



**HAL**  
open science

## La démocratie participative

Marc-Alexandre Cartiant

► **To cite this version:**

Marc-Alexandre Cartiant. La démocratie participative. domain\_shs.info.espa. 2004.  
mem\_00000154v2

**HAL Id: mem\_00000154**

**[https://memic.ccsd.cnrs.fr/mem\\_00000154v2](https://memic.ccsd.cnrs.fr/mem_00000154v2)**

Submitted on 9 Oct 2004 (v2), last revised 11 Oct 2004 (v3)

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**UNIVERSITE PARIS II PANTHEON/ASSAS**

**ANNEE 2003/2004**

**CARTIANT – Marc-Alexandre**

# **LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE**

La version de ce document a été réalisée avec la collaboration de **Jean-Eric SCHOETTL**.

**DESS  
METHODES EXPERTALES ET ARBITRALES  
EN INFORMATIQUE ET TECHNIQUES ASSOCIEES**

**Mémoire préparé sous la direction de :**  
JEAN DONIO ET STEPHANE COTTIN

**Option :**  
TECHNIQUE

## REMERCIEMENTS

Merci à **Jean Donio** pour m'avoir montré que l'informatique pouvait s'expliquer autrement que par des analogies.

Merci à **Stéphane Cottin** et à **Guy Prunier** pour leur soutien pédagogique essentiel à la réalisation de ce travail.

Merci à **Daniel Braytman** pour ses précieuses remarques et de m'avoir ouvert les portes de sa riche expérience.

Merci à **Noëlle Lenoir** pour ses précieux conseils et remarques.

Merci spécial à **Hélène Merle**.

# Table des matières

<b>I.</b>	<b>Introduction</b>	<b>4</b>
<b>II.</b>	<b>E-démocratie</b>	<b>7</b>
a)	<b>Exploitation de l'information par consultation</b>	<b>7</b>
	Un exemple : les projets de loi.	8
b)	<b>L'exploitation des informations par la recherche</b>	<b>12</b>
1)	Recherche centrée sur un site Web	12
	Recherche orientée document	12
	Recherche thématique des documents	14
	Présentation des résultats	14
2)	Recherche sur l'ensemble des sites Web présents sur Internet	15
	Annuaire	15
	Moteurs de recherche	15
c)	<b>Expression citoyenne sur Internet</b>	<b>17</b>
1)	Les moyens de communication	17
	Communication directe avec les élus	18
	Sites Internet institutionnels et Weblogs	19
	Forums	20
2)	Consultations ayant des effets de droit	22
<b>III.</b>	<b>E-gouvernement</b>	<b>24</b>
a)	<b>Une évolution de la gouvernance ... ?</b>	<b>25</b>
1)	Relation G2C : Government to Citizen (top down ou relation descendante)	26
	Une relation malaisée	26
	Le G2C local : un exemple, Gangnam-gu	28
2)	Relation C2G : Citizen to Government (bottom-up, relation ascendante)	29
	La « pétition pour le débat » : une forme efficace de C2G ?	29
	La mise en œuvre technique	30
b)	<b>e-vote</b>	<b>32</b>
1)	Quel e-vote pour quel usage ?	32
	Machine à voter	33
	Kiosque	34
	E-vote par correspondance	35
2)	L'e-vote satisfait-il aux exigences du vote démocratique ?	36
<b>IV.</b>	<b>Conclusion</b>	<b>38</b>
<b>V.</b>	<b>Bibliographie</b>	<b>39</b>
<b>VI.</b>	<b>Annexe</b>	<b>40</b>
	Tableau récapitulatif des relations	40
	Article 46 de la constitution européenne : Principe de la démocratie participative	41

## I. Introduction

La démocratie contemporaine est essentiellement représentative : la participation du citoyen dans la vie politique se limite à choisir, par le biais d'un processus électoral ponctuel et périodique, ses gouvernants pour une durée *a priori* fixe.

Le principe de la démocratie participative consiste à impliquer le citoyen dans les décisions et les débats politiques.

La démocratie participative et la démocratie représentative ne sont pas antinomiques. Il est d'ailleurs bien difficile de substituer l'une à l'autre : les affaires publiques nécessitent un investissement que le citoyen n'est matériellement pas capable de fournir. D'où le recours nécessaire à la représentation par des élus. En revanche, le citoyen, en prenant part au débat ou en le provoquant, peut contribuer à donner un autre éclairage exploitable par les élus et se réconcilier avec la chose publique. Ainsi, la démocratie participative renforcerait la démocratie représentative.

Dans son acceptation la plus ambitieuse, la démocratie participative doit en outre permettre au citoyen d'agir directement sur le cours des choses. Elle suppose ainsi qu'il soit apte à débattre des affaires publiques.

Trois besoins sont à satisfaire pour remplir cet objectif :

- la mise à disposition d'une part, d'une information brute pour que le citoyen ait une vue objective des sujets abordés, et d'autre part, d'une information pluraliste pour l'aider à se forger une opinion ;
- des moyens de communication efficaces pour le mettre en mesure de se mobiliser et de débattre ;
- enfin, une participation aboutissant à une forme d'effet de droit (se traduisant alors par une prise en compte officielle d'une synthèse d'un débat citoyen) afin de garantir une attention de la part des gouvernants sur ses opinions

Les conditions techniques de cette démocratie peuvent être remplies grâce au développement des T.I.C. . Dans le cadre de la démocratie participative, elles donnent lieu à deux relations distinctes :

l'e-démocratie (C2C : Citizen to Citizen) et l'e-gouvernement (G2C et C2G : Government to Citizen, Citizen to Government)<sup>1</sup>.

L'e-démocratie comprend des aspects relatifs à l'« information citoyenne » et des aspects relatifs à la formation de décisions collectives.

Dans la pratique il s'agit de :

- la dématérialisation du support de l'information, rendant diffusable librement (à coût marginal) l'information brute ;
- une organisation décentralisée du débat permettant de contourner le filtrage imposé par les médias institutionnels ; un "Internaute citoyen" peut aujourd'hui diffuser ses opinions dans un langage qui lui est propre et sans risque de censure...les sources d'information sont ainsi multipliées et favorisent, en théorie, le pluralisme des opinions ;
- la diversification des moyens de communication permettant l'échange selon un modèle relationnel « un à un », « un à plusieurs » et « plusieurs à plusieurs », facilitant une participation souple et multiforme aux échanges d'idées.

En cela, L'e-démocratie est une évolution (voire une révolution sur certains aspects) au niveau de l'information comme de la communication.

Est-elle pour autant suffisamment mûre pour devenir le support d'une démocratie participative ?

En complément de l'e-démocratie se situe l'e-gouvernement, défini comme un mode de décision collectif court-circuitant l'architecture pyramidale classique de la démocratie représentative. Cette participation directe est censée transformer radicalement les relations gouvernants-gouvernés.

Cette perspective pose le problème d'une éventuelle remise en cause du statut des autorités politiques légitimes : l'e-gouvernement facilitera-t-il le fonctionnement de la démocratie ou, au

---

<sup>1</sup> En complément de l'e-démocratie et de l'e-gouvernement vient l'e-administration (A2C : Administration to Citizen) qui se situe en marge de la démocratie participative. Il s'agit d'une ingénierie gouvernementale fondée sur les téléprocédures qui se substituent aux processus administratifs classiques. Le citoyen est, à ce niveau, un « client, payeur et/ou bénéficiaire » d'un service. L'e-administration se banalise en France et plus encore peut-être dans les autres pays développés.

contraire, dépossèdera-t-il les représentants légitimes (car élus au suffrage universel), en transférant le pouvoir à certains secteurs sociaux (catégories organisées, cultivées, ...etc...) ? Crédibilise-t-il la démocratie représentative ou précipite-t-il son déclin ?

A contrario, l'e-gouvernement, plutôt que de concurrencer les processus décisionnels actuels, ne pourrait-il pas les « enrichir » ?

Quels sont les impacts actuels et à venir de l'e-démocratie et e-gouvernement sur la démocratie ?

