



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Chancellerie fédérale ChF

Chancellerie fédérale 9.5.2011

Cyberdémocratie et cyberparticipation

Rapport au Conseil fédéral

Table des matières

1	Mandat.....	3
2	Démocratie et participation.....	6
3	Rôle des médias.....	10
4	Cyberdémocratie et cyberparticipation.....	13
5	Influence d'Internet sur les droits populaires. Perspectives.....	30
6	Recherche et développement.....	33
7	Bases légales.....	35
8	Conclusions.....	36
	Sources.....	38

1 Mandat

Le 5 décembre 2008, le Conseil fédéral chargeait la Chancellerie fédérale d'élaborer avant la fin 2009, dans le cadre des mesures de mise en œuvre de la Stratégie pour une société de l'information en Suisse¹, un projet de programme interdisciplinaire visant à étudier, à analyser et à évaluer, aux trois échelons de notre système fédéraliste, différents modèles susceptibles de s'appliquer dans le cadre du processus démocratique de formation de l'opinion par voie électronique et de la participation politique par ce même biais. Le programme interdisciplinaire pragmatique, qui comprendra des instruments relevant des technologies de l'information et de la communication (TIC), permettra de jeter les bases d'un système dans lequel les citoyens pourront participer en ligne au processus démocratique².

Le Conseil fédéral a par la suite modifié le mandat et chargé la Chancellerie fédérale de lui soumettre avant la fin mars 2011 un rapport sur la cyberdémocratie et la cyberparticipation.

Le Conseil fédéral a en outre chargé la Chancellerie fédérale d'étudier l'impact d'Internet sur les droits populaires et d'esquisser des perspectives d'avenir.

Analyse du mandat

Le mandat repose sur la Stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse et sur les travaux afférents à la mise en œuvre de celle-ci. A la fin des années 1990, le Conseil fédéral voyait dans l'essor des nouvelles TIC «avant tout une possibilité d'accroître la capacité d'action et les moyens de communication des individus, d'engager et d'approfondir les contacts multiculturels au-delà des frontières et de développer dans le sens voulu les spécificités culturelles et la diversité d'une société démocratique et ouverte»³. Il a confirmé cette conception en 2006 en adoptant sa Stratégie pour une société de l'information en Suisse, dont le but est de déployer rapidement les TIC, de manière coordonnée et au profit de tous. Trois mesures sont prioritaires: élaborer, en collaboration avec les cantons, une stratégie nationale en matière de cybersanté et une stratégie nationale en matière de cyberadministration, mais aussi mettre en place un système permettant de traiter de manière uniforme les données et documents électroniques dans l'administration fédérale

Dans le chapitre consacré à la formation démocratique de l'opinion, il est écrit ceci: «Les TIC sont systématiquement utilisées dans le cadre des activités d'information et de communication de l'Etat et les indicateurs rendant compte de leur diffusion et de leur utilisation font l'objet de relevés réguliers. Les TIC revêtent aussi une grande importance dans l'application du principe de transparence. Les vitrines des autorités fédérales, en particulier leurs sites Internet, doivent jouer la carte de la transparence et de la convivialité, de manière à encourager le débat social et la participation de la population. Une fois les tests réalisés, il s'agira d'examiner si tous les droits politiques (par ex. droit de vote, signature de référendums et d'initiatives) pourront progressivement être exercés non seulement dans les formes traditionnelles, mais également en ligne. La presse, la radio et la télévision continuent de jouer un rôle central dans la formation démocratique de l'opinion, en particulier de l'opinion politique»⁴.

Toujours selon la Stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse, la pleine exploitation du potentiel des TIC, notamment en faveur de la formation démocratique de l'opinion, a pour préalables d'une part la disponibilité de spécialistes qualifiés sur le marché du travail, d'autre part un niveau de compétence adéquat des utilisateurs. Ces conditions préalables présupposent elles-mêmes la mise en œuvre d'une politique d'éducation appropriée, incluant également des formes d'apprentissage permanent. Tous les membres du corps social doivent être formés à l'utilisation autonome des moyens mis à leur disposition pour chercher et collecter des informations, se forger une opinion et exprimer leur propre opinion (compétences médiatiques).

¹ FF **2006** 1845, Stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse, janvier 2006

² CI SI 2009

³ FF **1998** III 2052, Stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse du 18 février 1998, Chapitre 1 «Idée directrice»

⁴ FF **2006** 1845, Stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse, janvier 2006, chapitre III. Mesures, section «Formation démocratique de l'opinion»

Le Comité interdépartemental pour la société de l'information (CI SI), au sein duquel sont représentés tous les départements et la Chancellerie fédérale, est parvenu en 2008⁵ à la conclusion qu'il reste nécessaire d'agir en ce qui concerne la mise en œuvre de la stratégie, notamment dans le domaine «formation de l'opinion et de la volonté démocratiques: encouragement à la e-participation». Le comité s'appuie entre autres sur une recommandation du Conseil suisse de la science et de la technologie (CSST) qui a évalué le contenu des travaux de mise en œuvre menés à ce jour. La recommandation portait sur «l'extension de la stratégie en matière de cyberadministration en optimisant et en rationalisant les structures et les pratiques existantes dans le sens d'une nouvelle conception de l'administration et des processus politiques, compte tenu des modifications importantes dues à l'informatisation»⁶.

Le CI SI décrit comme suit le besoin d'agir découlant de la recommandation: «Par contre, les possibilités de participer directement au processus démocratique par voie électronique font encore largement défaut»⁷. Les possibilités et les limites de la cyberparticipation aux différents échelons politiques doivent être examinées de manière interdisciplinaire. Se posent notamment les questions suivantes:

- Quelles règles le processus de cyberparticipation doit-il respecter pour être juste ?
- Comment le comportement des autorités et les processus se modifient-ils, et quelles couches de la population participent à quels processus de formation de l'opinion ?
- La démocratie directe est-elle adéquate pour gérer le budget d'un ménage ou le budget d'exploitation d'une communauté ?

Il convient de développer dans le même temps des outils TIC pour soutenir ces processus démocratiques.

En bref: Il est proposé de mettre sur pied une infrastructure TIC afin de pouvoir réaliser des projets participatifs, d'observer le déroulement de ceux-ci et de tirer profit des enseignements en vue du développement de nouvelles procédures de participation et en vue de l'amélioration des instruments.

La Chancellerie fédérale estime qu'une telle manière de procéder touche à des aspects fondamentaux de la démocratie directe telle qu'elle est comprise et pratiquée en Suisse. Le préfixe «cyber» ne doit pas faire oublier qu'il est en premier lieu question de la participation politique. La Chancellerie fédérale propose par conséquent de répondre à des questions de principe avant de lancer un programme de promotion de la cyberparticipation. Ces questions sont:

- Les possibilités actuelles de participation des citoyens et des autorités sont-elles suffisantes pour élaborer des solutions acceptables et durables aux problèmes politiques, ou faut-il au contraire les développer au moyen des TIC ?
- Le Conseil fédéral doit-il changer ses priorités et faire du vote électronique un projet prioritaire ?
- Les autorités doivent-elles dicter le rythme des travaux ? Le veulent-elles ? Dans l'affirmative, sont-elles en mesure de mettre en œuvre lesdits processus participatifs ?
- Qui doit être associé à ces processus participatifs ?
- Comment les résultats des processus participatifs seront-ils intégrés à des décisions prises démocratiquement ?

Compte tenu de ces questions, la Chancellerie fédérale a soumis au Conseil fédéral une proposition de modification du mandat. Le Conseil fédéral a approuvé ladite proposition.

Structure du rapport

Après le chapitre introductif, le chapitre 2 «Démocratie et participation» donne un aperçu des possibilités de participation formelles et informelles dont disposent les citoyens dans la démocratie suisse. Le chapitre 3 «Rôle des médias» éclaire des questions telles que l'utilisation des médias, la

⁵ CI SI 2008

⁶ CI SI 2008, p. 50

⁷ CI SI 2008, p. 54

perception de la politique et la qualité des médias. Le chapitre 4 «Cyberdémocratie et cyberparticipation» décrit – à la lumière du développement d'Internet et des recommandations du Conseil de l'Europe – comment les TIC sont aujourd'hui déjà utilisées en Suisse et à l'étranger dans le cadre de la participation politique. Le chapitre 5 décrit l'impact d'Internet sur les droits populaires. Le chapitre 6 présente les recherches menées sur la question. Les chapitres 7 et 8 présentent brièvement, l'un, les bases légales pertinentes, l'autre, les conclusions. Le rapport se clôt par la liste des sources et références.

Limites du rapport

Le présent rapport n'aborde pas de manière approfondie l'informatisation des procédures de participation formelles (élections et votations, référendums, initiatives, etc.). Le Conseil fédéral a produit deux rapports exhaustifs sur le vote électronique en 2002⁸ et en 2006⁹. Au cours des dernières années, il a de plus expliqué en détail les prochaines étapes en matière de droits de participation démocratique formels dans le cadre de ses réponses à diverses interventions parlementaires. La Chancellerie publiera un nouveau rapport intermédiaire sur le vote électronique à la fin de l'année 2011.

Le rapport n'aborde pas non plus la Stratégie de cyberadministration¹⁰ du Conseil fédéral. Rappelons simplement ici que la cyberadministration a pour objectif d'organiser les activités de l'administration de sorte qu'elles soient le plus économique et le plus proche possible des citoyens grâce à l'utilisation des TIC. La cyberdémocratie, si elle porte certes aussi sur les activités de l'administration, concerne avant tout les questions liées à la participation des citoyens à la vie politique.

L'utilisation d'Internet et des médias sociaux dans le cadre de la participation politique n'est pas sans risques. Ces derniers ne seront pas étudiés de manière détaillée dans le présent rapport: ils ont déjà été analysés par un groupe de travail dirigé par l'OFCOM dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie pour une société de l'information en Suisse¹¹. Le 11 juin 2010, le Conseil fédéral a pris connaissance du concept «Sécurité et confiance»¹², qui s'appuyait sur les conclusions de ce groupe.

⁸ FF 2002 612

⁹ FF 2006 5205

¹⁰ Stratégie suisse de cyberadministration, <http://www.egov.ch/fr/grundlagen/strategie.php> (consulté en novembre 2010)

¹¹ OFCOM 2009

¹² OFCOM 2010

2 Démocratie et participation

La **démocratie** est une doctrine politique d'après laquelle la souveraineté doit appartenir au peuple. En vertu de la Constitution fédérale (art. 148), le peuple suisse est le souverain du pays, donc l'entité politique suprême. Le peuple suisse comprend tous les hommes et toutes les femmes adultes de nationalité suisse – soit à l'heure actuelle quelque cinq millions de citoyens, ce qui représente environ 65 % de la population résidante. Il est à noter que les personnes de moins de 18 ans et les ressortissants étrangers ne possèdent pas de droits politiques au niveau fédéral. Plusieurs cantons et communes accordent cependant certains droits politiques aux étrangers établis sur leur territoire. En outre, des voix se sont élevées pour demander que le droit de vote et l'éligibilité soient accordés dès l'âge de 16 ans.

La **participation** désigne la participation active des citoyens dans l'expédition des affaires (politiques) communes ou des membres d'une organisation, d'un groupe, d'une association, etc., dans l'expédition des affaires communes¹³. Peuvent tomber sur le terme de «participation» toutes les activités entreprises volontairement par les citoyens dans le but d'influencer des décisions aux différents échelons du système politique¹⁴.

Pour Stefan Jordi (2006, p. 17), le terme «participation» est un lieu commun. La participation aux processus décisionnels existe dans de nombreux domaines et concerne tous les membres de la société. Dans un système démocratique, il existe différents moyens et instruments pour prendre en compte et intégrer des intérêts particuliers dans le processus décisionnel. Outre les instruments prévus par la loi (initiative populaire, procédure de consultation, etc.), il est possible d'utiliser des instruments de participation plus étendus (ateliers citoyens, tables rondes, etc.), qui donnent à des pans plus importants ou plus spécifiques de la population l'opportunité d'influer sur la prise de décision. La participation est ce faisant à comprendre comme un instrument ou une méthode permettant aux parties concernées de prendre part à la prise de décision en fonction de leurs intérêts¹⁵.

Plus généralement, on peut distinguer entre processus participatifs formels et processus participatifs informels. A cela s'ajoutent des processus de participation à la méthodologie poussée, utilisés par des organisations de l'administration, de l'économie, de la formation et de la culture pour atteindre des objectifs précis ou pour résoudre des problèmes complexes.

Procédures de participation formelles

La formation démocratique de la volonté a lieu dans le cadre de **processus participatifs** formels. Les citoyens suisses ont davantage de possibilités de participer au processus politique de prise des décisions que les citoyens de nombreux autres Etats.

Tous les quatre ans, les citoyens élisent les membres du Parlement fédéral. Lors de chaque législature, les électeurs sont appelés aux urnes une quinzaine de fois en moyenne rien qu'au plan fédéral pour se prononcer sur une quarantaine d'objets. A cela s'ajoutent les votations et les élections aux niveaux cantonal et communal. De surcroît, les citoyens peuvent déposer ou signer des initiatives et des demandes de référendum. Tous les habitants de Suisse peuvent signer des pétitions et donner leur avis dans le cadre des procédures de consultation. Depuis 1970, on a enregistré en Suisse quelque 400 décisions populaires portant sur des thèmes spécifiques. Il y en a eu 60 en Italie, 40 dans la Principauté de Liechtenstein, et moins de 25 dans tous les autres Etats souverains.

a. Votations populaires

A partir de 1919, la participation a diminué tendanciellement, connaissant parfois des variations considérables d'un scrutin à l'autre. Elle a atteint son plus haut niveau dans les années 1920 et 1930, avant de subir un recul marqué dans les années 1950 et 1960. Depuis les années 1970, le nombre d'objets mis en votation est en hausse; la participation s'est stabilisée à partir de 1994, année où le vote par correspondance a été complètement libéralisé. Depuis, la tendance à long terme est de nouveau en (légère) hausse. Si la participation moyenne était de 43,8 % en 2008, elle était de

¹³ Schubert/Klein, 2006

¹⁴ Jordi, 2006, p.30

¹⁵ Jordi, 2006, p. 8

46,25 % en 2009. Au cours des quinze dernières années, la participation a augmenté le plus fortement dans le canton de Genève en raison de l'instauration du vote par correspondance.

Les variations plus ou moins fortes sont dues à certains objets qui ont mobilisé de très nombreux électeurs. On peut citer l'initiative populaire pour une Suisse sans armée (1989), pour laquelle on a enregistré une participation de 69 %, et l'arrêté fédéral sur l'Espace économique européen (1992), qui a mobilisé 78 % des électeurs.

En 1994, le vote par correspondance a été complètement libéralisé par le législateur fédéral. Si le pourcentage des personnes votant par correspondance était inférieur à 10 % en 1995, il est aujourd'hui d'environ 90 % au plan national, ce qui souligne l'importance d'édicter des réglementations modernes répondant aux besoins des citoyens.

b. Elections fédérales

La Section des droits politiques de la Chancellerie fédérale indique que, sur le long terme, la participation en Suisse a commencé à baisser à partir de 1919 (passage au système proportionnel pour l'élection du Conseil national), année où elle atteignit 80,4 %, soit le record depuis la création de l'Etat fédéral. En 1959, la participation passait au-dessous de la barre des 70 %, puis connaissait un nouveau recul au cours des années 1970, tombant même à 48 % en 1979, passant ainsi pour la première fois sous la barre des 50 %. Elle a atteint son plus bas niveau en 1995, avec 42,2 %. Depuis lors, elle est à nouveau en légère augmentation, ayant atteint 48,3 % en 2007.

Ce sont avant tout des motifs institutionnels qui expliquent pourquoi la participation est plus faible en Suisse que dans d'autres pays: les élections fédérales ont un impact moins grand que les élections dans les démocraties parlementaires parce qu'elles ne débouchent jamais sur un changement de majorité au pouvoir entre le gouvernement et l'opposition, mais aussi parce que les électeurs sont consultés à intervalles réguliers sur des sujets importants. A l'étranger, la participation recule sensiblement de toutes parts depuis la chute du Rideau de fer. Aucun pays ne connaît ne serait-ce que la moitié des facilités de vote qui existent en Suisse.

c. Initiatives populaires et demandes de référendum au niveau fédéral

Le nombre d'initiatives déposées a fortement augmenté depuis les années 1970. Il y a 37 initiatives populaires qui ont abouti depuis 2001. En 2009, sept initiatives populaires ont été déclarées comme ayant abouti. De 1991 à 2000, il y en a eu 53, alors qu'on en avait enregistré seulement treize dans les années 1960. Le nombre de demandes de référendum a lui aussi augmenté. S'il n'avait été que de sept dans les années 1960, il est passé à 18 dans les années 1970 pour atteindre 36 entre 1991 et 2000, ce qui constitue un record pour l'instant. Entre 2001 et 2010, les demandes de référendum ont donné lieu jusqu'à présent à 28 objets mis en votation populaire¹⁶.

d. Pétitions fédérales

Toutes les personnes – donc pas uniquement les citoyens suisses – ont le droit d'adresser par écrit aux autorités compétentes des pétitions renfermant des demandes, des suggestions ou des griefs à propos de toutes les activités de l'Etat. Ces autorités sont tenues de prendre connaissance de ces pétitions, mais pas d'y répondre. En pratique, toutefois, toute pétition fait l'objet d'un traitement et d'une réponse.

e. Consultations et auditions

Les consultations et les auditions constituent une autre possibilité de participer à la vie politique à un stade précoce de la procédure législative. Les consultations sont réglées depuis 2005 dans une loi fédérale. Elles doivent être menées pour les modifications de lois ou de la Constitution fédérale ainsi que pour les projets de grande envergure. Toutes les personnes, organisations et communautés d'intérêts de Suisse peuvent donner leur avis sur les projets après l'ouverture de la procédure de consultation; seul un nombre restreint de destinataires y est cependant invité expressément (cantons, partis politiques représentés au Parlement, associations faîtières, autres milieux concernés par le projet; voir art. 4 de la loi sur la consultation¹⁷). La forme est libre et la forme électronique est explicitement possible (art. 7, al. 1, de la loi sur la consultation¹⁸). Lors de la procédure de consultation, les participants n'ont pas la possibilité de débattre de l'objet ou de commenter les prises de position. Les procédures de consultation sont ouvertes par le Conseil fédéral ou par une

¹⁶ Chancellerie fédérale, Section des droits politiques

¹⁷ Loi du 18 mars 2005 sur la consultation, RS 172.061

¹⁸ Loi du 18 mars 2005 sur la consultation, RS 172.061

commission parlementaire. Les départements et les offices peuvent aussi, pour les projets de faible importance, procéder à des auditions et en élargir la forme.

f. Parlements, autorités et tribunaux

Dans la catégorie des procédures de participation formelles, on compte aussi les autorités des législatifs et des exécutifs ainsi que les tribunaux, qui fonctionnent selon des règles fixées par le peuple. Leurs compétences et leurs activités sont régies par la législation; ils sont tenus d'informer le peuple et de lui rendre des comptes. En principe, tous les électeurs sont éligibles à une fonction au sein d'un législatif, d'un exécutif ou (souvent de manière restreinte seulement¹⁹) d'un organe judiciaire (art. 143 Cst.²⁰).

