun d'avoir eu un impact mesurable sur la communauté politique et servi à donner aux citoyens des moyens d'action. Nous avons sélectionné des exemples dans toute l'Europe, notamment au Royaume-Uni, en Suède et dans d'autres pays d'Europe du Nord, marqués par des taux de pénétration d'internet élevés. D'autres exemples proviennent de pays disposant d'un accès internet moins développé, comme la Hongrie et l'Égypte, sachant qu'en raison de son illettrisme, une bonne partie de la population égyptienne est exclue d'office. En résumé, ces exemples varient en termes de portée, d'actions entreprises, de technologies et de nombre de participants.

VI. Information : applications de conseil pour le vote

49. Dans de nombreuses démocraties, une part substantielle de l'électorat a du mal à choisir un parti pour lequel voter¹⁶. La loyauté envers les partis traditionnels faiblit, de nouveaux partis émergent, les systèmes des partis se fragmentent et les positions politiques des partis traditionnels changent au point d'amener les électeurs à hésiter entre diverses alternatives politiques¹⁷. Les électeurs parcourent de plus en plus le web à la recherche d'informations politiques et plusieurs initiatives ont vu le jour pour aider les citoyens à sélectionner le parti ou le candidat répondant le mieux à leurs préférences. Ces applications de conseil pour le vote sont des instruments en ligne énumérant les positions des partis sur un certain nombre de questions pertinentes pour un scrutin donné, sous une forme accessible, rapide et conviviale.

50. Ces applications partent de l'hypothèse que les électeurs devraient voter pour le parti avec lequel ils s'entendent le plus sur les questions importantes (par exemple Dalton et Wattenberg, 2000). Après que l'utilisateur a répondu à diverses questions, son avis est comparé aux positions officielles des formations politiques, et une suggestion de vote est formulée. Habituellement, les applications de conseil pour le vote

¹⁶ Dalton et Wattenberg, 2000; Van der Brug et Pellikaan 2003

¹⁷ Lucardie et Krouwel 2008; Walgrave et al., 2008

« calculent » (sur la base d'une moyenne) de quel mouvement l'utilisateur est le plus proche, généralement sous la forme d'une liste hiérarchisée. Certaines de ces applications, comme Kieskompas, positionnent l'utilisateur et les partis dans un paysage politique formé de deux ou plusieurs dimensions dominantes (économique, sociale, culturelle) de contestation politique et indiquent aux utilisateurs le parti le plus proche d'eux.

51. Dans plusieurs pays, dont les Pays-Bas et la Suisse, les applications de conseil pour le vote ont été utilisées pour les élections municipales et provinciales. En 2014, Kieskompas a collaboré avec l'Université Koc afin de développer une application de ce type pour huit élections municipales en Turquie. Lors d'élections infranationales, les électeurs risquent d'être moins bien informés des positions des partis ou des candidats que lors des scrutins nationaux. Les applications de conseil pour le vote ajoutent une dimension interactive et délibérative à la participation politique et permettent aux électeurs de faire le lien avec les manifestes politiques et les sites web des partis et de prendre connaissance de leurs arguments. Ils sont ainsi en mesure d'approfondir les questions qu'ils jugent particulièrement importantes. Les recherches montrent que, grâce aux applications de conseil pour le vote, les électeurs ont une meilleure culture politique, y trouvent plus d'intérêt et sont davantage incités à se rendre aux urnes, notamment les jeunes.

52. Dans les municipalités néerlandaises, jusqu'à un tiers de l'électorat a consulté Kieskompas, faisant de ce dernier l'un des outils de campagne les plus populaires des conseils locaux, qui financent par ailleurs son développement. La liste des questions est dressée en consultation avec l'ensemble des partis représentés aux conseils locaux ou provinciaux et leurs positions sur ces questions sont vérifiées d'après leur programme officiel. Ce processus délibératif encourage les partis et les candidats à réfléchir aux sujets qui les différencient des autres concurrents, à la façon de présenter clairement leurs arguments au plus grand nombre et d'identifier les zones floues de leur programme. Dans certains pays, les responsables politiques sont moins enclins à adopter une position claire sur certaines questions et refusent de répondre aux demandes des experts locaux et aux journalistes qui cherchent à clarifier leur point de vue. Ceci montre comment un projet d'application de ce type peut également affecter le processus politique et encourager les partis à faire preuve de plus d'ouverture et de concertation. Ces applications peuvent ainsi avoir un impact positif sur la sensibilisation à la vie politique, le débat public et la mobilisation politique.

Technologie

53. Il existe toute une variété d'applications de conseil pour le vote, certaines développées par les autorités et les partis eux-mêmes (Stemwijzer, Wahl-O-Mat), d'autres par des universitaires (Kieskompas, PreferenceMatcher, SmartVote, HelpMeVote).

Evaluation

54. Les applications de conseil pour le vote ont vu le jour aux Pays-Bas. Les deux principales, Stemwijzer et KiesKompas, séduisent des millions d'électeurs lors de chaque scrutin et près de 40 % de l'électorat y a recours. Dans d'autres pays, par exemple en Finlande, en Belgique et en Suisse, les applications les plus populaires attirent 20 % des électeurs. En Allemagne, l'application Wahl-O-Mat a été utilisée sept millions de fois lors des récentes élections, ce qui correspond à 11 % de l'électorat allemand¹⁸. Ces chiffres montrent que ces applications sont plus qu'un simple gadget¹⁹ et qu'elles répondent à un véritable besoin d'information de la part des citoyens²⁰. Selon des études récentes, leurs utilisateurs ont une meilleure connaissance des partis politiques et de leurs positions, ce qui renforce ainsi la probabilité qu'ils se rendent aux urnes²¹. Les applications permettent également de conforter dans leurs opinions les électeurs qui ont déjà arrêté un choix de vote²² et ceux ayant des connaissances politiques limitées²³. Si les moyens traditionnels de mobilisation de l'électorat (par exemple la distribution de tracts sur les marchés) améliorent la participation électorale de 0,5 % seulement, ces applications de conseil pour le vote ont permis d'augmenter le nombre de votants de 2 à 13 % selon les scrutins²⁴.

