

Quelle réalité pour la e-democratie ?

*Par Sylvain Parnalland,
Eulalie Lelong, Catherine Gellier,
Étudiants au DESS MITIC*

*Sous la direction de Florence Durand-Tornare,
Fondatrice et déléguée de l'association Villes Internet.*

Démocratie (Larousse) : Régime politique dans lequel le peuple exerce sa souveraineté lui-même sans l'intermédiaire d'un organe représentatif (démocratie directe) ou par des représentants interposés (démocratie représentative)

Démocratie - e-démocratie : un Internet Citoyen

Le terme de la " démocratie électronique " est régulièrement utilisé par les élus du XXIème siècle et sur de nombreux colloques et fait l'objet de nombreuses études. Que pouvons-nous en conclure, qu'il y aurait d'un côté " La Démocratie " traditionnelle et de l'autre " la e-démocratie ", deux univers pour deux politiques différentes ? Dans les deux cas pourtant l'élément central est le même : le Citoyen.

Le Citoyen qu'il soit internaute ou non souhaite dans tous les cas disposer d'une politique unique qui lui permettrait quelques soient les outils utilisés de nouer de nouvelles relations avec ses élus, ses institutions ou entre eux.

De nombreux outils se sont généralisés en France sur les sites web de collectivités, mais restent trop souvent éloignés de la politique et des projets menés sur le terrain et sont des effets d'annonces. Pour un meilleur rapprochement avec le Citoyen, il est indispensable de concilier le support numérique (mail, forum, chat, sondage en ligne...) à l'analogique (réunion de quartiers, accueil humain, lettre, ...) et ne pas imposer les NTIC. Il ne sert à rien aujourd'hui de prospecter sur le fait de savoir " si oui ou non " les prochaines générations feront du tout Internet mais de constater qu'il existe aujourd'hui un fossé numérique séparant une élite internaute (souvent masculine, de milieu aisé et ayant suivi des études supérieures).

L'appropriation de ces outils ne doit pas se limiter à la seule population d'internautes mais aller au devant d'un public plus éloigné du modernisme et des pouvoirs publics. Des actions de généralisation et de popularisation doivent s'effectuer sous l'impulsion des institutions.

Permettre un accès par tous à ces nouveaux outils et le fait de proposer des animations ouvertes sur Internet permettra de construire un Internet Citoyen.

Une équation à établir...

A travers la réforme de l'administration électronique, la participation de l'utilisateur citoyen sera favorisée : lorsque je paye mes impôts fonciers en ligne, je dois pouvoir poser des questions pratiques sur un forum dédié, mais aussi comprendre qui décide de l'augmentation de mes impôts ; je dois pouvoir cliquer pour découvrir l'état de dépenses de ma commune et enfin je dois pouvoir discuter en ligne avec mes élus de leurs choix budgétaires (Rapport Hyper République, janvier 2003. Toutefois, cette équation reste trop souvent encore théorique mais émerge notamment dans les petites collectivités où son application est plus aisée. Des projets communautaires ou régionaux mutualisent les expériences dans le domaine des TIC et fédèrent les moyens nécessaires au développement, comme par exemple pour la mise en place de la Carte de Vie quotidienne (exemple : Communauté de Communes des Châtaigniers) ou de sites web (exemple : Conseil Général du Val d'Oise) avec le soutien de l'Etat (CDC).

Une question de volonté et non de moyens

La pratique de ces outils représente un geste politique fort qui revient à insérer des pratiques de démocratie directe dans les systèmes représentatifs traditionnels. Une si grande novation nécessite un portage politique continu et le soutien des élus. Ces démarches dont les coûts sont peu élevés par la mutualisation et l'interopérabilité notamment avec le développement du logiciel libre (exemples : Projet Lutèce de la Ville de Paris, Association ADULLACT...) permettent une gestion asynchrone, sans pour autant se substituer aux relations humaines.

Les hommes politiques montrent des réticences à s'exprimer et débattre en direct, cela nécessite donc une sensibilisation à l'outil voire une formation. Les réponses peuvent être immédiates et rapides pour les questions souvent posées mais l'outil peut être géré en temps différé pour permettre des réponses circonstanciées et précises avec l'aide des services concernés.

