

Chapitre 9

La démocratie locale en ligne au Québec

Par Martin-Frédéric Constant

L'irruption d'Internet dans la vie démocratie n'est qu'une des nombreuses facettes que ce nouvel outil d'information et de communication a engendré depuis que son utilisation s'est répandue au grand public. Comme dans d'autres domaines, il s'est créé de nombreuses attentes, mais forcément aussi de nombreuses déceptions, quant aux possibilités d'améliorer et de faciliter le processus démocratique grâce à l'autoroute de l'information. Même si une quantité non négligeable d'études sur les applications d'Internet à la vie politique ont déjà été publiées, on doit néanmoins reconnaître qu'il s'agit là d'un domaine relativement récent dans le champ de la communication politique. On commence à peine à pouvoir en tirer certaines conclusions avec le recul nécessaire pour l'élaboration d'une interprétation nuancée des résultats.

Dans le champ plus spécifique de la démocratie électronique locale, il est difficile de passer sous silence les grandes villes pionnières qu'ont été Amsterdam, Bologne et Santa Monica, toutes animées par une grande ambition et ayant toutes vu leurs ardeurs refroidies par les limites de leur expérience. Ces expériences ont toutes connu leurs hauts et leurs bas, mais ce n'est pas l'objet de ce chapitre que d'en faire le bilan. Plutôt que de restreindre notre attention à quelques cas particuliers de municipalités ayant tenté de créer une "ville digitale", nous allons élargir le cadre d'analyse afin d'obtenir une vue plus globale de l'usage que font d'Internet les municipalités au Québec.

État de la question

Plusieurs auteurs ont tenté, au moyen d'études empiriques, d'évaluer la capacité qu'ont les sites web des municipalités de stimuler la démocratie locale. Parmi eux, Thierry Vedel¹³⁴ a défini trois modèles de citoyenneté locale via l'Internet, qui correspondent plus spécifiquement à trois problèmes du fonctionnement de la démocratie. Tout d'abord, le modèle de la *ville de verre* est centré sur la fourniture d'une multitude d'informations aux habitants de la ville, et vise à régler le problème du manque de transparence. Ensuite, le modèle de la *place publique* consiste à promouvoir par l'Internet la discussion et le débat et s'attaque au problème de la fermeture de l'espace public. Enfin, le problème de la marginalité des citoyens lors des choix publics est abordé par le modèle de la *consultation*, qui consiste à utiliser Internet pour associer les citoyens aux processus de décisions locaux, en faisant remonter l'information des citoyens vers les élus. Après avoir analysé des sites web s'apparentant à ces trois modèles, Vedel en conclut que les applications visant à stimuler la démocratie locale sont encore marginales. Selon lui, " les projets Internet municipaux tendent à démontrer qu'il n'y a pas d'effet structurant de la technique sur la politique ", et que " 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 d'Internet " .¹³⁵

Dans une étude plus modeste des sites web de cinq grandes villes françaises, Fabienne Greffet¹³⁶ constate que la démocratie locale

¹³⁴ Thierry Vedel, " L'Internet et les villes : Trois approches de la citoyenneté ", *Hermès*, 26-27 (2000) : 247-62.

¹³⁵ *Ibid* p. 260

¹³⁶ Fabienne Greffet, " L'offre de démocratie locale sur le web : L'exemple des sites des grandes villes ". Article d'un colloque tenu dans le cadre des 4^{ème}

proposée sur le web est une démocratie passive, consensuelle et à visée pratique. Selon elle, “ les sites concourent surtout à maintenir le citoyen dans une position de consommateur, désireux d’obtenir des informations pratiques et de ne pas s’engager dans le débat politique. ”¹³⁷ Cette recherche a cependant le défaut de reposer sur un échantillon très petit de seulement cinq sites de grandes villes, tout en aspirant à des résultats généralisables à toutes les grandes villes.