18 Garzia et Marshall 2012

19 Ladner *et al.*, 2010

20 Mykkannen et Moring, 2006

21 Ladner & Pianzola, 2010; Ladner *et al.*, 2012; Ruusuvirta et Rosema, 2009; Walgrave *et al.*, 2008

22 Wall, Krouwel, & Vitiello, 2013

23 Kleinnijenhuis *et al.*, 2007

24 Boogers, 2006, Kleinnijenhuis *et al.*, 2007; Cedroni and Garzia, 2010; Garzia et Marshall, 2013

VII. Consultation : converser en ligne avec le maire en Hongrie

55. Toutes les initiatives de participation en ligne ne sont pas complexes et de grande envergure : certaines sont relativement simples et faciles. De tels projets basiques ne nécessitent pas un taux élevé de pénétration d'internet ni des connexions ultra-rapides.

56. L'initiative d'un journal local du deuxième plus grand arrondissement de Budapest, Obuda-Bekasmegyér, qui offre aux citoyens la possibilité de discuter en ligne avec le maire en est un bon exemple²⁵. Quatre fois par an, les citoyens ont la possibilité d'interroger le maire, les questions et les réponses de ce dernier étant rendues publiques. Les médias locaux et régionaux accordent une grande attention à ces échanges, qui sont également publiés sur le site web des pouvoirs locaux. Dans d'autres municipalités de Hongrie, par exemple Komló (ibid.), des forums mis en place par les autorités ou la presse locales se sont avérés bénéfiques au développement démocratique et à la participation des citoyens. Certains de ces forums ont rencontré un tel succès que les représentants se sont sentis obligés de répondre aux questions posées et de tenir compte des avis émis. Plusieurs des préoccupations soulevées ont été inscrites à l'ordre du jour officiel du conseil municipal.

Technologie

57. Le journal local a développé un outil en ligne très simple. Son rédacteur en chef sélectionne une série de questions communiquées ensuite au bureau du maire, qui se charge d'y apporter des réponses.

Evaluation

58. En dépit du fort trafic internet généré par les échanges entre le maire et les citoyens, peu ont été en mesure de participer à l'opération en raison du faible taux d'accès à internet dans la région. Cela étant, l'initiative émanant du rédacteur en chef du journal local, elle a été fortement médiatisée, suscitant un vif intérêt pour la discussion. Les exemples de débats ou de forums de discussion proposés en Hongrie illustrent en quoi le développement de forums en ligne locaux peut aider les citoyens dans la définition du programme d'action et les délibérations.

VIII. Consultation : consultation (annuelle) des citoyens à Kalix, Suède

59. Certains pouvoirs locaux ont fait œuvre de pionnier. Ainsi, Kalix, une municipalité de 16 000 habitants du nord-est de la Suède, a tenté avec succès de faire participer les citoyens aux processus décisionnels. Kalix a d'abord essayé d'associer les citoyens aux discussions relatives au réaménagement du centre-ville. Pour consulter la population, la municipalité a adressé aux habitants un questionnaire ouvert qu'il était possible de remplir sur internet. Près de 8 % des citoyens y ont répondu, dont 86 % via internet. Ce pourcentage dépasse de loin le nombre habituel de participants aux réunions d'aménagement urbain, qui réunissent en général une dizaine de personnes. La municipalité a ensuite organisé une seconde consultation, de conception quelque peu différente. Les citoyens ont été placés face à trois alternatives prédéfinies, incluant une indication de leur incidence sur la fiscalité. Comme il était possible de voter en ligne pour chacune des trois options, la consultation a bénéficié d'une forte couverture des médias régionaux et nationaux, générant ainsi un nouveau débat (en ligne) parmi les citoyens de Kalix²⁶. Enfin, les 52 % de citoyens ayant participé (dont 28 % sur internet) ont fait preuve d'un esprit constructif et responsable en optant pour un changement de politique et une légère hausse de la fiscalité²⁷.

Technologie

60. Tous les citoyens ont reçu un courrier par la poste, leur octroyant un mot de passe utilisable une seule fois. Une entreprise de conseil nommée Votia, spécialisée dans ce type de consultations, a développé la technologie sous-jacente. Des forums de discussion en ligne ont été mis en place pour les deux consultations (2000 et 2001), enregistrant une fréquentation bien supérieure lors du deuxième cycle.

Evaluation

61. A l'issue de la première consultation s'est posée la question de savoir si les 1 200 participants étaient représentatifs de l'ensemble de l'électorat. Comparée à la participation normale aux réunions

²⁵ Pearts et Diaz, 2007: 14-20

²⁶ Grönland, 2003

²⁷ Becker et Ohlin, 2006

consacrées aux questions d'urbanisme, habituellement proche de dix personnes, cette initiative a été jugée positive. La deuxième consultation a été qualifiée sans ambiguïté de succès par les représentants. Peu de temps après, les partis (dont certains n'avaient pas encore pris position) ont adopté une décision conforme au résultat de la consultation.

