

# Congrès AFSP Paris 2013

## Section Thématique 7. Opinion publique et action publique

Gloria Regonini, Università degli Studi di Milano

Ewa Krzȳtała-Jaworska, Université Paris1, CRPS-CESSP

### *Le web facilite-il le lien entre l'action publique et l'opinion publique ?*

Notre recherche vise à comparer la façon dont l'opinion publique est (ou n'est pas) intégrée dans l'action publique à travers le web. Nous nous focalisons sur deux exemples : *Higher Education Reform* en Grande Bretagne et la réforme *Gelmini* en Italie (2010). Dans les deux cas, il s'agit d'une réforme visible à l'échelle nationale concernant un bien public et donc susceptible d'intéresser une large population. Cette recherche étudie d'une part les usages que les institutions publiques ont fait du web afin de présenter une réforme d'enseignement supérieur et/ou de consulter l'opinion des citoyens sur cette même réforme; d'autre part, elle étudie les usages citoyens du web qui ont pour objectif d'exprimer leur opinion sur la réforme. La comparaison nous permet d'analyser le cas d'e-consultation institutionnelle d'un côté, et les usages alternatifs du web de l'autre. À travers l'analyse de contenu (énonciations des institutions publiques, commentaires des usagers, discussions en ligne), nous verrons que les opinions exprimées dans le cadre d'e-consultations souvent ne sont pas prises en compte par les acteurs politiques. En revanche, dans la situation où aucune consultation publique n'est prévue et donc où le lien entre l'opinion publique et l'action publique manque, Internet peut être utilisé par des citoyens pour se mobiliser.

### *Does web facilitate the link between public policy and public opinion?*

*Our research aims to explore how the web facilitates (or not) the inclusion of public opinion in policymaking process. We focus on two examples: Higher Education Reform in Great Britain and Gelmini reform in Italy (2010). Both are visible national reforms likely to appeal to a wide population. Firstly, this research investigates the way that public institutions use the web to present a reform of higher education and / or to consult the opinion of citizens on the reform. Secondly, it studies the citizens' appropriation of the web in order to express opinions on the reform. The comparison allows us to analyse on the one hand the case of e-institutional consultation, and, on the other hand, some alternative uses of the web. Through the content analysis (public institutions' discourse, users' feedback, online discussions), we see that policy makers often do not take into account the views expressed in the context of e-consultations. However, if the public institutions plan no public consultation, citizen often use Internet as supplementary resource in order to mobilize.*

Le discours sur la présumée « crise »<sup>1</sup> que traversent les démocraties représentatives contemporaines est particulièrement propice à une réflexion sur les liens entre l'opinion publique et l'action publique. Quoique nous puissions penser de la réalité, il est toujours intéressant de noter que des questions et des défis sont lancés aux acteurs politiques sur leur droit et leur légitimité de représenter les intérêts sociaux. Dans le domaine de la démocratie participative, quelques notions ont été construites pour faire allusion au fait que la représentation politique pourrait être remise en question. Certains chercheurs parlent du « contexte participatif »<sup>2</sup>, d'autres de « l'impératif participatif »<sup>3</sup>, encore d'autres mettent en avant le « tournant délibératif »<sup>4</sup>. Toutes ces notions décrivent le fait que l'intégration de l'opinion publique dans l'action publique est devenue une norme dans certains processus décisionnels.

Cet impératif participatif est davantage renforcé par la massification d'usage des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC). Un outil particulier, à savoir les consultations en ligne, est considéré comme un dispositif sociotechnique particulièrement propice à l'ouverture du gouvernement à l'opinion publique. Par la consultation en ligne nous entendons ici après Peter M. Shane<sup>5</sup> des forums de discussion en ligne menés ou au moins approuvés par le gouvernement dont l'objet est directement en lien avec une ou des politique(s) publique(s) envisagée(s) par le gouvernement. Autrement dit, ce sont des plateformes interactives en ligne où les diverses parties prenantes (citoyens ordinaires, acteurs civiques, experts, politiciens et autres représentants des institutions) peuvent participer dans la discussion afin d'influencer (au moins théoriquement) la décision prise par le gouvernement. Cette dernière caractéristique est cruciale pour la consultation en ligne, qui se distingue ainsi nettement des espaces discursifs informels tels que les communautés virtuelles, forums, chats, etc. qui n'ont pas de finalité aussi précise. Comme le précisent Jury Konga et Michael Proudlock, les consultations peuvent concerner tantôt une politique publique précise, tantôt un éventail plus large de problèmes publics qui nécessitent une discussion publique.<sup>6</sup>