Aux États-Unis, l’enquête de Hale, Musso et Weare¹³⁸ cible trois points névralgiques à améliorer dans le processus démocratique local grâce à l’utilisation d’Internet. Premièrement, les citoyens n’ont pas l’éducation civique nécessaire leur permettant d’agir de façon significative dans le processus politique. Deuxièmement, on constate un sentiment généralisé d’apathie des citoyens envers les affaires civiques. Troisièmement, il y a une coupure de communication entre les citoyens et les élus. Les résultats de leur étude de 290 sites web municipaux en Californie indiquent que ces trois lacunes ne sont pas corrigées par ces sites web, la fonction interactive d’Internet étant peu exploitée et l’information distribuée y étant généralement inégale d’un site à l’autre.

Retraversons l’Atlantique pour examiner l’étude du chercheur belge Jo Steyaert¹³⁹, qui insiste sur les trois rôles (électeur, citoyen, client) qu’assument les résidents d’une municipalité, et sur la façon dont les sites web municipaux les aident à remplir ces rôles.

rencontres “ Ville-Management ”, les 16-17 novembre 2000. Nancy : Université Nancy II.

¹³⁷ *Ibid.* p. 13.

¹³⁸ Matthew Hale, Juliet Musso et Christopher Weare, “ Developing digital democracy : Evidence from Californian municipal web pages ” dans Barry N. Hague et Brian D. Loader, dir., *Digital Democracy*, Londres : Routledge, 1999, 96-115.

¹³⁹ Jo Steyaert, “ Local Government Online and the Role of the Resident ”, *Social Science Computer Review* 18(1) : 3-16.

Associant à ces trois rôles des besoins variables pour cinq dimensions spécifiques offertes par les sites web (niveau d'information municipale, niveau d'implication communautaire, niveau d'interactivité du site, niveau de service “ en ligne ”, niveau de démocratie), Steyaert constate, après avoir analysé 87 sites de municipalités de la région des Flandres, qu'on y favorise largement le rôle de client (ou consommateur), au détriment des rôles plus politiques d'électeur et de citoyen actif. Pour évaluer le contenu des sites municipaux au Québec, nous appliquons le protocole de recherche construit par le Belge Jo Steyaert.

Méthodologie

Comme on l'a vu brièvement plus haut, la pierre angulaire de l'étude de Steyaert est la relation qu'entretiennent à travers leur site web les municipalités avec un groupe spécifique : les résidents. L'auteur leur attribue trois rôles: deux rôles politiques (électeur et citoyen), ainsi qu'un rôle dans l'administration municipale (client, ou consommateur). Pour mesurer la performance des sites web municipaux vis-à-vis ces trois rôles, il utilise cinq dimensions, chacune codée sur une base “ oui-non ” pour un certain nombre d'items. Ainsi, un site où l'on coche “ oui ” pour cinq des huit items de la dimension A obtient un score de 5 dans cette dimension. On additionnera ensuite ces scores dans chaque dimension, ce qui nous donnera un score global pour chacune d'elles. Le score minimal est de 0 (ce qui veut dire que le site web ne possède aucun des items de cette dimension), alors que le score maximal varie de 4 à 10 selon la dimension concernée (ce qui signifie que le site web possède tous les items de la dimension). Les items que nous avons choisis pour chaque dimension sont en grande partie les mêmes que ceux utilisés par Steyaert en Belgique, mais nous avons bien sûr effectué quelques ajouts et retraites pour adapter convenablement le modèle au contexte québécois. Par exemple, nous avons éliminé

l'item " présence d'information sur le transport public ", car il s'agit là d'un élément absent des municipalités québécoises à l'extérieur des agglomérations urbaines. La Belgique étant un pays à la superficie considérablement plus petite que celle du Québec, on peut comprendre que le transport public s'y étende dans tout le pays, un luxe que ne peut cependant pas se payer le Québec.