Pour répondre à ces questions, on tentera de mesurer la réalité contemporaine de l'e-démocratie (I), notamment au niveau de l'exploitation des informations par le citoyen et de sa participation à travers les T.I.C. .

Puis les aspects liés à la gouvernance (II) seront étudiés, notamment la mise en œuvre technique de la consultation électronique ayant des effets de droit : le vote électronique. Les avantages et des problématiques techniques et politiques seront soulevés.

## **II. E-démocratie**

L'un des atouts unanimement reconnus apportés par Internet réside dans les réductions drastiques de coût de mise à disposition des documents dit « bruts » aux citoyens. Que ce soit les textes juridiques ou la documentation relative aux projets d'équipement (aéroport, routes nationales...) les documents d'intérêt public sont aujourd'hui librement consultables sur les sites Internet des institutions. Par extension, des efforts ont été réalisés pour mieux cibler l'information, notamment en créant des sites Internet consacrés à des projets spécifiques. Toutes les évaluations de l'information disponible sur les sites des institutions (et plus généralement sur le Web) révèlent la densité des données accessibles à l'internaute-citoyen.

### ***a) Exploitation de l'information par consultation***

La disponibilité de ces informations a cependant pour contrepartie une contrainte forte : leur compréhension requiert des aptitudes minimales (maîtrise du langage administratif et des notions juridiques, éventuellement connaissances techniques particulières...). Or les citoyens ne possèdent pas en majorité ces connaissances, même sur des sujets touchant à leurs intérêts les plus directs.

A cela s'ajoute le foisonnement des renseignements, qui, faute d'instruments de tri, conduit plus sûrement à noyer l'information qu'à l'enrichir. Les sites proposent parfois trop de possibilités ou trop de documents. La masse d'informations ainsi offerte décourage les plus motivés et intimide ceux qui, précisément, auraient le plus besoin d'être initiés. Le citoyen ne sait plus par où et quoi commencer. Il repart fréquemment dépité, bredouille et frustré.

La présentation de l'information sur les sites Internet reste encore très institutionnelle : les documents bruts, bien qu'agrémentés d'un accès direct à certaines rubriques, sont souvent un simple « placage » des documents papier. Leur consultation à l'écran est donc fastidieuse.

De plus, les sites Internet institutionnels ont un contenu encore trop homogène, alors que les citoyens ont des profils d'intérêts extrêmement variés. Cette assertion doit toutefois être modérée pour les sites administratifs : ceux-ci sont tenus à une certaine neutralité.



Certes, l'information peut être puisée auprès de sources « indépendantes ». Mais cette solution n'est pas sans danger : les internautes risquent –sans le savoir- d'aller sur les sites de certains lobbies<sup>2</sup> et auront de ce fait une vision des choses peut-être plus séduisante...mais aussi beaucoup plus gravement faussée (d'autant que la notion d'information « indépendante » est elle-même sujette à discussions).

L'intérêt de ces sources « indépendantes » peut néanmoins avoir une autre nature. Le citoyen est placé dans le processus décisionnel dans le même rapport d'information que le gouvernement. Tout deux peuvent jauger si les tenants et les aboutissants d'une disposition ont bien été compris. Il existe ainsi un aspect de pure connaissance des faits bruts qui, à moins d'assister à tous les débats, était inaccessible avant l'évolution des T.I.C..... Le bénéficiaire des T.I.C. n'est pas, dans ce cas, un lobby interventionniste.

Cette situation reflète les difficultés conjuguées des enjeux de la société de l'information et de l'ère de la vitesse : l'internaute a peu de temps ; il doit donc avoir la possibilité d'aller directement à une information précise ou avoir une vue d'ensemble qui lui paraisse suffisamment limpide.

Toutefois, il serait utopique de croire que tous les citoyens s'intéressent à tous les aspects de la vie politique et législative.

Le plus souvent, un sujet apparemment débattu sur la place publique ne le sera en réalité qu'entre citoyens directement concernés à titre personnel ou professionnel.

En conséquence, l'implication du citoyen est généralement ponctuelle : ce qui est un argument supplémentaire en faveur d'une information non seulement plus maniable, mais aussi plus objective.

Mais comment se forger en peu de temps une opinion non biaisée par les présentations partisans ou intéressées ?

### **Un exemple : les projets de loi.**

Désormais, ce qui est un progrès considérable, Internet garde la trace exhaustive de la procédure législative. Les sites du Sénat et de l'Assemblée nationale conservent en effet, tout au long de la

---

<sup>2</sup> D'après le dictionnaire, "lobby" signifie "groupe de pression". Ces deux mots sont employés pour désigner : *"Un ensemble de personnes ayant des intérêts communs et qui exercent une pression sur les organismes de décision"*

navette, les étapes successives du texte, ainsi que les documents parlementaires tels que rapports et avis. En revanche, les informations présentées n'exploitent pas pleinement les potentialités d'Internet en termes de lisibilité et d'accessibilité.

Un texte de loi ayant provoqué une réaction de certains acteurs de l'Internet permettra d'illustrer ce propos : la loi sur la confiance l'économie numérique (la LEN).

Les buts poursuivis par cette loi sont multiples : transposer des directives européennes (sur le commerce électronique), intégrer des solutions issues de la jurisprudence, « dépeussier » certaines notions ...autrement dit, la LEN légifère sur de nombreux et importants aspects juridiques des T.I.C..

Des associations d'utilisateurs, des fournisseurs d'hébergement ou d'accès, des associations militant dans le domaine des droits de l'homme, ainsi que la presse « institutionnelle », ont pris publiquement position pour dénoncer certaines dispositions de la loi qui, selon eux, allaient à l'encontre des libertés fondamentales.

Les critiques portaient en particulier sur des dispositions concernant :

- le rattachement juridique des e-mails, ceux-ci n'étant pas tous assimilés à la « correspondance privée » ;
- la responsabilité pénale civile des hébergeurs quant aux contenus diffusés ;
- Le régime de prescription des messages exclusivement diffusés sur Internet.

Prenons le cas du citoyen intéressé par ce projet de loi mais qu'inquiètent les échos négatifs qu'il a pu en avoir. Par hypothèse et avec un certain degré d'optimisme, notre citoyen irait sur le site du Sénat ou de l'Assemblée nationale pour consulter l'information brute.

Bien que ces sites soient exhaustifs en termes de contenu brut, l'Internaute-citoyen devra exploiter judicieusement l'information qu'ils proposent.

L'exploitation de ces informations nécessite un travail de :

- reconstitution, d'une part, en regroupant les différentes informations éclatées selon les rubriques (projet de loi, avis, compte rendu de séance) ;

- traduction, d'autre part, car ces mêmes informations reconstituées n'ont un sens perceptibles qu'aux personnes suffisamment au fait du fonctionnement des institutions.

Traduction et reconstitution sont donc des tâches nécessaires pour tenter d'appréhender les justifications, la portée et l'implication des dispositions de la loi en cause...

De plus, n'est pas présentée (du moins de manière systématique et facilement accessible) sur les sites Internet des assemblées la version consolidée du projet de loi (c'est-à-dire une version mettant en valeur les modifications des lois concernées), cette démarche n'étant pas prévue par le règlement des assemblées. En conséquence, la mise en évidence des évolutions nécessite, à nouveau, un travail de reconstitution par le citoyen intéressé (bien que ce travail peut paraître inutile dans certains cas : les dispositions diverses de certaines lois modifient les mêmes termes dans plusieurs articles de loi ou code).

Une consolidation est malgré tout disponible mais uniquement en fin du procédure législative : lors de sa promulgation ou dans le dossier documentaire accompagnant la décision rendue par le Conseil constitutionnel (lorsqu'il est saisi pour contrôler la constitutionnalité une fois la loi votée).

Ces exemples montrent que la mise à disposition des informations brutes ne suffit pas pour permettre un progrès substantiel vers la démocratie participative. Se forger une conviction indépendante des professions de foi fournies « clés en mains » par les prescripteurs d'opinions reste, malgré les T.I.C., encore un luxe. Toutefois, la progression existe et s'éloigne du statu quo.