Espaces d'expression libre, les forums permettent l'expression de tous les points de vues politiques et par là un possible contrepouvoir pour la majorité en place. Toutefois, cela peut être aussi l'occasion de renforcer un discours. Pour cela : Les contributions doivent rester toujours visibles et la majorité peut répondre sur tous les points. Les forums permettent de juger sur pièces de la pertinence du projet, de la réactivité et des requêtes.

Le pouvoir politique peut aménager et améliorer la visibilité de son projet en fonction des remarques et entrer ainsi dans une phase de démocratie participative et une élaboration collective des décisions.

Des outils d'évaluation des politiques publiques type Baromètre de la Vie Locale pourraient être mis en place facilement (sur la base d'indicateurs chiffrés) informant les habitants en leur permettant de participer.

Une participation à la vie municipale et la vie locale

Des expériences intéressantes (exemple : Boulogne-Billancourt) de diffusion du Conseil diffusé en direct sur Internet commencent à se développer mais l'outil reste onéreux plus simplement, il semble indispensable de publier les comptes rendus et les délibérations. Toutefois devant la complexité de certains documents et dossiers, il est nécessaire de l'accompagner de résumés (par exemple la Ville de PARIS). Lorsque l'accès au haut débit sera plus accessible, les projets de télévisions locales devraient se développer et favoriser l'information de proximité. La création d'un panel d'habitants comme l'a fait Issy-les-Moulineaux est intéressante mais reste limitée à un panel d'internautes identiques quelques soient les sujets abordés (finalement très peu représentatif des habitants de la ville). Cette initiative doit s'inscrire dans la continuité des actions privilégiant la concertation (réunions publiques, conseils de quartier, Conseil Municipal Interactif) et illustre l'utilisation des Technologies de l'Information comme outils supplémentaires dans le cadre de la démocratie participative.

Une nouvelle place Publique...

Ce lieu public n'est pas la propriété d'une institution mais un lieu public dans lequel chacun s'exprime sur un pied d'égalité. Imposer de la e-démocratie sur un site permet une réelle animation et un nouveau dialogue. Une mairie bien préparée à ce type de confrontation avec la population peut expliquer ses choix politiques, légitimer son action, répondre aux préoccupations quotidiennes de ses administrés.

Comme il l'a été énoncé précédemment, le site des collectivités laisse peu de place à la diversité d'expression et laisse place uniquement au contenu municipal. Des initiatives tout de même commencent à arriver tels que la possibilité de créer son site personnel (associations, usagers,...) sur celui de la collectivité (exemple : Blanquefort) ou disposer d'une adresse e-mail aux couleurs de la structure (exemple : Niort).

L'association Place Publique très présente dans l'accompagnement de l'écrit journalistique pour les collectivités et les associations lance un nouveau concept de sites web géré pour et par les habitants, sous l'impulsion d'une collectivité : Place Publique Locale. Un comité de rédaction composé de différentes structures (usagers, citoyens, associations, ...) Permettra de valider le contenu de la plateforme. Les habitants pourraient soumettre eux-mêmes des articles, forums, questions, pétitions.. à leurs concitoyens. Les différents outils se verront ainsi tous intégrés et liés (article, forum, sondage,

liens, ...). Ce site permettra au niveau national de mutualiser les contenus tout en respectant l'identité locale des collectivités (sur le même modèle de Service Public Local). Le citoyen bénéficiera ainsi parallèlement du site municipal, de données de proximités ou nationales émises par ses consœurs.

La boîte à outils de la démocratie électronique...

Une série d'outils commencent à proliférer sur les sites web des collectivités, avec plus ou moins de succès selon l'implication des élus et des services. On peut ainsi distinguer ceux permettant de nouer un dialogue entre citoyens et les élus (mails, chat, comptes rendus des Conseils,...), avec leurs institutions (formulaires, forum, sondages en ligne,...) ou entre eux (P2P, place publique Locale, intranet résidentiel,...). Dans tous les cas cela permet de réduire la distance et une meilleure transparence.

Règles de sécurité...