Procédures de participation informelles

Une démocratie telle que la Suisse ne pourrait pas fonctionner si ses habitants ne s'engageaient pas, à titre individuel et sous de nombreuses formes, en faveur de la communauté et ne trouvaient pas de voies et moyens propres pour répondre aux problèmes de ladite communauté. Les formes typiques de la participation politique informelle sont par exemple les manifestations, les plébiscites, les associations, les groupes d'intérêts ou d'action ainsi que les clubs. Les acteurs poursuivent alors des objectifs spécifiques et définissent eux-mêmes les conditions régissant la participation ainsi que les procédures de formation de l'opinion et de prise de décision. L'Etat protège ces formes de participation au moyen des droits fondamentaux qui sont inscrits dans la Constitution fédérale, notamment la liberté d'information, la liberté d'opinion et la liberté de réunion. Toutefois, il ne s'immisce pas dans les règles du jeu qui régissent cette forme de participation des citoyens. Il ne met pas non plus à disposition d'infrastructures comme des locaux de réunion, des secrétariats ou d'autres moyens pour la pratique de ces activités, et ne fournit en général pas d'argent²¹. En revanche, il veille à ce que les revendications et les initiatives issues de ces procédures informelles soient prises en considération par l'Etat et traitées selon des procédures formelles clairement définies. Les partis jouent un rôle particulier, celui d'interface entre la société et le monde politique. Ils contribuent à former l'opinion et la volonté populaires (art. 137 Cst.²²).

Les processus participatifs en tant qu'instruments de résolution de problèmes

Les possibilités d'influence formelles et/ou informelles sont inégalement réparties entre les membres de la société, ce qui complique la recherche de solutions dans le domaine politique. Plusieurs collectivités publiques ont instauré de nouvelles formes de participation formelles au cours des dernières années, l'objectif étant d'associer de nouveaux groupes de la population (notamment les jeunes et les étrangers établis dans notre pays) à la formation de l'opinion et à la recherche de solutions. La ville de Saint-Gall a mis en place des mécanismes de participation particuliers pour les personnes n'ayant pas le droit de vote²³. La ville de Zurich a mis sur pied un conseil des étrangers qui fait office de «porte-parole» de la population étrangère résidente et peut soumettre des recommandations à la ville ainsi que des propositions à la présidente²⁴. Le canton d'Appenzell

¹⁹ Voir par exemple le canton de Bâle-Ville. Gesetz betreffend Wahl und Organisation der Gerichte sowie der Arbeitsverhältnisse des Gerichtspersonals und der Staatsanwaltschaft (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG), art. 7, al. 2.

²⁰ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (état au 7 mars 2010), RS 101

²¹ Mentionnons à titre d'exception le Forum politique du Käfigturm, à Berne, géré et financé conjointement par la Chancellerie fédérale et le Parlement. Depuis son ouverture en 1999, le Forum a organisé plus de 26 expositions sur des thèmes politiques et quelque 100 manifestations publiques. La population a de son côté organisé environ 5 000 événements dans la salle de manifestation. Quelque 30 000 personnes visitent chaque année le Käfigturm (<http://www.kaefigturm.ch/>, consulté en août 2010).

²² Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (état au 7 mars 2010), RS 101

²³ Ville de Saint-Gall, Partizipationsreglement vom 19. September 2006, sRS 141.1

²⁴ Site Internet du Département de la présidence de la Ville de Zurich, <http://www.stadt-zuerich.ch/prd/> Startseite > Präsidialdepartement > Stadtentwicklung > Integrationsförderung > Ausländerbeirat (consulté en août 2010)

Rhodes-Extérieures organise des débats populaires qui s'apparentent à des procédures de consultation orales²⁵.

Les autorités ont recours aux processus participatifs. L'Office fédéral de l'énergie constate en effet ceci à propos de la gestion des déchets radioactifs: «De nombreuses années d'expérience ont démontré que pour les grands projets complexes ayant un impact sur l'environnement et se caractérisant, aux yeux de la population, par des appréciations des risques largement inconciliables, les instruments et possibilités de participation prévus par la loi ne sont plus suffisants pour prendre des décisions qui soient acceptées à long terme»²⁶.

Dans son étude, Stefan Jordi mentionne des fonctions participatives intéressant la population, l'administration et les deux²⁷. Il avance que, du point de vue de la population, la participation est une chose positive, car elle favorise l'autodétermination et la réalisation de soi et incite chaque citoyen à se sentir responsable des décisions qu'il a soutenues; cela a des effets positifs sur la socialisation politique. La transparence des activités de l'Etat augmente, ce qui renforce la confiance dans les institutions. Un processus participatif organisé selon des prémisses équitables peut favoriser l'égalité des chances lors des procédures. La publication de toutes les informations nécessaires à la participation donne aux participants et aux autres intéressés un aperçu du travail de l'administration, ce qui renforce leur influence sur le processus décisionnel.

Les autorités pèsent aussi le pour et le contre d'une culture ouverte de la participation. Une participation accrue implique un surcroît de travail pour l'administration. Cette dernière doit de plus toujours être prête à adapter, si nécessaire, ses objectifs et visions en fonction des nouvelles idées issues du processus participatif. Il peut arriver par conséquent que l'administration se montre sceptique, voire hostile à une participation accrue de la population aux processus de planification. En dépit du travail supplémentaire qu'elle entraîne, une participation accrue peut permettre d'atteindre les objectifs de manière plus rationnelle et plus effective, ce qui parle en sa faveur. L'administration en retire en outre des avantages dans les domaines suivants:

- Acquisition d'informations: la participation permet à l'administration de collecter des informations avec relativement peu d'efforts.
- Anticipation: les résistances à la réalisation d'un projet peuvent être identifiées tôt et les besoins mieux pris en compte. Il est possible de planifier de manière plus réaliste.
- Légitimation: les décisions acquièrent davantage de légitimité, c'est-à-dire qu'elles font davantage l'unanimité.
- Acceptation: les personnes concernées par l'impact négatif d'un projet sont davantage disposées à le soutenir si elles peuvent prendre part au processus décisionnel.
- Réduction de la charge de travail et protection juridique anticipée: les fonctions susmentionnées sont susceptibles de réduire le nombre de recours et d'oppositions.

La participation permet d'identifier tôt des conflits potentiels ou des résistances à la réalisation d'un projet. Le risque de conflits peut être réduit, voire éliminé. La participation donne à la population l'opportunité de faire valoir ses intérêts. Il est ainsi possible de concilier les différents intérêts en concurrence. Ces avantages profitent aux deux parties.

La «boîte à outils» de la participation compte de nombreux instruments élaborés avec soin et testés avec succès, qui peuvent être utilisés en fonction du contexte. Mentionnons, à titre d'exemples connus, la table ronde, la médiation ou encore la méthode de négociation d'Harvard. Les processus dits participatifs utilisent des méthodes et des techniques permettant d'atteindre l'objectif idéal des processus démocratiques: chaque personne peut se faire entendre. Ces processus sont compatibles avec le pluralisme, la diversité et le débat, et permettent d'examiner une affaire sous le plus grand nombre possible de perspectives pour trouver la meilleure solution en commun. Ce qui caractérise ces processus, c'est que l'on accorde une attention particulière à leur conception et que l'on veille à ce que toutes les personnes intéressées puissent y participer. C'est la légitimité du processus en soi

²⁵ Site Internet du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures <http://www.ar.ch/> Home > Politische Rechte > Volkdiskussionen (consulté en août 2010)

²⁶ Jordi, 2006

²⁷ Jordi, 2006, p. 28-30. L'auteur étaye son propos au moyen de nombreuses sources que nous renonçons à reproduire ici.

qui fait qu'une personne est prête à accepter sans rechigner une décision finale qui diverge de son propre point de vue²⁸.

3 Rôle des médias

Aux yeux d'Oswald Sigg, ancien porte-parole du Conseil fédéral, la discussion est le terreau de la démocratie. Les médias, à savoir la presse, la radio et la télévision, offrent quant à eux la substance et le forum pour ces discussions publiques. Ils rapportent les événements de la vie sociale et politique, ils mettent en lumière certains problèmes et certains besoins, mais aussi les succès et les échecs des autorités. Les droits fondamentaux garantis dans la Constitution fédérale, en particulier la liberté d'opinion, la liberté d'information, la liberté de réunion et la liberté des médias, rendent possible – tout en la protégeant – la libre formation de l'opinion et de la volonté, sans laquelle la démocratie ne pourrait pas fonctionner.

Utilisation

Les principales sources d'information qui servent à la formation de l'opinion avant les votations sont les articles de presse, la brochure d'explications du Conseil fédéral ainsi que les émissions de télévision et – dans une moindre mesure – les émissions de radio. Or, les informations sur Internet n'ont cessé de prendre de l'importance au cours des dix dernières années, plus d'un cinquième des électeurs les mentionnant aujourd'hui au nombre des sources d'information utilisées durant les campagnes précédant les votations. L'institut de recherche gfs.bern indique que le recours à Internet dans le cadre des campagnes précédant les votations est devenu un facteur dont il faut tenir compte²⁹. L'institut parle de l'année 2009 comme de l'année au cours de laquelle s'est produit le plus important changement des dernières années en termes d'utilisation des médias lors des campagnes de votation. Sans qu'un média ait subi un recul clair, le recours à Internet pour se forger une opinion politique a progressé plus ou moins continuellement depuis les élections du Conseil national en 2003. En 2009, la barre des 19 % d'électeurs s'informant au moyen d'Internet a été atteinte, voire dépassée, à chaque scrutin. Depuis la votation populaire du 29 novembre 2009, le record s'établit à 22 %.

D'après l'étude KommTech réalisée en 2010³⁰, l'utilisation que la population fait des médias pour s'informer au quotidien est la suivante: 77,1 % utilisent la télévision, 72,6 % la radio, 68,4 % les quotidiens payants, 52,7 % les quotidiens gratuits, 45,6 % Internet, 41,2 % le télétexte et 3,5 % d'autres canaux.

Perception de la politique

Les comptes rendus portant sur la politique nationale et internationale ont suscité un intérêt limité d'après l'étude Univox portant sur les médias et la communication durant les années 2006 et 2007. Seuls 21 % des personnes interrogées se sont déclarées intéressées par la politique nationale et internationale; en revanche, 62 % d'entre elles ont manifesté leur intérêt pour la politique locale et régionale³¹. Cet intérêt plus marqué pour les événements locaux et régionaux peut être dû au fait que les gens sont plus concernés par les événements qui les touchent directement et qu'ils ont plus d'influence (réelle ou imaginée) sur lesdits événements, mais aussi au fait que la confiance dans le gouvernement vacille. Durant la législature 2003-2007, en moyenne 34 % des électeurs avaient encore confiance dans leur gouvernement, alors qu'une majorité relative de 47 % se méfiait du Conseil fédéral. Durant la législature précédente, soit entre 1999 et 2003, la proportion était encore inversée: 46 % en moyenne avaient confiance dans le Conseil fédéral, contre 35 % qui s'en méfiaient, soit une minorité claire et nette³². Depuis le début de la législature 2007-2011, cependant, la confiance dans le Conseil fédéral est à nouveau à la hausse, ayant franchi la barre des 50 % en février 2009, pour la première fois depuis neuf ans. Par la suite, elle a de nouveau reculé, pour atteindre 42 % à la fin de l'année 2009.

²⁸ Elliott/Heesterbeek/Lukensmeyer/Slocum, 2006, p. 4

²⁹ gfs.bern, VOX-Trend, mars 2010

³⁰ Etude KommTech 2010, Factsheet KommTech2010, <http://www.igem.ch/kommtech-studie/>

³¹ Etude UNIVOX I H Medien / Kommunikation 2006/2007

³² gfs.bern, VOX-Trend, mars 2010

En comparant les résultats des votations populaires fédérales avec les recommandations de vote du Conseil fédéral et du Parlement, on constate la même tendance, mais bien plus marquée: alors que les pourcentages de votations gagnées par le Conseil fédéral et le Parlement oscillaient entre 75 et 80 % au cours des dernières législatures du 20^e siècle – avec une tendance à la hausse –, ils sont les suivants au début du 21^e siècle³³:

Période considérée	Nombre de votations	Nombre de succès	Nombre d'échecs	Taux de réussite en %
2000-2003	47	41	6	87,2
2004-2007	26	17	9	65,4
2008-2009	18	15	3	83,3

Qualité des médias

Une enquête de l'Institut des sciences de la communication et des médias de l'Université de Berne (volume 10 des *Berner Texte*, 2006)³⁴ a mis en évidence un désintérêt des médias pour la politique. Elle indique que, depuis que les journaux se sont affranchis des partis politiques et que le mouvement de concentration aux mains de grands groupes de presse s'est intensifié, les médias appliquent les lois du marché, à tel point que les journaux et les programmes de radio ou de télévision sont de plus en plus souvent assimilés à des produits, et les citoyens à des consommateurs de ces produits. L'étude indique aussi que c'est la raison pour laquelle les pages à contenu publicitaire ont un rôle plus important que les pages à contenu rédactionnel, comme c'est le cas dans les journaux gratuits à succès, qui s'en sortent sans publier d'articles à caractère politique. Elle souligne par ailleurs que cette évolution n'est pas sans incidences sur les discussions politiques publiques, qui sont de plus en plus ternes et qui perdent en profondeur et en substance, ce qui pourrait expliquer en partie le manque d'intérêt des citoyens pour les comptes rendus politiques.

Présentée le 7 novembre 2007 lors du séminaire Herzberg à Bâle, l'étude de Publicom AG sur les relations publiques à caractère politique dans les médias régionaux³⁵ arrive à la conclusion que plus de la moitié des contributions examinées ne contenaient pas de véritables informations supplémentaires ayant fait l'objet de recherches, et qu'elles reposaient intégralement sur les déclarations officielles. Ce constat a inspiré les deux réflexions suivantes à Oswald Sigg, à l'époque vice-chancelier de la Confédération: d'une part, les autorités ont professionnalisé leurs activités de relations publiques, alors que les rédactions montraient de moins en moins d'intérêt pour la politique et son rôle ainsi que pour l'établissement de la transparence dans les processus politiques; d'autre part, les médias manquent de temps, d'argent et de personnel pour effectuer leurs propres recherches³⁶.

La démocratie suisse souffre de la mauvaise qualité des médias: tel est le constat qui est fait dans les *Annales 2010 Qualité des médias*³⁷, publiées pour la première fois en août 2010. On peut y lire que la crise des médias est à mettre avant tout sur le compte de la culture gratuite présente sur Internet et dans les journaux pour pendulaires, mais aussi sur celui de la pression exercée sur les rédactions pour qu'elles fassent des économies. On peut y lire aussi que les médias se concentrent sur les questions de forme au lieu de fournir des informations équilibrées sur les débats politiques. On peut y lire enfin que les médias d'information négligent leur fonction, qui est de rendre compte de la vie politique aux citoyens, l'initiative de l'automne 2009 contre les minarets constituant un bon exemple à cet égard. Les chercheurs du domaine «Öffentlichkeit und Gesellschaft» de l'Université de Zurich

³³ Source: Chancellerie fédérale

³⁴ Blum/Meier/Gysin, 2006

³⁵ «Politische Öffentlichkeitsarbeit in regionalen Medien oder wie sich die Medienlandschaft verändert und doch (fast) alles beim alten bleibt», exposé de René Grossenbacher (Publicom AG), http://www.quajou.ch/downloads/herzberg/02_Grossenbacher.pdf (consulté en août 2010)

³⁶ Neue Zürcher Zeitung, 14 février 2007

³⁷ Jahrbuch 2010 Qualität der Medien

estiment que la fin de cette évolution négative n'est pas en vue. Selon eux, la couverture journalistique par des médias de moindre qualité sur Internet et dans la presse écrite est un phénomène qui va continuer de prendre de l'ampleur³⁸.

Au cours des dernières années, les parlementaires ont manifesté à plusieurs reprises leur inquiétude, se demandant si les médias étaient encore véritablement en mesure d'assumer leur rôle, si important pour la démocratie³⁹. Le Conseil fédéral entendait présenter au Parlement, dans le courant de l'année 2011, un rapport sur la situation de la presse en Suisse et sur ses perspectives d'avenir⁴⁰.