Doit-on pour autant « thématiser » chaque texte de loi ? L'investissement serait conséquent pour une l'efficacité difficile à apprécier tant les attentes sont hétérogènes de la part du grand public.

Cependant, la demande de participation incitera les gouvernants à être plus sensibles aux inquiétudes des gouvernés. Ainsi, dans le cas de la LEN, la création de rubriques thématiques regroupant les informations et répondant ainsi indirectement aux griefs, aurait-elle pu sinon apaiser les esprits du moins éclairer les enjeux.

Plus généralement, une information structurée selon l'actualité, prévenant les malentendus sur l'état d'avancement du processus décisionnel, peut seule répondre valablement à la notion moderne de démocratie participative.

L'exploitation de l'information brute par consultation directe impose, dans bien des cas, un traitement des données afin de mieux adapter l'information tant aux problématiques de fond soulevées par la matière en cause qu'aux conditions concrètes dans lesquelles se cristallise le débat public.

Si la présentation de l'information dans la perspective de la simple consultation présente des lacunes, en est-il de même de l'exploitation de cette information dans le cadre de l'interrogation et de la recherche en ligne ?

## ***b) L'exploitation des informations par la recherche***

Comme on vient de le montrer sur un exemple, la compréhension de l'action législative par le citoyen passe par une présentation (et une diffusion) de l'information structurée par thème, rendue possible grâce à Internet.

La valeur ajoutée ainsi créée doit être cependant complétée par un système d'interrogation adapté.

Deux types de recherches sont à considérer : la recherche centrée sur un site Web et la recherche sur l'ensemble des sites Web présents sur Internet.

### **1) Recherche centrée sur un site Web**

#### **Recherche orientée document**

Dans le cas des documents contenant une information dense, il est nécessaire d'avoir des outils de recherche suffisamment précis pour parvenir à un résultat pertinent, en d'autres termes éviter « le bruit ».

La précision se définit par le fait que les documents présentent des caractéristiques topiques (date, titre, mots-clés, catégorie, occurrence de groupes de mots dans le texte) exploitables et combinables à l'aide d'un outil de recherche.

La recherche sur ces caractéristiques doit être complétée généralement par une recherche textuelle.

La recherche textuelle peut être réalisée de deux manières : soit par accès à une unité documentaire prédéterminée (décision de justice par exemple), soit par la sélection de textes contenant des mots situés à une certaine proximité les uns des autres.

La proximité peut se limiter à un paragraphe, un alinéa, une phrase ou un intervalle de mots. Aussi la recherche de proximité doit-elle être correctement jaugée selon le texte et sa nature : si l'intervalle est trop restreint, il n'y aura pas ou très peu de résultats. Dans le cas contraire, il y aura du « bruit ».

Ce type de recherche est très sensible aux différences de mise en page : la distinction entre un paragraphe et un alinéa n'est pas triviale. De plus, la proximité limitée à un intervalle de mots peut donner des résultats se chevauchant sur deux paragraphes et / ou alinéas...créant ainsi du bruit.

L'unité documentaire correspond à un découpage analytique d'un document en groupes de mots. La proximité n'est donc plus basée sur des mots, mais sur des groupes. En théorie, la recherche sur les unités documentaires est plus appropriée : elles peuvent reprendre fidèlement la structure du document et affiner ainsi les résultats. Toutefois les unités documentaires sont définies uniquement au moment de l'indexation et sont immuables par la suite.

L'unité documentaire peut être un attendu d'arrêt, un considérant du Conseil constitutionnel, un article de loi ...Il est aussi possible de qualifier une unité documentaire en lui attribuant des mots-clés, rendant plus performante la consultation, mais aussi et surtout la recherche d'un document (notions implicites, synonymies...).

Pour que la recherche « orientée document » soit efficace, l'appréciation de la valeur informative d'un document est donc nécessaire pour mieux la structurer.

La recherche « orientée document » est possible grâce au site Internet [legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr), site officiel offrant une diffusion très large des règles de droit.

[Legifrance.fr](http://Legifrance.fr) propose notamment une proximité variable de la recherche sur documents (phrase et intervalle de 9 mots).

Il demeure que le site [legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr) n'intègre les informations qu'en aval du processus législatif.

En amont, la recherche « orientée document », notamment sur les site des assemblées, est beaucoup plus difficile.

## **Recherche thématique des documents**

Lorsqu'un site Internet comporte un grand volume d'informations, un classement thématique à plusieurs niveaux est généralement réalisé. Les thèmes créés sont rattachés à plusieurs mots clés.

Le site [legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr) a par exemple réalisé un classement thématique s'appuyant sur le droit positif. On a une relation 1 (le thème) à N (les sources)...mais, on l'a dit, ces fonctionnalités ne sont malheureusement disponibles que sur les textes juridiques en vigueur.

En amont, pour les projets ou propositions de loi, la relation est différente. On a une relation N (thèmes) à 1 (la source, le projet ou proposition). La thématisation des projets et propositions de loi est inexistante. Il en est donc de même de la recherche thématique à ce niveau. Cette situation peut se comprendre par le contexte : il s'agit à ce stade de l'élaboration du droit et non de son exploitation, ce qui présente a priori moins d'intérêt pour moins de gens. Cependant, certains projets lois mériteraient, tel que la LEN, un éclaircissement thématique tant les thèmes soulevés sont nombreux.

Rappelons que l'objectif principal est d'intéresser le citoyen à l'action public des gouvernants et qu'avant de la critiquer, il doit la comprendre.

## **Présentation des résultats**

La présentation du résultat est aussi importante que la recherche elle-même : l'internaute doit pouvoir juger par lui même de la pertinence des résultats. Le titre, l'extrait, les références, une mise en évidence des termes recherchés... sont autant d'éléments dont la présentation doit être suffisamment évocatrice pour aider l'internaute à choisir l'information qu'il souhaite consulter.

Les résultats proposés doivent tenir compte du niveau d'abstraction des termes recherchés. Sur le site des assemblées, la recherche sur un mot générique (« informatique ») devrait privilégier des dossiers thématiques plutôt que des documents spécifiques. En revanche, si la requête contient des mots précis tels que « loi de financement de la sécurité sociale pour 200X », les documents spécifiques (projets de loi...) devraient *a priori* être privilégiés parmi les résultats.

## **2) Recherche sur l'ensemble des sites Web présents sur Internet**

L'exploitation des informations brutes comporte certaines difficultés pour un citoyen. Aussi le recours à d'autres sources d'information disponibles sur le Web semble indiquée.

Cette recherche obéit à des règles particulières : elle s'effectue potentiellement sur un nombre très élevé de documents très hétérogènes tant qualitativement que quantitativement. La logique de recherche et surtout d'indexation doit donc être différente de celle utilisée par une recherche limitée à un site.

Deux types de recherche sont disponibles : l'annuaire et le moteur de recherche.

### **Annuaire**

L'annuaire classe les pages Internet par thèmes (le classement est ici plus abstrait que pour la « recherche thématique »). Ce classement est réalisé « à la main ». Le mode d'indexation a pour avantage de mieux cibler la recherche : un travail de contrôle de qualité est parfois réalisé et évite ainsi les pages Internet comprenant peu ou pas d'information.

Au cours des années récentes, le référencement dans les annuaires a coûté de plus en plus de temps et d'argent. En effet, il existe deux manières d'avoir son site affiché dans l'annuaire : soit dépenser une certaine somme afin d'avoir la garantie que le site Internet est référencé, soit « suggérer » le site Internet à l'annuaire...et le référencement n'est pas garanti et/ou prend beaucoup plus de temps qu'un référencement payant.

En revanche, au vu de la quantité de pages Internet existantes et du temps matériel nécessaire pour le contrôle par un être humain, les annuaires peuvent difficilement indexer aussi rapidement un nombre de pages Internet aussi grand qu'un moteur de recherche...ce qui exclut l'indexation de site Internet traitant de sujets d'actualité politique.