Concrètement, il est possible de distinguer plusieurs types de consultations en ligne tels que par exemple *Question and Answer Forums*, sondages en ligne, pétitions électroniques ou bien des plateformes d'élaboration collaborative de textes. Même si les consultations électroniques diffèrent selon leur approche, les objectifs, la sélection des groupes cibles, l'étendue des thèmes ou des secteurs d'intérêt<sup>7</sup>, elles ont selon nous toutes trois points communs : elles sont

---

<sup>1</sup> Cette évaluation est basée sur des dignes mixtes qui peuvent être considérés aussi bien comme des causes que comme des effets structurels de la situation, et sont à peine articulées dans une relation de causalité.

<sup>2</sup> Cécile Blatrix, *La démocratie participative, de mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, Thèse de science politique, Daniel Gaxie (dir.), Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2000.

<sup>3</sup> Loïc Blondiaux, Yves Sintomer, « L'impératif délibératif » in: *Politix*, vol. 15, n°57, 2002, p. 17- 35.

<sup>4</sup> John Dryzek, *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford : Oxford University Press, 2000.

<sup>5</sup> Peter M. Shane, « Online consultation and Political Communication in the Era of Obama : An Introduction », Steven Coleman, Peter M. Shane (dir.), *Connecting Democracy. Online Consultation and the Flow of Political Communication*. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 2012, p. 3.

<sup>6</sup> Jury Konga, Michael Proudlock, « Municipal Open Government Framework, 2010, <http://www.egov.vic.gov.au/focus-on-countries/north-and-south-america-and-the-caribbean/canada/government-initiatives-canada/government-and-politics-canada/government-information-and-data-canada/municipal-open-government-framework-work-in-progress.html>.

<sup>7</sup> John Götze, *Online Consultation in GOL-IN: Initiatives to foster e-democracy*. 2001,

formelles, structurées autour de quelques thèmes prédéfinis et limitées dans le temps. La participation y est également plus ou moins strictement encadrée et modérée.

Depuis leur émergence, de nombreux chercheurs prêtent à des consultations publiques en ligne des vertus démocratiques. Elles sont souvent considérées comme un instrument de la démocratie électronique qui consiste à l'usage de Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) pour soutenir des pratiques politiques. Par exemple, selon Stephen Coleman et Vincent Price, la consultation publique en ligne est « naturellement démocratique » dans le sens où elle est ouverte à tous, libre de la manipulation de l'agenda public et importante quant à ses effets<sup>8</sup>. En revanche, les opinions d'autres chercheurs restent mitigées, les effets d'e-consultations sur le système démocratique sont discutés, la nature de l'opinion qu'elles sont censées représenter est fortement contestée. Ces critiques peuvent être regroupées en trois grandes thèses. Premièrement, bien que de plus en plus de consultations en ligne soient lancées, elles n'engagent en aucun cas les autorités à suivre l'opinion publique qui s'en dégage. Deuxièmement, ce type de consultations attirent, et cela malgré le potentiel d'Internet, une population de taille relativement réduite. Le taux de participation est relativement bas. Aussi, il s'agit d'une population déjà engagée politiquement donc les attentes d'e-optimistes concernant les citoyens mobilisés davantage grâce à Internet ne résistent pas dans la réalité. Troisièmement, malgré une diminution progressive de la fracture numérique, il est impossible de dire que tous les citoyens ont le même accès à Internet ou qu'ils disposent des mêmes compétences techniques et culturelles afin de l'utiliser. Ces inégalités technologiques et culturelles s'ajoutent à des inégalités en terme de compétences politiques déjà mises en avant par des chercheurs en sciences sociales tels Daniel Gaxie<sup>9</sup> ou bien Pierre Bourdieu<sup>10</sup>. Le répertoire d'arguments reste le critère le plus important d'auto sélection de participants de consultations en ligne<sup>11</sup>. Aussi, les acteurs politiques et administratifs sont souvent réticents quant à la consultation en ligne<sup>12</sup> ce qui empêche d'intégrer ces outils dans leur routine.

