

L'INTERNET ET LES VILLES : TROIS APPROCHES DE LA CITOYENNETÉ

Des milliers de communes à travers le monde utilisent aujourd'hui l'internet. Si, au départ, il s'agissait surtout pour les villes pionnières d'afficher leur modernité, les élus locaux abordent désormais l'internet comme un outil inédit qui les conduit à réorienter leur politique d'information et de communication, et plus fondamentalement à repenser leurs relations avec leurs environnements proche et lointain. Encore très évolutives, les stratégies des communes vis-à-vis de l'internet font apparaître des orientations très diverses : promotion des ressources locales, mise en ligne d'informations administratives, meilleure gestion des services municipaux, rénovation de la démocratie locale.

C'est cette dimension — encore modeste — que cet article se propose d'interroger. Il propose une étude des conceptions de la citoyenneté locale qui apparaissent au travers des utilisations communales de l'internet à partir d'une enquête en cours et d'une exploitation secondaire d'études monographiques réalisées par ailleurs¹. Par rapport à l'abondante littérature spéculative à laquelle l'internet donne lieu, il est en effet nécessaire d'adopter des démarches plus empiriques telles que celle qu'avait initiée Christopher Arterton dans son ouvrage fondateur sur la télé démocratie (Arterton, 1987). Si l'étude des discours prospectifs, voire prophétiques, que le réseau mondial suscite est riche d'enseignements — notamment quant au rapport de nos sociétés à la technologie —, elle doit être complétée par des analyses des pratiques de l'internet qui montrent, entre le pouvoir-faire de la technique et le vouloir-faire des acteurs politiques, les difficultés d'émergence d'un internet citoyen.

Panorama général : des applications citoyennes encore marginales

En fonction des publics visés et de la nature des applications mises en œuvre, on peut tenter une typologie des utilisations de l'internet par les communes.

En termes de publics, les projets internet communaux peuvent concerner trois groupes de personnes : les élus et le personnel de la collectivité territoriale, les habitants de la ville, un public extérieur à la ville (touristes, milieux d'affaire). Les applications, elles, se situent entre deux pôles extrêmes : celui de l'information, qui repose sur la diffusion de données d'un point d'émission vers un ensemble de récepteurs (par exemple, sites Web, listes de diffusion) ; le pôle de la communication qui met en œuvre un échange d'informations de point à point (courrier électronique, transfert de fichiers, vidéosurveillance, services de transaction, etc.).

En croisant ces deux paramètres, six types de projets sont en théorie possibles pour les collectivités territoriales. Mais, l'observation des expériences françaises et étrangères montre que seulement quatre approches sont effectivement mises en pratique pour l'instant :

— Internet peut d'abord être conçu comme *une vitrine vers l'extérieur* de la collectivité. Il s'agit alors de diffuser des informations sur les ressources locales à destination des touristes, des visiteurs d'affaires ou d'investisseurs éventuels. Ce type de projet s'appuie essentiellement sur un site Web, et secondairement sur le courrier électronique (réponses à questions). Il prolonge les activités de communication promotionnelle auxquelles un grand nombre de collectivités territoriales se sont livrées depuis une vingtaine d'années : publicité commerciale sur les atouts d'une ville, brochure de présentation, centre d'information pour les entreprises désireuses de s'implanter sur un site (Castagnet, 1991). Par rapport à ces techniques, le recours à l'internet permet de toucher à moindre coût un public potentiel beaucoup plus vaste. À terme, on peut envisager une extension encore plus marquée de la fonction promotionnelle que jouent certaines villes par l'offre d'applications transactionnelles : réservations d'hôtel, achats de billets pour des musées ou des concerts etc.

— Internet peut être considéré comme *un instrument de gestion interne*, utilisé par les élus et le personnel de la collectivité pour la circulation des multiples informations nécessaires au fonctionnement des services municipaux. Ce seront alors les applications de communication qui seront dominantes : coordination de réunions par courrier électronique, transmission de données entre services, gestion à distance de fichiers (par exemple les services de la comptabilité peuvent accéder aux fichiers commandes des bibliothèques), vidéosurveillance de lieux publics. Les applications d'information ne seront utilisées qu'à titre secondaire (par exemple accès à des bases de données documentaires). L'utilisation de l'internet — qui en l'occurrence se présente comme un intranet — est alors justifiée par le faible coût et l'universalité (capacité à faire communiquer entre eux des matériels différents) de ce réseau par rapport à d'autres réseaux de télécommunication.

Ce type d'usage est encore modeste dans les communes car il exige des investissements importants et la résolution de nombreux problèmes techniques. Toutefois, il devrait se développer rapidement et s'étendre même à l'environnement extérieur des communes. Certaines villes envisagent en effet de mettre en place des extranet qui leur permettront de rationaliser leurs relations avec leurs fournisseurs ou leurs prestataires, et tout particulièrement de diminuer leurs

coûts de transaction. D'autres villes s'efforcent de constituer des réseaux coopératifs destinés à l'échange d'expériences ou au partage de ressources.