### **Moteurs de recherche**

Les « moteurs de recherche » sont au cœur de la société de l'information : ils doivent trier, en théorie « objectivement », parmi un nombre croissant de sites Internet, une masse d'informations conséquente et présenter les résultats avec pertinence.



Par le passé, les moteurs de recherche indexaient les sites Internet de façon « naïve » : l'indexation se basait sur les titres, les mots clés indiqués par le site Internet, des termes trouvés sur la page indexée, ainsi que quelques règles statistiques.

L'ère des moteurs de recherche « intelligents » a réellement commencé avec Google. En effet, l'indexation des sites ne se base plus uniquement sur le contenu même des pages, mais sur leur « popularité » auprès des autres sites.

La popularité se définit ici par le nombre de sites Internet ayant établi un lien vers une page Internet associée à un titre ou mot clé. Plus une page se fait « pointer » par des sites Internet avec un titre associé identique, plus elle a des chances de paraître dans les résultats d'une requête.

De plus, les sites Internet ont une certaine pondération dans le pointage au niveau des moteurs de recherche : il suffit qu'un site connu pointe vers une page Internet pour que celle-ci apparaisse en première position dans les résultats.

Cet algorithme, trivial à première vue, a fait de Google le premier moteur de recherche utilisé : les résultats des requêtes de recherche sont, avec ce système, plus pertinents.

Bien entendu, d'autres subtilités sont appliquées pour l'indexation, mais dépassent le cadre du présent exposé.

Ce système d'indexation a néanmoins une contrepartie : les sites Internet (individuels ou associatifs) ayant une faible notoriété sont classés les derniers, quand ils ne sont pas purement et simplement exclus des moteurs de recherche...Ce qui n'est pas sans conséquence sur le degré de pluralisme que présente l'information trouvée. Internet se rapprocherait ainsi du monde réel : pour être connu, il faut faire de la « promotion » et avoir une approche entrepreneuriale offensive... avec toutes les obligations qui en découlent.

Un autre inconvénient, plus grave, résulte de ce système d'indexation : le risque de « **google bombing** ».

Ce terme désigne un groupement de sites Internet (lobbies et groupes de pression par exemple) voulant « forcer » des résultats du moteur de recherche google sur certains mots clés. Dans le cas de la LEN, un certain nombre de sites Internet, eux même référencés sur google, ont créé des liens vers le site Web du rapporteur de la LEN, Jean Dionis de Séjour, avec comme titre du lien « Député

liberticide ». Le résultat est à la hauteur de l'espérance (ou de la perversité) des auteurs : lorsque l'expression « Député liberticide » est cherché avec google, le site Web du député ([www.jeandionis.fr](http://www.jeandionis.fr)) arrive encore aujourd'hui (fin août 2004) en 1<sup>ère</sup> position dans les résultats...

Cet exemple illustre comment l'information peut être manipulée : il suffit qu'un groupe suffisamment déterminé « prenne » possession de certains mots clés pour aiguiller le citoyen vers des sites Internet où l'information est biaisée.

L'exploitation de l'information (à des fins participatives) présente d'autres et nombreux travers. Le principal est que l'information disponible, en amont de la promulgation de la loi, est déficiente et sous-exploitée, rendant dès lors difficile une compréhension et encore moins une participation effective du citoyen ordinaire.

Quant au pluralisme, il est vulnérable aux pressions (volontaires ou involontaires) résultant de la « sur-participation » de groupes dont la motivation n'est nullement un gage de représentativité et moins encore une mesure de l'intérêt général. L'enjeu pour le citoyen aujourd'hui est de détecter cette sur-représentation et sa provenance (tâche plus ou moins aisée) et d'en tenir compte lorsqu'il se forgera une opinion.

Le point de vue du citoyen « utilisateur » d'information ayant été évoqué, quid du citoyen « producteur d'information » ?

### ***c) Expression citoyenne sur Internet***

L'e-démocratie ne se limite pas à l'information du citoyen. Elle doit aussi permettre le débat. Par sa puissance, Internet donne au plus grand nombre la possibilité de s'exprimer à travers l'un des nombreux moyens d'expression sur le Web, sans risque (au moins en première approximation) de censure.

Cependant, le renouveau du débat démocratique grâce aux T.I.C. n'est encore qu'une promesse.

## **1) Les moyens de communication**

Les modes de communication sur Internet n'ont pas arrêté de fleurir depuis la démocratisation du réseau. : discussion différée en temps réel, à l'aide du son, de la vidéo, du texte plein, par avatars virtuels...

Le débat politique peut donc lui aussi prendre forme au travers de ces nouveaux modes de communication.

Mais cette variété est-elle un gage de démocratie participative dynamique ?

Distinguons, pour répondre, les principaux modes de communication actuels sur le Web :

- Correspondance par mail avec les élus ;
- Sites institutionnels et Weblogs ;
- Forums ou chats (avec ou sans modérateur).

L'échange a lieu soit en temps réel (notamment pour certains forums invitant des personnalités pour un temps limité), soit, et c'est le cas le plus fréquent, en temps différé. Deux niveaux d'expression sont possibles : le débat et la réaction.

### **Communication directe avec les élus**

Bien qu'il soit possible d'entrer directement en correspondance avec les élus, notamment par messagerie, la problématique de fond reste toujours la même : les élus ont-ils le temps de lire les messages...et d'y répondre ? Y a-t-il une réelle différence, à ce niveau, entre le courrier papier et le courrier électronique ? Certains maires ont à cœur de rester en phase avec les T.I.C. et utilisent volontiers la messagerie électronique pour correspondre avec leurs concitoyens. Cela reste malgré tout exceptionnel et la généralisation ne paraît pas imminente.

L'e-mail n'est en réalité qu'un moyen de communication se substituant à un autre. De plus, la messagerie électronique n'est pas sans comporter des effets pervers : en cas de mécontentement contre un élu, l'envoi intempestif de messages électroniques aboutirait à une saturation du serveur de messagerie, voire à sa mise hors service, plutôt qu'à une intensification du débat !

Enfin, dans un futur proche, il n'est pas exclu qu'une réponse issue d'une base de données de courriers officiels soit automatique envoyée en guise de réponse.

## **Sites Internet institutionnels et Weblogs**

Les sites Internet présentent par nature la défense et illustration des organismes qui en sont les auteurs. Deux types de contenu sont à distinguer : statique et dynamique

Les sites a contenu statique présentent une information figée et ont généralement un objectif purement promotionnel.

Une récente étude menée en Suisse a montré que les site Web des candidats à divers élections optait pour ce type de contenu : les informations trouvées se résument à l'incitation au vote, à l'affichage de quelques slogans et une biographie du candidat.

A contrario, Par leur richesse, les sites internet au contenu dynamique vont souvent au-delà d'une information sommaire. .

Les Weblogs en sont une bonne illustration. La caractéristique d'un Weblog est d'être un site à contenu hautement informatif. La mise à jour des Weblogs est continue et réalisée grâce à des outils puissants offrant gracieusement aux utilisateurs des services de production d'information qui sont ordinairement payants. Ils ouvrent ainsi l'expression sur le Web à un grand nombre<sup>3</sup>.

Les Weblogs ont tendance à être considérés, à tort, comme une source d'information pouvant se substituer aux médias traditionnels. Certes, le Weblog peuvent contribuer à un certain pluralisme. Toutefois, les « Weblogueurs » peuvent être des lobbies associatifs ou politiques. Il est en outre difficilement imaginable qu'un Weblog puisse assurer le traitement de l'information exhaustive et quotidienne. En revanche, les Weblogs proposent des « angles d'attaque » éclairants sur certains sujets. Reste à savoir si le citoyen aura la patience d'y trouver l'information qu'il recherche.

---

<sup>3</sup>Un site Internet institutionnel nécessite la création d'une charte graphique, d'une interface de navigation et d'une mise à jour par le biais d'un protocole spécifique (ftp). Par opposition, le Weblog est un tout en un...gratuit.