Toutefois se pose régulièrement le problème de l'authentification de par la responsabilité éditoriale (voir les dernières recommandations du Forum des Droits de l'Internet), la sécurité des données personnelles (voir recommandations de la CNIL). Une charte d'utilisation est à préconiser afin d'éviter toutes dérives et de fixer des règles au préalable ainsi que la présence d'un modérateur. Une publication après validation de l'administrateur est par ailleurs ce qui est le plus souvent mis en place mais la place pour un censeur du point de vue de l'internaute.

Authentification nécessaire

L'authentification est d'autant plus indispensable pour la plausibilité des résultats car par exemple, sur les sondages en ligne il est régulièrement possible de voter plusieurs fois et participer à une consultation ne concernant pas l'internaute. Sur les forums de discussion, l'authentification est peu présente car c'est un outil de libre expression.

Une démarche qualité

Les méthodes de GRC (Gestion Relation Client) héritées de la CRM (Customer Relationship Management) correspondant à un concept de marketing développé depuis de nombreuses années au niveau de entreprises sont aujourd'hui de nouveaux objectifs des collectivités. Ainsi, les outils de l'e-administration et de la e-démocratie commencent à faire l'objet d'une démarche qualité prévoyant des mesures sur le traitement de la messagerie (voir enquête de l'hebdomadaire Stratégies en juillet 2003) telles que l'accusé de réception personnalisé et le suivi de démarches (exemples : Parthenay et Vandoeuvre). Les projets mis en place devraient faire l'objet de régulières évaluations car en France les résultats présentés sont souvent basés sur les succès et non les échecs. Il est donc indispensable de tout mesurer pour avoir une visibilité complète de ce qui se fait. Ainsi dans le projet de Carte de Vie quotidienne lancé par le Secrétariat d'Etat à la Réforme de l'Etat, un volet important est consacré à la phase d'étude avant d'envisager un déploiement.

Une évolution de la législation

Il est important de ne pas mélanger le vote par Internet qui monopolise beaucoup de débats actuellement et la consultation qui reste simple à réaliser mais peu mise en place. Sur le premier outil, le cadre législatif évolue (en 2004 le vote électronique sera autorisé pour des élections officielles), alors que pour le second, il est déjà légal et permet par exemple à une collectivité d'organiser des consultations en ligne (exemple de la Communauté d'Agglomération d'Orsay). La concertation peut par alors s'effectuer à travers des outils comme les forums ou sondages en ligne (exemple ; Anglet ou Drancy) mais les résultats sont limités, alors que des outils comme " Glasnost " sont parfaitement adaptés à ces besoins. Cette plate-forme permet en effet un vote sécurisé et diversifié (condorcet, uninominal,...).

Des protocoles à respecter

Lorsque l'on parle de Démocratie, il faut garantir devant tous l'accès à l'information et à ces outils. Ainsi, l'accessibilité des sites pour les déficients visuels commence à se généraliser et le cadre

juridique va vers un caractère obligatoire. Le rapport " Hyper République " préconise que l'ADAE crée un squelette de site unique pour tous les sites publics, conforme aux recommandations W3C.

Trop longtemps axées autour d'un leader incontournable de l'informatique, les collectivités commencent à se tourner vers l'utilisation du logiciel libre et l'interopérabilité. Exemple : Projet Lutèce de la Ville de Paris, et Web CT 95 dans le département du Val d'Oise.

Des devoirs légaux

Tribune de l'opposition

L'espace réservé à l'opposition est souvent bafoué ou absent alors qu'il est sous la même réglementation les autres supports de communication. En effet, un texte en vigueur oblige à réserver un espace à l'expression politique des partis d'opposition.

Budget participatif

Le Citoyen doit pouvoir accéder au budget en ligne. Les expériences dites de " démocratie participative " se développent en France. Plusieurs villes, collectivités en France se sont engagées dans cette dynamique. Pour chacune d'entre elles, l'expérience est singulière. Plusieurs questions émergent, plusieurs interrogations se font jour sur la sincérité de la démarche. Les essais de mise en place de budget participatif montrent des difficultés liées à la forme de l'exercice, mais aussi à la démarche de fond. Au Brésil, à Porto Allegre 11e budget participatif est en place.