C'est pourquoi les gouvernements faisant appel à l'opinion publique à travers une e-consultation restent minoritaires malgré l'usage croissant d'Internet. Il est donc judicieux de repenser la question de l'usage d'Internet dans le contexte de l'intégration de l'opinion publique dans l'action publique tout en allant au-delà des consultations en ligne. Ainsi, nous privilégions dans cette étude une réflexion plus large sur le lien entre les gouvernants et les citoyens. Nous allons analyser aussi bien le cas de consultation institutionnelle en ligne que celui de dispositifs bottom-up. Dans quelle mesure le web constitue-il un instrument pour la conception des politiques publiques ? Est-ce que Internet, souvent nommé instrument d'*empowerment* des citoyens, est une technologie permettant d'exprimer leurs opinions sur les politiques publiques à ces citoyens ?

---

[www.governments-online.org/articles/18.shtml](http://www.governments-online.org/articles/18.shtml). (last consulted 28 May 2008).

<sup>8</sup> Stephen Coleman, Vincent Price, « Democracy, Distance, and Reach : The New Media Landscape », Steven Coleman, Peter M. Shane (dir.), *Connecting Democracy. Online Consultation and the Flow of Political Communication*. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 2012, p. 27.

<sup>9</sup> Daniel Gaxie, *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris : Seuil, 1978.

<sup>10</sup> Pierre Bourdieu, « Questions de politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 16, p. 55-88.

<sup>11</sup> Andrew Chadwick, « Web 2.0 : New Challenges for the Study of E-Democracy in an Era of Informational Exuberance », Steven Coleman, Peter M. Shane (dir.), *Connecting Democracy. Online Consultation and the Flow of Political Communication*. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 2012.

<sup>12</sup> Ewa Krzatala-Jaworska, « Internet : complément ou alternative à la démocratie représentative ? », *Participations*, 2012, 1, p. 181-191.

Nous nous focalisons sur deux exemples : *Higher Education Reform* en Grande Bretagne et la réforme *Gelmini* en Italie, deux réformes de l'enseignement supérieur mises en place en 2010. Dans les deux cas, il s'agit d'une réforme visible à l'échelle nationale concernant un bien public et donc susceptible d'intéresser une large population. Ces deux cas ont été sélectionnés comme deux contre-exemples. Si le gouvernement britannique a lancé une consultation électronique liée à la réforme, le gouvernement italien a refusé de consulter l'opinion publique, que ce soit en ligne ou bien hors ligne. Étudier ces deux cas en même temps permet de nuancer les usages du web pour comprendre les liens entre l'opinion publique et l'action publique.

Notre réflexion sera menée en trois temps. Dans un premier temps, nous allons présenter les deux cas d'études et adresser quelques problèmes méthodologiques qui y sont liées. Dans un deuxième temps, nous allons étudier le cas d'e- consultations institutionnelles. Dans un troisième temps, nous allons nous focaliser sur les différents usages du web dans le cas où l'espace institutionnel de consultation n'est pas proposé.

### *I. Comparer deux cas asymétriques.*

Le fait de travailler sur les usages du web pour questionner les liens entre l'opinion publique et l'action publique dans le cadre de la réforme de l'enseignement supérieur à la fois en Grande Bretagne et en Italie nous offre la possibilité de relever un double défi. Dans un premier temps, choisir un cas italien, provenant du pays peu étudié dans la perspective des usages d'Internet permet d'observer si la sortie de la triade très étudiée (Grande Bretagne – Etats-Unis - France) peut ouvrir de nouvelles perspectives et apporter de nouvelles données. Dans un second temps, cette comparaison de deux cas très éloignés l'un de l'autre est en quelque sorte un test nous permettant de comprendre les différents usages du web initiés dans le premier cas par l'institution publique (le gouvernement) et dans l'autre cas par les « citoyens ordinaires ». Tout d'abord, nous allons examiner les différences et les points communs des deux cas d'étude (a) pour ensuite nous pencher sur quelques questions méthodologiques (b).