³⁸ Communiqué de l'ATS du 13 août 2010

³⁹ 09.3630. Interpellation Fehr: Questions relatives à Internet; 09.3629. Postulat Fehr: Garantir la diversité de la presse; 09.3302. Motion Barthassat: Soutenir la presse indépendante par une taxe des journaux gratuits; 09.1168. Question Gross: La presse de qualité est en crise; 04.3523. Interpellation Marti: Distribution des journaux

⁴⁰ Le rapport du Conseil fédéral intitulé «Garantir la diversité de la presse: Rapport en réponse au postulat Fehr 09.3629 et au postulat de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN) 09.3980» a fait l'objet d'une consultation des offices au printemps 2011. Le rapport devrait être soumis au Parlement au cours de l'été 2011.

4 Cyberdémocratie et cyberparticipation

Internet comme moteur de la démocratisation

L'essor d'Internet depuis 1990 a fait naître toute une série d'espoirs: la démocratisation, la nouvelle répartition du pouvoir, passant des institutions aux réseaux, l'intensification de la participation des citoyens et le renforcement des institutions et des processus démocratiques. C'est ce qui ressort très clairement d'une recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, adoptée en 2009 et consacrée à la cyberdémocratie (qu'il appelle démocratie électronique). Parmi les nombreuses raisons qui sont à l'origine de cette recommandation, le Comité des Ministres cite les carences alarmantes que l'on peut observer dans les processus démocratiques des Etats membres⁴¹. Il ajoute que les TIC s'avèrent utiles aux citoyens et bénéfiques à la démocratie et à la société. Il estime aussi que les nouvelles technologies rendent la démocratie particulièrement attrayante aux yeux des jeunes. Toujours selon lui, la démocratie électronique peut contribuer grandement au renforcement de la communauté, y compris au sein des minorités et avec elles, mais aussi concourir à la stabilité sociale⁴².

L'ancien conseiller fédéral Moritz Leuenberger a cité en 2007 Kofi Annan dans un de ses discours. Il a dit en substance que les technologies de l'information ont permis à la société civile d'être la véritable gardienne de la démocratie dans le monde entier, que les oppresseurs ne peuvent plus se retrancher derrière leurs frontières nationales, mais aussi qu'une société civile forte, reliée au monde qui l'entoure grâce aux moyens de communication modernes, ne permettra plus que cela se produise⁴³. On peut voir dans Internet un moyen de combler le fossé qui sépare les gouvernants de leurs administrés. Dans le monde, deux courants principaux émergent dans les discussions sur la cyberdémocratie: l'un souligne le potentiel qu'a Internet d'améliorer et d'étendre les accords démocratiques; l'autre souligne le potentiel qu'il a d'accroître la transparence de l'activité du gouvernement et de l'administration, et donc d'optimiser les prestations fournies par les autorités (cyberadministration)⁴⁴.

Les analyses de l'utilisation de Smartvote mettent en évidence avant tout une certaine capacité de mobilisation des jeunes. Des analyses réalisées à l'étranger semblent également montrer que les nouveaux médias changent la participation politique. De même que pour la politique «hors-ligne», ce sont les personnes aisées et instruites qui participent aux processus politiques en ligne. Mais des indices montrent que les médias sociaux pourraient modifier ce schéma⁴⁵.

La question de savoir si la possibilité de voter par Internet fait grimper le taux de participation a été examinée en rapport avec le projet de vote électronique. Les politologues sont partagés quant à

⁴¹ Recommandation CM/Rec (2009)1

Le 18 février 2009, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté une série de documents de fond sur la démocratie électronique. Les recommandations, directives, listes et plans relatifs à l'introduction d'instruments de démocratie électronique (y compris d'un glossaire) ont été élaborés par le Comité ad hoc sur la démocratie électronique (CAHDE). Le CAHDE, au sein duquel étaient représentés tous les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, a été chargé en 2006 de définir la notion de démocratie électronique, d'étudier l'évolution et les tendances de la participation électronique/démocratie électronique, de présenter des bonnes pratiques, d'analyser les possibilités qu'offre la démocratie électronique ainsi que ses rapports avec les instruments non électroniques, et de formuler des propositions pour les étapes ultérieures. La Chancellerie fédérale a activement représenté la Suisse au sein du CAHDE.

http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/ggis/cahde/default_FR.asp (consulté en août 2010)

⁴² Recommandation CM/Rec (2009)1

⁴³ «Wozu brauchen wir Parteien?», allocution d'ouverture du conseiller fédéral Moritz Leuenberger à l'occasion d'un débat avec le Parti conservateur autrichien ÖVP, mené à Vienne le 25 juin 2007

⁴⁴ Gasser/Thurmann/Stäuber/Gerlach, 2009

⁴⁵ Smith/Lehman/Schlozman/Verba/Brady, 2009

l'influence que le vote électronique peut avoir sur l'utilisation des moyens de communication et sur la participation aux votations et aux élections⁴⁶.

La société a commencé assez rapidement à utiliser Internet également à des fins politiques. Le Web est le théâtre de discussions animées sur la cyberparticipation et sur la cyberdémocratie. On s'en sert aussi pour créer des sites en faveur d'actions politiques ou pour tirer profit de plates-formes existantes comme Facebook, Twitter ou Amazee à des fins de discussion et de mobilisation. Par ailleurs, on crée et on développe sur le Web des services dans les domaines de l'observation politique, du controlling politique, du marketing politique et de la participation. Lors de la campagne présidentielle américaine de 2008, le futur président Barack Obama a posé des jalons en utilisant Internet à des fins politiques et en mobilisant les électeurs. Les méthodes de Wikileaks en matière de publication suscitent une très vive controverse. Ce portail s'est spécialisé dans la publication de documents officiels secrets. Les principes de Wikileaks («We publish material of ethical, political and historical significance while keeping the identity of our sources anonymous, thus providing a universal way for the revealing of suppressed and censored injustices.»⁴⁷) divergent fortement de ceux de nombreux acteurs politiques: «Contrairement à ce que pensent trop de personnes, la transparence absolue ne renforce pas la démocratie; elle l'affaiblit et présente d'incontestables virtualités totalitaires»⁴⁸.

Diffusion et utilisation des TIC dans les ménages

Il est aujourd'hui impensable de concevoir notre société moderne des services sans Internet. Pratiquement toutes les entreprises et 77 % des ménages de Suisse ont accès à Internet⁴⁹. Mais le nombre de raccordements à large bande joue aussi un rôle déterminant dans l'expansion du commerce électronique, de la cyberadministration et des applications multimédias. Le nombre d'abonnés a augmenté de manière fulgurante au cours des dernières années. Depuis 1998, on enregistre des taux de croissance annuels à deux chiffres. Alors qu'il n'y avait que 157 000 raccordements à large bande en décembre 2001 (2,2 abonnés pour 100 habitants, soit 2 %), leur nombre ne cesse d'augmenter depuis: il y en avait 2 780 000 (35,6 %) en décembre 2009.

Le recours à Internet a, dans l'ensemble, fortement augmenté au cours des dernières années, bien que les taux de croissance fléchissent de nouveau. Depuis 2000, le pourcentage de personnes qui utilisent Internet tous les jours ou plusieurs fois par semaine a augmenté non seulement en chiffres absolus, mais aussi en comparaison avec les personnes qui n'ont utilisé Internet qu'au cours des six mois précédents, mais pas tous les jours ni plusieurs fois par semaine: entre les mois d'octobre 2009 et de mars 2010, il y a eu 82,1 % des personnes de 14 ans et plus qui avaient utilisé Internet au moins une fois au cours des six mois précédents. Durant la même période, 74,5 % des personnes interrogées ont utilisé Internet quotidiennement ou plusieurs fois par semaine.

Selon l'Office fédéral de la statistique (OFS), on peut en conclure qu'en Suisse Internet est devenu un média incontournable dans la vie quotidienne. Son utilisation au sein de la population, notamment en termes de fréquence, est en augmentation bien qu'on constate des disparités dans l'utilisation en fonction de facteurs comme le sexe, le niveau de formation, le revenu, l'âge et la région linguistique. Ces disparités sont particulièrement sensibles s'agissant de l'âge: bien que le nombre de personnes âgées qui utilisent régulièrement Internet est en constante augmentation, l'OFS estime qu'on ne verra pas de sitôt de rapprochement entre les taux d'utilisation des personnes âgées de 14 à 19 ans et des personnes âgées de plus de 60 ans.

Au classement mondial des raccordements privés à Internet, la Suisse se situe devant l'Angleterre et devant ses voisins directs (Allemagne, Autriche, France et Italie), mais derrière la Corée du Sud, les Pays-Bas et les pays nordiques (à l'exception de la Finlande). Entre 2004 et 2007, le pourcentage de ménages privés ayant accès à Internet est passé de 40 à 54 % dans l'UE, et de 61 à 74 % en Suisse.

⁴⁶ Rapport sur le vote électronique, FF 2002 612, p. 621

⁴⁷ <http://www.wikileaks.ch/> (consulté en janvier 2011)

⁴⁸ 10.5547. Question Jean-Pierre Graber. Affaire Wikileaks. Implications pour la Suisse et attitude du Conseil fédéral

⁴⁹ Source pour ce chiffre et les chiffres suivants: Statistique Suisse, Indicateurs relatifs à la société de l'information, www.bfs.admin.ch (consulté en janvier 2011)

L'étude KommTech mentionnée plus haut⁵⁰ identifie quatre types d'utilisation des médias:

1. Le type «traditionnel» (44 % de la population): ce groupe de personnes a la moyenne d'âge la plus élevée (il compte beaucoup de retraités). Il utilise beaucoup les médias classiques que sont la radio et la télévision, mais peu Internet et la téléphonie mobile.
2. Le type «multimédia» (36 % de la population): ce groupe de personnes a une moyenne d'âge basse (la deuxième en importance). Comptant davantage d'hommes que de femmes, il se caractérise par une utilisation intensive des médias par le biais de tous les canaux et par un équipement médiatique très important.
3. Le type «versé dans les nouveaux médias» (12 % de la population): ce groupe de personnes a la moyenne d'âge la plus basse. Il compte beaucoup d'hommes en cours de formation, qui utilisent Internet intensivement, renonçant par contre souvent à la télévision.
4. Le type «abstinent» (8 % de la population): ce groupe de personnes a une moyenne d'âge élevée (la deuxième en importance). Il compte une majorité de femmes, témoigne peu d'intérêt pour l'actualité, utilise très peu les médias, et son équipement médiatique est modeste.

Le grand essor d'Internet en Suisse ne doit pas nous faire oublier qu'il existe des fossés numériques à l'échelle mondiale et à l'échelle régionale. Ces fossés existent entre les personnes qui ont les moyens de s'offrir une infrastructure numérique (raccordement au réseau, téléphone multimédia, PC) et les personnes plus pauvres, qui n'en ont pas les moyens; entre les personnes qui savent utiliser une infrastructure numérique du fait de leur formation et celles qui ne le savent pas; et enfin entre les personnes pour lesquelles des contenus et des services sont fournis sur Internet et celles pour lesquelles il y a insuffisamment, voire pas d'offres. Ces fossés ne se sont cependant pas constitués avec l'avènement d'Internet. Les gens n'ont jamais été égaux devant l'accès aux informations, la disponibilité de ces dernières et la manière de se les procurer.

Développement d'Internet

Internet a transformé en profondeur l'économie et la société. Son application la plus populaire est, avec le courrier électronique, le World Wide Web, qui a été développé en 1989 au CERN, à Genève, par Tim Berners-Lee, lequel cherchait un moyen de diffuser des résultats de recherches dans le monde entier. A partir de 1993, il y a eu de plus en plus d'entreprises et d'autorités, notamment l'administration fédérale (1997), qui sont passées à Internet pour diffuser des informations et des savoirs sous forme électronique, et non plus uniquement sous forme imprimée. Cette nouvelle technologie est devenue très rapidement plus qu'un moyen commode de diffuser des informations, car il permet, depuis le milieu des années 1990, d'acheter des livres, d'écouter la radio et de mettre aux enchères des biens. En 1998, le moteur de recherche Google a quitté le giron de l'université pour devenir une entreprise indépendante qui va bouleverser le marché de la publicité en ligne sur la base de la recherche. Les premiers blogs et le premier serveur d'échange de morceaux de musique ont vu le jour en 1999. Wikipedia a suivi en 2001, le premier réseau social en 2003 et le portail YouTube, aujourd'hui compté parmi les réseaux sociaux, en 2005.

Vingt ans après son lancement au CERN, Internet compte aujourd'hui quelques 231,5 millions de sites⁵¹. On estime que plus d'un quart de la population mondiale l'utilise⁵². Les radios, les télévisions et la téléphonie sont désormais bien établies sur Internet. On peut acheter pratiquement tout, 24 heures sur 24, à partir de n'importe quel point du globe, pour peu que l'on dispose d'un raccordement à Internet. Dans nombre de cas, la livraison des biens se fait elle aussi par voie électronique (musique, livres, films, billets, etc.). Cette convergence entre canaux de médias et de communication distincts, conjuguée à la possibilité d'accéder à Internet à partir d'un nombre toujours plus élevé de lieux via les réseaux sans fil (wireless), est l'une des tendances majeures de ces dernières années, laquelle va marquer l'évolution future du Web.

⁵⁰ Etude KommTech 2010

⁵¹ Moteur de recherche Wolfram Alpha (interrogé le 17 septembre 2010: <http://www.wolframalpha.com/input/?i=Number+of+Websites+worldwide>)

⁵² Union internationale des télécommunications: «The world in 2009: ICT facts and figures» http://www.itu.int/ITU-D/ict/material/Telecom09_flyer.pdf (consulté en août 2010)

Vers une société interconnectée

L'évolution d'Internet est particulièrement manifeste quand on considère les mutations survenues dans l'utilisation des médias. Les étudiants du séminaire de recherche consacré aux changements dans les médias et la société, à l'Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung (IPMZ) de l'Université de Zurich, résumant ces mutations comme suit⁵³:

La population suisse a aujourd'hui accès à:

- 75 stations de radio terrestres;
- 165 chaînes de télévision câblées;
- 197 journaux suisses payants;
- 180 000 applications pour l'iPhone;
- 192 millions de sites Internet / domaines enregistrés.

Depuis 2006, les éditions imprimées des cinq plus grands quotidiens suisses ont perdu 10 % de leur lectorat, alors que les éditions en ligne ont doublé le nombre de leurs lecteurs. En 2009, les dépenses publicitaires dans les éditions imprimées ont chuté de 20 %, alors qu'elles ont augmenté de 38 % sur Internet.

Les Suisses passent plus de temps à consulter Internet qu'à lire les journaux. En 2009, pour la première fois, ils ont consacré plus de temps à surfer sur Internet qu'à regarder la télévision.

Les archives de YouTube grossissent à chaque minute de 24 heures de diffusion supplémentaires.

Google Livres contient quatre fois plus d'ouvrages que la plus grande bibliothèque de Suisse.

Les ventes de CD musicaux ont reculé de 12 % en 2009 en Suisse, alors que celles de morceaux téléchargeables ont bondi de 53 %. On estime que, pour un téléchargement payé, il y a 19 téléchargements non payés. Un lecteur MP3 vendu dans le commerce permet de stocker 40 000 chansons. Il y a dix ans, il aurait fallu utiliser 2000 CD. Depuis 1997, deux cabines téléphoniques sur trois ont disparu. Durant la même période, le nombre de clients de la téléphonie mobile a été multiplié par huit. Les habitants de Suisse tapent 400 millions de fois par mois leurs questions dans les champs des moteurs de recherche prévus à cet effet. Google répond à 93 % des questions.

Il a fallu 27 ans pour que la radio atteigne un million d'utilisateurs; dans le cas de la télévision, 15 ans; dans le cas d'Internet, 6 ans; dans le cas de Facebook, 2 ans⁵⁴. Si tous les utilisateurs de Facebook en Suisse fondaient un canton, ce dernier, fort de 2,24 millions d'habitants, serait le plus grand de Suisse.

Les Suisses passent chaque mois 10 millions d'heures sur Facebook, Twitter et d'autres réseaux sociaux, soit l'équivalent mensuel des heures de travail des collaborateurs de Migros.

Ce sont des caractéristiques spécifiques des interactions en ligne qui sont à l'origine de ces mutations. Le secteur de la recherche a mis au jour cinq différences entre les médias en ligne et les autres médias⁵⁵. Ces différences s'observent non seulement pour des pans des médias, mais aussi pour la communication en ligne en général:

Numéricité, ubiquité: Le traitement des contenus se fait par l'utilisation de technologies numériques qui garantissent une reproduction sans perte de qualité et une disponibilité universelle, sans restriction spatio-temporelle.

Actualité, immédiateté: Il n'y a plus de rythme de publication; les contenus sont disponibles immédiatement et ils peuvent être utilisés à tout moment sur Internet.

Multimédialité: Les contenus peuvent être produits et mis à disposition moyennant l'utilisation de tous les types de médias. Il y a, outre le texte et l'image, la vidéo, le son, le graphisme et l'animation, pour ne prendre que ces exemples.

Interactivité: Un lien beaucoup plus fort unit les communicateurs et leurs destinataires. Ces derniers peuvent traiter immédiatement les contenus, sans changer de médias, et les diffuser à leur tour.

⁵³ Film «Medienwandel in der Schweiz». Le film a été réalisé dans le cadre du séminaire de recherche «Medienwandel -- Gesellschaftswandel» du prof. Michael Latzer et d'Andreas Braendle du Département Medienwandel und Innovation de l'Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung (IPMZ) de l'Université de Zurich. <http://mediachange.ch/news/26/> (consulté en août 2010).