— Internet peut enfin s'inscrire dans une politique de modernisation ou de rénovation des relations entre municipalités et citoyens selon deux variantes principales. Dans la première, il s'agit d'offrir *un service d'informations municipales en ligne* destiné aux habitants de la ville (mais dont certaines composantes peuvent aussi bien être consultées par des personnes extérieures à la ville). Là encore, ce type de projet repose principalement sur un site Web qui est utilisé essentiellement de façon descendante pour diffuser une multitude d'informations. Dans certains cas, des applications transactionnelles sont mises en œuvre : courrier électronique (par exemple pour les demandes personnalisées ou les plaintes), téléprocédures pour obtenir des documents administratifs, moteur autorisant des recherches personnalisées. Le recours à l'internet est alors principalement motivé par ses performances par rapport aux supports ou canaux d'information traditionnels : il permet d'offrir des données beaucoup plus abondantes et de les actualiser constamment.

Dans la seconde variante, l'internet est conçu comme un *outil de stimulation de la démocratie locale*. Cette orientation qui s'accompagne souvent d'un discours très volontariste se distingue de la précédente de deux façons. En premier lieu, elle met constamment l'accent sur les potentialités interactives et communicationnelles de l'internet : celui-ci n'est plus seulement assimilé à un support technique de transmission, mais perçu ou imaginé comme la figure d'une société nouvelle, plus communicante et plus liante. En second lieu, cette orientation se réfère à des motivations qui ne sont pas simplement gestionnaires (améliorer la qualité et réduire le coût des prestations informationnelles offertes par la commune) mais qui sont avant tout politiques. Il ne s'agit plus alors d'agir sur des choses — en l'espèce des denrées informationnelles — mais sur les relations qui existent dans l'espace local — entre les citoyens et leurs élus, et entre les citoyens eux-mêmes.

Dans l'ensemble des projets d'utilisation de l'internet par les villes, ceux qui visent à transformer la démocratie locale sont souvent ceux qui retiennent le plus l'attention, notamment parce qu'ils font souvent l'objet d'un affichage privilégié de la part des élus locaux. Toutefois, on doit observer un important décalage entre discours et pratiques effectives. D'une part, les applications citoyennes de l'internet par les communes restent encore marginales. La mise en place d'un site Web local à vocation touristique est relativement facile et peu coûteuse : dans la plupart des cas, des ressources informationnelles sont déjà disponibles sous d'autres formes et la commune peut s'appuyer sur divers partenaires apportant savoir faire et appui logistique et/ou financier. Les applications internes de l'internet peuvent apparaître comme une nouvelle phase de l'informatique en réseau. En comparaison, une approche plus politique de l'internet est plus complexe à mettre en œuvre : les répertoires d'applications envisageables sont encore flous et peu éprouvés ; les retombées politiques de telles opérations sont incertaines. D'autre part, par delà la similarité des objectifs que les villes se donnent en matière de démocratie locale par

l'internet, on constate que les démarches concrètement mises en œuvre sont diverses et font apparaître des conceptions diverses de la citoyenneté locale.

COMMENT ÉTUDIER LES APPLICATIONS POLITIQUES DE L'INTERNET ? REPÈRES MÉTHODOLOGIQUES

Les applications politiques de l'internet — notamment par les villes — se concentrant souvent sur la mise en place de sites Web, il est tentant de n'étudier que ceux-ci. Cette approche pose cependant de délicats problèmes méthodologiques. Elle est par ailleurs réductrice : l'étude des sites Web ne saurait être qu'une étape, certes nécessaire, mais non suffisante et les utilisations de l'internet doivent être analysées plus globalement.

Étude performative ou étude discursive

Les sites Web peuvent s'étudier de différentes manières en fonction de la problématique qu'on se donne au départ. Actuellement, deux types d'études sont dominantes :

— les études évaluatives ou performatives visent à déterminer comment les potentialités de l'internet sont utilisées par référence soit à l'état de la technique disponible, soit aux objectifs affichés, soit enfin (et plus rarement) aux attentes des internautes. On peut à cet effet construire divers indicateurs : d'accessibilité pour mesurer la facilité d'accès aux pages d'information (vitesse d'affichage, présence d'une option texte seulement), de navigabilité (outils de recherche et de navigation disponibles sur le site), d'interactivité (possibilité d'écrire aux responsables, de contribuer au site), d'actualisation (fréquence des mises à jour, pourcentage de pages caduques), de réactivité (délai et pertinence des réponses aux mails). Une équipe britannique a ainsi entrepris d'établir une typologie des Web des partis politiques. Les premiers résultats montrent que les partis utilisent l'internet comme un média traditionnel et n'exploitent pas toutes ses potentialités (Gibson et Ward, 1999). L'étude comparative d'Arterton sur les expériences de télé démocratie (Arterton, 1987) relève également de cette catégorie,

— les études discursives se proposent de saisir les systèmes de significations que cristallisent les sites Web. Ceux-ci sont en quelque sorte considérés comme un texte dont il s'agit d'étudier le lexique (les données fournies), la syntaxe (les fonctionnalités techniques offertes), la structure (l'agencement des rubriques), les circuits argumentatifs (les cheminements proposés), les procédés rhétoriques (le graphisme et la mise en valeur formelle). Selon cette perspective, un site Web municipal permet ainsi d'étudier l'identité qu'une ville s'efforce de construire, les conceptions de la citoyenneté locale auxquelles elle adhère, son rapport au territoire. Par exemple, l'étude des liens vers d'autres sites renseigne sur la façon dont une ville se représente son inscription dans l'espace social et géographique ; les modalités d'accès aux forums de discussion (nécessité d'une inscription, autorisation de l'anonymat, ouverture aux seuls habitants de la ville) sont un indicateur de la conception de l'espace public par les élus.