La première dimension est le " niveau d'information municipale " sur le site. Cela fait référence à toute information non politique dont ont besoin les résidants s'ils veulent utiliser les services de la municipalité, de même qu'à certaines informations de base au sujet de la municipalité. Huit items ont été retenus pour cette dimension : présence d'un guide d'information municipale (adresses, numéros de téléphones, etc.), présence d'un guide d'information sur les services municipaux (quel type de service, où et quand les recevoir, etc.), présence d'information biographique sur le maire et ses conseillers, d'un historique de la municipalité, d'information sur la ou les bibliothèques publiques, d'information touristique, d'un agenda culturel et enfin, d'un journal municipal électronique.

La dimension " niveau d'implication communautaire " mesure les possibilités qui sont données aux organisations sociales, culturelles, économiques, et autres organisations à l'intérieur de la municipalité, de participer au site. On essaie aussi de mesurer l'orientation générale de la municipalité, à travers la structure et le contenu du site, envers ces organisations. Cette dimension a été évaluée en codant cinq items : présence d'information à propos des organismes communautaires, d'un service de courrier électronique gratuit pour les résidants, d'information sur le commerce local, d'un forum de discussion non gouvernemental, d'information sur un centre d'accès communautaire à Internet.

La troisième dimension, " niveau d'interactivité offert sur le site ", mesure les différents moyens de communication propres à Internet disponibles sur le site. Ici, quatre items sont recensés : présence d'une adresse de courrier électronique pour la

municipalité, d'un livre d'or, d'une liste d'envoi, d'une adresse de courrier électronique distincte pour le maire ou d'autres employés de la municipalité.

La quatrième dimension est le “ niveau de service en ligne ”. On cherche ici à savoir si le site permet plus que l'obtention passive d'information, s'il permet de commander ou d'obtenir directement par Internet certains services de la municipalité. Les quatre items retenus sont : possibilité d'imprimer des documents officiels, possibilité d'effectuer des paiements, présence de formulaires électroniques, présence d'offres d'emploi.

Finalement, la cinquième dimension, le “ niveau de démocratie ”, permet de vérifier si le site web de la municipalité fournit certains de ces éléments de base qui permettent aux résidents de participer à la démocratie locale. Cette dimension est celle où on a procédé à la codification la plus élaborée. Dix items ont été recherchés : présence de sondages d'opinion, d'un forum de discussion avec les autorités, d'information sur la composition du conseil municipal, de l'agenda (ou calendrier) du conseil municipal, de comptes-rendus des séances du conseil municipal, d'informations sur le budget de la municipalité, d'informations sur les heures d'ouverture des édifices municipaux, de liens vers d'autres corps gouvernementaux, d'informations sur les partis politiques municipaux, d'un forum de discussion sur les politiques municipales.

On utilise ensuite la grille conçue par Steyaert associant ces cinq dimensions aux trois rôles du résident (voir tableau 11). Tout d'abord, l'*électeur*, a un grand besoin d'informations sur les politiques adoptées pendant le dernier mandat pour décider de réélire le maire et ses conseillers. Ainsi, il doit pouvoir utiliser abondamment l'information municipale et les possibilités démocratiques du site (ex : consulter les documents officiels ainsi que les compte-rendus des séances du conseil). Pour exercer sa fonction d'électeur, il n'a pas nécessairement besoin d'information sur la vie communautaire, de services en ligne ou d'interaction sur

le site de la municipalité. Ensuite, le *citoyen*, davantage que l'électeur, peut vouloir s'impliquer dans sa communauté, non seulement en ce qui concerne la vie politique, mais également pour les aspects plus pratiques de la vie municipale. Il a besoin de moyens interactifs de communication afin de partager ses idées et opinions avec le plus grand nombre possible de ses concitoyens. Enfin, dans son rôle de *client*, le résidant n'est pas préoccupé par les aspects démocratiques de la vie municipale et par les processus politiques qui s'en suivent. Par contre, il est un grand consommateur de services municipaux, ce qui fait qu'il a un grand besoin d'informations sur la bibliothèque, la vie culturelle, les services de police et d'incendie, etc. De plus, si la municipalité parvient à organiser efficacement en ligne ces services municipaux, alors on pourra dire que ce dernier convient vraiment à ce rôle du résidant.