## **Forums**

Les forums constituent par construction une forme d'expression pluraliste et contradictoire. Néanmoins, les sites Internet marqués par une tendance politique n'attirent en général que les convaincus.

Pour échapper au biais militant, certains sites Internet se sont mutualisés pour permettre une réaction d'acteurs de la vie politique de tous bords sur les sujets débattus (lemonde.fr).

Le nombre d'internautes s'exprimant reste en moyenne peu élevé, même si des « pics » de participation suivent certains événements exceptionnels (on pense aux attentats du 11 septembre 2001 ou à l'issue du premier tour de l'élection présidentielle française de 2002).

De plus, les forums ne sont pas protégés contre une éventuelle « sur-représentation » des groupes de pressions, produisant une impression erronée de consensus ou inspirant des mobilisations factices...

D'un autre côté, la « sous-participation » montre peut-être que, pour susciter un intérêt plus vaste, le débat doit avoir des objectifs précis (encore que l'exemple des votations helvétiques conduit à tempérer certaines illusions).

D'autres instruments mériteraient une analyse : les outils collaboratifs, les newsgroups, l'IRC, les pagers... La liste ne sera jamais exhaustive, car Internet créera toujours des modes de communication inédits.

L'utilisation des T.I.C. relève beaucoup plus aujourd'hui de la mobilisation de groupes minoritaires que d'une agora électronique représentative de la société dans son ensemble, car largement ouverte au public. En effet, malgré les nouvelles possibilités d'expression et le développement des initiatives, le recours « citoyen » à Internet reste sinon confidentiel, du moins sous-exploité dans le cadre des grands débats politiques et des choix collectifs.

Le débat (électronique ou pas) reste le privilège de ceux qui savent argumenter et disposent du mode d'emploi de la Cité. Peu de choses ont changé depuis la démocratie athénienne : la dialectique et la rhétorique sont l'apanage d'une élite. Comprendre et réfuter les arguments d'autrui relèvent d'un savoir faire qui n'est pas la chose du monde la mieux partagée.

Il est symptomatique à cet égard que les forums juridiques, fondés sur des échanges entre experts, soient souvent cités en exemple. Peut-on donc demander à un citoyen d'avoir la même habilité d'expression qu'un juriste évoquant des questions de droit ?

Il faut donc rester lucide sur les limites de l' « expression citoyenne » sur le Web et, sans doute, donner un sens concret à la participation en conférant des effets de droit à ses conclusions...

## 2) Consultations ayant des effets de droit

L'e-démocratie (et par extension la démocratie participative) doit faire face à plusieurs contraintes :

La participation authentique des citoyens à un débat sur Internet (par exemple dans le cadre de choix de politiques municipales) pose, outre le problème de l'accès de tous (formation, aide aux personnes âgées etc.), celui de l'enjeu du débat. Le degré de mobilisation est d'abord lié à la portée concrète de la consultation : plus celle-ci aura un caractère décisionnel (référendum local), plus la participation sera large et sincère.

Le déroulement du débat lui-même ne doit pas être « anarchique », notamment quant à l'ordre d'examen des questions et aux procédures d'agrégation des préférences. Dans ce contexte, le modérateur doit avoir plusieurs rôles : animer et tempérer, certes, mais aussi assurer l'ingénierie du processus décisionnel.

Ainsi, pour limiter l'habituelle surreprésentation des plus motivés et des plus militants, l'implication des décideurs officiels, ainsi que celles des associations d'utilisateurs, paraît-être un bon antidote.

Ces précautions prises, de telles consultations pourraient constituer une « aide à la décision » au sein des différents processus décisionnels. La consultation, par la Mairie de Paris, des parisiens sur le programme d'aménagement urbain en est un exemple : ce n'est pas un processus décisionnel (l'autorité politique, en l'occurrence la mairie de Paris, décide et non le citoyen) mais consultatif...pouvant avoir une influence réelle sur la décision.

### ***Le forum des droits sur l'Internet : [www.foruminternet.org](http://www.foruminternet.org)***

Cette association a pour objet d'émettre des recommandations sur les questions juridiques liées à Internet et, plus généralement, aux T.I.C. .

Le forum des droits est l'amorce d'une e-démocratie. Les recommandations produites sont justes et équilibrées du fait de la grande variété des acteurs auditionnés (dont les citoyens), dans les conditions évoquées ci-dessus. Bien sûr, ces recommandations n'ont pas d'effets de droit. Elles n'en ont pas moins été exploitées dans le cadre de l'élaboration de la LEN. La variété et l'origine des membres du forum renforcent son influence.

Le forum des droits ne reste cependant qu'un organe de co-régulation et ne peut intervenir directement dans le processus législatif. Dans le cas de la LEN, ses recommandations n'en ont pas moins été largement suivies. Seule la disposition sur la prescription applicable aux contenus en ligne allait à l'encontre de ses préconisations. Il n'est pas indifférent de relever qu'elle a été censurée par le Conseil constitutionnel.

Le forum des droits est un bon exemple de conciliation entre nécessité de développer l'e-démocratie et limites de la participation citoyenne.



### III.E-gouvernement

L'e-gouvernement peut prendre deux formes : la consultation initiée par le gouvernement auprès des citoyens (le G2C : Government to Citizen) et l'initiative citoyenne (le C2G : Citizen to Gouvernement).

L'e-gouvernement suscite des espoirs quant au renouveau de la démocratie participative.

Il aboutirait à :

- une plus forte implication du citoyen dans les décisions publiques, facteur de légitimation de l'action politique ;
- un contrôle démocratique permanent, incitant ainsi à une meilleure réactivité des gouvernants ;
- un dépassement éventuel des limitations propres aux procédures électorales ordinaires (consultation sur les projets d'aménagement d'une commune tel que le programme de logements sociaux, d'équipement public ...)

L'e-gouvernement constituerait ainsi une évolution de la société de l'information et assurerait à terme l'avènement de la démocratie directe.

Cependant, il n'y a pas d'e-gouvernement sans information compréhensible et accessible par tous.

Plus facile à dire qu'à faire. Le problème se pose déjà en termes physiques. Bien que le développement d'un réseau de communication haut débit progresse<sup>4</sup>, l'ensemble du territoire n'est pas encore couvert.

De plus, l'e-démocratie (voire supra) présuppose la structuration de l'information ainsi qu'un niveau d'éducation suffisant de la population (qu'il s'agisse de la maîtrise des T.I.C. ou, plus encore, des connaissances nécessaires à une participation authentique).

---

<sup>4</sup> France Telecom s'est engagé à avancer d'un an les objectifs du "Plan haut débit pour tous" annoncé en juin 2003. En conséquence, 90% de la population française devrait être couverte par l'Internet haut débit d'ici la fin de l'année... et non fin 2005, comme cela avait été initialement annoncé. La LEN récemment promulguée n'est pas étrangère à cette décision : la loi sur la confiance en l'économie numérique accorde des prérogatives étendues pour gérer des infrastructures télécoms.

Plus accessible dans la période à venir apparaît la mise en œuvre du vote électronique.

### ***a) Une évolution de la gouvernance ... ?***

L'expression directe du citoyen dans le choix politique n'est aujourd'hui possible que par la voie du référendum national ou local. Si important que soit l'enjeu, le choix offert est restreint (approbation ou réprobation du projet présenté).

L'un des objectifs de l'e-gouvernement est d'ouvrir beaucoup plus largement les options offertes aux citoyens.

Le référendum « pluraliste » (par opposition au référendum binaire) serait une forme aboutie de la démocratie participative : les citoyens adopteraient une solution collective originale et ne se borneraient pas à sélectionner l'une des deux ou trois solutions toutes faites qui leur sont proposées.

De plus, cette communication top-down (G2C, descendante) se prolongerait par une communication bottom-up (C2G, ascendante) dans laquelle les pétitions modifieraient la politique suivie par les gouvernants.

## 1) Relation G2C : Government to Citizen (top down ou relation descendante)

Cette évolution remet-elle en cause le système de gouvernance ?