L'intérêt des comparaisons longitudinales

La plupart des sites Web — quels que soient leur promoteur, leur nature et le public visé — sont encore extrêmement évolutifs. Les pages d'accueil, l'organisation et la hiérarchie des rubriques, les informations proposées sont fréquemment modifiées, voire reconfigurées. De ce fait, toute étude de sites Web politiques exige des observations régulières de leur contenu (tous les trois mois semble une bonne fréquence). Une telle analyse longitudinale est très instructive : elle aide à repérer, par delà les modifications apportées, des inflexions d'objectifs et donne une indication sur les difficultés rencontrées. Si on la rapporte aux fonctionnalités de l'outil internet disponibles et aux codes d'écriture dominants à un moment donné, elle permet en creux une analyse des dynamiques sociales à l'œuvre. Il est très intéressant de constater qu'une ville décide de ne pas utiliser certaines fonctionnalités ou en abandonne certaines : ainsi, dans une ville britannique, les élus ont décidé de supprimer la possibilité pour les habitants d'envoyer des mails directement aux services communaux car ils estimaient qu'elle diminuait leur capacité de contrôle sur leur administration (Pratchett, 1995).

La nécessité d'une analyse globale

L'étude des sites Web ne peut suffire pour comprendre les applications politiques de l'internet. Les sites Web ne sont qu'une composante de l'internet, certes dominante et la plus visible. Il est indispensable de prendre en compte les autres usages de l'internet qui sont susceptibles d'entraîner une modification des pratiques politiques. Ainsi, le développement du courrier électronique pourrait affecter le rapport élus/citoyens, et les échanges dans le cadre d'intranets contribuer à de nouvelles relations au sein des organisations politiques (par exemple, à un renforcement du pouvoir des militants dans les partis) (Vedel, 2000).

L'attention de l'observateur doit également se porter sur trois autres dimensions des projets :

- les discours d'accompagnement qui, comparativement à d'autres domaines d'intervention des acteurs politiques, sont très abondants et d'une grande richesse sémiologique,
- les contextes sociaux et organisationnels dans lesquels les projets sont mis en œuvre qui permettent par exemple d'apprécier l'impact de la taille des communes (Weare et Musso, 1999) ou de la variable partisane sur la nature des projets (Loiseau, 1999),
- les usages, qui doivent être examinés quantitativement et qualitativement pour apprécier la manière dont les projets sont non seulement reçus, mais aussi appropriés et parfois remodelés par les utilisateurs par le biais de détournements ou de réinventions comme on avait pu l'observer lors du démarrage de la télématique en France (Jouët, 2000, p. 495).

La citoyenneté locale par l'internet : trois modèles

Les villes qui se sont engagées dans une démarche de rénovation ou de stimulation de la démocratie locale par l'internet le font selon des approches diverses. On peut distinguer toutefois trois tendances principales qui correspondent chacune à la valorisation d'une des séquences du processus démocratique : certaines villes mettent l'accent sur l'information des habitants (modèle de la ville de verre) ; d'autres s'efforcent de favoriser en leur sein le débat et la

discussion (modèle de la place publique) ; enfin, une troisième approche vise à associer davantage les habitants au processus de décision (modèle de la consultation). Chacun de ces modèles traite plus spécifiquement un des problèmes du fonctionnement de la démocratie : le manque de transparence, la fermeture de l'espace public, la marginalité des citoyens lors des choix publics. Ces trois modèles ne sont pas exclusifs l'un de l'autre et beaucoup de villes affichent une volonté d'action globale qui embrasse l'ensemble des dimensions de la démocratie locale. Cependant, l'une d'entre elles est presque toujours privilégiée et les villes qui tentent de les mettre en œuvre simultanément semblent rencontrer des difficultés comme l'attestent les cas de Santa Monica ou de Bologne qui ont progressivement réduit leurs ambitions en matière de participation locale pour se concentrer sur la diffusion de l'information.

Le modèle de la ville de verre

Ce modèle est centré sur la fourniture d'une multitude d'informations aux habitants de la ville. Il renvoie à l'idéal du citoyen éclairé cher aux philosophes libéraux tels que Thomas Jefferson : pour prendre de bonnes décisions et participer à part entière au processus démocratique, les citoyens doivent être complètement informés². Dans cette perspective, l'internet — et particulièrement le Web — présente divers avantages par rapport aux moyens d'information classiquement utilisés par les municipalités (journaux municipaux, affiches, brochures, etc.) : il permet d'accroître presque sans limite la quantité d'informations fournies aux citoyens, de reproduire à l'identique les documents originaux, de mener des recherches personnalisées grâce à des moteurs de recherche. Ainsi, on peut imaginer que l'ensemble des documents relatifs à un projet d'équipement public (réponses aux appels d'offres, plans détaillés, rapports d'experts, études juridiques, etc.) sera désormais aisément consultable par les habitants d'une ville.