En France, la ville de Brest a mis en place avec succès ce système dans le cadre de la démocratie participative de quartiers.

Avant même de vouloir aller plus loin, il serait intéressant déjà de généraliser les bases, c'est-à-dire afficher les budgets sur Internet et les expliquer d'une manière pédagogique.

Un exemple intéressant est celui des Rosnéens qui peuvent poser leurs questions ou émettre des suggestions au Maire, aux élus et aux conseillers municipaux, via le forum de discussion créé à cette occasion et publié une semaine avant le Débat d'Orientation Budgétaire 2002. L'accès aux délibérations, c'est lui aussi propagé sur les sites mais manque encore d'éléments comme le résumé du conseil ou un moteur de recherche interne aux documents.

Quelques expérimentations de nouvelles pratiques :

• P2P

La mise en relation de communautés d'intérêts se développe sur les sites devant la nécessité de trouver des solutions pour le co-voiturage, la co-location, les offres d'emplois...(Exemple : CUB)

• SPIP – GLASNOST

Parmi les usages innovants d'Internet qui se développent rapidement figurent les pratiques personnelles ou collectives de publication. On peut distinguer les sites personnels qui en s'interconnectant forment des réseaux d'information (" Blogues) et les sites dont l'objectif est la co-publication (sites basés sur SPIP. exemple : Montarnaud) ou la concertation (Glasnost). Des expériences menées à Brest et Vandoeuvre ont montré que ces outils de débat public étaient des vecteurs efficaces pour développer les échanges d'information et toucher un public éloigné.

Glasnost est un logiciel libre d'e-démocratie et mis notamment en place autour de projets de démocratie participative (voir exemple de la CVQ Démocratiques de la CUGN). SPIP est un logiciel de production d'articles sur Internet, très utilisé par des collectifs (associations, syndicats, ...). Ces initiatives bien que distantes géographiquement ont permis un travail collaboratif entre les deux villes en répondant à l'appel à projets sur " les usages des NTIC " lancé par le Ministère délégué à la Recherche et aux Nouvelles Technologies (Projet EXPERT).

• Intranet résidentiel

Une vingtaine de locataires de trois immeubles de l'OPAC de Paris (<http://moskova.free.fr/>) situés rue et passage du Poteau (quartier de la Moskova, à Paris 18ème) se sont regroupés en association afin

de mettre les nouvelles technologies au service de la communication de proximité. L'ambition étant de recréer la sociabilité d'un village grâce à un réseau informatique local (intranet).

• **Carte de Vie Quotidienne**

Visant à faciliter la vie des usagers et des citoyens dans un contexte de proximité, a été lancé par le Secrétariat d'Etat à la Réforme de l'Etat, l'appel à projets sur la Carte de Vie Quotidienne. Les projets retenus devraient permettre ainsi de faciliter et favoriser les précédentes initiatives et contraintes évoquées ci-dessus (consultations, suivis de démarches, authentification, sécurité,...). Un exemple parmi les treize projets sélectionnés : la CVQ Démocratiques.

Des attentes des citoyens :

• **Pétition électronique**

Un portail spécialisé permet de créer des pétitions en ligne, un service non utilisé par les sites mais pourtant très demandés des citoyens. Un service en devenir donc dans le prolongement de l'expression des citoyens.

• **Cartographie des espaces NTIC**

Que l'on soit en charge d'une collectivité, représentant d'une association ou responsable d'une médiathèque, se lancer dans la question de l'accès public est très important. Cette politique nécessite de nouvelles compétences, des analyses renouvelées et pour y parvenir des logiques de coopérations.

Coopérer est l'objet de ces outils de cartographie dans différents secteurs (démocratie de quartiers, espaces NTIC, ...). Un exemple, l'outil de cartographie développé en Aquitaine, il permet tout d'abord d'informer les aquitains de l'offre actuelle et ensuite de donner les moyens de comprendre le secteur de l'accès public : c'est le propos des indicateurs. Ceux-ci ont également pour objectifs de renseigner les responsables des politiques publiques. Puis pour les nouveaux porteurs de projets, ils pourront très rapidement trouver des guides interactifs permettant de faciliter le montage d'initiatives.