IX. Consultation : débattre de la démocratie et de la nouvelle constitution en Egypte

62. La démocratie électronique prend également de l'ampleur dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. Après les soulèvements de 2011, l'Egypte a tenté d'établir des institutions démocratiques (un système électoral et une constitution), mais les citoyens ont été grandement laissés à l'écart de ce processus. Une entreprise commerciale a ensuite mis au point un forum de discussion novateur, baptisé Naqeshny (littéralement « débattre avec moi »). L'objet était de permettre aux utilisateurs d'organiser des débats en face à face, ainsi que des débats « publics » au cours desquels les participants pouvaient discuter des sujets de leur choix. Ce forum avait entre autres particularités d'attribuer à tous les utilisateurs une « couleur » idéologique reflétant leur vision du monde après qu'ils aient répondu à plusieurs questions au moment de leur inscription. Ces couleurs étaient censées couvrir toutes les opinions dominantes de la société et créer une espèce de « système de partis ». L'idée sous-jacente était que le pluralisme politique et le débat public sont des aspects essentiels d'une démocratie dynamique. Dans chaque débat, les utilisateurs étaient tenus de choisir un camp avant de pénétrer dans l'arène. Ils pouvaient organiser des débats et autoriser d'autres à les rejoindre, ou se lancer dans un débat public en cours, y faire valoir leur point de vue et voter pour la position recueillant leur préférence. Naqeshny a souligné avec force l'importance d'un pluralisme d'opinions et découragé tout népotisme ; comme le déclarait le site web lui-même : « les utilisateurs sont davantage liés par leurs opinions que par leurs amitiés » (site web Naqeshny). Les utilisateurs pouvaient défendre leur point de vue en rédigeant des textes présentant leurs arguments, mais aussi en insérant des liens, des photos ou des vidéos. Au final, le débat était « gagné » par le participant dont les arguments obtenaient le plus de voix des autres utilisateurs. Naqeshny visait à faire participer une population plus large aux débats sur des enjeux cruciaux en Egypte²⁸. Le site web était bilingue (anglais-arabe), permettant ainsi aux non-arabophones de contribuer et de suivre les débats.

Technologie

63. Le site web a été développé par l'entreprise commerciale Mash. Pour affecter les « couleurs idéologiques » aux utilisateurs, Naqeshny a collaboré avec des spécialistes en sciences politiques de plusieurs universités. La plateforme peut facilement être employée dans d'autres pays et l'outil a déjà été développé en plusieurs langues.

Evaluation

64. Malgré l'absence d'études sur l'impact de la démocratie électronique dans les pays en développement et la lenteur de la pénétration d'internet, Naqeshny a été en mesure de faire participer des milliers d'utilisateurs. Grâce à la collaboration avec de grands organes des médias et au développement d'échanges sur des sujets controversés avec des journalistes, des ONG et des experts, le trafic du site n'a cessé de croître. La portée des discussions a dépassé les simples questions politiques, certaines personnes débattant de matchs de football (parfois liés à des orientations politiques), d'événements sociaux et culturels, de programmes de TV, d'autres sites web, de systèmes d'exploitation et de bien d'autres choses. Une analyse des utilisateurs en ligne lors du débat sur la constitution a révélé que des personnes d'orientations très différentes, depuis les libéraux jusqu'aux salafistes, ont pris part au discours public sur Naqeshny, ce qui était déjà, en soi, une réussite.

X. Participation : vote en ligne en Estonie

65. L'Estonie est considérée comme un pionnier de la démocratie et de la gouvernance électroniques²⁹. Lors des élections locales de 2005, il était possible de voter via internet au lieu de se rendre dans un bureau de vote, l'Estonie devenant ainsi le premier pays à proposer ce mode de scrutin à tous ses citoyens à l'échelle de la nation. Le vote électronique a depuis été utilisé à l'occasion de sept scrutins, pour des élections locales, législatives et européennes. Le nombre de votants recourant à cette méthode est passé

²⁸ Abu-Jbara *et al.*, 2013: 32

²⁹ Madise & Martins, 2006

de 2 % lors des élections locales de 2005 à 31 % lors des dernières élections au Parlement européen de 2014.

Technologie

66. Le vote par internet est autorisé entre le dixième et le quatrième jour précédant celui des élections. Cette mesure a pour but de disposer de suffisamment de temps pour éliminer les doubles votes le jour du scrutin. L'Estonie utilise encore à ce jour le système informatique développé en 2005. Bien que la sécurité et la fiabilité aient été au cœur des préoccupations dès sa mise en place et qu'elles le restent encore aujourd'hui, ce système est constamment mis en doute par une partie de l'opinion publique, certains partis politiques et spécialistes. Pour gagner la confiance des électeurs, les systèmes de vote électronique doivent être en mesure de les convaincre de la prise en compte adéquate de leur voix. Ils doivent ainsi répondre aux critères de respect de la vie privée, d'équité, de démocratie, d'exactitude et de vérifiabilité.

Evaluation

67. Depuis son introduction, le système de vote électronique estonien a sans cesse fait débat. Pour certains, il est le fleuron de l'industrie informatique estonienne d'avant-garde. D'autres préféreraient abandonner le système, avançant notamment que des acteurs étrangers peuvent chercher à influencer la politique estonienne en le piratant. Les effets sur la participation électorale ont également prêté à discussion, compte tenu du peu d'éléments factuels témoignant à ce jour d'une augmentation du taux de participation électorale. Certains spécialistes ont soutenu que le vote électronique encourageait les électeurs marginalisés³⁰, alors que d'autres n'ont trouvé aucune différence significative entre les utilisateurs du vote électronique et les électeurs traditionnels. Plus récemment, une étude a mis en avant les graves problèmes de sécurité posés par le système estonien jugé « obsolète »³¹.