Reste à savoir le type d'informations qui sont effectivement délivrées aux citoyens locaux. Dans de nombreuses villes, on constate que les sites Web proposent avant tout des renseignements pratiques plus que des données politiques permettant d'étudier en profondeur les projets locaux, d'évaluer l'activité des élus, et plus fondamentalement de réfléchir sur la nature et l'opportunité des choix politiques qui sont effectués au plan local. Le site d'Hérouville est parmi d'autres typique de cette tendance : sa page d'accueil se présente comme un guichet administratif renseignant sur l'obtention de documents administratifs (carte d'identité, permis de chasse, carte de séjour, carte grise, etc.). L'information sur les activités du conseil municipal (au demeurant très formelle puisque sont fournis uniquement sa composition, les ordres du jour et le bulletin officiel) se trouve dans des rubriques secondaires. Beaucoup plus rares sont les sites qui, comme ceux de la ville de Milan ou de Santa Monica, permettent la consultation de documents préparatoires à des décisions³. Ainsi, de nombreux sites municipaux tendent à concevoir leurs utilisateurs plus comme des consommateurs de services publics que comme des citoyens désireux de s'informer pleinement sur les activités de leur commune.

Indépendamment de la nature des données offertes, les politiques de transparence mises en œuvre par les villes présentent deux autres faiblesses. Elles restent conçues selon une logique de l'offre. Les catégories selon lesquelles les informations sont rassemblées reproduisent souvent l'organisation des services municipaux. Jusqu'à présent, les concepteurs de sites Web municipaux ont encore peu réfléchi sur les attentes et les besoins des citoyens en matière d'information. Tout au plus trouvera-t-on sur certains sites des regroupements d'informations par catégories de populations : jeunes, personnes âgées, touristes, etc.

Une seconde limite des politiques de transparence tient au flou réglementaire qui, dans de nombreux pays, entoure la fourniture des données publiques (au sens de données produites ou stockées par une collectivité publique). Dans certains pays comme les États-Unis, les Pays-Bas ou le Royaume-Uni, des dispositions législatives prévoient un droit d'accès à l'information, déterminent précisément les données qui peuvent être consultées et organisent les modalités pratiques de leur communication (Catinat et Vedel, 2000). Dans d'autres pays, comme la France, les informations accessibles dépendent largement du pouvoir discrétionnaire du maire⁴.

Le modèle de la place publique

Ce modèle consiste à promouvoir par l'internet la discussion et le débat. Il s'agit de favoriser l'émergence d'un espace public local vigoureux et ouvert, à même d'accueillir l'expression d'idées multiples et de demandes qui ne peuvent se manifester dans le cadre institutionnel et rigide de la démocratie représentative (Mellucci, 1996). Outre sa fonction expressive, cet espace public rénové et élargi est aussi souvent conçu comme un lieu de condensation de l'identité locale et de coordination des forces vives de la commune (par l'échange, les acteurs locaux prennent conscience de ce qui les lie et ajustent leurs activités pour parvenir à coopérer et à construire un destin commun). Par rapport au modèle précédent, le modèle de la place publique n'accorde qu'une attention relative à l'information des citoyens, celle-ci étant supposée bonne du fait de l'élévation du niveau général de connaissances et de l'existence de nombreux médias⁵.

Les projets de deux villes illustrent de façon emblématique cette approche. Celui de la Ville digitale à Amsterdam, lancé dès 1994 (non pas par la municipalité mais par une association) visait au départ à stimuler les discussions et le débat local. La grande originalité du projet se situe dans l'organisation du site Web de la Ville digitale, conçu pour être évolutif et ouvert à tous : chaque habitant, association ou entreprise locale peut créer sa maison (sa page personnelle) dans le quartier (la rubrique) de son choix. Véritable métaphore numérique de la ville réelle, la ville digitale devait être construite par ses propres habitants et refléter la diversité sociale de la capitale hollandaise. Le projet internet de Parthenay, baptisé de façon symptomatique *In-town net* pour marquer son caractère endogène, s'appuie de la même façon sur la mise en valeur de l'expression de la société civile locale : les habitants et les associations de la ville sont encouragés à créer leurs propres pages et à entrer en contact librement les uns avec les autres pour échanger leurs savoirs et leurs ressources. Se référant explicitement à une conception de la démocratie

comme citoyenneté active, la municipalité se définit comme un catalyseur et un mobilisateur des initiatives des acteurs du terrain, qui n'impose pas par le haut mais facilite l'interaction *horizontale* des citoyens⁶.

Le modèle de la place publique soulève au moins deux types de problèmes. En premier lieu, il est probablement très dépendant de la taille de la ville et de la qualité du tissu social préexistant. Si le site de Parthenay, petite ville où les gens se connaissent bien, semble être largement utilisé par les habitants et avoir dynamisé le lien social, celui de la Ville digitale d'Amsterdam a rencontré de nombreuses difficultés. Utilisé par une minorité de la population locale, il a davantage exacerbé les conflits locaux et les réflexes communautaires que favorisé un échange généralisé. En second lieu, ce type d'approche, focalisé sur la discussion publique, passe généralement sous silence la question de la décision. Comment l'espace public local ainsi revigoré s'articule-t-il avec les mécanismes institutionnels de la politique locale ? Selon quelles procédures passe-t-on de l'expression d'idées et du débat aux choix collectifs qui engagent la collectivité locale ? Ainsi que l'a noté justement Melucci, l'espace public doit être par nature autonome (et, dans son esprit, pluriel) pour remplir pleinement sa fonction expressive, mais des points de contact avec le système politique doivent également exister afin que celui-ci opérationnalise les demandes de la société civile (Melucci, 1989, p. 76-78).

Le modèle de la consultation

Le modèle de la consultation consiste à utiliser l'internet pour associer les citoyens aux processus de décision locaux. Pratiquement, il s'agit de faire remonter de l'information des citoyens vers les élus en mettant à profit des fonctionnalités telles que le courrier électronique (qui permet à chacun de contacter les élus), les forums de discussion thématiques (où chaque citoyen peut exprimer son opinion), les questionnaires en ligne, et à plus longue échéance des systèmes de référendum ou de vote électronique.