Tableau 11
Les trois rôles du résidant

Dimension	Électeur	Citoyen	Client
Information municipale	+	+	+++
Information communautaire	—	++(+)	—
Interactivité	—	++(+)	+
Services en ligne	—	—	+++
Démocratie	++	+++	—

Légende : — = pas important pour ce rôle; (+) = important pour ce rôle; (++) = très important pour ce rôle; (+++) = extrêmement important pour ce rôle

L'échantillon

Le nombre exact de municipalités au Québec, au 1^{er} janvier 2002, est de 1130. Environ 200 de ces municipalités possèdent un site

web autonome, soit 17,7% des municipalités. En guise de comparaison, 28,2% (n=87) des municipalités belges possèdent leur propre site web¹⁴⁰, dans un pays qui compte 2,7 millions d'internautes (26,4% de la population).¹⁴¹ Précisons aussi que, selon les données de l'Institut de la statistique du Québec, le pourcentage de ménages québécois branchés à Internet s'élevait à 42% à la fin de l'année 1999.¹⁴² On sait également, à partir de ces données, que les ménages en zone rurale sont presque deux fois moins susceptibles d'être branchés que les ménages en zone urbaine (13% comparativement à 23%).

Une population de 238 sites web de municipalités québécoises a été recensée en consultant divers répertoires.¹⁴³ Nous avons éliminé les municipalités dont le site est hébergé par une autre forme d'organisation municipale (MRC, Communautés urbaines), ainsi que celles dont le site est géré sur une base volontaire par un individu faisant montre d'une certaine fibre civique. Ces coupures nous laissent avec une population de 192 sites. De cette population, nous avons tiré un échantillon de 63 sites, dont les dix premiers choisis sont ceux des dix villes les plus peuplées du Québec, le reste de l'échantillon étant tiré au hasard. Les données ont été recueillies dans la semaine du 25 novembre au 1^{er} décembre 2001.

¹⁴⁰ *Ibid* p.7.

¹⁴¹ Voir www.nua.net

¹⁴² Institut de la statistique du Québec, décembre 2000 :

www.stat.gouv.qc.ca/salle-presse/communiq/2000/decembre2000/dec2000a.htm

En ce qui concerne le Canada, au 2 septembre 2001, Nielsen Net Ratings estime à 14355748 le nombre d'usagers d'Internet

(reports.netratings.com/ca/web/NRpublicreports.usageweekly)

¹⁴³ Le site de l'Union des municipalités du Québec (www.umq.qc.ca), celui du Ministère des Affaires Municipales et de la Métropole (www.mamm.gouv.qc.ca), ainsi que le site MaMunicipalité.com (www.mamunicipalite.com), auquel s'inscrivent volontairement les municipalités ayant un site web.

Résultats

Ce qui frappe d'emblée, dans les résultats présentés dans le tableau qui suit, c'est que dans aucune dimension les sites ne parviennent à atteindre un score moyen de 50%. Le score le plus élevé a été attribué à la dimension "niveau d'information municipal", alors que 47,6% des sites obtiennent des scores de 4 ou de 5 sur 8. Le score moyen pour cette dimension est de 3,9 sur 8, ce qui semble peu élevé à prime abord, mais qui, on le verra, s'avère relativement fort face aux autres dimensions. En effet, celles-ci obtiennent des scores moyens assez bas, ne dépassant pas 32,5%, ce qui témoigne du peu d'importance qu'accordent les sites à l'implication communautaire, à l'interactivité avec les résidants, aux services en ligne et à la démocratie. Pour cette dernière dimension, on constate que plus de 66% des sites n'offrent que deux items ou moins, sur une possibilité de 10. Plus impressionnant encore est le fait que les deux tiers des sites ne présentent aucun des quatre items de la dimension "niveau de services en ligne".