#### *a. Etudier deux cas éloignés.*

Comparer c'est faire bouger une ou plusieurs variables. Dans ce cas précis, la variable principale qui rend les cas comparés différents est l'usage du web pour lier l'opinion publique et l'action publique. Cette différence n'est pourtant pas née dans le vide social et résulte d'autres différences qui semblent opposer ces deux cas étudiés. Elles peuvent être regroupées en quatre catégories.

Premièrement, c'est la tradition des consultations publiques dans les deux pays qui diffère les deux cas étudiés. En Grande Bretagne cette tradition est longue et développée. Il suffit de rappeler le Skeffington Report « People and Planning » (1969) qui a constitué les bases de la consultation publique dans le pays en spécifiant que les représentants politiques doivent être accompagnés par les représentés afin de pouvoir prendre de bonnes décisions adaptées. Ce rapport a été une des pierres angulaires de la discussion publique qui accompagne aujourd'hui toutes les réformes. De plus, toutes les consultations publiques en Grande Bretagne sont listées sur le site web du Premier Ministre<sup>13</sup> ainsi que sur le site web du gouvernement<sup>14</sup> ce qui

---

<sup>13</sup> <https://www.gov.uk/government/organisations/prime-ministers-office-10-downing-street>

<sup>14</sup> <http://www.directscot.org/article/list-of-government-consultation-websites#>

facilite la tâche des citoyens souhaitant être au courant des consultations et y participer.<sup>15</sup> Aussi, un discours positif quant aux consultations publiques est tenu par le gouvernement. Par exemple, nous pouvons lire sur le site du gouvernement :

« You can get involved in government by taking part in a public consultation. When government departments change or make policy they listen to your views via a consultation. You can read the consultation paper about what government wants to do or change and then send your thoughts back ».

Source:

[http://www.direct.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/UKgovernment/PublicConsultations/DG\\_170463](http://www.direct.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/UKgovernment/PublicConsultations/DG_170463))

En revanche, en Italie, la consultation publique est une pratique émergente, pas encore développée. Initiée par le gouvernement Monti postérieur à la réforme Gelmini qui fait objet de ce papier, elle porte toujours des traits d'innovation<sup>16</sup>.

Deuxièmement, en Grande Bretagne cette tradition se manifeste par l'engagement de différents acteurs dans le travail sur la réforme. En effet, en Grande Bretagne les travaux sur la réforme s'appuient sur une étude indépendante: *Independent Review of Higher Education Funding And Student Finance (2009-10)*<sup>17</sup> préparée par la commission Browne suite à un *call for evidence* et un appel à propositions adressés aux titulaires, aux étudiants et aux associations. Au total, 150 propositions ont été récoltées, toutes consultables sur le site web de la commission. La commission a également organisé un forum consultatif, des auditions publiques, a visité treize universités et lancé un site web. Après les élections législatives, le nouveau ministre a continué le travail de la commission afin de le conclure. Ces différentes missions ont trois points communs. Elles ont été confiées à des commissions tierces ou bien qui ont rassemblé un grand nombre de données en suivant une méthodologie précise. Ces caractéristiques témoignent d'une institutionnalisation et d'une réutilisation de l'inclusion de différents acteurs dans les travaux sur certaines réformes à l'échelle nationale.

Troisièmement, les cas étudiés sont très différents car en Grande Bretagne le gouvernement a en effet lancé l'e-consultation afin d'accompagner la réforme de l'enseignement supérieure tandis qu'aucune consultation, en ligne ou hors ligne, n'était prévue en Italie. Les usages du web en vue d'expression de l'opinion publique ne sont donc pas, dans le second cas, encouragés et encadrés par le gouvernement. En effet, nous pouvons observer des modes de participation politique en ligne très différents de ceux observés en Grande Bretagne, à savoir beaucoup plus dispersés et peu institutionnalisés.