C'est sans doute le site de la ville de Lewisham dans la banlieue de Londres qui formule le plus clairement l'ambition de ce modèle : « Nous ne croyons pas que le vote devrait être la seule façon par laquelle les résidents de la ville peuvent influencer les services que leur municipalité leur fournit. Nous sommes convaincus que les opinions des gens doivent jouer un rôle majeur au cours de l'élaboration des politiques municipales »⁷. Son site Web liste les nombreuses techniques de consultation mises en œuvre (ou devant l'être prochainement) : jurys de citoyens composés de 16 personnes représentant la diversité de la ville pour émettre un avis sur les questions de la criminalité et de la drogue, commission de quartiers pour débattre de problèmes locaux, panel de citoyens (1 000 citoyens choisis au hasard consultés sur des décisions à prendre), groupes catégoriels (personnes âgées, turcs, jeunes, sourds)⁸. De la même façon, la ville de Bologne en Italie affichait initialement l'ambition de contribuer par l'internet à la formation d'une « nouvelle fabrique démocratique ». Trois fonctionnalités étaient mises en avant : un système sophistiqué de traitement des mails permettant d'aiguiller automatiquement

les messages des habitants de la ville aux personnes de la municipalité compétentes ; un « espace de démocratie vivante » composé de nombreux forums de discussion ; le recours à des référendums électroniques. Ce projet a cependant été sensiblement infléchi depuis 1997-98 : si le système de courrier électronique continue à fonctionner, la ville a mis au second plan les forums (priviliégiant désormais le développement d'applications plus économiques) et a abandonné l'idée de procéder à des votes électroniques, (officiellement pour deux raisons : la non-représentativité de la population des internautes, l'insuffisante authentification et sécurisation des transactions électroniques).

De ces deux exemples, auxquels on peut ajouter le projet de Santa Monica, qui à l'origine mettait également l'accent sur l'association des citoyens locaux aux processus de décision, on peut dégager un enseignement essentiel. Le développement d'une véritable pratique consultative des citoyens exige un ancrage institutionnel. Si la ville de Lewisham semble avoir réussi à impliquer ses habitants dans les choix municipaux, c'est parce que les techniques de consultation mises en œuvre ont été précisément codifiées et qu'elles pouvaient fonctionner aussi bien sans l'internet, celui-ci n'étant considéré que comme un outil pour faciliter les échanges de l'information. À l'inverse, là où l'internet a été imaginé comme le lieu même d'expression des citoyens, comme à Bologne, les résultats ont été plus décevants dans la mesure où l'internet semble incapable de générer par la seule confrontation de ses utilisateurs les procédures minimales qui permettent de construire un choix collectif.

L'évolution des forums de discussion du site de Santa Monica le démontre également (Docter et Dutton, 1998). Après un démarrage enthousiaste au début des années 1990, le nombre des participants a fortement décru (passant de 1 000 à 300 en 1996) et les élus et les cadres municipaux n'ont plus consulté les forums. Alors que ceux-ci avaient suscité au départ la mobilisation de groupes importants de la population locale sur certaines questions (sans abris, parité homme-femme), ils n'ont été progressivement plus fréquentés que par une minorité d'habitues. Constatant la faible qualité des échanges et les comportements agressifs de certains participants, la municipalité a décidé de modérer les forums et de réguler leur fonctionnement : thème de débat imposé, maximum de 2 messages par jour et par personne d'une longueur de 30 lignes au plus après vérification par le modérateur.

	Le modèle de la ville de verre	Le modèle de la place publique	Le modèle de la consultation
<i>Type de citoyenneté promue</i>	Le citoyen éclairé qui s'informe	Le citoyen qui discute, échange et se confronte aux autres citoyens	Le citoyen qui exprime ses attentes
<i>Rôles des élus/citoyens</i>	Informateur/éducateur	Catalyseur/animateur	L' élu à l'écoute
<i>Sens dominant de circulation de l'information</i>	Descendante	Transversale	Montante
<i>Fonctionnalités de l'internet privilégiées</i>	Web Listes de diffusion	Forums Pages personnelles Espaces d'expression libres Courrier électronique Groupes de discussion Liste des diffusions	Courrier électronique Forums Votes électroniques
<i>Avantages de l'internet</i>	Faible coût de stockage et de distribution Possibilités de recherches personnalisées Actualisation	Communication transversale et directe qui transcende les clivages sociaux, organisationnels, géographiques	Accès rapides et directs aux personnes Consultations immédiates et peu chères
<i>Articulation virtuel/réel</i>	Presse	Associations	Canaux institutionnels de participation
<i>Problèmes courants</i>	Dégradation du modèle vers la fourniture d'informations pratiques	Inégalités de participation Passage du débat à la décision	Capacités inégales à la formulation de demandes
<i>Exemples les plus typiques</i>	Santa Monica	Parthenay	Lewisham

Les difficultés de la démocratie électronique locale

Quelle que soit l'approche retenue et la figure de la citoyenneté locale à laquelle ils se réfèrent, les projets internet visant à stimuler la démocratie locale se heurtent à plusieurs difficultés générales.