68. Cependant, la popularité du vote électronique grandit et il est fort probable qu'il sera de plus en plus employé. Deux des avantages des plateformes de démocratie en ligne identifiés par Hilbert (2009) s'appliquent au vote électronique. D'abord, il permet une gestion asynchrone des informations. En d'autres termes, les citoyens ne sont pas tenus de participer simultanément et disposent de plus de temps pour exprimer leur suffrage. En effet, durant les élections traditionnelles, certains électeurs ne se rendent pas au bureau de vote par simple manque de temps le jour du scrutin. Ce problème est résolu par le vote électronique qui laisse plusieurs jours aux électeurs pour se prononcer et s'avère être une procédure plus rapide. Deuxièmement, les ordinateurs assurent un processus de vote neutre et dénué de jugement de valeur. Lors des élections traditionnelles, des êtres humains procèdent au dépouillement des bulletins, d'où un risque accru d'erreurs, voire de malveillance. De par l'utilisation d'ordinateurs, le vote électronique limite ce problème (bien qu'en théorie, les logiciels puissent aussi être manipulés ou piratés).

XI. Participation : campagne politique à Manchester, United Kingdom, à l'aide du Web 2.0

69. La ville de Manchester au Royaume-Uni est un autre exemple de démocratie dans laquelle internet a joué un rôle décisif dans la prise de décisions. En 2008, 1,9 million d'électeurs de la municipalité de Manchester ont été invités à se prononcer sur le « système de taxation pour lutter contre les encombrements », un péage étant proposé pour réduire les embouteillages et la pollution sur l'autoroute ceinturant Manchester. Le référendum a été organisé de manière traditionnelle en recourant aux urnes. Cependant, la campagne politique s'est déroulée pour l'essentiel en ligne. Les organisations gouvernementales et non gouvernementales ont lancé plusieurs sites web dont certains se voulaient neutres (même si cette neutralité a été remise en cause durant la campagne), alors que d'autres prenaient clairement parti.

70. Fait intéressant, alors que selon un sondage IPSOS MORI effectué avant le référendum, 53 % des personnes étaient favorables au système de taxation, 80 % des électeurs se sont prononcés contre le jour du scrutin. D'après Hepburn (2012), le succès de la campagne des opposants au péage tenait pour l'essentiel à l'utilisation d'applications Web 2.0. Les organisations soutenant le système (principalement des commerçants du centre-ville et des organisations de défense de l'environnement) ont mené une campagne classique et utilisé internet en tant que vecteur de diffusion d'informations et d'arguments supplémentaire. Les parties opposées au système (les centres commerciaux et les grandes entreprises à la périphérie de la

30 Trechsel et Breuer, 2006

31 Springall *et al.*, 2014

ville) ont développé des sites web qui ont connu une forte affluence durant la campagne. Un outil controversé développé par la BBC présentait aux citoyens une carte leur permettant de sélectionner leur quartier d'habitation. Ils étaient ensuite invités à répondre à la question suivante : « en quoi la taxation affecterait-elle votre comportement ? » et avaient à choisir entre cinq options (chacune matérialisée par une couleur différente) : « utiliser la voiture et payer la taxe » ; « utiliser la voiture à des heures différentes » ; « utiliser les transports publics/une moto/un vélo » ; « travailler ou faire ses achats ailleurs » ; et « sans incidence ». Au fur et à mesure que les visiteurs sélectionnaient une option, leur quartier était affecté de la couleur concernée. La carte a terminé presque entièrement bleue, la plupart des citoyens ayant sélectionné l'option « travailler ou faire ses achats ailleurs ». Bien sûr, les opposants au système ont exploité les résultats et les partisans du péage se sont plaints de l'outil, obligeant la BBC à publier un démenti sur le site web, précisant qu'il avait été développé à des fins exclusivement scientifiques. Cette carte a néanmoins eu une incidence sur le résultat du référendum³².

Technologie

71. Divers groupes d'intérêt, médias locaux et organisations gouvernementales et non gouvernementales ont développé des sites web et des outils. Il convient de noter que les opposants disposaient de plus de ressources financières que les partisans du système de taxation. Les autorités (et le parti travailliste au pouvoir) ont fait preuve d'une relative neutralité sur cette question³³.

Evaluation

72. L'expérience de Manchester montre que la contestation politique et la prise de décisions se déroulent de plus en plus sur (ou sont affectées par) internet et elle met en lumière les avantages et les défis pour la démocratie électronique. Parallèlement aux sites web proposant une foule d'informations et d'outils, deux forums de discussion ont rencontré un vif succès. Cet exemple montre comment les applications Web 2.0 peuvent intensifier l'activité politique sur internet. Malgré la mise en cause potentielle (et réelle) de la neutralité des médias et de l'information proposée sur le site des pouvoirs publics, les campagnes et instruments utilisés ont suscité bien des discussions et débats, menant au final à une participation électorale historique de plus de 50 % (comparée à la participation moyenne de 30 % lors des élections locales).