Quatrièmement, cette dernière différence, cruciale pour notre étude, résulte d'un écart quant à l'usage d'Internet en politique dans les deux pays. Comme le montrent les résultats d'une enquête quantitative menée par l'Organisation des Nations Unies en 2012, il y a une distance considérable entre les deux pays en ce qui concerne le taux de pénétration de l'e-

---

<sup>15</sup> *You can get involved in government* by taking part in a public consultation. When government departments change or make policy *they listen to your views via a consultation*. *You can read the consultation paper* about what government wants to do or change and then send your thoughts back.

[http://www.direct.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/UKgovernment/PublicConsultations/DG\\_170463](http://www.direct.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/UKgovernment/PublicConsultations/DG_170463)

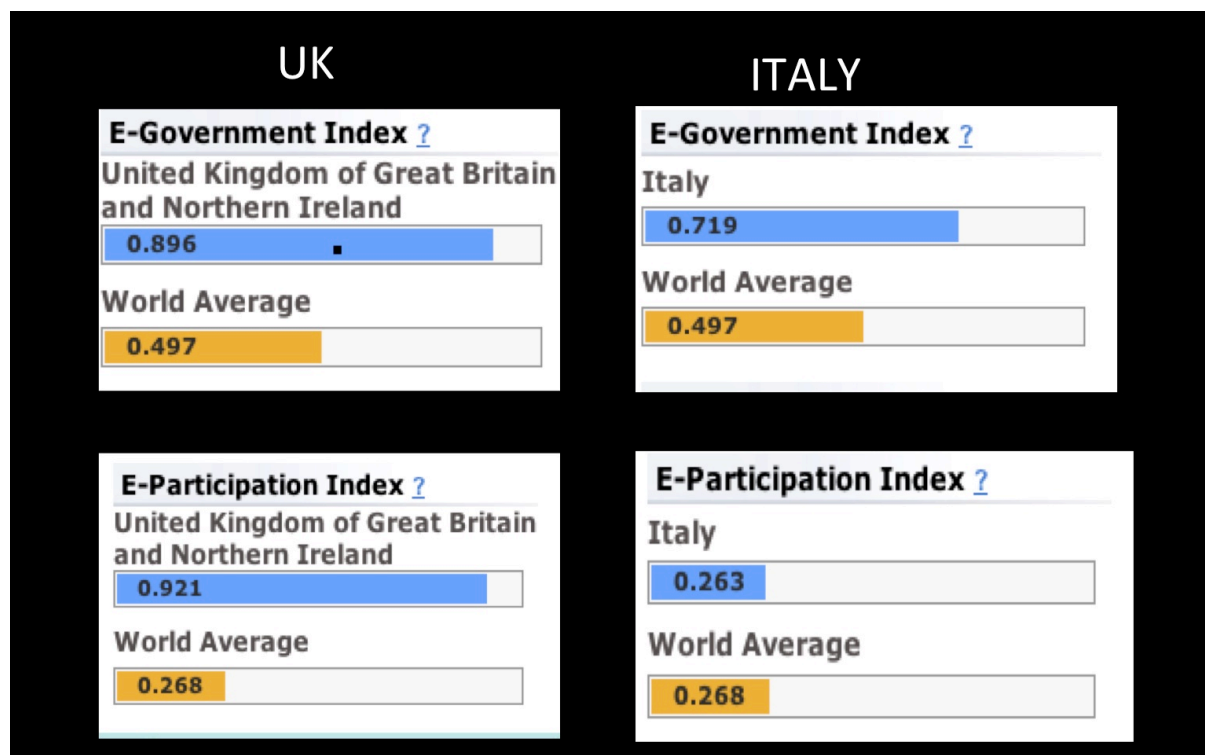
<sup>16</sup> Gloria Regonini, La consultazione pubblica sul valore legale dei titoli: osservazioni di metodo, 2012, <http://www.pubblica.org/metodo.html>.