Les inégalités d'accès à l'internet

Bien qu'elle se soit rapidement accrue en quelques années, la population des internautes ne représente qu'une fraction de la population totale, sauf aux États-Unis, où le taux de pénétration de l'internet est supérieur à 50 % depuis la fin 1999. En France, on estime que ce taux ne sera pas atteint avant 2005, avec au demeurant de fortes disparités régionales. En outre, toutes les études réalisées sur la population des utilisateurs de l'internet montrent que celle-ci a un profil particulier, caractérisé par une sur-représentation des jeunes⁹, des hommes (selon un ratio variant de 2/3 à 3/4 suivant les sources), des personnes à revenus élevés et niveau de formation supérieur. Dans ces conditions, le développement de la démocratie locale par l'internet semble impossible puisque l'internet sert surtout aux personnes qui sont les mieux informées et aussi souvent les mieux insérées dans les systèmes politiques ou les réseaux sociaux locaux (Carter, 1997).

Pour combattre cette tendance, certaines villes s'efforcent d'encourager l'accès à internet par un certain nombre d'initiatives ou de mesures. L'ouverture d'accès publics à l'internet (dans des bibliothèques, des centres sociaux, des maisons de retraite, des écoles, voire des centres commerciaux ou des bus, ou encore des centres multimédia créés *ad hoc*) est la plus courante. Elle consiste à mettre gratuitement à la disposition du public des ordinateurs connectés à l'internet et vise à rapprocher de l'internet des personnes qui, pour des raisons matérielles ou culturelles, restent à l'écart du réseau mondial. Très souvent, comme à Strasbourg ou Manchester, des animateurs sont présents pour apporter assistance et formation.

D'autres mesures pour accroître l'accès à internet visent à réduire les coûts d'équipements et d'usage. Certaines municipalités (Bologne, Parthenay) proposent un accès gratuit à l'internet. Cette pratique, qui implique que la ville soit fournisseur d'accès est cependant contestée par certains élus qui considèrent que l'internet ne remplit pas une mission de service public et est avant tout un outil de divertissement ou un support commercial. D'autres villes allouent des aides pour l'achat d'un ordinateur à certains foyers, ou concluent des accords commerciaux avec des fabricants de matériels ou des opérateurs de télécommunication pour faire bénéficier leurs habitants de tarifs réduits.

Enfin, de nombreuses villes s'efforcent d'encourager un usage actif de l'internet en soutenant la production de pages personnelles ou même de sites à part entière. A cet effet, elles peuvent proposer leur hébergement gratuit ou encore, une formation technique permettant la maîtrise du langage HTML (c'est le cas d'Hérouville-Saint-Clair).

L'insertion sociale des projets internet

Nombre de projets internet municipaux sont essentiellement pensés en termes d'offre et très peu sous l'angle de ses usages. Les élus accordent beaucoup d'importance aux questions techniques et au contenu des services, mais réfléchissent rarement à la manière dont ces derniers

vont être utilisés et à leur appropriation par leurs utilisateurs. Les conditions de l'insertion de l'internet dans le système de relations sociales existant (qu'il s'agisse de celui constitué par l'organisation interne de la collectivité locale ou du système plus large constitué par la collectivité locale et les multiples acteurs avec lesquels elle est en relation) sont également fréquemment négligées.

En dehors des cas de technophobie et de technopathie, la sociologie des innovations techniques a montré qu'au moins trois types de dynamiques sociales sont susceptibles d'apparaître lors de la mise en place d'un système technique d'information et de communication dans une organisation :

— le système génère des résistances ou des oppositions car il met en cause une organisation du travail, des modes de relations, des habitudes, ou bien car il fait apparaître de nouveaux acteurs avec lesquels des relations doivent se construire. Ces résistances ou ces oppositions ne sont pas toujours clairement et immédiatement exprimées. Elles s'expriment parfois par de « mauvais » usages du système technique ou l'invention de pratiques qui en neutralisent les effets attendus. Par exemple, on a pu constater sur les sites Web de certaines villes un manque d'actualisation des renseignements pratiques, dû à la volonté de fonctionnaires communaux de préserver leur rôle d'interlocuteurs naturels des habitants ;

— le système cristallise des problèmes exogènes qui ne sont pas liés à son fonctionnement propre, mais à l'organisation dans laquelle il est mis en place. Le projet nouveau, en créant un bouleversement, sert de support à l'expression d'insatisfactions qui existaient déjà, mais qui n'étaient pas exprimées ou ne pouvaient pas s'exprimer. Ce type de résistance n'est pas aisé à diagnostiquer ou à traiter. On peut se tromper sur la nature des problèmes rencontrés et penser qu'il va s'agir de corriger certaines des caractéristiques du système technique alors qu'il s'agit de réfléchir plus profondément aux structures et au mode de fonctionnement de l'organisation ; Ainsi, dans une des villes que nous avons étudiées, le projet de mise en ligne de la bibliothèque a suscité une vive opposition de la part du personnel concerné, non pas en raison de sa configuration, mais parce qu'il mettait à jour un conflit très ancien sur les procédures d'achat des ouvrages ;

— la mise en place d'un nouveau système technique peut être enfin utilisée par son promoteur pour impulser une dynamique nouvelle dans une organisation figée ou soumise à des pesanteurs internes fortes. Il s'agit, en profitant des perturbations que le système entraîne, d'inciter ou d'obliger les membres de l'organisation à repenser leur rôle et/ou leurs pratiques. De la même façon, certains groupes ou personnes jusque là marginaux peuvent se servir de l'implantation du système technique pour accroître leur pouvoir, stratégie qu'on observe couramment lors de la mise en place des sites Webs communaux de la part des services de communication.