XII. Participation : pétitions électroniques à Kingston et Bristol, United Kingdom

73. Au début des années 2000, l'UE et plusieurs pays ont tentés d'augmenter la participation des citoyens en recourant à divers outils de participation en ligne. A ce jour, l'UE, consciente qu'elle souffre d'un déficit démocratique et qu'elle est perçue comme trop « éloignée » de ses citoyens, a déployé des efforts considérables pour développer des outils en ligne de participation électronique³⁴. L'Ecosse fait figure de pionnière dans le domaine des pétitions électroniques. Le seul aspect qui distingue une pétition électronique d'une pétition classique est qu'elle est placée dans un environnement web particulier et que les citoyens peuvent la signer en ligne en saisissant leur nom, leur adresse email et d'autres informations. Le succès de l'expérience écossaise a encouragé le gouvernement du Royaume-Uni à lancer un vaste programme de soutien à la démocratie électronique au plan local. Après les expériences pilotes menées dans le district royal de Kingston-upon-Thames et le conseil municipal de Bristol, les pétitions électroniques sont devenues plus populaires à l'échelon local.

74. Les pétitions électroniques des pouvoirs publics ont également pris de l'ampleur dans d'autres pays, en particulier dans quatorze municipalités norvégiennes³⁵. Les politologues classent les pétitions dans les activités de participation non conventionnelle, parce qu'elles ne passent pas par les voies officielles traditionnelles. Cela ne signifie pas pour autant que les autorités et les représentants ne peuvent pas faciliter les pétitions. Celles-ci permettent de recueillir des contributions et aident au contrôle de l'action publique, renforçant ainsi la légitimité en cas de réponse adéquate de la part des autorités. Cependant, au cours des premières expériences menées à l'échelon local, il est apparu que certains services de l'administration ne disposaient pas de l'expérience nécessaire pour répondre correctement aux pétitions, ni de procédures claires pour ce faire³⁶. Il est de ce fait important pour les autorités de développer des outils informatiques adéquats, mais aussi d'intégrer leurs outils de participation en ligne dans l'ensemble du processus

32 Hepburn, 2012

33 Hepburn, 2012

34 Mosca et Santucci, 2009: 126-9

35 Mosca et Santucci, 2009: 122

36 Adams *et al.*, 2005: 277.

d'élaboration des politiques. Dans de nombreux pays et municipalités, certains mouvements lancés par la base ont également donné lieu à des pétitions en ligne.

Technologie

75. A Kingston, le logiciel était géré par le service informatique de la municipalité ; à Bristol, il a été fait appel à une entreprise de conseil en informatique extérieure.

Evaluation

76. Les projets pilotes de Kingston et Bristol ont été considérés comme des succès par les pouvoirs publics, les représentants et les citoyens. Sur une période d'environ un an, sept pétitions électroniques (et neuf pétitions papier) ont été proposées à Kingston, et neuf pétitions électroniques (et 22 pétitions classiques) à Bristol. En dépit de la participation relativement faible – 173 citoyens ont signé une pétition à Kingston et 890 à Bristol – elles portaient toutes sur des sujets d'intérêt local et les conseils locaux ont pu y répondre et influencer sur la question en jeu. Selon un rapport d'évaluation, les pétitions électroniques ont été employées par des centaines de citoyens dans le ressort de chaque conseil, et ont montré des premiers signes d'incidence sur le processus décisionnel³⁷. A la suite de ces projets pilotes, la popularité des pétitions électroniques au Royaume-Uni et au-delà a fortement augmenté. En 2009, le Royaume-Uni a adopté une loi disposant que tous les pouvoirs locaux devaient disposer de leur propre outil de pétition électronique³⁸.

XIII. Conclusion

77. On a vu dans le présent rapport comment les technologies numériques transforment le travail des représentants et dans quelle mesure les applications de démocratie électronique peuvent favoriser la participation citoyenne à la prise de décision démocratique, en référence aux trois fonctions clés des représentants : la mobilisation, la délibération et l'autorisation. La question centrale est de savoir si et comment ces changements peuvent préserver la légitimité démocratique, le consentement explicite ou implicite des citoyens aux activités de leurs élus, face aux évolutions qui, dans les démocraties avancées, menacent de réduire cette légitimité des élus, parmi lesquelles l'affaiblissement de la relation entre les citoyens et leurs représentants, le déclin de la participation politique, le déplacement de la contestation et de l'activité politiques hors des institutions traditionnelles, ainsi que les difficultés croissantes des pouvoirs publics à satisfaire les attentes de leurs citoyens.

78. Les questions cruciales qu'il convient de poser s'agissant des outils de participation en ligne sont les suivantes : répondent-ils à l'objectif d'améliorer la démocratie ? permettent-ils de surmonter les difficultés ? en quoi l'utilisation des médias électroniques et des outils de participation en ligne modifie-t-elle le rôle des représentants locaux et régionaux ?

Les outils de participation en ligne répondent-ils à leurs objectifs ?

79. La démocratie électronique peut aider les élus et les pouvoirs locaux ou régionaux à renforcer leur légitimité de multiples manières. A tout le moins, les autorités locales et régionales peuvent proposer sur internet des informations accessibles et structurées, en recourant notamment aux médias sociaux. Les technologies numériques permettent des échanges d'informations plus souples, interactifs et réciproques qu'un simple archivage. Le Web 2.0 diffère des médias électroniques conventionnels (Web 1.0) en ce qu'il permet aux utilisateurs d'interagir les uns avec les autres ou avec le modérateur, alors que les médias électroniques conventionnels n'offrent aux utilisateurs qu'un flux d'informations à sens unique. Une large gamme d'applications et de plateformes est utilisable pour consulter les citoyens ou les autres parties prenantes clés et leur permettre de participer au processus décisionnel. Certaines de ces applications permettent d'y associer les citoyens bien plus tôt, leur donnant ainsi la possibilité de contribuer à l'ordre du jour politique. L'initiative politique part alors des citoyens, au lieu de leur être imposée d'en-haut. Comme les exemples cités l'ont montré, divers outils permettent de renforcer la participation des citoyens.