⁵⁴ La thèse selon laquelle Internet s'est diffusé plus rapidement que la radio et la télévision en leurs temps respectifs ne semble pas convaincante. Voir à ce propos l'article «Ein Gerücht geht um die Welt. Die Legende von der schnellen Verbreitung des Internets», paru dans la Neue Zürcher Zeitung le 11 janvier 2011.

⁵⁵ Jarren/Künzler/Puppis/Ledergerber, 2006

Hypertextualité: La structure narrative linéaire est remplacée par une interconnexion entre les contenus et les sources. Les utilisateurs de médias en ligne disposent ainsi d'un nombre d'informations beaucoup plus grand sur le sujet qui les intéresse.

On peut ajouter à cette liste de cinq différences la **convergence** et l'**atomisation**. Par convergence, on entend le fait que les flux d'information et les processus de communication, autrefois séparés, se rapprochent dans le réseau numérique. La radio, la télévision et la téléphonie fournissent leurs produits aux consommateurs par le biais du même canal. Il n'est pas rare que ces derniers utilisent un seul et unique appareil pour communiquer par courrier électronique ou par téléphone, pour faire des achats, pour se divertir et, de plus en plus, pour participer à la vie politique. L'atomisation est une conséquence de l'apparition d'innombrables fournisseurs d'informations et de microsites Web, mais elle signifie aussi l'utilisation d'offres de plus en plus fragmentées. Ce phénomène est particulièrement perceptible dans le commerce musical, qui permet d'acheter des titres distincts et non impérativement des albums entiers, sur le marché des informations, où les articles en ligne et les micro-communications provenant des sources les plus diverses complètent et remplacent en partie les journaux par abonnement, ainsi que dans la politique, où les gens tendent désormais à s'engager ponctuellement plutôt que de s'affilier à vie à un parti. Dans leur enquête intitulée «Generation Internet», John Palfrey et Urs Gasser indiquent que nous vivons actuellement la mutation technique la plus rapide de tous les temps, notamment en matière d'information⁵⁶. Ils ajoutent que presque tous les domaines de la vie sont influencés par notre utilisation des technologies de l'information, en premier lieu le domaine économique, mais aussi le domaine politique et même le domaine religieux. Ils notent que ce sont pourtant le mode de vie ainsi que les relations entre les individus d'une part, et entre les individus et leur environnement d'autre part, qui ont connu les mutations les plus importantes à l'ère numérique.

Ce phénomène est manifeste chez les personnes nées à l'ère numérique. Pour ces jeunes gens, les ordinateurs, les téléphones portables et les assistants personnels (PDA) sont les principaux moyens de communication entre personnes. John Palfrey et Urs Gasser indiquent que ces jeunes ne connaissent rien d'autre que le fait d'être connecté en permanence entre eux et avec le réseau. Ils ajoutent que les jeunes s'en remettent complètement à Internet pour toutes les informations dont ils ont besoin dans leur vie quotidienne. La plupart d'entre eux n'achètent jamais un journal, ce qui ne veut pas dire qu'ils ne lisent pas les nouvelles, mais qu'ils utilisent pour ce faire d'autres moyens et d'autres formats.

Les nouvelles possibilités de communiquer et d'interagir – et donc de participer à la vie publique – sont désignées par l'expression «Web 2.0». Le Web 2.0 se distingue du Web des années 1990 par les possibilités qu'il offre aux utilisateurs de créer eux-mêmes des sites Internet sans connaissances techniques préalables et de se mettre en réseau avec d'autres utilisateurs. Ils utilisent pour ce faire des logiciels sociaux qui présentent les fonctions suivantes:

- gestion des informations: rechercher, évaluer et gérer des informations disponibles en ligne;
- gestion des identités: présenter des aspects de sa personnalité sur Internet;
- gestion des relations: afficher des contacts, cultiver les relations avec ces derniers et en nouer de nouvelles.

Les utilisateurs ne font pas que consommer des contenus; ils en produisent aussi. La récolte, le traitement, l'évaluation et la diffusion des informations ne sont plus l'apanage des organisations professionnelles du secteur des médias, car toute personne ayant accès à Internet peut très simplement, à l'aide de logiciels sociaux, proposer, recommander ou évaluer des informations et des services de toutes sortes. Et elle peut, à moindres coûts, se regrouper avec d'autres internautes du monde entier à des fins sociales, politiques, culturelles ou économiques.

Le développement des réseaux sociaux virtuels préoccupe de nombreux observateurs, notamment en ce qui concerne l'usage qui est fait des informations relevant de la sphère privée, mais aussi l'émergence de nouvelles superpuissances de l'information⁵⁷.

⁵⁶ Palfrey/Gasser, 2008, p. 3

⁵⁷ Concept «Sécurité et confiance» pour la sensibilisation de la population et des PME à une utilisation sûre et conforme au droit des technologies de l'information et de la communication (TIC), OFCOM, mars 2010

Recommandation du Conseil de l'Europe

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe recommande à tous les Etats⁵⁸ d'exploiter les possibilités qu'offre la démocratie électronique pour renforcer la démocratie, les institutions et les processus démocratiques. Mais encore faut-il que tous aient les moyens – ou qu'on les leur fournisse – de participer à la société de l'information. Le principal objectif est le soutien de la démocratie, par des moyens électroniques, dans toutes les formes qu'elle prend dans les relations entre Etats. Pour ce faire, il s'agit en particulier:

- d'optimiser la transparence des processus politiques et donc la crédibilité des institutions démocratiques;
- d'accroître tant la participation des individus à tous les échelons politiques que la qualité de la formation de l'opinion;
- d'améliorer les interactions avec les autorités;
- de promouvoir les débats publics, et
- de faciliter les activités de recherche portant sur le processus de formation de l'opinion.

Tous les types de participation sont possibles grâce à la démocratie électronique: la collecte et la fourniture d'informations, la communication, la consultation, la délibération, la négociation et la participation à la prise de décision.

La recommandation comprend douze points au total; s'y ajoute une annexe contenant 80 principes, 102 lignes directrices et des guides indicatifs pour la mise en œuvre de la démocratie électronique. Dans les principes, le Comité des Ministres souligne que la démocratie électronique n'est pas seulement l'affaire de l'Etat, mais aussi celle de tous les citoyens et de toutes les organisations qui composent la société. Il met en exergue les organisations non gouvernementales et les médias. Il déclare aussi que les associations peuvent servir de terrains d'expérimentation de la démocratie électronique et que les médias jouent un rôle crucial notamment parce qu'ils facilitent l'accès aux informations et offrent un forum où les citoyens peuvent intervenir dans le débat public et défendre leurs intérêts dans la sphère publique.

Dans sa recommandation, le Conseil de l'Europe évoque aussi les risques et les dangers inhérents à la démocratie électronique. Tout d'abord, il indique que cette dernière doit respecter les libertés fondamentales, tout particulièrement la liberté d'information et la liberté d'expression. Il relève aussi que la liberté et la diversité des médias sont un préalable essentiel au plein exercice des droits démocratiques, mais aussi que les TIC peuvent être utilisées au détriment des droits fondamentaux. Il poursuit en indiquant que la démocratie électronique repose sur les nouvelles technologies, mais que celles-ci ne vont pas générer d'elles-mêmes un surcroît de démocratie, qui plus est de meilleure qualité. Il relève enfin que les technologies ne sont pas neutres, car elles reposent sur des valeurs et des méthodes qui leur sont propres, lesquelles influencent les résultats des scrutins.

La Chancellerie fédérale a représenté la Suisse au sein du comité chargé d'élaborer les recommandations. Ces dernières ont notamment influencé la formulation de la disposition relative à la nécessité d'agir s'agissant de la mise en œuvre de la Stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse.

Cyberparticipation en Suisse: état des lieux

La formation de l'opinion et de la volonté populaires dans la démocratie comporte trois étapes principales: information et transparence, participation et formation de l'opinion, votations et élections par voie électronique. La description du paysage suisse en matière de cyberdémocratie est structurée selon ces trois axes.

Les développements ci-après incluent de nombreux exemples, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité. De même, il ne saurait être question de porter un jugement de valeur: les exemples servent uniquement à illustrer la diversité et la dynamique des instruments de cyberdémocratie.

⁵⁸ Recommandation CM/Rec (2009)1

Information et transparence

Le libre accès aux informations est le prérequis déterminant à l'exercice des droits politiques par les citoyens. Les autorités et les médias privés assurent une information exhaustive et détaillée en Suisse. La Constitution fédérale et la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) obligent le Conseil fédéral et l'administration fédérale à informer l'opinion publique de manière rapide et continue et à communiquer avec elle. La loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (loi sur la transparence, LTrans)⁵⁹ garantit l'accès du public à des documents officiels. Elle vise à promouvoir la transparence quant à la mission, l'organisation et l'activité de l'administration. La presse, la radio et la télévision, mais également les bloggeurs et d'autres acteurs d'internet se considèrent comme un quatrième pouvoir qui suit de manière critique les activités des autorités et veille à la transparence.

Offres d'information issues de l'économie privée

La presse, la radio et la télévision diffusent aujourd'hui aussi leurs contenus par Internet. Il est de nos jours possible de consommer quasiment toutes les informations des médias à l'écran. La plupart des entreprises de médias mettent pour l'instant encore ces informations à dispositions gratuitement, en partie ou en tout, mais une tendance à demander rémunération pour ces prestations se dessine.

Les entreprises de médias traditionnels sont rejointes par un nombre croissant de groupes et d'individus qui diffusent des informations politiques et sociales exclusivement par Internet. Citons, parmi les précurseurs, le portail d'information bâlois *Online-Reports*⁶⁰, qui existe depuis 1997. La publication du magazine *Facts*, lancé en 1995 sous forme imprimée, a été interrompue en 2007; le magazine n'existe plus que sous forme électronique sous le nom de *Facts 2.0*⁶¹. La plate-forme rassemble des articles d'autres plates-formes des médias; les utilisateurs de *Facts* peuvent les commenter et les évaluer.

www.vimentis.ch se veut être une plate-forme d'information neutre sur les questions politiques. Outre des informations, elle offre la possibilité de dialoguer avec des élus. Selon ses statuts, la plate-forme est portée par une association⁶² et exploitée par une vingtaine d'étudiants. Ses activités sont financées par les cotisations des membres ainsi que par des dons faits par des sponsors et des donateurs. Une centaine de communes collaborent avec [vimentis.ch](http://www.vimentis.ch) pour informer les jeunes citoyens suisses⁶³.

www.politnetz.ch et www.wahlbistro.ch offrent aux internautes la possibilité de débattre d'objets soumis à votation et d'autres questions politiques. www.politnetz.ch propose une prestation particulière dans la rubrique «Radars» en recensant toutes les activités politiques en rapport avec la Suisse dans Facebook. Il est ainsi possible de savoir quels thèmes préoccupent le plus les utilisateurs suisses de Facebook.

www.votez.ch propose des services visant à simplifier le vote et à encourager la participation politique chez les abstentionnistes urbains⁶⁴. Toute personne qui s'abonne reçoit avant chaque votation un courrier électronique contenant un résumé des objets soumis à votation. Pour le débat, www.votez.ch renvoie au site facts.ch.

Sur le site www.politrends.ch, il est possible de consulter les analyses VOX des votations populaires ainsi que des analyses concernant la formation de l'opinion publique et le comportement des électeurs.

La plate-forme d'information et de communication www.politik-digital.ch, qui se veut indépendante des partis, est consacrée à Internet et à la politique. Elle fait partie d'un réseau européen placé sous

⁵⁹ Loi du 17 décembre 2004 sur la transparence, RS 152.3

⁶⁰ <http://www.onlinereports.ch/>

⁶¹ <http://facts.ch/>

⁶² http://www.vimentis.ch/d/bilder/protokolle_jahresberichte/Statuten_Vimentis.pdf

⁶³ <http://www.vimentis.ch/d/ueberuns/ziele.html> (consulté en janvier 2011)

⁶⁴ <http://www.votez.ch/> (consulté en janvier 2011)

l'égide du Verein für eine demokratische und digitale Entwicklung der europäischen Informationsgesellschaft, dont le siège principal se trouve à Berlin.

A l'adresse www.bundeshaus.ch, une entreprise privée propose un Palais fédéral virtuel en tant que portail pour les questions politiques et économiques.

Le site www.eDemokratie.ch rassemble tous les textes publiés sur plus de 70 blogs suisses consacrés à la politique et à la société, et qui contribuent ainsi à la formation de l'opinion en Suisse.

La plate-forme Twitter est également utilisée de plus en plus fréquemment à des fins de diffusion de brèves communications en Suisse. Après les Etats-Unis, Twitter connaît désormais aussi une importante phase de croissance en Europe. Un nombre croissant de gouvernements, d'organisations proches des gouvernements, d'élus et de partis utilisent Twitter comme outil supplémentaire de dialogue direct. Nombre de députés, de partis (surtout au plan cantonal) et de groupements politiques indépendants sont également présents sur Twitter. Mentionnons le profil «schweizreg» (FR Confédération Suisse / IT Confederaz. Svizzera / EN swissgov) qui fait office de canal Twitter officiel des autorités fédérales suisses et sur lequel sont publiées des informations concernant la Confédération. 2332 nouvelles ont été publiées sur ce canal qui compte 593 abonnés. Depuis fin avril 2010, plus rien n'a été publié sur aucun des quatre profils. Le site <http://politr.ch/> fournit une bonne vue d'ensemble des activités des élus et des partis dans Twitter.

Le site www.wikileaks.ch est devenu une source d'informations controversée. Ses exploitants se sont spécialisés dans la publication de documents gouvernementaux confidentiels et secrets. Ils motivent leurs actions par leur volonté d'encourager la liberté d'information et d'expression. Le credo suivant figure sur la page d'accueil du site: «Nous publions des documents d'importance éthique, politique et historique tout en préservant l'anonymat de nos sources, fournissant ainsi un moyen universel pour révéler les suppressions et censures injustes»⁶⁵.

Nouveaux services d'information

S'agissant de la participation politique, il existe aussi des prestations nées à l'initiative de particuliers, qui vont au-delà de l'information, du débat et du marketing politique dans Internet. Elles associent de manière innovante les personnes au processus de formation d'opinion en mettant à leur disposition des outils en vue de la collaboration (cybercollaboration) ou de l'analyse basées sur Internet.

www.smartvote.ch est un outil d'aide au vote en ligne qui permet aux électeurs de trouver, dans le système politique suisse complexe, les candidats ou les partis dont les orientations correspondent le plus aux leurs. Les candidats établissent eux-mêmes leur profil au moyen d'un questionnaire poussé. Au cours de sa première année d'activité (2003), Smartvote a fourni 255 000 recommandations et quelque 1500 candidats ont établi leur profil personnel. Lors des élections fédérales de 2007, le nombre de recommandations étaient de 963 000, tandis que 85 % des 3000 candidats avaient établi leur profil. Smartvote semble être devenu incontournable pour les candidats, car il ne permet pas seulement d'atteindre les internautes, mais est aussi utilisé par les médias traditionnels pour écrire des portraits d'acteurs politiques.

La plate-forme Smartevote, qui est aussi utilisée à l'étranger, est exploitée par l'association Politools – Political Research Network, dont les responsables envisagent, en guise de prochaine étape, la mise en place du **bulletin de vote électronique**. Les utilisateurs doivent pouvoir communiquer directement au bureau de vote par voie électronique le choix qu'ils ont fait dans Smartvote.

La création d'une rubrique intitulée «smartmonitor» est également en discussion: elle doit permettre aux électeurs, à partir de 2011, de vérifier dans quelle mesure les candidats ont, une fois élus, tenu leurs promesses. Le site www.parlarating.ch, qui est un autre projet de l'association, va dans le même sens: il mesure l'attitude politique des conseillers nationaux sur la base des votes nominatifs au Parlement et situe leur position sur une échelle gauche-droite (de -10 à +10). Il sera ainsi possible de comparer les positions des membres du Conseil national sur la base d'un étalon commun (voir aussi le site allemand www.abgeordnetenwatch.de).

Les autorités en tant que fournisseurs d'informations

Les autorités de la Confédération – Parlement, Conseil fédéral, administration fédérale et tribunaux fédéraux – utilisent également Internet pour informer directement la population. La Constitution

⁶⁵ www.wikileaks.ch: «We publish material of ethical, political and historical significance while keeping the identity of our sources anonymous, thus providing a universal way for the revealing of suppressed and censored injustices.» (traduction française par la ChF en mai 2011).

fédérale, les lois, l'organisation et les pratiques des institutions politiques occupent une large place dans l'offre en ligne de la Suisse officielle.

A elle seule, l'administration fédérale exploite plus de 100 sites Internet dans le cadre de www.admin.ch et a mis en ligne plusieurs millions de documents. Chaque département et chaque office fédéral possède son propre site. Depuis 2007, ces sites ont une apparence uniforme, sont structurés de manière similaire et sont largement sans barrières.

L'administration fédérale publie l'intégralité de ses communiqués par l'intermédiaire du News Service Bund (NSB). Plus de 30 000 communiqués ont été publiés depuis la mise en service de ce système en 2006. Quelque 60 000 personnes se sont abonnées au NSB pour recevoir les communiqués de la Confédération. Chaque mois, environ 300 000 courriers électroniques sont envoyés aux abonnés.

Parallèlement au NSB, l'administration fédérale utilise aussi de plus en plus souvent Twitter pour diffuser de brèves nouvelles. Il arrive également que des particuliers fassent circuler les communiqués de la Confédération au moyen de Twitter.

S'agissant de la politique fédérale, les débats des Chambres peuvent être suivis en direct sur Internet (<http://www.parlament.ch/f/sessionen/webtvlive/pages/default.aspx>), de même que les conférences de presse du Conseil fédéral (www.tv.admin.ch).