De façon générale (Pratchett, 1995), on constate lors du développement de projets internet municipaux une adaptation insuffisante des structures organisationnelles et institutionnelles

ainsi que des pratiques. De nombreux sites internet créés par les villes suscitent de la part de la population locale des attentes et des exigences nouvelles auxquelles les services municipaux n'ont pas été préparés ou pour lesquels les moyens nécessaires n'ont pas été dégagés. L'outil internet génère une demande d'actualisation, de personnalisation et d'instantanéité à laquelle les fonctionnaires ont du mal à faire face soit par manque de moyens, soit parce qu'avant de modifier le texte d'une rubrique ils doivent passer par une chaîne décisionnelle longue et lente. Les applications de courrier électronique entre citoyens et mairies cristallisent particulièrement ce type de difficultés : alors que l'internaute attend une réponse rapide et personnalisée, le fonctionnaire chargé de répondre doit faire valider sa réponse par les élus ou le directeur de cabinet du maire. Pour répondre à l'attente de l'internaute, deux solutions sont possibles : la première, la moins probable, consiste à donner au fonctionnaire chargé du courrier électronique une délégation de pouvoir ; la seconde consiste à arbitrer en faveur de la réactivité de la réponse contre la personnalisation en utilisant des lettres types.

Enfin, il faut noter que le développement d'une démocratie électronique locale se heurte à des blocages institutionnels qui ne sont plus du ressort des élus locaux mais découlent des législations en vigueur, ou de façon plus diffuse des cultures politiques nationales. Par exemple, en France, le vote électronique est illégal (pour la raison qu'il ne garantit pas l'individualité et le secret du vote) et il n'est pas possible pour les citoyens d'intervenir lors d'un conseil municipal. Dans le même ordre d'idées, le site de la ville de Berlin a longtemps végété en raison de la méfiance à l'égard des moyens de communication électroniques qui existe en Allemagne depuis la période nazie (Tsagarousianou et al., 1998).

Conclusion

Au terme de cet article, il est possible de dégager un certain nombre d'enseignements de l'observation des projets internet municipaux. Ces projets sont pour la plupart polyvalents et tentent d'articuler les divers rôles que les municipalités jouent désormais : promoteur des ressources locales vis-à-vis de l'extérieur, agence de services publics et administratifs, animateur du tissu local. Parmi les applications de l'internet par les villes, celles qui visent à stimuler la démocratie locale sont encore marginales. Si elles font parfois l'objet de discours ambitieux et enthousiastes, dans la pratique elles apparaissent très secondaires par rapport aux applications promotionnelles ou gestionnaires de l'internet. Cette marginalité pourrait encore s'accroître à l'avenir. De nombreuses villes s'engagent en effet dans des partenariats avec des médias locaux ou des fournisseurs de services commerciaux, qui risquent de conduire à privilégier l'information pratique ou touristique, voire la publicité ou le divertissement. En outre, les résultats des expériences de rénovation de la démocratie locale par l'internet sont jusqu'à présent — et en dépit de quelques exceptions — très modestes, voire décevants et conduisent de nombreuses

villes à infléchir leurs ambitions, notamment en diminuant la part des services de communication au profit des services d'information diffusée.

Les projets internet municipaux tendent également à montrer qu'il n'y a pas d'effet structurant de la technique sur le politique. Ainsi, une même fonctionnalité technique — telle que par exemple la mise en place d'un forum de discussion — peut donner lieu à des pratiques très diverses, allant de l'expression échevelée des opinions les plus diverses à la construction patiente et raisonnée d'un consensus local. De la même façon, un site Web n'est qu'un reflet très imparfait des réalités politiques locales et peut être très trompeur quant au fonctionnement réel de la démocratie dans telle ou telle ville, voire même masquer sous une rhétorique de promotion de la citoyenneté des manières de gouverner autocratiques. Enfin, les expériences les plus probantes de rénovation de la démocratie locale que l'on peut observer sont davantage dues à leur ancrage social et institutionnel qu'à la seule utilisation de l'internet.

NOTES

1. Les villes étudiées sont : Amsterdam, Barcelone, Berlin, Bologne, Genève, Hérouville-Saint-Clair, Issy-les-Moulineaux, Lyon, Lewisham, Long Beach, Manchester, Milan, Parthenay, Rome, Saint-Louis, Santa Monica, Strasbourg, Tempere. Je remercie chaleureusement les personnes qui m'ont aidé pour l'étude des projets internet de villes étrangères, et tout particulièrement : B. DUTTON (Santa Monica), L. GUIDI (Bologne), M. VILLA (Milan), W. VAN De DONK (Amsterdam), le maire et les services municipaux de Lewisham.
2. Voir MEKLEJOHN, 1960, qui reprend et développe cet argument.
3. Il est vrai qu'une telle fonctionnalité nécessite le téléchargement de quantités d'information très importantes ce qui est actuellement fastidieux. Mais ce handicap technique pourrait être contourné en offrant des résumés.
4. Il existe cependant des règles précises concernant la communication des archives publiques. Le gouvernement Jospin a annoncé une loi sur les données publiques. Le rapport MANDELKERN récemment publié dresse un état de la question (Commissariat général du plan, 1999).
5. Se référant implicitement à ce modèle, D. BOULLIER écrit ainsi : « Si les technologies numériques peuvent contribuer à ce savoir commun nécessaire à la démocratie, c'est à la condition d'être autant des médias de contribution que des médias de diffusion. La diffusion des savoirs n'est plus l'enjeu majeur, maintenant que le niveau d'éducation général s'est élevé. C'est leur approfondissement, leur mobilisation dans la vie quotidienne de la ville, leur réinterprétation subjective qui deviennent les enjeux. C'est la dimension contributive de ces médias qui peut préfigurer une nouvelle étape de la démocratie plus participative » (BOULLIER, 1999, p. 127).
6. Parmi les nombreux articles dont le projet de Parthenay a fait l'objet, voir ASSENS, 1999.
7. www.lewisham.gov.uk/data/news/data/listens.html.
8. Les personnes à mobilité réduite peuvent également converser directement avec les élus ou les responsables municipaux grâce à un système de liaison vidéo baptisé Tellitalk installé entre une dizaine d'antennes de quartier et la mairie.