Tableau 12
Distribution des éléments de contenu selon les cinq dimensions

N items	Information		Implication		Interactivité		Services		démocratie	
	N sites	%	N sites	%	N sites	%	N sites	%	N sites	%
0	2	3,2	11	17,5	5	7,9	42	66,7	7	11,1
1	8	12,7	25	39,7	35	55,6	13	20,6	19	30,2
2	3	4,8	18	28,6	22	34,9	7	11,1	16	25,4
3	8	12,7	7	11,1	1	1,6	0	0	11	17,5
4	15	23,8	2	3,2	0	0	1	1,6	3	4,8
5	15	23,8	0	0	—	—	—	—	7	11,1
6	9	14,3	—	—	—	—	—	—	0	0
7	3	4,8	—	—	—	—	—	—	0	0
8	0	0	—	—	—	—	—	—	0	0
9	—	—	—	—	—	—	—	—	0	0
10	—	—	—	—	—	—	—	—	0	0
TOT	63	100	63	100	63	100	63	100	63	100
Nmoy	3,9 / 8		1,4 / 5		1,3 / 4		0,5 / 4		2,1 / 10	
%	48.8		28.0		32.5		12.5		21.0	

La répartition de l'échantillon selon la population des municipalités permet de faire quelques observations intéressantes. D'abord, les sites des villes de 100 000 habitants et plus obtiennent de bien meilleurs résultats que ceux des villes moins peuplées. Entre autres, leur score moyen pour la dimension "niveau d'information municipale" est de 6,2 items sur 8 (77,5%), mais c'est surtout leur score moyen de 2,2 sur 4 (55%) pour la dimension "niveau de services en ligne" qui démarque ce groupe de villes des autres. En est-il ainsi parce que les populations de ces grandes villes sont en général plus branchées que les populations des zones rurales,

comme on l'a vu plus haut, et qu'ainsi il y aurait une plus forte demande pour les services en lignes, ce qui justifierait ce score plus élevé?

Tableau 13
Distribution des éléments de contenu pour les villes de 100000 habitants et plus

N items	Information		Implication		Interactivité		services		Démocratie	
	N sites	%	N sites	%	N sites	%	N sites	%	N sites	%
0			1	20						
1			1	20	2	40	1	20		
2			2	40	3	60	3	60	2	40
3			1	20					2	40
4							1	20	1	20
5	1	20			—	—	—	—		
6	2	40	—	—	—	—	—	—		
7	2	40	—	—	—	—	—	—		
8			—	—	—	—	—	—		
9	—	—	—	—	—	—	—	—		
10	—	—	—	—	—	—	—	—		
tot	5	100	5	100	5	100	5	100	5	100
N moy	6,2 / 8		1,6 / 5		1,6 / 4		2,2 / 4		2,8 / 10	
n (%)	77,5		32,0		40,0		55,0		28,0	

Tableau 14
Distribution des éléments de contenu pour les petites municipalités :
0-999

N items	Information		Implication		Interactivité		Services		Démocratie	
	N sites	%	N sites	%	N sites	%	N sites	%	N sites	%
0	2	22			1	11	9	100	1	11
1	2	22	4	44	1	11			3	33
2			2	22	1	11			3	33
3	2	22	3	33					2	22
4	2	22								
5	1	11			—	—	—	—		
6			—	—	—	—	—	—		
7			—	—	—	—	—	—		
8			—	—	—	—	—	—		
9	—	—	—	—	—	—	—	—		
10	—	—	—	—	—	—	—	—		
Tot	9	100	9	100	9	100	9	100	9	100
Nmoy	2,3/8		1,9 / 5		1 / 4		0/ 4		1,7/10	
N %	29,2		37,8		25,0		0		17,0	