<sup>17</sup> Gloria Regonini, Policy Analysis in Italy – A Remark, *Getting Ready to Become What? Workshop 27 – 28 September 2012*.

gouvernement (des services administratifs en ligne) et le taux de pénétration de l'e-gouvernance (des formes de participation politique en ligne). Comme cela résulte de la figure 1, dans les deux domaines mentionnés la Grande Bretagne se place devant l'Italie.

Figure 1. Le taux d'e-gouvernement et d'e-participation en Grande Bretagne et en Italie.

Source : <http://unpan3.un.org/egovkb/>



Aussi, si le taux de pénétration d'e-gouvernement en Grande Bretagne et en Italie est proche et largement au-dessus de la moyenne mondiale, les deux pays offrent apparemment un profil différent en ce qui concerne l'e-gouvernance. Ainsi, la Grande Bretagne atteint presque la valeur maximale, tandis que l'Italie se place au-dessous de la moyenne mondiale.

Cependant, il paraît indispensable de nuancer cette représentation antagoniste, bien qu'elle soit utile dans l'analyse. D'abord, parce que ces deux cas ont également de nombreux points communs, ce qui permet en effet de les comparer. Ensuite, parce que ces points opposés qui tendent à nous faire construire deux modèles de consultations publiques homogènes ne disent rien sur les logiques microsociales de ces consultations.

En effet, la plus grande analogie entre les deux cas se manifeste par le contexte politique des deux réformes. Aussi bien dans le cas britannique que dans celui italien les réformes d'enseignement supérieur sont lancées par les gouvernements de coalition de centre-droit. Aussi, les deux réformes se heurtent à une forte hostilité de la part des acteurs du champ



universitaire. Des titulaires et des étudiants se mobilisent pour protester contre les nouvelles lois les concernant.

En quelques mots, il faudrait souligner que trois éléments majeurs émergent et opposent les deux cas sélectionnés. Premièrement, les usages politiques d'Internet sont différents, ce que nous avons vu à travers le taux de l'e-participation et de l'e-gouvernement dans les deux pays. Deuxièmement, tandis qu'en Grande Bretagne les consultations publiques constituent une pratique développée, en Italie elles émergent lentement. Troisièmement, la place confiée à des agents d'évaluation des réformes ainsi que les perspectives analytiques adoptées pour l'évaluation des réformes diffèrent selon le pays. En revanche, trois autres éléments nous permettent de rapprocher les deux cas dans notre étude. En effet, les usages web que nous allons analyser ont pour l'objet des politiques publiques centralisées, conçues à l'échelle nationale. Les deux réformes concernent l'enseignement supérieur, considéré comme un bien public. C'est un sujet controversé qui mobilise des acteurs de l'enseignement, aussi bien les étudiants que les titulaires, à descendre dans la rue.

### *b. Quelques considérations méthodologiques.*

Cette étude, nous l'avons vu, est focalisée sur deux cas très différents. Par conséquent, nous avons privilégié l'asymétrie des dispositifs d'enquête.

Afin de répondre à la question des usages du web en vue de l'intégration de l'opinion publique dans l'action publique, nous allons donc étudier deux corpus. Comme l'écrivent Josiane Jouët et Coralie Le Caroff<sup>18</sup> « Tout travail sur le web se confronte à d'énormes corpus qui impliquent une délimitation du terrain ». Dans notre cas, la constitution du corpus s'est effectuée par critères thématiques (espace de l'expression de l'opinion publique autour des réformes de l'enseignement supérieur en Grande Bretagne et en Italie), c'est pourquoi nos corpus se composent de dispositifs techniquement très divers.

Le premier est composé de deux dispositifs britanniques :

- le site web d'e-consultation, lancé par le gouvernement britannique intitulé « *Students at the Heart of the System* »<sup>19</sup>,
- la section du plus grand forum électronique d'étudiants *The Students Room*, intitulée « *Share your views on the Higher Education white paper* »<sup>20</sup>.

Une telle composition du corpus se justifie d'une part par la volonté d'étudier les dispositifs institutionnels de discussion publique afin de saisir le rôle du web dans la (re)construction de liens entre l'opinion publique et l'action publique. D'autre part, il s'agit des dispositifs qui ont dominé le web en ce qui concerne les opinions sur la réforme.