Convergence de ces outils

Mutualisation des informations : SPL

Service-Public Local s'adresse à tous les acteurs publics locaux qui souhaitent enrichir, facilement, leur site Internet d'un service d'informations administratives de proximité pour leurs usagers. L'avantage est qu'il permet l'échange et la mise en commun des informations locales transmises par les acteurs publics locaux adhérents à la plate-forme Service-Public Local. Ainsi cela permet aux collectivités de disposer d'une base de démarches nationales, actualisée par la Documentation Française et de la compléter par des informations au niveau local. Il n'y a donc plus de problèmes d'actualisation et mise en ligne des démarches.

Ces plates-formes de mutualisation et coopération commencent à se généraliser de plus en plus. En effet, les portails nationaux ont besoin du local vice-versa et cela dans une démarche actuelle de proximité. Le citoyen ou l'utilisateur a des besoins diversifiés qui sont nationaux et locaux. Un exemple dans le domaine de l'achat public pour les collectivités et fournisseurs : www.achatpublic.com

Personnalisation des services : joigneur

L'internaute a besoin de pouvoir accéder à ses informations et cela quelque soit son endroit. Ainsi sur le site de Vandoeuvre a été mis en place un bureau personnalisé et service pouvant sélectionner le mode de communication que l'on souhaite : le joigneur. La collectivité pourra ainsi envoyer un message à une communauté répondant à certains critères en utilisant une stratégie prédéterminée : Mail, SMS, fax, téléphone, écrit. Différents usages se vont aussi dans l'utilisation du SMS (À Rueil-Malmaison, le SMS sert à prévenir les usagers, à Pau, c'est l'état du trafic des bus de la Société des transports de l'agglomération paloise qui est communiqué aux usagers, À Talant (21), le système SMS permet à ses habitants de poser leurs questions 24 heures sur 24 aux services de la ville, À Besançon, la mairie a mis en place depuis 2002 un outil de gestion informatisé de ses places de marché sur PDA).

Centre d'appels – Guichet humain et rapide

Lyon, Marseille, Issy-les-Moulineaux, ont mis en place un centre d'appel. Ce service est destiné à résoudre une contradiction entre d'une part des usagers qui souhaitent un service rapide et individualisé et d'autre part une administration éclatée ou se tourner vers plus de proximité et l'amélioration du quotidien des habitants. Mais ces centres d'appel nécessitent le développement d'une nouvelle culture d'entreprise tournée vers le client, similaire au "customer relationship management" que l'on retrouve dans les entreprises et donc un nouveau profil des agents.

Conclusion :

Si la participation politique dite conventionnelle (participation électorale) baisse, en revanche les nouvelles formes de participation directe ou protestataire augmentent. L'élévation du niveau d'instruction et du nouveau mode de vie a favorisé le développement des NTIC et le déclin des outils traditionnels. Ce mode de citoyenneté semble plus approprié pour les "Citoyens-consommateurs" habitués progressivement à la qualité de service offerte par les TIC et devenus plus exigeants et plus critiques à l'égard des organisations publiques (Carcenac 2001). Il est d'autant plus approprié que le fort taux d'abstention aux élections présidentielles, la fragilisation des structures intermédiaires (syndicats, partis,...), "l'hypocrisie" des structures existantes telles que les comités de quartiers (Fourcade 2002) sont d'autant d'éléments qui désavouent les outils classiques de participation citoyenne.

Toutefois, il faut contraster l'utilisation de la e-démocratie car pour le moment il s'agit surtout d'initiatives ponctuelles et le plus souvent d'annonces ou le fait de techniciens, dans de petites collectivités, mais peu d'élus ou décideurs. Progressivement ces outils couplés à ceux de l'administration électronique se mettent en place en adoptant des méthodes de GRC utilisées depuis longtemps dans le secteur privé.

Il est indispensable de "professionnaliser" ces outils afin qu'ils soient appropriés par tous les services et non uniquement autour du webmestre. L'adaptation de la démocratie électronique passe par une réorganisation forte des services des administrations en "Front office" et "Back office". On peut en effet déplorer souvent un déficit de pilotage stratégique et une absence de stratégie initiale (Guide de l'OTV sur la GRC) avec une faible prise en compte du management. Toutefois, un changement apparaît avec la sensibilisation, formation et implication des agents dans tous ces projets. Afin de réussir la mise en place d'une démarche citoyenne, chaque acteur doit s'impliquer : administratifs, élus....