80. La démocratie électronique ne se limite pas à des consultations des citoyens à l'échelle d'une ville ou à des votes électroniques entraînant des décisions définitives. De petites applications, par exemple le forum de discussion en ligne en Hongrie ou les sites de pétition électronique, peuvent faciliter l'obtention

³⁷ Adams *et al.*, 2005

³⁸ Panagiotopoulos *et al.*, 2011

d'informations ou la participation des citoyens. Certains de ces exemples sont faciles à transférer et à mettre en œuvre dans d'autres régions, alors que d'autres nécessitent davantage d'investissements. Cela étant, ces exemples montrent que les « acteurs traditionnels » ont encore un rôle important à jouer. Les partis politiques doivent encore prendre position sur les questions examinées et participer aux débats, démontrant ainsi aux citoyens et aux groupes d'intérêt organisés que ces questions méritent une discussion sérieuse. Les débats en ligne qui ont lieu dans un « vide politique » seront de courte durée et n'auront aucun impact. Il convient d'associer les principaux décideurs aux débats en ligne afin d'éviter l'émergence d'un monde virtuel de bavardages futiles parallèlement au monde où sont prises les véritables décisions. Les représentants des partis politiques, ainsi que les groupes d'intérêt organisés, doivent établir un lien entre la plateforme de débat en ligne et l'institutionnalisation formelle du résultat.

Les outils de participation en ligne permettent-ils de surmonter les difficultés ?

81. La fracture numérique est sans conteste le défi le plus débattu. Dans la plupart des cas évoqués, il a été tenté de remédier à ce problème, mais l'entreprise est difficile, notamment parce que les services en ligne viennent souvent compléter les possibilités « analogiques » de participation. Dans les exemples du vote électronique en Estonie, de la consultation à Kalix et, dans une certaine mesure, de l'entretien avec le maire en Hongrie, les citoyens pouvaient aussi réunir des informations, exprimer leur avis et voter sans utiliser internet. Dans ces cas, la fracture numérique ne constitue pas un problème pour la participation ou la consultation. Néanmoins, il convient de souligner que la fracture numérique peut survenir dès lors que des informations importantes sont exclusivement proposées en ligne. Les activités des campagnes politiques étant de plus en plus menées sur le web, il appartient aux autorités responsables de veiller à ne pas exclure du processus politique les personnes peu familiarisées avec les technologies électroniques et moins actives dans les contextes numériques.

82. Le défi posé à la participation en ligne, s'agissant d'informer les citoyens et de garantir une délibération effective et égalitaire, est fonction à la fois du thème abordé et du degré d'implication des médias traditionnels. Il est plus facile de faire participer les électeurs lorsqu'il s'agit d'un sujet qu'ils comprennent, qui présente une certaine importance à leurs yeux et qui a un impact direct sur leur vie. La simple ouverture des canaux de communication ne servira à rien et n'attirera que les citoyens déjà impliqués et intéressés par la politique. Outre la pertinence de la question, il a été montré qu'un projet de participation en ligne était plus efficace s'il était aussi porté par les médias traditionnels. Ce type de communication par divers médias a été un facteur essentiel du succès des exemples de Kalix ou Manchester. Les représentants locaux et régionaux peuvent en tirer comme conclusion que l'utilisation des médias nationaux, régionaux et locaux peut améliorer les chances de réussite des projets de participation en ligne. Les citoyens ne peuvent participer à une initiative que s'ils savent qu'elle existe. L'utilisation des médias traditionnels peut aussi contribuer à éviter la domination du débat en ligne par le « camp » disposant du plus de ressources, mais elle n'est pas la garantie d'un jeu à armes égales et d'une participation représentative, comme en témoigne le référendum de Manchester. Il est toutefois important que les autorités locales fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour assurer la transparence et la parité.

83. Contrairement aux projets de participation en ligne qui n'attirent qu'une « minorité de passionnés », il sera plus facile de mobiliser les médias et les citoyens si l'enjeu du débat est jugé important. Les organisateurs d'initiatives de démocratie électronique doivent avoir conscience du volet « demande » de la politique et pas seulement du volet « offre ». La plupart des citoyens ont une culture et un intérêt politiques limités et ne s'impliquent que s'ils jugent l'enjeu crucial. Un véritable choix doit leur être proposé, faute de quoi la participation proposée ne sera qu'illusoire. Les autorités ne doivent par ailleurs pas espérer un regain automatique et instantané d'intérêt pour la politique grâce à la seule introduction des technologies numériques. Au même titre que la démocratie, la démocratie électronique s'apprend.

84. Les autorités doivent admettre l'existence d'un certain niveau de défiance à l'égard à la fois des pouvoirs publics et des technologies numériques, défiance qui n'est d'ailleurs pas sans fondement : ces technologies offrent de vastes capacités de contrôle, de surveillance, de mémorisation et de stockage. Leur potentiel est énorme, mais fait naître également un risque d'abus. Si n'importe quel citoyen peut vérifier que l'urne est bien vide le matin d'un scrutin et assister au dépouillement, rares sont ceux qui comprennent ce qui se passe à l'intérieur d'un ordinateur. Les informations sont aussi faciles à manipuler qu'à traiter. Les projets de participation en ligne doivent prendre en compte ces aspects et veiller à la mise en place de mesures de sécurité appropriées, au respect de la vie privée, au stockage sûr des données et à la transparence totale des procédures. Les processus doivent être politiquement neutres et les résultats vérifiables par des personnes profanes. Sinon, le débat risque de se déplacer sur la démocratie électronique elle-même plutôt que sur les questions de fond.