Il faut distinguer selon les scénarios imaginables.

### Une relation malaisée

- **Le gouvernant soumet une mesure au vote mais décide en dernière instance.** Posture intenable : comment demander aux citoyens de se prononcer et s'écarter des résultats du vote ? La légitimité d'un tel système ne survivrait pas à la première divergence...du moins pour les projets politiques de grandes envergures où la consultation serait nationale voire supranationale. A une autre échelle, les conséquences seraient moindres. Les consultations antillaises sur les futurs statuts locaux en décembre 2003 illustrent ce dernier point ; « un non » signifiait un arrêt pur et simple du processus de réflexion tandis que le « oui » une approbation pour la continuité seulement et non pour un engagement sur le projet final. Cette subtilité n'ayant pas été comprises, le « non » l'a emporté massivement...mais le projet, quant à lui, a suivi son cours. (même si actuellement les discussions sont suspendues).
- **Le gouvernement reste maître des décisions politiques lourdes et ne consulte le citoyen que sur les affaires secondaires :** ce serait exactement la pratique inverse de celle suivie jusqu'ici en matière référendaire. Elle pourrait susciter l'incompréhension...Deux exemples illustrent cette situation : le référendum de novembre 1988 sur la Nouvelle-Calédonie et la réforme sur la durée du mandat présidentiel en 2000. Dans les deux cas, le « oui » sur les réformes l'a emporté. Néanmoins, le taux d'abstention très (trop) élevé montrait une forme d'incompréhension quant aux enjeux du scrutin (63% pour le référendum sur la Nouvelle-Calédonie, 70% pour celui du mandat présidentiel).
- **Le gouvernant consulte sur tout :** mais n'est-ce pas alors le gouvernement émotionnel et erratique de l'opinion que l'on met en place ? La viabilité d'un tel mode de gouvernement sans représentant est-elle assurée dans une société complexe ? l'était-elle même dans la démocratie antique ? Une forme moins radicale mais proche de ce système de gouvernance existe pourtant : il s'agit de la démocratie Suisse. Peut-on dire cependant qu'elle soit un modèle de démocratie enviable ? Difficile de répondre par l'affirmative au vu de la faible

volonté permanente de se lier à des conventions internationales, ou d'adopter des politiques sociales ambitieuses (la récente actualité ne fait qu'illustrer la difficulté de ce système : le référendum sur la naturalisation des étrangers de 2<sup>ème</sup> et de 3<sup>ème</sup> génération nés en suisse a été rejetée alors que la classe politique y était globalement favorable).

- **Les questions soumises aux citoyens sont adoptées selon une procédure elle-même démocratique (pétition) mais contraignante** : les inconvénients de la solution précédente peuvent être alors atténués.

Le problème fondamental de la démocratie directe est celui de la complexité :

- complexité de chacune des options entre lesquelles le choix politique est ouvert ;
- complexité des procédures de synthèse des choix individuels, lesquelles sont loin d'être neutres quant à la détermination du choix final et qui présentent des failles logiques mises en évidence depuis un demi siècle par la théorie mathématique de l'agrégation des préférences (théorème d'Arrow etc...).

Pour s'en tenir à la première de ces complexités, le choix d'une politique, même dans un domaine familier (famille, santé, éducation, urbanisme etc.), requiert une aptitude à identifier les diverses mesures concevables et surtout à en anticiper les effets. Une compréhension rationnelle et fine du réel est alors essentielle, par opposition à une simple manifestation d'adhésion ou de refus face à certaines issues.

Un tel choix impose également une vision à long terme que nous n'avons aucune raison de croire plus répandue dans le public que chez les élus ou les hauts fonctionnaires.

La démocratie directe risque donc d'écarter les mesures les plus favorables à terme à l'intérêt général parce que leurs effets immédiats ou naïvement anticipés sont perçus comme une régression sociale.

Sauf à croire à une mystérieuse rationalité et à une non moins mystérieuse extra lucidité collective, peut-on sérieusement demander au citoyen ordinaire de se comporter en expert des politiques publiques ? A contrario, une poignée de citoyen pourraient influencer sur la finalité d'un projet si ceux-ci en connaissent les tenants et les aboutissants...on aurait alors une oligarchie.

Ainsi, le débat sur les retraites montre que le recours à une consultation (quelle soit électronique ou non) aurait fait obstacle à une réforme aux enjeux complexes.

### **Quel bon usage alors pour la relation G2C ?**

Elle se trouve dans le repérage des attitudes et dans la collecte des opinions plutôt que dans l'agrégation de préférences subjectives, sauf lorsque celles-ci concernent des enjeux locaux dont les tenants et les aboutissants sont compréhensibles par tous.

Conçu de façon beaucoup plus ambitieuse, l'e-gouvernement ne serait que l'appellation new look de la vieille utopie de la démocratie directe : il conduirait à une démocratie « presse-bouton » (pour ceux qui sauront le presser) instable, irréfléchie et dangereuse.

### **Le G2C local : un exemple, Gangnam-gu**

La relation G2C pratiquée par un district de Séoul, Gangnam-gu, retient l'attention. Les citoyens de ce district sont associés en permanence non pas dans le « decision-making » mais dans le « policy-making ».<sup>5</sup> Les propositions de la municipalité soumises au vote ne concernent que des aspects fonctionnels de proximité : les citoyens ont ainsi une perception visible de leur action civique sur le terrain

Cette réussite s'explique sur deux plans :

- La démocratie dans les pays de la Corée est jeune et prête à s'adapter aux différentes formes de participation
- l'efficacité de l'e-administration, L'intérêt pour les T.I.C. n'est plus à démontrer dans cette région du monde. Le mécanisme de la consultation a été minutieusement étudié. Les élus locaux considèrent avoir instauré une e-démocratie sereine.

Les questions politiques lourdes sont volontairement écartées de ce type de G2C. La finalité de celui-ci est uniquement d'assurer un meilleur confort de la vie de proximité, non de « donner le pouvoir au peuple » par la grâce d'Internet. L'usage du e-vote à ce niveau comporte dès lors des risques de dérapage limités...un exemple à suivre ?

---

<sup>5</sup> La nuance doit être ici soulignée. « Policy-making » sous-entend plus le terme de consensus et d'élaboration de règlement que le « decision-making »

## **2) Relation C2G : Citizen to Government (bottom-up, relation ascendante)**

Dans la relation G2C, le gouvernement saisit le citoyen. La relation C2G est inverse : le citoyen saisit le gouvernement.

Les procédés C2G existaient avant les T.I.C.. Il suffit de penser aux permanences des élus. L'entretien peut déboucher sur une intervention parlementaire lorsqu'elle est suffisamment justifiée pour l'élu (ce qui ne signifie pas pour autant que cette intervention est régie par le souci, souvent impopulaire, du bien commun) ou qu'elle correspond à des critères politiques implicites (un député de l'opposition sera plus enclin à relayer la démarche d'un particulier, lorsque celle-ci peut être gênante pour le gouvernement).

La récente législation sur les référendums locaux cadre mieux l'impulsion d'un débat voulu par les citoyens. Un nombre significatif de citoyen par voie de pétition peuvent déclencher un débat obligatoire dans l'assemblée territorialement compétente.

L'article 46 de la Constitution européenne récemment adoptée (juin 2004) par la conférence intergouvernementale fait elle aussi mention explicite d'une procédure de saisine, par un nombre significatif de citoyens européens, de la Commission européenne en vue de lui faire réaliser un effet juridique.

### **La « pétition pour le débat » : une forme efficace de C2G ?**

S'agissant du droit de pétition, la relation C2G possède un garde fou : l'initiative n'a pour effet obligatoire que de « pousser au débat ». Aux élus de prendre les dispositions nécessaires (ou non) pour y faire suite. Le succès de ces pétitions est donc étroitement fonction de la pertinence et de la crédibilité des propositions mises en avant.

En tout état de cause, compte tenu de l'investissement nécessaire pour regrouper des signatures, la pétition pour le débat reste un dernier recours dont l'impact est aléatoire.