9. Fin 1999, 50 % des usagers locaux de site de la ville Bologne avait entre 20 et 35 ans, 35 % entre 35 et 60 ans et 5 % plus de 60 ans. Les travailleurs indépendants, ouvriers, chômeurs et femmes au foyer représentaient moins de 15 % de la population des utilisateurs locaux.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ASSENS, C., *Le management en réseau de la citoyenneté locale. Le cas de Parthenay*, Document non publié, IUT d'Évreux, 1999.

ARTERTON, C., *Teledemocracy. Can Technology Protect Democracy ?*, Newbury Park, Sage, 1987.

BARBER, B., *Strong Democracy : Participatory Politics for a New Age*. Berkeley, University of California Press, 1984.

BOULLIER, D., *L'urbanité numérique. Essai sur la troisième ville en 2100*. Paris, L'Harmattan, 1999.

BRANTS, K., HUIZENGA, M., VAN MEEREN, R., « The new canals of Amsterdam : an exercise in local democracy ». *Media, Culture and Society*, vol. 18, n° 2, 1996, p. 233-247.

CARTER, D., « Digital Democracy or information aristocracy. Economic regeneration and the information economy », in LOADER BRIAN D. (ed.) *The Governance of Cyberspace*, London, Routledge, 1997, p. 136-152.

CASTAGNET, M., *Développement des phénomènes de communication et participation à la vie locale*. Rapport au Conseil économique et social, Journal officiel, n° 3, 1991, brochure 4159.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU PLAN, *Diffusion des données publiques et révolution numérique*, Rapport de l'atelier présidé par D. MANDELKERN. Paris, La Documentation Française, 1999.

DOCTER, S., DUTTON, W. H., « The First Amendment on Line. Santa Monica's Public Electronic Network », in TSAGAROUSIANOU R., TAMBINI D. et BRYAN C., *Cyberdemocracy. Technology, Cities and Civic networks*, London, Routledge, 1998, p. 125-151.

GIBSON, R., WARD, S., *Parties in the Information Age : Developing a Research Agenda*, Note de recherche, University of Salford. 1999.

GUIDI, L., « Virtual Communities and Information Society : The hyperbole Civic Network in Bologna », Communication aux Rencontres Périclès, Bruxelles, 23 mai, 1998.

JOUËT, T., « Retour critique sur la sociologie des usages », *Réseau*, vol. 18, n° 100, 2000, p. 487-521.

LOISEAU, G., *Municipalités et communication numérique. Les sites Internet des grandes villes de France en 1999*, Rapport de recherche, Local, Université de Paris 1, 1999.

MEIKLEJOHN, A., *Political Freedom : The Constitutional Powers of People*, New-York, Harper, 1960.

MELUCCI, A., *Challenging Codes : Collective Action in the Information Age*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

PRATCHETT, L., « Democracy Denied : The Political Consequences of ICTs in UK Local Government », in DONK W. B. H. Van de, SNELLEN I. Th. M., TOPS P. W. *Orwell in Athens, A Perspective on Informatization and Democracy*, Amsterdam, IOS Press, 1995, p. 127-154.

SELWYN, N., « Schooling the Information Society ? The place of the information superhighway in education », *Information, Communication & Society*, vol. 2, n° 2, 1999, p. 156-17.

SCLOVE, R. E., *Democracy and Technology*, New-York, The Guilford Press, 1995.

TSAGAROUSIANOU, R., TAMBINI, D., BRYAN, C., *Cyberdemocracy. Technology, Cities and Civic networks*, London, Routledge, 1998. Étude les expériences d'Amsterdam, Berlin, Bologne, Manchester et Santa Monica.

TSAGAROUSIANOU, R., « Civic networks : rhetoric and realities », Communication au séminaire Démocratie électronique du CEVIPOF, Paris, 19 mars 1999.

VEDEL, Thierry, « L'internet et la démocratie », *Les Cahiers français*, n° 295, mars-avril 2000, p. 25-30.

VEDEL, Thierry (en coll. avec Michel CATINAT), « Public policies for digital democracy in the European Union and the United States », in HACKER Kenneth and van DIJK Jan (eds), *Digital Democracy : Issues of Theory and Practice*. London, Sage, (à paraître Août 2000).

WEARE, C., MUSSO, J. A., HALE, M. L., « Electronic Democracy and the Diffusion of Municipal Web Pages in California », Rapport de recherche, University of Southern California, Los Angeles, 1998.