À l’opposé, on note que dans les municipalités moins peuplées, les scores moyens sont tous plus bas que pour l’ensemble de l’échantillon, sauf pour la dimension “niveau d’implication communautaire”, dont le score moyen pour les sites des municipalités de moins de 1000 âmes est de 37,8%, soit près de 10% de mieux que pour l’ensemble des sites. Peut-on y voir le signe d’un esprit communautaire plus développé dans ces villages où, dit-on, tout le monde se connaît? Il n’en reste pas moins que pour les autres dimensions, les scores y sont très bas, particulièrement pour le “niveau de services en ligne”, où le score moyen est de 0 sur 4! Néanmoins, il semble que les scores moyens augmentent proportionnellement à la population. En effet, comme on vient de le voir, le score moyen y est de 0% pour les municipalités de 0 à 999 habitants. Il y a ensuite une timide augmentation chez les municipalités de 1000 à 9999 habitants, avec

un score moyen de 5,4%, suivie de progrès plus substantiels pour les villes de 10 000 à 29 999 habitants (13,2%), dans celles de 30 000 à 99 999 habitants (17,9%), et enfin une nette différence dans les grandes villes de plus de 100000 habitants (55%).

Pour avoir une idée plus précise du contenu des sites municipaux, nous avons identifié les éléments de contenu privilégiés ou négligés. Les types d'informations les plus fréquentes sont : les informations sur la composition du conseil municipal (77.8% des cas), sur la bibliothèque publique (76.2%) sur le commerce local (69.8%) sur l'histoire de la municipalité (66.7%), sur le tourisme (57.1%), sur les services municipaux (55.6%). Le seul élément permettant l'interactivité est la présence d'une adresse électronique dans 89% des sites. Par ailleurs, aucun site n'offre de forum de discussion, de service gratuit de courrier électronique aux résidents ou d'informations sur les partis politiques municipaux. Un seul site offre la possibilité de payer son compte de taxe en ligne soit celui de la ville de Gatineau et un autre est utilisé pour faire des sondages d'opinion, celui de la municipalité de Yamachiche, qui demandait aux résidents s'ils étaient en faveur de nommer (sic) une rue Duchesne dans cette localité.

Conclusion

Nous avons tenté, dans cet exercice, de donner un aperçu de l'ensemble des sites web municipaux au Québec, et de vérifier s'ils favorisent chez les résidents les trois rôles que ceux-ci sont appelés à jouer en démocratie locale. Si on se rapporte aux différents tableaux, on constate que le seul rôle à être quelque peu favorisé est celui de *client*, ou consommateur de services municipaux. Celui-ci bénéficie en effet d'un niveau d'information municipale relativement élevé (en comparaison avec les autres dimensions), mais il faut toutefois préciser que ce rôle pourrait être encore plus

favorisé si le niveau de services en ligne était un tant soit peu développé sur les sites web de l'échantillon, ce qui n'est pas le cas. Les deux autres rôles, *électeurs* et *citoyens*, ne trouvent pas leur compte dans l'utilisation que font d'Internet les municipalités. Les trois dimensions qui leur sont associées — le niveau de démocratie (pour l'électeur et le citoyen), de même que le niveau d'information communautaire et le niveau d'interactivité offert sur le site (pour le *citoyen* seulement) — ne sont pas représentées en quantité suffisante dans l'échantillon, avec des scores moyens ne dépassant pas 32,5%.

Les données que nous avons recueillies et analysées ne donnent pas une image très favorable de ce qui est offert par les sites web des municipalités québécoises afin d'améliorer le processus démocratique au niveau local. Pourtant, il existe bel et bien quelques sites (ceux de Gatineau, Yamachiche et Noyan) qui laissent entrevoir de belles promesses pour la démocratie électronique locale au Québec. La proportion des ménages branchés à Internet augmentant d'année en année, il est raisonnable de croire que d'autres municipalités emboîteront le pas, et que la démocratie en “ robe de chambre ” pourrait enfin prendre son envol.