Dans tous les cas, le système reste équivalent à celui du cahier de doléance ; l'évolution sur le plan politique est que les assemblées ont l'obligation d'y répondre et, sur le plan technique, que pétitions seraient plus faciles à signer grâce aux T.I.C..

## **La mise en œuvre technique**

La participation aux pétitions soulève en outre des difficultés de mise en œuvre technique. La pétition dématérialisée et diffusée sur Internet est plus accessible qu'une pétition matérialisée, néanmoins comment la signer. ?

### ***www.petitiononline.com***

L'initiative [www.petitiononline.com](http://www.petitiononline.com) est intéressante de par la popularité et la variété des sujets des pétitions – la plupart sérieux – traités.

Ce système aboutit à certains résultats : les destinataires concernés (généralement des sociétés commerciales) ont donné suite à ces pétitions.

Néanmoins, il reste fragile. L'authenticité des signatures qui ne se base que sur les adresses mails, est sujette à caution.

De plus, les résultats de ces pétitions, même significatifs, n'ont guère eu encore de retentissement.

### ***Signature électronique***

La signature électronique permettrait, dans certaines circonstances, de répondre aux besoins d'authentification.

Les problèmes techniques soulevés sont néanmoins ardues :

- un type de document bien précis doit être envoyé à un destinataire incluant le contenu authentique de la pétition;
- le format du message doit être lisible par le serveur, ce qui n'est pas assuré, même aujourd'hui, car les formats de codage peuvent violer l'intégrité d'un message ;
- le détournement des logiciels de lecture d'email peut produire de fausses signatures (usurpation de l'identité de l'internaute en vue de générer une pétition à son nom par le biais d'un ver).
- Les mesures de protections contre la diffusion massive de message électroniques empêcheraient même la réception de ces pétitions (principe des blacklists)

Si une évolution favorable de la situation est certes prévisible, la messagerie électronique est loin de constituer aujourd'hui un support fiable du droit de pétition.

L'authentification personnelle est une nécessité, tout comme la sécurité et la sincérité des informations communiquées. Pour être valable, la pétition doit avoir une structure logique assurée et / ou certifiée par le gouvernement, ce qui la place en porte-à-faux sur le plan symbolique.

Qu'il recoure aux procédés C2G ou C2G, l'e -gouvernement doit utiliser le même outil : l'e-vote.



## **b) e-vote**

L'acte juridique électronique dématérialisé est né avec les transactions financières. Puis, la mise en place de la signature électronique a ouvert la voie à un nouveau type d'outil : la preuve électronique. L'e-vote n'est que le prolongement de ces évolutions.

Comme pour la signature électronique, des problèmes psychologiques surgissent avec l'e vote. L'abandon du papier (et donc du bulletin) au profit du support numérique, incontrôlable sans interface informatique adéquate, est un bouleversement important...pouvant être difficilement compréhensible ou acceptable pour bon nombre de citoyens.

Le succès du commerce électronique apporte à première vue des apaisements. La consultation de comptes bancaires sur Internet ne devient-elle pas de plus en plus familière (alors pourtant qu'elle nécessite une sécurisation importante) ? Cependant, dans le cas de la consultation des comptes, le résultat de chaque opération est d'avance connue par l'utilisateur : celui-ci peut donc vérifier à son niveau chaque étape du processus. Dans le cas du vote électronique, les résultats sont cachés jusqu'à la fin du scrutin.

De plus, les modalités de recours classiques, en cas de détournement de vote, sont inadaptées voire inopérantes :

- La démonstration qu'une fraude a effectivement été réalisée demandera l'application d'hypothèse sophistiquée et dépassera la compréhension du grand public.
- Les scénarios en cas d'annulation du vote ne feront que mettre un voile sur la crédibilité de ce système : soit le même système de vote électronique demeure et la fraude recommencera, soit l'annulation est assortie de l'obligation de ne pas recourir au vote électronique et dans ce cas, le recours au voté électronique peut en lui-même contribuer à susciter du contentieux

A la vue de ces problématiques, une analyse rigoureuse de l'e-vote et de ses applications est donc nécessaire.

### **1) Quel e-vote pour quel usage ?**

Trois aspects sont à distinguer : le rôle, la forme, l'importance et l'échelle.

Le vote peut avoir :

- trois rôles distincts : l'élection, la consultation, la pétition ;

- plusieurs formes : machine à voter dans les bureaux de vote, kiosque et vote par correspondance ;
- un impact relatif (les élections politiques n'ont pas le même impact que les élections professionnelles) ;
- une échelle variable (locale, nationale, supranationale).

L'e-vote est-il adapté à toutes les circonstances ? Non, si l'on en croit les tentatives passées<sup>6</sup>. Assez nombreuses, les expériences conduites à ce jour ont abouti à des échecs ou à des succès mitigés.

### **Machine à voter**

La machine à voter n'est pas apparue avec les T.I.C. . Des expérimentations de machines à voter mécaniques ont eu lieu en France dès 1973 pour les élections législatives. Les résultats n'étant pas probants, leur retrait fut ordonné à la fin de la décennie.

### ***Mise en oeuvre***

Le principe de la machine à voter est de substituer une machine électronique, dans les bureaux de vote, aux bulletins et aux urnes. Celle-ci réalisera le décompte des voix instantanément et localement, c'est-à-dire sans connexion avec l'extérieur. La machine ne contient aucune information nominative concernant le votant, les vérifications en amont du vote étant effectuées manuellement. Une expérience en France grandeur nature d'une machine à voter a été réalisée à Brest. Les résultats sont mitigés : l'ergonomie de la machine était manifestement inadaptée à un public très hétérogène et la prise en compte effective des votes a été mise en cause.

### ***Usage***

De par les restrictions imposées, l'utilisation des machines à voter est adaptée aux élections solennelles telles que les élections politiques ou les référendums.

Cependant, comme l'annonce la maxime suivante : « qui peut le plus, peut le moins », la machine à voter peut être l'instrument pour des scrutins à enjeux moindres, voire à modalités moins contraignantes (reste à savoir si l'usage sera adapté à des contraintes se situant sur des problématiques autre que techniques).

.En revanche, la réciproque est incertaine.

---

<sup>6</sup> Comme les élections américaines de 2000

## **Kiosque**

### ***Mise en oeuvre***

A mi-chemin de la machine à voter et du vote par correspondance, le kiosque est une borne informatique, analogue à un distributeur de billets. Les kiosques sont connectés à l'extérieur et disposés dans des endroits « stratégiques » (bureaux de vote, postes, voire centres commerciaux).

### ***Usage***

L'intérêt des kiosques est leur modularité : tout type de vote peut être géré par les kiosques (élection, consultation, pétition).

Ils peuvent résoudre partiellement le problème :

- d'accessibilité sur le plan matériel, grâce à leur large diffusion sur le territoire ;
- d'ergonomie : les kiosques étant des ordinateurs, la réalisation d'une interface commode homme-machine (avec éventuellement une reconnaissance vocale) peut être réalisée ;
- de confidentialité (les kiosques isolent l'utilisateur de l'extérieur).

## **E-vote par correspondance**

### ***Mise en oeuvre***

La mise en œuvre de l'e-vote par correspondance est assez semblable à celle de la carte bancaire. Deux codes sont envoyés séparément : un nom utilisateur (login) ainsi qu'un mot de passe. Ces informations sont enregistrées sur un serveur sur lequel est réalisée l'opération de vote. Avec la nouvelle génération de documents d'identité, une partie de ces informations sera stockée sur un serveur central.

### ***Usage***

L'e-vote n'est guère adapté aux élections politiques : contrairement à l'isoloir traditionnel, il ne garantit pas un environnement imperméable à toute influence extérieure (notamment familiale ou sociologique).