La conduite du changement doit se réaliser avec méthode, rigueur, mais également réactivité. Les objectifs sont de permettre à ceux qui vont vivre ces profondes mutations de se trouver à l'aise dans le changement : le comprendre, l'accepter, le vouloir, le construire (Rapport Hyper République) et surtout l'accompagner : les mutations n'en étant qu'à leurs prémices. Il s'agit d'un nouveau type de dialogue social local entre les institutions et leurs administrés. L'évaluation en temps réel par les citoyens des politiques menées est possible. Une "intelligence publique" peut alors être espérée.

L'Etat doit favoriser une stratégie nationale qui valorise les expériences locales et encourager le réemploi des ressources au niveau local afin d'aider les autres structures à réaliser des économies d'échelles. Par exemple à travers d'appels à projets comme sur la carte de vie quotidienne. Les initiatives dans le domaine des TIC vont le plus souvent du bas vers le haut, avec des initiatives locales et reprises dans des plans Nationaux. Il est essentiel de passer très rapidement de l'étape d'expérimentation à la généralisation et de stopper les effets de communication si l'on souhaite développer et promouvoir ces nouveaux outils et répondre aux attentes des citoyens : "Seules subsisteront les entreprises qui ont de la culture et de la réactivité, les dinosaures sont morts de non réactivité. Pour les élus, la situation est la même, les électeurs, les citoyens et administrés ont changé depuis 10 ans (André Santini)".

Cela n'ira pas sans une démarche de fond pour la formation des agents et l'assistance aux pratiques. Les qualifications multiples nécessaires pour ces postes de modernisation demandent une reconnaissance de nouvelles définitions de poste, des statuts et des salaires adéquats. Cela passe par l'harmonisation des formations de la fonction publique tant en formation initiale qu'en formation continue.

Le cadre législatif évolue avec divers organismes tels que la CNIL ou le Forum des droits de l'Internet qui émettent des recommandations pour une bonne utilisation et le respect des droits administratif ainsi que la protection de la vie privée et des données personnelles. Ainsi commence à voir s'établir des chartes d'utilisation, et de qualité afin de fixer les " règles " et engagements de tous, notamment sur les forums ou la messagerie (voir centre ressource droit de l'Internet et collectivités locales www.villes-internet.net)

Sur le territoire, la mise en place des nouveaux outils nécessite un accompagnement auprès de la population et notamment pour le public " éloigné " et n'accédant pas à Internet. Les espaces numériques doivent avoir les moyens pour jouer un rôle déterminant en assurant la sensibilisation , formation, assistance et promotion. L'Internet Citoyen doit notamment pallier la création d'une élite internaute significative de la " fracture numérique " qui est plus une fracture culturelle qu'une fracture économique.

Il n'est pas non plus question de se diriger vers du " tout numérique " mais d'allier le guichet humain au guichet électronique par la mise en place de services rapides et de bornes dans les lieux publics. L'implantation de ces bornes obligera à redéployer des agents de bureaux vers l'accueil, du Back office vers le front office, ce qui devrait être rendu possible grâce aux gains de productivité gagnés par la mise en réseau et la numérisation des formulaires (Hyper République). Des points de contacts en libre service pourront être mis à proximité des habitants selon les besoins éventuellement non permanentes (bornes auprès des centres scolaires pour inscriptions à la rentrée, espaces emplois, espaces nouveaux habitants, maisons de quartiers etc.)

Le débat de la vie citoyenne devra ainsi s'organiser autour des outils traditionnels et des NTIC afin de ne pas créer une disparité des Citoyens. D'ailleurs, pour conclure, une enquête réalisée auprès des jeunes de Vandoeuvre sur l'utilisation selon eux des TIC, comme notamment le vote électronique, a fait ressortir que c'était un excellent moyen d'expression en devenir, mais repris les méfiances précédentes ainsi que le fait que ces actes devaient rester gratuits car du registre de l'information et du service public.