Avant les votations et les élections, la Confédération se sert aussi d'Internet pour informer le peuple. La brochure d'explications du Conseil fédéral est ainsi mise en ligne au format PDF (art. 11, al. 3, 3^e phrase, LDP⁶⁶). Différents services proposent par ailleurs des dossiers d'information sur les votations et les élections sur Internet.

Les études réalisées sur mandat de l'administration fédérale sont publiées en ligne depuis 2010⁶⁷.

Sur mandat du Conseil fédéral, l'Etat-major de prospective de l'administration fédérale élabore tous les quatre ans un document de fond qui doit servir de base au programme de la législature et fournir une vue d'ensemble des principaux défis auxquels la Confédération devra répondre. Les rapports sont mis en ligne⁶⁸.

L'Office fédéral de la statistique publie une multitude d'informations concernant la société, l'économie, les questions culturelles et la politique en Suisse sur son site Internet (www.statistik-schweiz.ch).

Sur www.ch.ch, il est possible de consulter l'intégralité des lois fédérales et cantonales, de même que les arrêtés des tribunaux afférents à un thème particulier (collaboration entre la Chancellerie fédérale et l'Université de Fribourg).

Les Archives fédérales suisses (AFS) planifient actuellement la création d'un registre central des documents officiels. Ce registre sera mis en ligne pour permettre aux citoyens d'avoir une vue d'ensemble des documents de l'administration fédérale et, partant, des tâches de chaque service. Les AFS concrétisent ainsi le mandat du Conseil fédéral, qui demandait l'élaboration de propositions de solution pour l'enregistrement central des documents officiels⁶⁹.

A l'instar des autorités fédérales, le Parlement recourt aux TIC à des fins d'information, de communication et de soutien aux parlementaires. L'intégralité des informations relatives aux affaires traitées par le Conseil national et par le Conseil des Etats est publiquement accessible dans la base de données Curia Vista. Grâce à un système de transcription numérique, les procès-verbaux des débats sont mis en ligne en l'espace d'une heure. Depuis le début de la législature (décembre 2007), l'intégralité des documents nécessaires aux affaires des Chambres sont consultables sur Internet – pour autant qu'ils existent sous forme électronique. S'agissant des commissions, les parlementaires peuvent accéder au moyen d'un extranet sécurisé aux procès-verbaux des commissions, aux propositions, aux projets de lois, etc. L'extranet contient aussi les documents des délégations permanentes auprès d'assemblées parlementaires internationales et les documents des instances de surveillance. Le système est programmé pour assurer un accès sélectif aux différents documents. Les

⁶⁶ Loi fédérale sur les droits politiques, RS 161.1

⁶⁷ www.admin.ch Page d'accueil > Documentation > Etudes réalisées sur mandat de la Confédération

⁶⁸ Site Internet de la Chancellerie fédérale, www.bk.admin.ch > Documentation > Publications > Planification politique > Défis

⁶⁹ Arrêté du Conseil fédéral du 23 janvier 2008

informations et les prestations afférentes aux indemnités, aux infrastructures, à la logistique, à la documentation et aux bibliothèques sont en revanche accessibles à tous les parlementaires⁷⁰.

A l'instar des autorités fédérales, les autorités exécutives, législatives et judiciaires des cantons et des communes utilisent aussi Internet pour communiquer directement avec la population. La collaboration entre la Confédération et les cantons dans le cadre de www.ch.ch est unique en son genre. Le Portail suisse www.ch.ch indique à la population de manière simple où trouver quelles autorités fédérales, cantonales et communales ainsi que les services qu'elles fournissent. Le portail soutient la participation démocratique en publiant avant chaque votation fédérale un dossier comprenant les explications du Conseil fédéral et une présentation compacte des objets soumis au vote (bref explicatif, question à laquelle les électeurs doivent répondre, recommandation à leur intention). Il est également possible de télécharger un fichier audio de la prise de position radiophonique et télévisée du Conseil fédéral. A cela s'ajoutent des liens vers les informations de l'administration fédérale et du Parlement. Les cantons et les communes placent sur leurs propres sites Internet des liens menant à www.ch.ch/votations.

Les autorités ont aussi commencé à faire usage des possibilités offertes par le Web 2.0 dans le domaine de l'information et de la communication (blogs, forums et wikis). A titre d'exemples connus, mentionnons le blog de l'ancien chef du DETEC, Moritz Leuenberger⁷¹, ou celui du Surveillant des prix, qui invite les consommateurs à débattre des prix en Suisse (<http://blog.preisueberwacher.ch/>). L'Office vétérinaire fédéral utilise aussi un blog (<http://bvet.kaywa.ch/fr/>) pour la communication officielle.

Le Parlement et les autorités fédérales utilisent Facebook et Twitter à des fins d'information et de communication. La Direction des Services du Parlement a approuvé des directives en ce sens. Le DETEC utilise Twitter en quatre langues depuis le mois d'avril 2009 pour informer le public des discours, des textes, des messages et des interviews de la conseillère fédérale Doris Leuthard ainsi que pour annoncer les communiqués de presse du DETEC; l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) utilise aussi ce canal. La conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey⁷² est officiellement présente dans Facebook.

Afin de rendre la communication électronique plus transparente et pour que le savoir produit dans les réponses à des courriers électroniques ne soit pas perdu, la Chancellerie fédérale a lancé en 2010 le portail www.reponses.admin.ch. L'administration fédérale s'en sert pour publier des questions envoyées par des particuliers et les réponses qu'elle y a apportées. Les utilisateurs peuvent évaluer la qualité des réponses en leur attribuant des étoiles (de une à cinq). L'administration fédérale évite ainsi non seulement de répondre à plusieurs reprises à des questions similaires, mais l'analyse des questions permet de plus de déterminer quels sujets préoccupent les citoyens et fournit des informations utiles pour le pilotage de l'offre sur les sites Internet de l'administration fédérale.

La liberté d'information et la transparence valent aussi pour les données collectées par des organismes d'Etat dans le cadre de leurs activités. Le groupe parlementaire pour une informatique durable⁷³, créé en 2009, s'engage entre autres en faveur de la mise à disposition gratuite, au titre de biens publics, des résultats de la recherche et de la formation financées par la société. Cela signifie en particulier que les données statistiques, géographiques, économiques et environnementales doivent être mises à disposition sous forme de données «ouvertes» pour l'utilisation dans de nouvelles applications librement accessibles, et doivent pouvoir être interprétées par un ordinateur. En Suisse, l'Office fédéral de topographie a déjà mis en ligne des géodonnées en vue de leur usage public.

⁷⁰ Voir colloque de l'Association des Sénats d'Europe (17 avril 2008, à Vienne). Allocution de Christoffel Brändli, président du Conseil des Etats, www.parlament.ch/d/dokumentation/reden/reden-archiv/reden-2008/rede-srp-braendli-2008-04-17/Seiten/default.aspx (consulté en août 2010)

⁷¹ www.moritzleuenberger.net (consulté en décembre 2010)

⁷² <http://www.facebook.com/michelinecalmyrey>

⁷³ Site Internet du Parlement, document «Intergroupes parlementaires (art. 63 LParl)» <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/bundesversammlung/adressen-websites-fotos/Documents/parlamentarische-gruppen.pdf> (consulté en août 2010) ainsi que site Internet du groupe: www.digitale-nachhaltigkeit.ch/

L'Office fédéral de la statistique (OFS) produit et publie des statistiques sur l'état et l'évolution de la population, de l'économie, de la société, de l'espace et de l'environnement. Outre les résultats de ses analyses, il met aussi en ligne les données brutes. Depuis le mois d'août 2010, l'Office fédéral de topographie, conjointement avec d'autres offices fédéraux, met toutes les géodonnées de l'administration fédérale à la disposition du public sur Internet à l'adresse www.geo.admin.ch. La loi fédérale sur la géoinformation (loi sur la géoinformation, LGéo)⁷⁴ sert de base légale.

A l'étranger, les Etats-Unis (<http://www.data.gov/>) et le Royaume-Uni (<http://data.gov.uk/>) sont les principaux pays à avoir mis leurs données à la disposition du public.

Flot d'informations électroniques

Le Conseil fédéral a abordé la question du flot d'informations électroniques en 2002: «L'offre non structurée d'informations sur Internet est susceptible, dans le cas des votations dont le thème est politiquement complexe, d'irriter voire de dérouter totalement une grande partie des électeurs. La commercialisation de la communication électronique, le manque de transparence et, disons-le, le manque de responsabilité des émetteurs et des sources d'information pourraient avoir des retombées négatives sur la discussion politique. La masse d'informations présentes sur Internet met à rude épreuve le citoyen qui souhaite y voir clair. Le fait d'avoir accès à une importante quantité d'informations n'est pas en soi synonyme de transparence. Le citoyen doit d'abord faire un tri, puis prendre connaissance des informations qu'il cherche, enfin les assimiler. Les responsables du vote électronique devront donc impérativement étiqueter comme telles les informations officielles accessibles par Internet, en faisant en sorte qu'elles se distinguent très nettement des informations non officielles. La présence simultanée, sur un même support, d'informations officielles et d'informations non officielles est un nouveau défi pour le processus de libre formation de l'opinion du citoyen»⁷⁵.

Dans la mesure où elle est probablement le principal fournisseur d'informations en ligne de Suisse, l'administration fédérale contribue de manière déterminante au flot d'informations sur Internet. En 2009, la Chancellerie fédérale a commandé une étude sur l'utilité économique de la communication par Internet⁷⁶. Si Internet a permis aux fournisseurs d'informations de réduire de manière significative leurs frais de publication et de diffusion, les frais de recherche, d'évaluation et de gestion des informations ont par contre augmenté du fait de l'accroissement élevé de la quantité d'informations. Or, l'utilité de l'offre en ligne ne réside pas dans la quantité d'informations mise à disposition, mais dans la contribution fournie par Internet pour répondre aux questions des citoyens, en particulier en cas d'événements majeurs ou de crises. Cette utilité n'est cependant réellement perceptible qu'à condition que la communication par Internet soit intégrée à la stratégie globale de communication de la Confédération, ce qui n'est pour l'instant pas le cas. Les responsables ont abordé la question dans la Stratégie Internet de la Confédération 2010, dont la mise en œuvre a été interrompue en août 2010 par la Conférence des secrétaires généraux des départements en raison du manque de ressources.

Participation et formation de l'opinion

Consultations et auditions

On ne commence qu'à discerner les effets et les possibilités d'aménagement de l'utilisation des applications Web 2.0 par les autorités pour la participation et la formation de l'opinion. Les consultations et les auditions sont des moyens de mesurer et d'améliorer l'acceptation de projets politiques. Lors de la procédure de consultation, les projets sont publiés par la Chancellerie fédérale sous forme électronique (art. 14 de l'ordonnance sur la procédure de consultation⁷⁷). La prise de position peut être remise sous forme électronique (art. 7 de la loi sur la procédure de consultation⁷⁸); il n'est cependant pas encore possible d'exécuter l'intégralité de la procédure ni l'évaluation des prises de position sous forme électronique.

⁷⁴ Loi du 5 octobre 2007 sur la géoinformation, RS **510.62**

⁷⁵ Rapport sur le vote électronique, FF **2002** 612, p. 626

⁷⁶ Boxer/Sassenburg, 2010

⁷⁷ Ordonnance du 17 août 2005 sur la procédure de consultation, RS **172.061.1**

⁷⁸ Loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation, RS **172.061**

Le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) a procédé au printemps 2009 à un essai de cyberparticipation directe des citoyens au niveau fédéral. Il a mis le rapport sur la politique de sécurité 2009 en ligne (POLSEC WEB) pendant trois mois pour susciter le débat. Le rapport de clôture résume les résultats comme suit: «De manière réjouissante, POLSEC WEB a aussi été utilisé pour une discussion active sur des sujets ou des avis spécifiques. La très grande majorité des commentaires des utilisateurs a été remarquablement pertinente. De nombreux commentaires étaient en outre d'une longueur inattendue. Les conditions d'utilisation de POLSEC WEB, qui prévoyaient notamment un enregistrement des utilisateurs et un examen des commentaires par les animateurs du CSS [Center for Security Studies], se sont révélées judicieuses. Le choix réfléchi de différents éléments interactifs (forum, fonction commentaire) dans l'éventail toujours plus large des médias de la société a contribué de manière essentielle à la qualité des débats. En tout, les animateurs du CSS ont pu retenir quelque 150 contributions suffisamment pertinentes et ne présentant pas de caractère injurieux et les publier sur POLSEC WEB. Au bilan qui peut être fait de l'utilisation de POLSEC WEB, on retiendra que les auditions ont suscité un grand intérêt de la part du public. Comme par le passé, le nombre de personnes et d'organisations intéressées par les questions de politique de sécurité en Suisse est toujours considérable. L'utilisation des nouveaux médias permet à des milieux concernés par la politique de sécurité de participer activement au débat public sur ce sujet. Selon le CSS, l'ouverture d'une plate-forme web promouvant un processus de formation active de l'opinion sur ces questions a atteint son but»⁷⁹.

Le DFAE a développé depuis 2005 une plate-forme interdépartementale de collaboration et d'information, CH@WORLD, qui permet une gestion efficace des échanges d'informations et des consultations journalières, en particulier dans le secteur multilatéral. Tous les collaborateurs de l'administration fédérale actifs dans le domaine de la politique extérieure profitent ainsi d'une place de travail commune leur permettant de publier les informations les plus importantes, de consulter, de commenter, d'envoyer des instructions et de gérer les délais des consultations. Ils peuvent s'abonner pour les dossiers qui les intéressent et reçoivent automatiquement un courriel d'alerte dès qu'un commentaire ou un document concernant ces dossiers a été publié. Les responsables des dossiers peuvent également inscrire les personnes à consulter comme partenaires si celles-ci ne l'ont pas déjà fait.

Un souci particulier a été apporté au développement de fonctionnalités simples et intuitives qui permettent à une grande majorité d'utilisateurs de publier des commentaires sans formation spécifique. La structure de classement est bien connue des utilisateurs et permet le visionnement d'informations depuis plusieurs dossiers si nécessaire. L'accès aux dossiers sensibles peut être restreint très facilement à un groupe spécifique.

Une fonctionnalité permet de laisser des groupes d'utilisateurs externes à l'administration fédérale accéder aux dossiers. La Délégation parlementaire suisse auprès du Conseil de l'Europe a été la première à en profiter durant la dernière présidence suisse (2009).

De plus, une fonction de recherche moderne inspirée du moteur de recherche Google a été développée, qui fait de la recherche un jeu d'enfant. Des fonctionnalités supplémentaires permettent aux utilisateurs d'avoir une vue d'ensemble des derniers dossiers dans lesquels ils ont travaillé ou qu'ils ont ouverts.

La plate-forme CH@WORLD est très appréciée et utilisée par 3000 collaborateurs de l'administration fédérale, qui peuvent y accéder – avec un mot de passe quand ils ne travaillent pas au DFAE – au moyen de leur navigateur, sans devoir installer de programme supplémentaire. Le Bureau de l'intégration étudie actuellement l'opportunité de l'utilisation de la technologie CH@WORLD pour la gestion et la mise en consultation des documents que la Suisse reçoit dans le cadre de la Convention de Schengen.

D'autres départements peuvent utiliser la plate-forme pour adresser leurs requêtes au DFAE.

L'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) propose depuis l'automne 2010 une nouvelle prestation: une plate-forme Internet qui permet la coopération en ligne entre les collaborateurs de l'administration fédérale et les membres d'organismes externes (groupes de travail, équipes de projet, etc.). Cette plate-forme fournit divers services visant à optimiser la coopération dans le cadre d'équipes et de projets, et permet d'échanger des informations, des documents, des tâches, etc.

⁷⁹ Möckli/Wenger, 2009, p. 4

Depuis 2005, le canton de Vaud mène une partie de ses procédures de consultation et de ses auditions en ligne. Le Conseil d'Etat a notamment mis en consultation sur Internet deux propositions de redécoupage d'arrondissements électoraux et, en 2008, la nouvelle législation pénale cantonale. Un tiers des prises de position relatives au premier objet a été envoyé par voie électronique, la moitié pour le second objet. Ces deux essais se sont avérés concluants quant la qualité des prises de position, de l'écho rencontré et du rapport coût-utilité.

A Lausanne, les citoyens ont eu la possibilité de participer en ligne au débat entourant la construction d'un nouveau stade et la modification du tracé de la circulation pour la desserte d'un nouveau grand bâtiment. Ce projet, nommé Métamorphose, fait partie intégrante de la stratégie de développement de la ville pour les années 2007 à 2015⁸⁰.

Dans de nombreux cas, la participation de la population est limitée à la possibilité de commenter, dans le cadre d'une procédure prédéfinie, des propositions de solution ou de commenter des variantes et d'exprimer des préférences. Mais la participation active, en ligne ou non, est plus que cela. Elle commence dès la formulation des questions et des problèmes et inclut l'élaboration des procédures et les possibilités de participation, afin d'assurer l'acceptation des résultats.

Il n'existe pas encore en Suisse de formes de cyberparticipation satisfaisant à cette vision. Les moyens techniques existent cependant. Ainsi, www.amazee.com est une plate-forme suisse qui permet à des groupes de tout genre de coopérer et de promouvoir des idées. Elle est entre-temps aussi utilisée par des représentants des autorités, par exemple pour la présentation et la discussion de la SuisseID, la première preuve d'identité électronique standardisée de Suisse⁸¹, ou pour le débat public relatif au concept «L'administration interconnectée», élaboré dans le cadre de la Stratégie suisse de cyberadministration⁸².