Quel est l'impact de la démocratie électronique sur le travail des représentants ?

85. Les technologies numériques peuvent contribuer à dynamiser la participation démocratique, mais elles ne peuvent ni ne doivent remplacer l'ensemble des garanties institutionnelles traditionnelles du processus démocratique. La démocratie électronique ne doit pas avoir pour seul objectif d'augmenter quantitativement la participation démocratique, mais devrait aussi viser à en améliorer la qualité. Comme l'ont noté plusieurs spécialistes³⁹, la plupart des activités de démocratie électronique cohabitent avec la démocratie « analogique » traditionnelle. C'est une bonne chose en soi, car les garanties juridiques et constitutionnelles doivent être respectées.

86. Les représentants des partis politiques ont de bonnes raisons d'avoir recours aux technologies numériques pour faire campagne et garder le contact avec les citoyens. Plusieurs projets, par exemple les applications de conseil pour le vote et les techniques modernes de campagne, ont fait la preuve de leur efficacité pour toucher un grand nombre de citoyens et les mobiliser durant les campagnes électorales. En particulier, les outils Web 2.0 permettent aux citoyens d'interagir utilement les uns avec les autres et avec leurs représentants. Cependant la qualité du débat reste tributaire de celle des participants. La règle selon laquelle « on ne récolte jamais que ce que l'on sème » s'applique également à la démocratie électronique.

87. Les vecteurs traditionnels d'idées et d'initiatives politiques doivent être préservés et développés, en particulier les partis politiques, les associations et les groupes d'intérêt, les mouvements citoyens et les militants politiques individuels. Les technologies électroniques sont des coquilles vides qui doivent recevoir un contenu. Les outils de participation électronique sont un moyen puissant de renforcer les liens entre les représentants et les citoyens et peuvent dynamiser la participation citoyenne. Toutefois, pour que cette démarche ait un effet positif, il faut faire porter les débats sur des questions politiques convenablement pensées et formulées. La citoyenneté active précède la démocratie électronique ; les technologies numériques ne produisent pas automatiquement des citoyens actifs.

³⁹ Macintosh, 2008 ; Hacker et van Dijk, 2000

Références :

- Abu-Jbara, A., King, B., Diab, M. T., and Radev, D. R. (2013) Identifying Opinion Subgroups in Arabic Online Discussions. In *ACL* (2): 829-835.
- Adams, N. J., Macintosh, A., J. Johnston (2005) E-petitioning: Enabling Ground-up participation. In: Funabashi, M. and A. Grzech (eds.) *Challenges of Expanding Internet: E-Commerce, E-Business, and E-Government*. New York: Springer.
- Aouragh, M. and A. Alexander (2011) *Sense and Nonsense of Facebook Revolutions*. IJCS. Special Issue on Arab Revolutions and New Media.
- Becker, T., T. Ohlin (2006) The Improbable Dream: Measuring the Power of Internet Deliberations in Setting Public Agendas and Influencing. *Public Planning and Policies Journal of Public Deliberation* 2 (1): art. 2.
- Boogers, M. (2006). Enquête bezoekers Stembijzetter. *Universiteit van Tilburg*.
- Beck, Ulrich (1994) 'The reinvention of politics. Towards a theory of reflexive Modernization'. In Beck, U., A. Giddens and S. Lash, *Reflexive Modernization*. Cambridge: Polity. 1-55.
- Cedroni, L., and D. Garzia (eds.) (2010) *Voting Advice Applications in Europe: The state of the art*. Naples: ScriptaWeb.
- Dalton, R. J. and Wattenberg, M. P. (eds.) (2000) *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University press.
- Dubuis, E., S. Fischli, R. Haenni, U. Serdült, O. Spycher (2011) Selectio Helvetica: A Verifiable Internet Voting System. Paper presented at the Conference on E-democracy and open government (CeDem) conference at Donau-Universität in Krems.
- Fishkin, J.S. (1995) *The Voice of the People. Public Opinion and Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Garzia, D. and S. Marschall (2012) Voting advice applications under review: The state of research. *International Journal of Electronic Governance* 5 (3/4): 203–222.
- Grönlund, Å. (2003) Emerging Electronic Infrastructures: Exploring Democratic Components. *Social Science Computer Review*. 21 (1): 55-72.
- Hacker, K. L. and J. van Dijk (2000) What is Digital Democracy? In: Hacker, K.L and J. van Dijk. (eds.) *Digital Democracy issues of theory and practice*. Sage Publications.
- Hepburn, P. A. (2013) Local Democracy in a Digital Age: Lessons for Local Government from the Manchester Congestion Charge Referendum. *Local Government studies* 40 (1): 82-101.
- Hepburn, P. A. (2012) Is this local e-democracy? How the online sphere of influence shaped local politics. Empirical evidence from the Manchester Congestion Charge referendum. *Journal of E-democracy* 4 (1): 45-66.
- Hilbert, M (2007) Digital Processes and Democratic Theory: Dynamics, risks and opportunities that arise when democratic institutions meet digital information and communication technologies, online available at <http://www.martinhilbert.net/democracy.html>
- Hilbert, M (2009) The Maturing Concept of E-Democracy: From E-Voting and Online Consultations to Democratic Value Out of Jumbled Online Chatter. *Journal of Information Technology & Politics*. 6: 87–110.
- Kleinnijenhuis, J., O. Scholten, W. Van Atteveldt, A. van Hoof, A. Krouwel, D. Oegema, J. A. de Ridder, P. C. Ruigrok, and J. H. Takens (2007). Nederland vijfstromenland: De rol van de media en stemwijzers bij de verkiezingen van 2006.
- Klandermans, B. (1984) Mobilization and participation: Social-psychological expansions of resource mobilization theory. *American Sociological Review* 49(5): 583-600.
- Lucardie, P. and A. Krouwel (2008) Waiting in the wings: New parties in the Netherlands. *Acta Politica* 43 (2): 278-307.
- Ladner, A., Felder, G., & Fivaz, J. (2010). More than toys? A first assessment of voting advice applications in Switzerland. Voting Advice Applications in Europe. In Cedroni L. and D. Garcia (eds.) *Voting Advice Applications in Europe; The State of the Art*. ScriptaWeb, Naples, 91-123.
- Ladner, A., & Pianzola, J. (2010) Do voting advice applications have an effect on electoral participation and voter turnout? Evidence from the 2007 Swiss federal elections. In: Tambouris, E., A. Macintosh & O. Glassey (eds.). *Electronic Participation*. Berlin, Heidelberg, New York: Springer: pp. 211-224.
- Ladner, A., J. Fivaz, and J. Pianzola (2012) Voting advice applications and party choice: evidence from smartvote users in Switzerland. *International Journal of Electronic Governance* 5 (3/4): 367–387.
- Mair, P. (2013) *Ruling the Void; The Hollowing-out of Western Democracy*. London: Verso.
- Macintosh (2008) E-Democracy and e-participation Research in Europe. In: Chen, H., L. Brandt, V. Gregg, R. Traunmüller, S. Dawes, E. Hovy, A. Macintosh and C. A. Larson (eds.) *Digital government; E-Government Research, Case Studies, and Implementation*. New York: Springer.
- Madise, Ü., and T. Martens (2006) E-voting in Estonia 2005. The first practice of country-wide binding Internet voting in the world. *Electronic Voting* 86.
- Mykkänen, J. and T. Moring, (2006) Dealigned politics comes of age? The effects of online candidate selector on Finnish voters. Paper presented at the conference of politics on the Internet: new forms of media for political action, November 25, Tampere.
- Medimorec, D., P. Parycek and J. Schossböck (2011) *Vitalizing Democracy through E-Participation and Open Government: An Austrian and Eastern European Perspective*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Mosca, L., and D. Santucci (2009) Petitioning Online: The Role of E-Petitions in Web Campaigning. In: Baringhorst, S., V. Kneip and J. Liesyto (eds.) *Political Campaigning on the Web*. Bielefeld: Transcript Verlag.