Cependant, d'autres cultures nationales semblent s'accommoder de cette limitation. Ainsi, dans les pays scandinaves ou en Suisse, le vote par correspondance est autorisé sans qu'il y ait eu d'incidents notables<sup>7</sup>. La question de l'uniformisation pourrait se poser avec la construction européenne bien que les règles électorales restent en principe de la compétence souveraine des états membres

Une expérience a néanmoins été réalisée pour le conseil supérieur des français de l'étranger dans deux circonscriptions des Etats-Unis, dans le cadre d'une élection au suffrage universel dont le taux de participation était aux environs de 15 %. Le bilan de cet usage fut assez mitigé (pas de progression du taux de participation), mais ce type de scrutin peut être admis (faute de mieux) dans ce cadre sans pour autant l'étendre aux autres élections au suffrage universel direct.

En revanche, l'e-vote est d'ores et déjà pratiqué en France pour certaines élections professionnelles. Ce scrutin est traditionnellement marqué par un très fort taux d'abstention, aussi le recours à l'e-vote par correspondance peut se justifier lorsque l'électorat est dispersé et qu'il dispose des moyens de d'accès aux T.I.C. .

L'e-vote par correspondance simplifie (sauf pour les informaticiens) les opérations électorales. La grande question est de savoir si cette simplification jouera en faveur de la participation.

---

<sup>7</sup> La géographie urbaine et l'héritage culturel et religieux expliquent probablement cette tolérance.

A un niveau plus proche de la démocratie locale, la relation G2C (consultations) a montré que l'e-vote par correspondance pouvait avoir un rôle déterminant dans les décisions de proximité.

Dans la relation C2G (pétitions), l'e-vote par correspondance semble bien adapté. L'effet de droit de la pétition se bornant à « inciter » à la prise de décision sans y contraindre, les risques de dysfonctionnement sont limités. Aussi les règles d'authentification, tout en garantissant un minimum de fiabilité, ne doivent pas décourager la participation.

## **2) L'e-vote satisfait-il aux exigences du vote démocratique ?**

Le vote démocratique est à la confluence de deux exigences a priori contraires : transparence des opérations électorales d'une part, secret du suffrage d'autre part.

L'e-vote est par nature inadapté à ces besoins : l'outil informatique dérobe au regard humain des étapes essentielles du processus de vote. Le contrôle du processus démocratique est soit transféré aux machines soit transféré aux techniciens.

De plus, l'e-vote par correspondance (ou « e-vote à domicile ») ajoute d'autres difficultés :

- L'authentification à distance est nécessaire pour s'assurer de l'identité du votant. Or, sans biométrie, cette condition est (pour l'instant) impossible à réaliser. La seule alternative (mais elle complique et renchérit les opérations) est le mot de passe attribué par voie postale. A cela s'ajoute une violation potentielle du secret du vote ou même, ce qui est également préjudiciable à la sincérité du suffrage, donnerait l'impression de le faire. Seule une confiance absolue dans le prestataire peut dissiper une telle crainte.
- L'utilisation d'un réseau ouvert produit une impression de « boîte noire », d'une opacité inquiétante. Certes, les techniques de cryptage d'informations transitant sur le réseau Internet sont au point<sup>8</sup> : elles ont d'ailleurs contribué au développement du e-commerce. Les problèmes de fiabilité surviennent en aval avec le risque de piratage du serveur.
- La fraude peut, avec l'e-vote, être plus facile...et sa détection plus difficile.

---

<sup>8</sup> Le décryptage des transactions cryptées reste encore difficilement imaginable sur une grande échelle.

D'un point de vue social, le risque de « fracture numérique » est multiple : inégalité d'accès aux T.I.C. ; personnes âgées ou atteintes d'un handicap ; existence d'une population résolument « technophobe ».

Enfin, le coût de mise en place est probablement très élevé (et d'autant plus élevé que l'on souhaiterait offrir en parallèle le vote électronique et le vote traditionnel dans le cadre d'un même scrutin).<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> En France, les élections législatives et présidentielles coûtent 300M€

## IV. Conclusion

L'e-démocratie apporte des nouveaux moyens d'expression et d'information, mais pose aussi de nouveaux problèmes :

- l'information évolutive et complexe doit être structurée et mise à jour en continu ;
- la recherche d'information mobilise des connaissances sémantiques et linguistiques permettant la satisfaction d'un double besoin : rapidité et précision des résultats ;
- une bonne maîtrise des T.I.C. et une connaissance suffisante des « tenants et aboutissants » des options envisageables sont aujourd'hui indispensables de la part des citoyens. C'est la difficulté majeure de l'e-démocratie.

De plus, une régulation du débat citoyen est nécessaire afin de ne pas conjuguer les effets de la surexpression des minorités motivées et de la sous-information du reste de la société.

L'e-gouvernement, quel que soit son type (C2G, G2C), impose un investissement en amont du processus décisionnel, particulièrement sur le plan de la transparence. En retour, il favorise une meilleure participation des citoyens et peut être un facteur de légitimation des décisions publiques. En revanche, sauf à tomber dans de dangereuses illusions, la démocratie directe n'est praticable que dans le cadre de politiques locales concrètes et dont les tenants et les aboutissants sont perceptibles au plus grand nombre.

L'organisation d'une e-démocratie sur les sujets de proximité apporterait une réelle avancée en matière de participation citoyenne : l'expérience de Gangnam-gu l'a montré. La fracture technologique pourrait être atténuée grâce à la mise en place de kiosques adaptés aux types de procédure (vote, consultation, pétition) et à l'hétérogénéité des utilisateurs.

## V. Bibliographie

### *Forum Internet*

[www.foruminternet.org](http://www.foruminternet.org).

Expressions clés :

Quel avenir pour le vote électronique en France ?

Internet, nouvel outil de la démocratie participative ?

Internet, outil de démocratie et de débat public ?

### *La Documentation Française*

[www.ladocfrancaise.gouv.fr](http://www.ladocfrancaise.gouv.fr)

*Thierry Vedel* : « L'Internet et ses usages citoyens » cahier n°316

*Thierry Vedel* : « L'internet et la démocratie » cahiers n°295

### *Gangnam-gu*

Site officielle : <http://english.gangnam.go.kr/index.php3>

Visite du greffe du Conseil constitutionnel : [http://www.servicedoc.info/article.php3?id\\_article=148](http://www.servicedoc.info/article.php3?id_article=148)

### *Google*

[www.webrankinfo.org](http://www.webrankinfo.org)

### *Dossier de la LEN sur le site du Conseil constitutionnel*

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2004/2004496/index.htm>



## VI. Annexe

**Tableau récapitulatif des relations**

Relation (to)	Administration	Business	Citizen	Gouvernement
Administration	<b>A2A :</b> relation latérale par opposition à relation en silo	<b>A2B :</b> Offres publiques d'achats électroniques	<b>A2C :</b> Service rendu aux citoyens : E- administration	<b>A2G :</b> Aspects fonctionnels de la gouvernance
Business	<b>B2A :</b> [téléprocédures : paiements des impôts, des taxes	<b>B2B :</b> entreprises aux entreprises E-commerce	<b>B2C :</b> E-commerce	<b>B2G</b> pseudo lobbying électronique]
Citizen	<b>C2A</b> . télé procédures : paiements des impôts, des amendes...]	<b>C2B</b> réclamations	<b>C2C</b> Débat, information ; <u>E-démocratie</u>	<b>C2G</b> <u>E-</u> <u>gouvernement</u> , (pétitions, manifestations)
Government	<b>G2A :</b> déconcentration décentralisation.	<b>G2B :</b> Subventions	<b>G2C :</b> <u>E-gouvernement</u> Consultation du citoyen	<b>G2G :</b> <i>interne :</i> déconcentration décentralisation  <i>externe</i> Diplomatie

## **Article 46 de la constitution européenne : Principe de la démocratie participative**

1. Les institutions de l'Union donnent, par les voies appropriées, aux citoyennes et citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union.
2. Les institutions de l'Union entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile.
3. En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission procède à de larges consultations des parties concernées.
4. La Commission peut, sur initiative d'au moins un million de citoyens de l'Union issus d'un nombre significatif d'Etats membres, être invitée à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application de la Constitution. La loi européenne arrête les dispositions relatives aux procédures