L'utilisation de telles plates-formes par les collaborateurs des autorités ne fait pas l'unanimité. Depuis le 15 septembre 2009, l'administration fédérale interdit ainsi à ses employés – à l'exception de ceux du DFAE – d'utiliser Facebook. Des exceptions sont toutefois accordées aux collaborateurs qui ont besoin d'utiliser le réseau social pour des raisons professionnelles, comme les responsables en communication et les responsables Web. Le blocage a été motivé par la saturation du réseau informatique de l'administration fédérale qu'entraînait la quantité de données liée à l'utilisation de Facebook⁸³. La Conférence des secrétaires généraux (CSG) de la Confédération prévoit de reprendre en juin 2011 les discussions sur la question de l'utilisation des médias sociaux par les collaborateurs de l'administration fédérale.

Plusieurs cantons et communes avaient déjà tranché dans le même sens auparavant. Le 14 septembre 2010, le Grand Conseil du canton de Berne a chargé le Conseil-exécutif – contre la volonté de ce dernier – de bloquer l'accès des employés cantonaux à Facebook et à d'autres sites entrant dans la catégorie des réseaux sociaux et des sites personnels avant la fin de la législature⁸⁴.

La Stratégie concernant le personnel de l'administration fédérale pour les années 2011 à 2015⁸⁵ charge notamment l'Office fédéral du personnel (OFPER) de renforcer la communication interne de l'administration fédérale avec les collaborateurs au moyen des nouveaux médias, des réseaux sociaux et d'autres outils d'information supradépartementaux. L'OFPER doit en outre définir, dans un concept de marketing du personnel, des mesures propres à favoriser le recrutement de nouveaux collaborateurs; ces mesures comprendront des instruments en ligne interactifs pour la communication externe.

⁸⁰ Métamorphose: Un projet phare pour le développement de Lausanne <http://www.lausanne.ch/UploadedAsp/30672/21/F/ContentExterne.asp?DomID=64114&Version=21> (consulté en août 2010)

⁸¹ Site Internet <http://www.suisseid.ch/>

⁸² Lenk/Schuppan/Schaffroth, 2010

⁸³ Communiqué de la Chancellerie fédérale du 10 septembre 2009

⁸⁴ Grand Conseil du canton de Berne, motion 310-2009 «Halte au réseautage abusif» <http://www.gr.be.ch/gr/fr/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-df1c147f8cc54b2699972ff0449773a4.html> (consulté en septembre 2010)

⁸⁵ Office fédéral du personnel, Stratégie concernant le personnel de l'administration fédérale pour les années 2011 à 2015 <http://www.epa.admin.ch/themen/personalpolitik/00262/index.html?lang=fr> (consulté en janvier 2011)

Décision

Votations et élections par voie électronique

Dans le cadre de la formation démocratique de la volonté populaire, l'étape de la décision succède à celles de l'information et de la consultation. La Chancellerie fédérale et les cantons travaillent à l'extension des possibilités de vote électronique depuis que le premier scrutin de ce type a eu lieu à Anières (GE) le 19 janvier 2003. Après une première étape au cours de laquelle les cantons de Genève, de Neuchâtel et de Zurich ont procédé à des essais pilotes menés en étroite collaboration avec la Confédération, le Conseil fédéral s'est prononcé le 31 mai 2006 en faveur d'une introduction par étapes du vote électronique.

En 2009, le référendum contre l'introduction du passeport biométrique avait provoqué un grand remue-ménage, car il n'avait pas été annoncé tôt par un parti établi puis organisé de manière conventionnelle; au lieu de cela, les opposants au passeport biométrique ont utilisé Facebook pour mobiliser les électeurs. Les signatures récoltées ont été déposées à la Chancellerie fédérale sur papier. L'année précédente, la conseillère nationale Jacqueline Fehr avait chargé, par voie de motion⁸⁶, le Conseil fédéral «de créer les bases légales permettant de récolter des signatures pour des initiatives populaires et des référendums par voie électronique, dans le cadre de projets pilotes. Ce projet sera mené en parallèle avec le projet de vote électronique et celui de cyberadministration».

Dans sa réponse à ladite motion, le Conseil fédéral a proposé de subdiviser la numérisation des droits populaires en plusieurs étapes (étape 1: la votation électronique; étape 2: l'élection électronique; étape 3: la récolte électronique de signatures; étape 4: les listes électroniques de candidats). Le Parlement n'avait pas encore traité cette motion au moment de la rédaction du présent rapport.

Internet et les outils qu'il met à disposition sont aussi utilisés dans le cadre de lancements d'initiatives pour mobiliser les sympathisants et leur permettre de travailler en réseau, ainsi que l'a fait le groupe «Bye Bye Billag».

Le projet www.baloti.ch⁸⁷, mené conjointement par le Centre pour la démocratie d'Aarau et par l'Université de Neuchâtel, aborde la question des droits politiques des étrangers établis en Suisse. La plate-forme donne à ces derniers la possibilité de se prononcer virtuellement sur des projets réellement soumis au peuple. Les initiateurs du projet espèrent donner ainsi aux étrangers la possibilité de s'entraîner à voter et de mieux s'intégrer. Le projet est soutenu par la Confédération.

Divers

La pétition tient une place particulière parmi les droits populaires et dans le cadre du développement actuel de la cyberdémocratie. A la différence des autres droits populaires, la pétition ne doit satisfaire à aucune exigence formelle. Une pétition ne doit même pas être signée à la main et peut donc être lancée sans autres sous forme électronique. Il existe actuellement de nombreuses pétitions en ligne en Suisse et cet instrument est aussi utilisé pour le marketing politique en ligne. On sait aujourd'hui qu'une page Facebook ou qu'un site Internet ne suffisent plus à eux seuls pour lancer une initiative ou un référendum et pour en assurer l'aboutissement. Pour attirer l'attention du grand public, il faut rebondir sur un sujet d'actualité et disposer du soutien des médias de masse (télévision, radio et presse), des partis politiques ou d'autres acteurs de poids.

L'apparition de partis dits pirates dans différents pays est l'une des dernières évolutions survenues dans le domaine de la cyberdémocratie. Le premier parti pirate a été fondé en 2006 en Suède. D'autres fondations ont suivi en Autriche et en Allemagne, et il existe aussi un parti pirate en Suisse depuis le milieu de l'année 2009. Il a pris part avec succès aux élections communales à Winterthur en mars 2010 et a remporté un siège. Les partis pirates militent en faveur du libre-échange du savoir, d'une réforme du droit d'auteur et du droit des brevets, d'une meilleure protection des données, d'une plus grande liberté d'information et pour plus de démocratie directe.

⁸⁶ 08.3908. Motion Fehr. Renforcer la démocratie. Autoriser la récolte électronique de signatures

⁸⁷ Descriptif du projet
http://www.c2d.ch/inner.php?Iname=Research&table=Project&action=current&parent_id=39&link_id=1&sublinkname=current_projects#126 (consulté en janvier 2011)

Activités dans les pays étrangers

Dans ses recommandations, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe reconnaît que «que la démocratie est certes le seul mode de gouvernement qui permette d'apporter des solutions durables aux problèmes politiques, économiques, sociaux et culturels auxquels sont confrontées les sociétés européennes, mais qu'elle peut revêtir des formes différentes dans les divers pays en fonction de la tradition politique et constitutionnelle, et de la culture politique et juridique de chaque Etat membre»⁸⁸. En bref: chaque Etat a développé des formes différentes de démocratie, raison pour laquelle la cyberdémocratie et la cyberparticipation y revêtent aussi des formes différentes. C'est pourquoi la notation des Etats quant au développement de la cyberdémocratie, de la cyberparticipation ou du cybergouvernement n'a qu'une pertinence limitée.

Dans le cadre de sa politique pour une société de l'information, la Commission européenne a adopté en avril 2006 un plan d'action e-gouvernement⁸⁹ intitulé «Accélérer l'instauration de l'administration en ligne en Europe dans l'intérêt de tous», qui vise à améliorer l'efficacité des services publics, à les moderniser et à mieux cibler les besoins de la population. A cette fin, la Commission a débloqué 53 milliards d'euros pour les années 2007 à 2013. La cyberparticipation et la cyberdémocratie font partie des cinq priorités du plan d'action. Dans le cadre du PC7 (7^e programme-cadre pour la recherche et le développement technologique), des initiatives et des projets sont encouragés et soutenus dans le domaine de la cyberdémocratie (instrument de démocratie directe), afin que les citoyens puissent plus fréquemment participer de manière directe au débat politique et à la prise de décision.

Au plan opérationnel, l'UE met à la disposition des Etats membres différents outils en ligne de participation politique: par exemple pour le lancement et le dépôt de pétitions en ligne (www.europetition.eu), pour débattre de la législation relative à l'environnement à l'aide du Web 2.0 et des réseaux sociaux (www.citizenscape.org), ainsi que pour permettre aux citoyens et aux parlementaires d'échanger des idées (www.demosatwork.org).

www.epractice.eu est un site Internet de la Commission européenne fournissant des exemples de «best practice» dans les domaines de la cyberadministration, de la cybersanté et de l'inclusion numérique à l'intention des autorités désireuses d'améliorer la participation des citoyens aux processus démocratiques. Le projet Momentum propose une plate-forme (www.ep-momentum.eu) pour le suivi des projets de cyberparticipation dans l'UE. De nombreux acteurs politiques, sociaux, économiques et scientifiques sont en contact les uns avec les autres dans le cadre du Pan European eParticipation Network (PEP-NET; www.pep-net.eu), soutenu par l'économie privée.

Exemples

L'initiative allemande www.direktzu.de collecte des questions posées à des élus importants par les citoyens et permet aux utilisateurs de les évaluer. Les élus concernés répondent ensuite aux questions qui ont obtenu le plus grand nombre de voix. La chancelière Angela Merkel notamment communique avec le public par ce canal. Les initiateurs de www.direktzu.de ont également essayé de proposer leurs services en Suisse, mais sans succès.

Dans de nombreux Etats européens, les pétitions électroniques sont devenues un outil de communication important entre les citoyens et les autorités, ainsi que le montre l'exemple de l'Allemagne⁹⁰, décrit ci-après. En Allemagne, toute personne peut déposer en ligne depuis 2005 une pétition portant sur des affaires privées ou une pétition publique concernant un sujet général (<https://epetitionen.bundestag.de/>). En 2009, la Commission des pétitions du Bundestag a reçu 18 861 pétitions, dont 6724 ont été déposées au moyen d'Internet. Les pétitions pouvaient non seulement être signées, mais aussi débattues en ligne. Plus d'un demi-million de personnes se sont à ce jour inscrites par le biais d'Internet pour pouvoir donner leur avis sur des pétitions. Pour déposer une pétition ou pour participer aux débats y relatifs, il faut en effet s'inscrire en indiquant une adresse de domicile et une adresse courriel; la personne qui s'inscrit reçoit immédiatement une confirmation par courriel. Le délai imparti pour signer une pétition est de six semaines. Les pétitions déposées en ligne sont traitées de la même manière que les autres pétitions. Le public est informé sur Internet du

⁸⁸ Recommandation CM/Rec (2009)1, introduction

⁸⁹ Plan d'action i2010 pour l'e-gouvernement
http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/l24226j_fr.htm (état: août 2010)

⁹⁰ Deutscher Bundestag, Der Jahresbericht des Petitionsausschusses

résultat de la procédure de pétition. Avant l'acceptation d'une pétition au titre de pétition publique et sa mise en ligne, le service de la Commission des pétitions vérifie si les conditions à remplir le sont. L'initiateur d'une pétition publique est considéré comme le pétitionnaire principal. La correspondance nécessaire pour la procédure de pétition se fait exclusivement avec le pétitionnaire principal. Son nom et son adresse de contact sont publiés en même temps que la pétition.

Le site britannique www.fixmystreet.com est un exemple typique de collaboration électronique entre citoyens et autorités. Sur ce site, les résidents de Grande-Bretagne peuvent annoncer des désordres publics (graffitis, déchets, chaussées endommagées, etc.) et en indiquer l'emplacement sur une carte. Ces informations sont ensuite transmises à l'administration communale compétente; le règlement du problème est rapporté sur www.fixmystreet.com. Cette prestation est le fait de la fondation UK Citizens Online Democracy, qui gère toute une série de services en ligne dans le domaine de la communication entre les citoyens, l'administration, le gouvernement ou les parlements.

Un service similaire à www.fixmystreet.com est utilisé dans le Land du Brandebourg sous la désignation «Maerker». Maerker est le service au moyen duquel les Brandebourgeois peuvent aider leur commune à remplir ses tâches: ils peuvent lui communiquer en toute simplicité où il existe un problème d'infrastructure (trou dans la chaussée, décharge sauvage, obstacle pour des personnes âgées ou handicapées).

Depuis 2004, les Allemands disposent également du site www.abgeordnetenwatch.de, qui leur permet de communiquer directement avec les parlementaires et les candidats dans le but d'améliorer la transparence et d'inciter les élus à tenir leurs engagements.

Aux Etats-Unis, le Bureau des brevets travaille avec le public dans le cadre d'un essai pilote d'une durée de deux ans visant l'examen des demandes de dépôt de brevets. Entre juin 2007 et juin 2009, tout un chacun pouvait consulter les demandes de brevet sur le site [http://peertopatent.org/](http://peertopatent.org) et dire si des demandes contenaient déjà du savoir breveté (ce qui exclut l'octroi d'un brevet). Les employés du Bureau des brevets, débordés, sont ainsi déchargés. Le concept «peer to patent» a depuis fait des émules en Australie et le Japon songe à l'introduire.

A Fribourg en Brisgau, les citoyens étaient conviés à exprimer leurs idées et leurs propositions concernant le budget 2010 dans le cadre d'un projet pilote de la ville et de la fondation Landesstiftung Baden-Württemberg. Au moyen d'un ordinateur prévu à cet effet, les participants ont pu établir un budget individuel reposant sur les données de l'année 2007. Ils étaient libres d'augmenter ou de réduire les différents postes de dépenses, mais devaient veiller à ne pas dépasser le budget global; ils pouvaient commenter leurs choix dans des champs prévus à cet effet. Les résultats de cette consultation ont été pris en compte à titre d'avis contraignants dans le processus de décision du Conseil communal.

En Estonie, les citoyens peuvent avancer des idées et des propositions de modification des lois au moyen de la plate-forme de démocratie directe «Today I Decide». Après un débat entre les participants, ces idées et propositions sont soumises au ministère compétent.

Des Living Labs ont été créés à Hambourg, à Thessalonique, à Massa (Italie) et à Alston (Grande-Bretagne) pour associer directement les citoyens et les organisations non gouvernementales au processus démocratique de prise de décision et d'élaboration des lois.

En Grande-Bretagne, la fondation Open Knowledge s'engage depuis 2004 en faveur du libre accès à toutes sortes d'informations. L'un des projets phares est le site www.wheredoesmymoneygo.org/, qui permet de visualiser de manière novatrice les flux d'argent vers les différents domaines politiques. Aux Etats-Unis, le Center for Responsive Politics exploite le site <http://www.opensecrets.org/> dans le but de rendre visible l'influence de l'argent et du lobbyisme sur la politique. Le site <http://debategraph.org/> est un instrument de visualisation graphique de débats et d'argumentaires; il constitue en outre un bon exemple de collaboration des médias en ligne et des médias imprimés⁹¹.

Les autorités du district de Columbia (Etats-Unis) ont lancé en 2009 le concours en ligne Apps for Democracy (<http://www.appsfordemocracy.org/>), dont le but était le développement d'applications permettant de mettre l'important catalogue de données du district à la disposition du public. Dans le cadre du concours, 47 applications ont été développées pour l'iPhone, pour Facebook et pour

⁹¹ Voir l'article «What next for newspapers ?», The Independent, 3 juillet 2009 <http://www.independent.co.uk/news/media/press/what-next-for-newspapers-1730951.html> (consulté en août 2010)

Internet. Pour un coût de 50 000 dollars, les autorités ont pu acquérir des applications d'une valeur marchande de 2,6 millions de dollars⁹².

Les autorités néozélandaises ont eu recours à la cyberparticipation pour la révision de la loi sur la police, qui datait de 1958. Elles ont convié le public à participer à la révision de la loi, utilisant pour cela le logiciel qui est aussi utilisé pour l'encyclopédie en ligne Wikipedia. Ce logiciel permet aux utilisateurs non seulement de modifier des textes, mais aussi de suivre les modifications et de voir qui y a procédé. Le Parlement a adopté en 2008 le texte de loi ainsi élaboré. La police néozélandaise exploite actuellement le portail <http://www.policeact.govt.nz/>, destiné à apprendre aux enfants à alerter la police. A l'adresse http://wiki.participation.e.govt.nz/wiki/Main_Page, le gouvernement néozélandais exploite une plate-forme interactive pour la formation des employés de l'administration (informations, discussions, moyens auxiliaires, etc.) et pour l'encouragement de la cyberparticipation.

La plate-forme «Demokratiewebstatt», créée sur mandat du Parlement autrichien, est un modèle en matière de formation à l'utilisation des nouveaux médias. Elle s'adresse aux enfants et aux adolescents et complète l'Atelier pour la démocratie (Demokratiewerkstatt) du Parlement⁹³.