Le second corpus est composé de trois dispositifs web, à savoir :

- le blog *Università da salvare* (<http://universitadasalvare.blogspot.com/>)
- le site web *Pubblica distruzione* (<http://pubblica.distruzione.org/>)
- le forum en ligne *Il Chiostro* (<http://ilchiostro.do-goo.com/>).

<sup>18</sup> Josiane Jouët et Coralie Le Caroff, « L'observation ethnographique en ligne », in Christine Barats (dir.) *Analyser le web en sciences humaines et sociales*, Paris, Editions Armand Colin, 2013, p.147-166.

<sup>19</sup> Le site est actuellement archivé à l'adresse :

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://discuss.bis.gov.uk/hereform/>.

<sup>20</sup> La section du forum est accessible à l'adresse :

[http://www.thestudentroom.co.uk/wiki/Share\\_your\\_views\\_on\\_the\\_Higher\\_Education\\_white\\_paper](http://www.thestudentroom.co.uk/wiki/Share_your_views_on_the_Higher_Education_white_paper)

- différentes pages Facebook contre la réforme (p.ex. *No alla Gelmini* : [https://www.facebook.com/pages/No-alla-Gelmini/162814460399419?hc\\_location=timeline](https://www.facebook.com/pages/No-alla-Gelmini/162814460399419?hc_location=timeline))

Ces dispositifs numériques constituent un échantillon de 101 dispositifs lancés par des différents acteurs en dehors du gouvernement comme un espace d'expression sur le sujet de la réforme *Gelmini*. Ils ont été retenus d'une part parce qu'ils avaient été le plus consultés et d'autre part parce que chacun d'entre eux représente un dispositif différent (un blog, une page Facebook, un forum de discussion en ligne, un site web), ce qui nous permet de comprendre la variété de modes d'expression de l'opinion publique à propos de la réforme.

Afin de les étudier, nous avons privilégié l'analyse du contenu des dispositifs. Aussi, l'approche sémiotique du web a été combinée avec l'étude ethnographique en ligne. Nous regrettons de ne pas avoir pu compléter cette étude par une analyse sociodémographique des usagers de ces dispositifs qui pour le moment n'était pas possible. En fait, sur les sites web analysés manquaient les informations sur leurs usagers et quelques tentatives de prise de contact avec les usagers n'ont malheureusement pas abouti. Les études de sites web se heurtent d'ailleurs souvent à ce type de limites.

Malgré la multitude et l'hétérogénéité de dispositifs analysés, nous avons décidé de garder l'approche comparatiste qui consiste, à notre avis, à faire bouger un facteur de la réalité sociale afin de pouvoir constater quelques différences. Dans notre étude, ce facteur est le rôle de l'Etat dans l'incitation des citoyens à exprimer en ligne leurs opinions par rapport à une réforme contestée. En Grande Bretagne l'Etat crée un espace numérique à cet effet, tandis qu'en Italie l'opinion publique s'exprime uniquement par les dispositifs de type bottom-up.

Nous concordons avec Laure de Verdalle, Cécile Vigour et Thomas Le Bianic sur le fait qu'il serait « (...) dommage de se priver d'étudier des données plus abondantes dans un cas que dans les autres. Par ailleurs, l'asymétrie des données peut être révélatrice de différences significatives entre les divers terrains, notamment si elle renvoie à des paysages institutionnels différents. Que le chercheur se heurte à l'accès au terrain, à la disponibilité des données, ou aux limites des rapprochements effectifs entre ces différents cas, il se trouve donc parfois conduit à privilégier un cas de référence, que la comparaison éclaire »<sup>21</sup>. Puisque notre étude exige de nous une adaptation à la spécificité des cas, à la fois dans leur sélection et dans les caractéristiques des dispositifs sociotechniques, la différenciation des types de données nous permet aussi une connaissance plus fine des réalités observées.