- Morozov, J. (2012) *The Net Delusion; The Dark Side of Internet Freedom*. New York: Public Affairs.
- Nisbet, E.C. (2008) Media use, democratic citizenship, and communication gaps in a developing democracy. *International Journal of Public Opinion Research* 20 (4): 454-482.
- OECD (2004), Promises and Problems of e-Democracy; Challenges of Citizen on-line Engagement, Paris.
- Panagiotopoulos, P., C. Moody and T. Elliman An Overview Assessment of ePetitioning Tools in the English Local Government. In: Tambouris, E., A. Macintosh, H. de Bruijn (eds.) *Electronic Participation; Third IFIP WG 8.5 International Conference, ePart 2011 Delft, The Netherlands, August 29 – September 1, 2011 Proceedings*. New York: Springer.
- Pearls, M. N. and J. R. Diaz (2007) Comparative Project on Local e-Democracy Initiatives in Europe and North America. Submitted for consideration to the European Science Foundation – Toward Electronic Democracy (TED) Program. Geneva Switzerland.
- Ruusuvirta, O. and M. Rosema (2009). Do online vote selectors influence electoral participation and the direction of the vote? Paper presented at the ECPR General Conference, Potsdam, Germany
- Schudson, M. (1998) *The Good Citizen: A History of American Public Life*. New York: Free Press.
- Springall, D., T. Finkenauer and Z. Durumeric (2014) Security Analysis of the Estonian Internet Voting System. Digitally available at: <https://jhalderm.com/pub/papers/ivoting-ccs14.pdf>
- Tufekci, Z. and C. Wilson (2012) Social Media and the Decision to Participate in Political Protest: Observations From Tahrir Square. *Journal of Communication*, 62 (2): 363-379. doi: 10.1111/j.1460-2466.2012.01629.x
- Trechsel, F. and A.H. Breuer (2006) *E-Voting in the 2005 local elections in Estonia; Report for the Council of Europe*. Florence: European University Institute.
- Van der Brug W. and H. Pelikaan (Eds.) (2003). *Acta Politica* 38(1).
- Walgrave Stefaan, van Aelst Peter, Nuytemans Michiel. (2008) Vote advice applications as new campaign players? The electoral effects of the "do the vote test" during the 2004 regional elections in Belgium. In: Farrell, D. M. Farrell, R. Schmitt-Beck (eds.) *Non-party actors in electoral politics: the role of interest groups and independent citizens in contemporary election campaigns*. Baden-Baden: Nomos.
- Wall, M., A. Krouwel and T. Vitello (2013) Do voters follow the recommendations of voter advice application websites? A study of the effects of kieskompas. nl on its users' vote choices in the 2010 Dutch legislative elections. *Party Politics* 20 (3), 416-428.
- Website Naqeshny: <http://www.naqeshny.com/about?locale=en> (last accessed Monday 22 September 2013).
- Wilson, C. and A. Dunn (2011) Digital Media in the Egyptian Revolution: Descriptive Analysis from the Tahrir Data Sets. *International Journal of Communication* 5: 1248-1272.