⁹² Apps for Democracy, Community Edition, <http://www.appsfordemocracy.org/about/> (consulté en août 2010)

⁹³ Parlament für Kinder, site Internet du Parlement autrichien. <http://www.parlament.gv.at/> (consulté en août 2010)

5 Influence d'Internet sur les droits populaires. Perspectives

Analyse de la fréquentation

Tout commentaire concernant l'influence d'Internet sur l'exercice des droits populaires doit être précédé d'une analyse de son utilisation dans l'intérêt de la démocratie directe au cours des 18 premières années de son existence.

a	Objet (+ remarques) b	Actions menées au moyen d'Internet		Sources e
		Succès c	Echecs d	
1	Référendums	CN LUKAS REIMANN Référendum concernant le passeport biométrique (2009)	<ul style="list-style-type: none"> Référendum concernant la révision du droit d'auteur du 05.10.2007 et d'autres avant Très faible utilisation des listes de signature en ligne de la ChF entre 2000 et 2010 	http://www.freiheitskampagne.ch/ cf. LDP, art. 60a
2	Initiatives populaires		<ul style="list-style-type: none"> Initiative «Moratoire sur les antennes de téléphonie mobile» et de nombreuses autres depuis Très faible utilisation des listes de signature en ligne de la ChF entre 2000 et 2010 	FF 2003 5701 = http://www.admin.ch/ch/ff/ff/2003/5701.pdf ; voir aussi www.antennenmoratorium.ch (lien inactif) cf. LDP, art. 69a
3	Votations populaires	Suisses de l'étranger originaires de BS et de GE (participation de presque 50 %)	Peu utilisé par les Suisses de l'étranger à ce jour	
4	Recours	<ul style="list-style-type: none"> 500 recours contre la votation populaire sur le référendum concernant les passeports biométriques 17 recours contre la votation populaire sur la révision totale de la Constitution fédérale (1999) 21 recours contre la votation populaire sur les Accords bilatéraux I (2000) 		5 recours ont été portés devant le Tribunal fédéral par des gouvernements cantonaux et tranchés dans les ATF du 01.10.2009: 1C_241/2009, 1C_245/2009, 1C_253/2009, 1C_257/2009 et 1C_275/2009 JAAC 64.100 à 64.104 = http://www.vpb.admin.ch/d/utsch/doc/64/64.100.html jusqu'à http://www.vpb.admin.ch/d/utsch/doc/64/64.104.html
5	Elections du Conseil national	CN BARBARA SCHMID-FEDERER		NZZ du 22.01.2011, p. 21: «Mit 80'000 Franken, Gratis-PR und viel Einsatz nach Bern»
6	Pétitions	Pétition sur l'eau de Green Cross adressée à l'ONU (2007)		

Rares ont été les actions menées sur Internet pour récolter des signatures dans le contexte de demandes de référendum ou d'initiatives populaires fédérales – et plus rares encore celles à avoir abouti. Internet ne s'est *pas encore* imposé en tant que canal de communication à *deux sens*. Il n'est pas à exclure que cela soit le cas à l'avenir, mais des changements devront se produire au préalable sur le plan technique et sur le plan des mentalités. Le 7 février 2011, le conseiller national LUKAS REIMANN

annonçait dans les médias qu'il comptait lancer une nouvelle initiative populaire pour exiger que les parlementaires rendent publics leurs revenus. On peine à imaginer qu'il ne se servira pas pour cela des connaissances en matière de réseaux électroniques qu'il a acquises à l'occasion du référendum contre le passeport biométrique. En d'autres termes: *les résultats de la collecte de signatures pour cette initiative annoncée, mais pas encore examinée, livreront des informations plus précises sur le degré de fiabilité et l'assise sociale d'Internet en tant qu'instrument pour l'exercice des droits populaires.*

Développements actuels

Indépendamment de cela, il est vraisemblable que la campagne électorale en vue du renouvellement du Conseil national sera menée de manière plus intensive dans Internet que – comme jusqu'à présent – par voie d'affiches et d'annonces dans les journaux. Les PME bernoises ont ainsi l'intention d'utiliser Internet pour mener une campagne moins onéreuse et plus ciblée. La campagne électorale devrait ainsi perdre quelque peu en visibilité. Cela n'est pas un handicap dans la mesure où le scrutin proportionnel n'exige pas l'omniprésence des candidats, mais simplement – dans une optique mathématique – une mobilisation efficace des électeurs connus personnellement du candidat et de segments précis de l'électorat. *Le publipostage électronique donne de bien meilleurs résultats que les campagnes d'affichage et les annonces dans les journaux, deux méthodes qui s'accompagnent de pertes de distribution.* La différence entre une campagne pour un scrutin proportionnel et la campagne pour une initiative populaire est évidente (elle est moins marquée pour les référendums, pour lesquels il est possible de mobiliser de manière ciblée les milieux intéressés pour lutter contre des évolutions indésirables de la législation): il n'existe, pour les futures initiatives, qu'une base de données extrêmement mince pour établir des comparaisons avec des expériences antérieures. Il existe en revanche, pour les élections au Conseil national, une foule de données qui fournissent des informations fiables sur la composition de l'électorat en fonction du lieu, de l'origine sociale, du sexe, de l'âge ou du métier, afin de déterminer quels efforts seront nécessaires pour conserver ou pour remporter un siège.

Solutions possibles

Divers acteurs politiques ont fait remarquer que l'utilisation accrue d'Internet pour l'exercice des droits politiques facilitait énormément la récolte des signatures. Pour cette raison, ils ont demandé à plusieurs reprises l'augmentation du nombre de signatures nécessaires. Les réflexions suivantes s'opposent à cette appréciation de la situation:

A. Augmenter les quorums

L'idée d'augmenter les quorums découle de la crainte de voir les possibilités simplifiées de démarchage ciblé faciliter grandement la récolte des signatures, ce qui pourrait se traduire par une augmentation massive du nombre d'initiatives populaires et par un engorgement des institutions. En admettant que cette inquiétude soit justifiée, il faut savoir que des modifications de quorums pour les demandes de référendum et les initiatives populaires fédérales exigent une révision des art. 138, 139 et 141 de la Constitution fédérale. L'augmentation des quorums n'est par conséquent pas une solution appropriée.

B. Raccourcir les délais impartis pour la récolte des signatures

Les trois articles susmentionnés de la Constitution fédérale mentionnent également les délais pour la récolte de signatures: 100 jours pour les référendums facultatifs (art. 141, al. 1, Cst.), 18 mois pour les initiatives populaires (art. 138, al. 1, et art. 139, al. 1, Cst.). Le délai de récolte de signatures pour les initiatives populaire est quasiment une incitation à exploiter les points faibles du système. Plutôt que d'allonger les délais, il faudrait au contraire les raccourcir pour améliorer *la sécurité du système*. Dans ce contexte, il serait également possible d'envisager une réduction des quorums.

Cette mesure n'aurait pas seulement pour avantage de limiter le temps disponible pour commettre des fraudes, mais permettrait aussi de contrer les risques découlant de la mobilité croissante de la population: la liberté d'établissement et la liberté économique exigent des travailleurs une flexibilité de plus en plus grande, et le nombre de déménagements qu'une personne fait au cours de sa vie est nettement plus élevé que par le passé. Il en résulte une limitation de la capacité de l'Etat à contrôler précisément si les signataires de demandes de référendum et d'initiatives populaires fédérales ont le droit de vote et en particulier à garantir le respect du principe démocratique (*un homme – un vote*). Le raccourcissement des délais de récolte permet aussi de réduire sensiblement le risque de signatures multiples avant et après un déménagement.

C. Utiliser les numéros AVS «non parlants» comme identifiants et créer les bases légales nécessaires pour ce faire

Indépendamment des mesures organisationnelles susmentionnées, il faut assurer que les signatures multiples puissent être détectées et empêchées moyennant des efforts raisonnables dans le nouveau système. On court sinon le risque de voir ces lacunes dans le contrôle mises à profit de manière ciblée; tout quorum serait alors dénué de sens.

Il est décisif que le Conseil fédéral ait souligné, dans le premier rapport sur le vote électronique (paru en 2002), que *le vote électronique ne doit pas remplacer, mais compléter les autres formes d'exercice des droits politiques* – une prémisses partagée par le Parlement. Cela signifie concrètement que chaque électeur doit pouvoir décider, après la mise en place de la récolte électronique de signatures, s'il souhaite signer une demande de référendum ou une initiative populaire fédérale *de manière conventionnelle ou par voie électronique*. Les autorités chargées de la gestion des registres des électeurs et la Chancellerie fédérale doivent donc être en mesure de déterminer, dans un laps de temps raisonnable et pour un effort acceptable, si la signature conventionnelle ou la signature électronique d'un électeur est bien la seule que celui-ci a donné en soutien à une demande de référendum ou à une initiative populaire fédérale, et cela pas uniquement dans son domicile politique à un moment x, mais dans l'ensemble de la Suisse pour toute la durée de la récolte des signatures.

Les solutions suivantes sont en principe possibles:

1. Des informations supplémentaires sont introduites dans le registre des électeurs: la date à laquelle l'électeur s'est installé à son nouveau domicile et le nom de la commune dans laquelle il vivait auparavant. Si un électeur a changé de domicile politique après que le délai de récolte ait commencé à courir, il faudra indiquer, lors de l'attestation des signatures, le nom de la commune dans laquelle il vivait auparavant. Lors de l'examen de l'initiative, il faudra vérifier si l'électeur l'avait déjà signée avant son déménagement.
2. Au moment du changement de domicile, l'électeur reçoit un extrait du registre des habitants ou du registre des électeurs qui indique quelles initiatives il a déjà signées. Cette variante implique que les registres des électeurs soient interconnectés et que les données à échanger soient standardisées.
3. Lors de l'attestation de la signature ou de l'examen de l'initiative, on vérifie au moyen des registres des électeurs interconnectés si la personne a déjà signé une initiative quelque part.
4. Lorsqu'un électeur signe (de manière conventionnelle ou par voie électronique) une demande de référendum ou une initiative populaire fédérale, on le prie d'indiquer également son numéro AVS «non parlant» en tant qu'identifiant personnel. Lorsque le numéro AVS et le nom ne coïncident pas, la signature est déclarée non valide.

Les expériences faites avec la signature conventionnelle rendent sceptique quant aux variantes 1 à 3: si un service oublie de déclarer le changement de domicile, tout contrôle et partant toute détection de signatures multiples sera illusoire. Les variantes 2 à 4 soulèvent pour leur part de sérieuses questions en termes de protection des données, car elles ne peuvent pas empêcher des personnes autorisées à accéder aux données d'établir des profils personnels sensibles.

La **variante 4** est impossible à réaliser sans *le recours au nouveau numéro AVS «non parlant» en tant qu'identifiant personnel*, mais ouvre la possibilité de disposer d'un instrument de contrôle supracommunal et supracantonal en réseau, faisable uniquement au moyen de *registres des électeurs harmonisés au plan national, aux interfaces standardisées et regroupant les données des Suisses de l'étranger comme des Suisses résidant en Suisse*. Si cette analyse est correcte, la variante 4 imposera des modifications de la loi fédérale sur les droits politiques, soumises au référendum. Il s'agira, dans l'ordre logique, de compléter ladite loi de sorte:

- a. que tous les *registres des électeurs* – aussi bien ceux concernant les électeurs vivant à l'étranger que ceux concernant les électeurs vivant en Suisse – *soient harmonisés à l'échelle nationale en termes de contenus et d'interfaces* et gérés par les cantons soit de manière centralisée, soit en réseau et de manière centralisée, la gestion des contenus devant rester décentralisée (= *gestion des registres en réseau*);
- b. que le *nouveau numéro AVS «non parlant» soit aussi défini comme identifiant personnel* pour la gestion des registres des électeurs et pour le contrôle de la qualité d'électeur lors de l'exercice des droits politiques;
- c. qu'il soit permis d'utiliser une *signature électronique pour signer des demandes de référendum ou des initiatives populaires fédérales*.

Après l'élaboration d'un plan général, on comparera les avantages et les inconvénients de chaque variante et examinera quelles modifications de lois seraient le cas échéant encore nécessaires. Toutes les variantes impliquent que les registres soient impeccablement tenus à jour. Il ne faut en outre pas perdre de vue que la quantité de travail doit rester raisonnable.

6 Recherche et développement

La recherche universitaire sur la démocratie est un domaine important en Suisse. En 2005, le Conseil fédéral a lancé, en même temps que cinq autres pôles de recherche nationaux (PRN), le PRN Démocratie (Défis posés à la démocratie au 21^e siècle). L'institution en charge du projet a ses bureaux à l'Université de Zurich; il s'agit du National Centre of Competence in Research (NCCR) Democracy⁹⁴. Les travaux du PNR Démocratie portent sur les défis auxquelles les démocraties doivent aujourd'hui faire face. D'une part, les structures décisionnelles des Etats-nations sont de plus en plus fortement bousculées par la mondialisation, les institutions supranationales et l'intégration européenne et, d'autre part, les médias – qui sont guidés par une logique propre – pèsent toujours plus sur la vie politique et sur les débats publics indispensables au bon fonctionnement des démocraties. Le PRN Démocratie a pour objectif à long terme d'élaborer des propositions visant l'amélioration des processus décisionnels, de la formation politique et de la qualité du travail des médias.

Le NCCR examinera en particulier l'impact d'outils électroniques d'assistance électorale tels que Smartvote sur le comportement des électeurs:

- L'utilisation intensive de Smartvote fait-elle augmenter l'intérêt pour la politique et les connaissances y relatives, et entraîne-t-elle une hausse de la participation ?
- Quelle influence l'utilisation des outils électroniques d'assistance électorale a-t-elle sur la formation de l'opinion ?
- Comment différents systèmes de vote influencent-ils les positions défendues par un candidat ?

Le NCCR examinera également l'influence des profils des candidats et des évaluations dont ils font l'objet dans les outils électroniques d'assistance électorale sur la formation de l'opinion et, partant, sur les résultats des scrutins.

Le Berkman Center for Internet and Society de l'Université de Harvard (Etats-Unis) et la Forschungsstelle für Informationsrecht de l'Université de Saint-Gall mènent ensemble le projet de recherche «Digital natives», qui a pour but de comprendre et de soutenir les jeunes gens qui grandissent à l'ère du numérique (site Internet du projet: www.digitalnatives.org).

Dans le cadre du cycle de sélection 2008/2009, deux propositions de nouveaux programmes nationaux de recherche (PNR) ont été déposées: «Digitaler Staat und Informationsgesellschaft» et «Neue Informations- und Kommunikationstechnologien: Herausforderungen für die Schweiz». Lors de la procédure de sélection, les offices représentés au sein du comité de pilotage ont jugé que les deux ébauches de PNR n'étaient que moyennement, voire faiblement prioritaires. Les deux propositions n'ont par conséquent pas été prises en considération pour l'étape suivante du processus de sélection⁹⁵.

Divers rapports et études ont été établis sur les projets pilotes afférents au vote électronique⁹⁶. La recherche concomitante a été abandonnée en raison de son rapport coût-rendement.

Du point de vue de la recherche, il y a lieu d'être insatisfait des informations disponibles sur l'utilisation des médias⁹⁷ et sur le développement d'Internet en Suisse. Malgré l'importance incontestée d'Internet pour la communication sociale, les données disponibles sur le développement d'Internet dans notre pays sont lacunaires. Il n'existe par exemple pas de données standardisées et comparables au plan international, et les rares données existantes ne sont pas accessibles au public. De plus, les études à long terme sur le développement d'Internet en Suisse (Net-Matrix Base, KommTech, EiAA) n'apportent pas de réponses sur des points tels que la confiance, l'utilisation d'Internet dans le contexte de la politique et l'utilisation des nouvelles applications du Web 2.0. D'autres études encore

⁹⁴ «Herausforderungen für die Demokratie im 21. Jahrhundert», site Internet du NCCR Democracy <http://www.nccr-democracy.uzh.ch/>

⁹⁵ Renseignement écrit du Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER) du 9 août 2010

⁹⁶ Voir www.bk.admin.ch > Thèmes > Droits politiques > Vote électronique > Documents

⁹⁷ Jarren/Künzler/Puppis/Ledergerber, 2006

ne se penchent que de manière ponctuelle sur les développements d'Internet ou sont réalisées par des acteurs du marché, forcément intéressés, qui fixent des priorités spécifiques⁹⁸.

Au cours de ces dernières années, la Commission TIC de l'Académie suisse des sciences techniques s'est penchée de manière approfondie sur la cyberdémocratie et la cyberparticipation. Elle constate⁹⁹:

- qu'il existe une forte augmentation du nombre de plates-formes en ligne comprenant des fonctions de réseautage social;
- que de larges pans de la population peuvent y exprimer leur avis lorsqu'ils disposent des outils adéquats;
- qu'il peut en résulter de nouvelles formes de participation citoyenne, mais également de nouveaux types de formation de l'opinion et de prise de décision.

La commission propose d'inclure les thèmes «cyberdémocratie» et «cyberparticipation» à l'agenda de recherche de la Confédération. Un programme national de recherche doit être élaboré et mis en adjudication.

Les résultats de la recherche doivent être diffusés systématiquement, afin de favoriser la prise de conscience et la réflexion du public quant aux formes de participation, conventionnelles comme nouvelles.

La recherche ne doit pas se contenter d'accompagner passivement le développement, mais doit, dans le cadre de projets d'application, contribuer à donner à tous les groupes sociaux les moyens d'utiliser les nouvelles applications. La commission est d'avis que des recherches supplémentaires doivent être menées dans le domaine des nouvelles technologies pour la collecte et le traitement d'informations. Il faut par exemple trouver, pour les débats en ligne impliquant de nombreux intervenants, une solution permettant de trier automatiquement les messages en fonction de leur contenu, de les résumer et de les présenter de manière claire.

La Commission pour la technologie et l'innovation (CTI), qui n'est autre que l'agence de promotion de l'innovation de la Confédération, soutient actuellement deux projets¹⁰⁰ visant le développement de plates-formes de cyberparticipation. Il s'agit des projets:

- „«E-participation and e-democracy» (Andreas Ladner, IDHEAP) [du 1.8.2009 au 1.1.2011/372 096 francs]

Ce projet consiste à poursuivre le développement de la plate-forme www.amazee.com et à la rendre plus concurrentielle vis-à-vis d'autres plates-formes grâce à des outils qui intègrent les résultats de la recherche. Les chercheurs attendent du projet et de l'exploitation de ses résultats des connaissances substantielles sur le fort dynamique marché des médias en ligne.

- «E-participation:Development of an Integrated Electronic Participation Platform» (Yassin Azis Rekik, Haute Ecole Arc Ingénierie, St-Imier) [du 1.11.2008 au 1.11.2009/167 100 francs]

Ce projet vise le développement d'une plate-forme destinée à soutenir la cyberparticipation entre les citoyens et les autorités (dans les deux sens). Il s'agit de rendre possibles les pétitions, les consultations et les votations/élections en ligne.

Les décisions relatives à l'encouragement des deux projets ont été prises sans concertation avec la Chancellerie fédérale. Cela montre qu'il faut mieux coordonner les activités au sein de l'administration fédérale.

⁹⁸ Tiré de: Latzer Michael, exposé «Word Internet Project - Switzerland (WIP-CH)», août 2010

⁹⁹ Constat et propositions relatifs à la recherche; voir ASST 2009

¹⁰⁰ Système d'information Aramis <http://www.aramis.admin.ch/> (consulté en août 2010)

7 Bases légales

Dans son arrêté du 5 décembre 2008, le Conseil fédéral charge le DETEC, conjointement avec le DFF, le DFI, le DFJP, la ChF et le PFPDT, de vérifier d'ici à la fin 2009 de quelle manière les bases légales nécessaires à la mise en œuvre de la Stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse peuvent être consolidées. Dans son rapport¹⁰¹, le groupe de travail est parvenu à la conclusion qu'il fallait encore consolider les bases légales en vue de la poursuite de la mise en œuvre des projets de cybersanté, de cyberadministration, de signature électronique et de gestion des données et documents électroniques / gestion électronique des affaires (GEVER), par exemple dans les domaines de la protection des données, de la conservation des données ou de l'identification des participants au système dans un environnement électronique. Il faut en outre créer des instruments méthodologiques qui garantissent que les besoins de réglementation soient toujours déterminés à temps pour les projets informatiques. Dans les domaines du vote électronique, de la culture (mémopolitique) et de la formation (serveur éducatif suisse educa.ch), aucun besoin d'intervention en matière de bases légales n'apparaît en sus des travaux déjà en cours ou prévus. Le 11 juin 2010, le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats et chargé le DFJP d'étudier le besoin de réglementation, à l'échelon de la loi et de l'ordonnance, s'agissant de la société de l'information.

En ce qui concerne la cyberdémocratie et la cyberparticipation, le rapport constate que les bases légales existantes sont suffisantes pour la réalisation du projet de vote électronique. Mais elles seraient adaptées dès que le besoin s'en ferait sentir du fait de nouveaux développements ou du lancement d'une nouvelle phase de projet.

Si la récolte électronique de signatures devait être mise en place, trois modifications de la loi fédérale sur les droits politiques – toutes soumises au référendum – s'imposeraient (voir chap. 5). Il s'agira de compléter ladite loi de sorte:

- a. que tous les *registres des électeurs* – aussi bien ceux concernant les électeurs vivant à l'étranger que ceux concernant les électeurs vivant en Suisse – *soient harmonisés à l'échelle nationale en termes de contenus et d'interfaces* et gérés par les cantons soit de manière centralisée, soit en réseau et de manière centralisée, la gestion des contenus devant rester décentralisée (= *gestion des registres en réseau*);
- b. que le *nouveau numéro AVS «non parlant»* soit aussi défini comme *identifiant personnel* pour la gestion des registres des électeurs et pour le contrôle de la qualité d'électeur lors de l'exercice des droits politiques;
- c. qu'il soit permis d'utiliser une *signature électronique pour signer des demandes de référendum ou des initiatives populaires fédérales*.

Il n'est pour l'instant pas possible de dire dans quelle mesure de nouvelles lois et des modifications de lois sont nécessaires pour permettre de mener des procédures de participation informelles.

¹⁰¹ Consolidation des bases légales. Rapport du groupe de travail interdépartemental sur les résultats du mandat d'examen

8 Conclusions

Le monde politique et l'ensemble des «processus opérationnels de la démocratie» ne sont pas moins soumis que le monde économique à la nécessité de s'adapter et de changer engendrée par l'évolution rapide et importante qu'a connu Internet au cours des dernières années. Le processus politique peut être subdivisé en quatre phases: lancement, formulation, implémentation et évaluation. Ces phases permettent d'observer l'impact des derniers développements d'Internet sur les processus politiques. Le politologue Philipp Müller l'a expliqué comme suit¹⁰²:

- Lors de la phase de lancement, la population peut être – et sera – plus fortement associée à la détermination de l'ordre du jour politique. L'utilisation de plates-formes Internet telles que les forums, les blogs et les réseaux sociaux a modifié la façon dont des projets politiques et administratifs sont discutés. Cette évolution se poursuivra, de nouvelles stratégies de marketing en ligne et hors-ligne feront partie du répertoire standard des décideurs politiques.
- Lors de la phase de formulation, des logiciels de collaboration permettent aux différents participants de travailler ensemble à la codification des activités de l'Etat.
- Lors de la phase d'implémentation, des logiciels contribuent à l'amélioration des processus opérationnels. Des processus ouverts permettent d'associer des experts externes à la mise en œuvre de mesures administratives.
- Lors de la phase d'évaluation, des données librement accessibles en format ouvert offrent aux citoyens des possibilités d'évaluation nettement plus simples et plus efficaces.

Au potentiel de transparence et de participation accru s'ajoute le défi constitué par le flot d'informations et par le transfert du débat public des médias classiques vers Internet, vers des blogs et des réseaux sociaux, vers des partis «virtuels». Par ailleurs, il ne faut pas sous-estimer les risques liés aux abus et à la cybercriminalité à proprement parler.

Les médias professionnels continueront de jouer un rôle central pour la formation de l'opinion, ce également dans Internet. Mais un nombre croissant de nouveaux prestataires de services en rapport avec la démocratie utilisent les technologies du Web et bâtissent leur modèle de gestion en combinant de manière novatrice l'information, la communication et l'interaction politiques.

L'Etat devrait en tenir compte lors de l'élaboration de sa propre politique d'information et de communication.

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe recommande à tous les Etats membres d'utiliser les possibilités offertes par la cyberdémocratie pour renforcer la démocratie ainsi que les institutions et les processus démocratiques. L'UE soutient l'essai et le développement de nouvelles formes de coopération entre les citoyens et les autorités avec des moyens considérables. En Suisse, l'Académie suisse des sciences techniques (ASST) soutient un programme d'encouragement visant à évaluer les modèles participatifs et à poursuivre, en association avec les citoyens, le développement des procédures de participation démocratique de manière novatrice et créative.

En 2008, alors qu'il était encore président du Conseil des Etats, Christoffel Brändli a dit que les possibilités de participation politique devaient se développer au même rythme que les habitudes des citoyens¹⁰³. Cela vaut aussi pour les autorités. Le Conseil fédéral en tient compte au moyen de la Stratégie pour une société de l'information en Suisse, du vote électronique et de la Stratégie suisse de cyberadministration: l'ensemble des principaux processus opérationnels de l'Etat pourra bientôt être exécuté en ligne. Il n'est en revanche pas encore possible de procéder à des consultations et à des auditions et d'en évaluer les résultats en ligne.

Il serait incorrect de penser que le cybergouvernement et la cyberadministration ne servent qu'à moderniser l'administration et à baisser les coûts des procédures. Le développement d'Internet suscite diverses attentes: une transparence accrue, une redistribution du pouvoir des institutions aux réseaux, une participation accrue des citoyens à la vie politique et un renforcement des institutions et

¹⁰² Müller, «Government 2.0 als Instrument strategischen Handelns», in: Habel/Huber, 2010

¹⁰³ Extrait d'une allocution tenue par Christoffel Brändli, président du Conseil des Etats, lors du colloque de l'Association des Sénats d'Europe le 17 avril 2008, à Vienne
<http://www.parlament.ch/d/dokumentation/reden/reden-archiv/reden-2008/rede-srp-braendli-2008-04-17/Seiten/default.aspx> (consulté en août 2010)

des processus démocratiques. A tous les niveaux de l'Etat, les administrations ne savent pas encore très bien comment réagir à ces attentes et comment utiliser les outils informels de coopération en ligne. Selon Philipp Müller, la mise en place de tels projets est souvent contraire au mode de pensée du monde politique et de l'administration ainsi qu'à la logique des solutions qu'ils avancent. Les autorités doivent apprendre:

- à fournir aux participants à de tels processus les informations nécessaires par les bons canaux et dans une forme appropriée;
- à réceptionner les demandes des citoyens en ligne et à les traiter de manière traçable;
- à coopérer en ligne avec des tiers externes à l'administration (experts, citoyens);
- à reprendre, en vue de leur traitement, les résultats issus de processus participatifs menés dans la société, à prendre part à des processus participatifs en ligne, ainsi qu'à donner l'impulsion à la mise en place de processus participatifs en ligne si cela peut contribuer à résoudre des problèmes.

En menant plus fréquemment des processus participatifs pour résoudre des problèmes politiques, les autorités ne font qu'étendre le système suisse de participation politique. Il incombe au monde politique de décider si les autorités doivent pousser plus avant ce développement, avant que de créer les conditions juridiques et techniques y nécessaires.

Sources

Stratégies et rapports du Conseil fédéral et de l'administration fédérale

Stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse, FF **2006** 1845

Rapports annuels du comité interdépartemental pour la société de l'information (CI SI)

<http://www.bakom.admin.ch>

- CI SI 2010 = Société de l'information en Suisse: état des lieux en 2010. Rapport du comité interdépartemental chargé de mettre en œuvre la stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse, février 2011
- CI SI 2009 = Société de l'information en Suisse: état des lieux en 2009. Rapport du comité interdépartemental chargé de mettre en œuvre la stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse (CI SI) à l'intention de la Conférence des Secrétaires généraux, février 2010
- CI SI 2008 = Rapport 2006-2008 du comité interdépartemental chargé de mettre en œuvre la stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse, décembre 2008

Rapport sur le vote électronique. Chances, risques et faisabilité, 9 janvier 2002, FF **2002** 612

Rapport sur les projets pilotes en matière de vote électronique, 31 mai 2006, FF **2006** 5205

Stratégie suisse de cyberadministration, adoptée par le Conseil fédéral le 24 janvier 2007.

<http://www.egovernment.ch/fr/grundlagen/strategie.php>

OFCOM, contributions concernant la recherche dans le domaine des médias

http://www.bakom.admin.ch/themen/radio_tv/01153/01156/01163/index.html?lang=fr (consulté en août 2010)

- Trappel Josef et Uhrmann Caroline, Les médias en ligne entre service public et activité commerciale, Zurich, octobre 2006
- Jarren Otfried, Künzler Matthias, Puppis Matthias et Ledergerber Andreas, Données structurelles relatives au système des médias en Suisse, Zurich, mars 2006

OFCOM 2009 = Sécurité et confiance. Rapport sur la sensibilisation de la population et des PME à une utilisation sûre et conforme au droit des technologies de l'information et de la communication (TIC), OFCOM, décembre 2009

OFCOM 2010 = Concept «Sécurité et confiance» sur la sensibilisation de la population et des PME à une utilisation sûre et conforme au droit des technologies de l'information et de la communication (TIC), OFCOM, mars 2010

Statistique Suisse, indicateurs concernant la société de l'information

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/16/04/key/approche_globale.html (consulté en août 2010)

Jordi Stefan, Die Anwendung partizipativer Verfahren in der Entsorgung radioaktiver Abfälle, Berne, Office fédéral de l'énergie, 2006 (en allemand uniquement)

http://www.bfe.admin.ch/php/modules/publikationen/stream.php?extlang=de&name=de_602449185.pdf (consulté en août 2010)

Boxer Philip et Sassenburg Hans, The Swiss eGov Case: «Metadata 2010», Berne, Chancellerie fédérale, janvier 2010 (en anglais uniquement)

Lenk Klaus, Schuppan Tino et Schaffroth Marc, Vernetzte Verwaltung – Organisationskonzept für ein föderales E-Government Schweiz, livre blanc d'eCH, juin 2010 (en allemand uniquement)

Autres sources

Recommandation CM/Rec (2009)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la démocratie électronique (adoptée par le Comité des Ministres le 18 février 2009, lors de la 1049^e réunion des Délégués des Ministres), http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/ggis/cahde/default_FR.asp (consulté en août 2010)

TA Swiss 2009 = Le défi Internet. Thèmes et enjeux d'importance. Brochure d'information du Centre d'évaluation des choix technologiques, Berne, 2009

ASST = Commission ICT de l'ASST, Digital Inclusion: Direct Democracy and e-Participation, décembre 2009. www.ict-21.ch/com-ict/IMG/pdf/mun200903.pdf (consulté en août 2010)

Deutscher Bundestag, Der Jahresbericht des Petitionsausschusses, édition 2010. <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a02/Docs/PetJahresbericht2009.pdf> (consulté en août 2010)

Jahrbuch 2010 Qualität der Medien, publié par le fög - Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft de l'Université de Zurich, Schwabe Verlag Bâle, 2010. www.qualitaet-der-medien.ch (consulté en août 2010)

Die KommTech-Studie 2010. Informationen zur Nutzung von Geräten für Individual- und Massenkommunikation. Publica Data AG et Interessengemeinschaft elektronische Medien IGEM. Pour cette étude, 2500 personnes âgées de 15 ans et plus ont été interrogées en novembre 2009 dans toutes les régions linguistiques de Suisse. http://www.publicadata.ch/uploads/media/Brosch%C3%BCre_KommTech2010.pdf (consulté en août 2010)

Blum Roger, Meier Peter et Gysin Nicole (sous la direction de): Wes Land ich bin, des Lied ich sing? Medien und politische Kultur. Haupt Verlag, Berne/Stuttgart/Vienne, printemps 2006.

Gasser Urs, Thurmann James M., Stäuber Richard et Gerlach Jan, Internet and Democracy: A Swiss Perspective (projet), 2009

Elliott Janice, Heesterbeek Sara, Lukensmeyer Carolyn J. et Slocum Nikki, 2006, Méthodes participatives. Un guide pour l'utilisateur, Bruxelles/Vienne, version française: Fondation Roi Baudoin, http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/KBS-FRB/Files/FR/PUB_1600_MethodesParticipatives.pdf (consulté en août 2010)

Ladner Andreas, Felder Gabriela et Fivaz Jan, More than toys? A first assessment of voting advice applications in Switzerland, IDHEAP Working Paper 2/2008

Ladner Andreas et Pianzola Joëlle, Do Advice Applications Have an Effect on Electoral Participation and Voter Turnout? Evidence from the 2007 Swiss Federal Elections. Mis à disposition par les auteurs.

Moreira Ana Maria, Möller Matthias, Gerhardt Gregory et Ladner Andreas, E-Society and E-Democracy, document présenté lors du eGovernment Symposium, Berne, 2009

Moreira Ana Maria, Gerhardt Gregory, Möller Matthias et Ladner Andreas, Swiss Democracy on the Web 2010, Cahier de l'IDHEAP 259/2010 http://www.amazeelabs.com/sites/default/files/Swiss_Democracy_on_the_Web_2010.pdf (consulté en janvier 2011)

Bonfadelli Heinz, UNIVOX I H Medien / Kommunikation 2006/2007, Trendbericht, Zurich, <http://www.gfs-zh.ch/?pid=7> (consulté en août 2010)

Longchamp Claude et Bucher Matthias, Forschungsbericht VOX-Trend Legislatur 2003-2007, Neuerungen und Konstanz in der Mediennutzung, Regierungsvertrauen und Werthaltungen in der Legislatur 2003-2007, avril 2008, <http://www.polittrends.ch/vox-trend-9903/vox-trend-forschungsbericht.php> (consulté en août 2010)

Longchamp Claude, Bucher Matthias, et Ratelband-Pally Silvia, VOX-Trendberichterstattung für die Legislatur 2003-2007, Berne, février 2008 http://www.polittrends.ch/pub/Forschungsbericht_VOX-Trend_0307.pdf (consulté en août 2010)

Longchamp Claude, Golder Lukas et Agosti Stefan, Internetnutzung wird in Abstimmungskämpfen zu relevantem Faktor, Bericht zur VOX-Trend-Berichterstattung für das Jahr 2009, Berne, mars 2010 http://www.polittrends.ch/pub/VOX-Trendbericht_2009.pdf (consulté en août 2010)

Möckli Daniel et Wenger Andreas, 2009, POLSEC WEB. Plate-forme de discussion sur le rapport de politique de sécurité. Rapport de clôture du Center for Security Studies (CSS) de l'EPF de Zurich, www.sipol09.ethz.ch (consulté en août 2010)

Palfrey John et Gasser Urs, Generation Internet, Hanser, Munich 2008

Schubert Klaus et Klein Martina, Das Politiklexikon (4^e édition), Dietz, Bonn 2006.

Smith Aaron, Lehman Schlozman Kay, Verba Sidney et Brady Henry, The Internet and Civic Engagement, Pew Internet and American Life Project, Washington, septembre 2009

<http://pewinternet.org/Reports/2009/15--The-Internet-and-Civic-Engagement.aspx> (consulté en août 2010)

Zimmermann Patricia, Mitgliederschwund in den politischen Parteien? Sozio-strukturelle Determinanten abnehmender Mitgliederzahlen in politischen Parteien, Zurich, octobre 2002

http://socio.ch/movpar/t_pzimmermann.htm#2.3