### ***II. E-consultations : de la construction de la proximité à la (re)construction de la légitimité.***

Les réformes de l'enseignement supérieur ont fait objet d'une contestation forte de la part de différents acteurs du champ académique. Dans ce contexte conflictuel le web a été saisi en vue de la (re)construction de la légitimité des parties pris du conflit. En Grande Bretagne c'est l'institution publique qui investit le web. Le gouvernement britannique élabore une stratégie institutionnalisée de l'e-consultation de l'opinion publique, tout en soulignant la volonté d'ouvrir le processus décisionnel et de construire une certaine proximité avec les groupes

---

<sup>21</sup> Laure de Verdalle et al. « S'inscrire dans une démarche comparative », *Terrains & travaux* 2/2012 (N° 21), p. 16.



directement concernés par la réforme, à savoir les enseignants et les étudiants (a). C'est pourquoi deux espaces numériques sont utilisés. Non seulement un site web institutionnel est lancé. Mais aussi l'e-consultation s'étend aux marges de ces cadres clairement institutionnels et a lieu également sur le plus grand forum étudiant en Grande Bretagne, The Students Room. Contrairement au discours officiel du gouvernement, ses usages des espaces web mentionnés mettent plutôt en évidence la volonté de légitimer davantage une décision politique impopulaire (b).

### *a. E-consultations : une construction technicisée de la proximité en politique ?*

Comme nous allons le voir, l'usage du web en vue de l'e-consultation sur la réforme en cours relève pour le gouvernement avant tout de la construction technicisée de la proximité. Rappelons que le terme flou de la « proximité », qui remporte depuis quelques années un succès en Europe et plus particulièrement en France, souligne le processus d'un rapprochement de l'action publique aux besoins du terrain<sup>22</sup>. Dans notre cas d'étude cette volonté de la construction de la proximité, stimulée par le contexte conflictuel du débat public autour de la réforme de l'enseignement supérieur, constitue une réponse de la part du gouvernement à la crise de légitimité de la classe politique et l'accroissement du taux d'abstention aux consultations électorales<sup>23</sup>. Internet, loué pour son interactivité et pour la possibilité d'interaction potentielle, a engendré de nombreux discours enchantés et se trouve désormais dans l'éventail des instruments de communication des institutions publiques. Nous examinerons les types de relations produites dans le cadre des dispositifs analysés.

Sur les deux plates-formes web les différents acteurs du champ universitaires sont invités à prendre la parole et à exprimer leurs opinions sur la réforme les concernant. Cette incitation se manifeste par les slogans utilisés par le gouvernement. Le site officiel est intitulé « *Students at the heart of the system* » (Les étudiants au cœur du système). De la même manière, sur le forum pareil, les usagers sont appelés à partager leurs opinions « *Share your views on the Higher Education White paper* » (Partage ton opinion sur le projet de la réforme de l'enseignement supérieur). Toutefois ces invitations, tellement semblables sur le fond, sont publiées dans deux environnements sociotechniques différents. Dans le premier cas il s'agit d'un forum thématique<sup>24</sup> où le sujet de discussion est clairement imposé par l'institution politique alors que le deuxième dispositif est intégré à un forum étudiant général où les usagers peuvent débattre également autour d'autres questions. Une autre grande différence entre ces deux plates-formes repose sur le fait que le site institutionnel est entièrement conçu par l'institution tandis que sur le forum le gouvernement doit s'adapter aux cadres créés par les administrateurs du dispositif. Le choix de ce second espace numérique, dont l'usage échappe au contrôle de l'administration publique, renforce encore l'image du gouvernement et la volonté affichée d'écouter l'opinion publique. Ainsi, l'institution publique se présente comme celle qui non seulement invite les citoyens à venir sur son propre site mais se déplace également là où sont les citoyens susceptibles d'apporter un éclairage sur la réforme en cours.

---

<sup>22</sup> Rémi Lefebvre, « Quand légitimité rime avec proximité ». *Mouvements* 2, n° 32 (2004): 135-138.

<sup>23</sup> Pour lire plus sur la « crise » de la démocratie représentative voir Yves Sintomer, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique : Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, Paris, Editions La Découverte, 2011, p. 15.

<sup>24</sup> Stéphanie Wojcik, « Les forums municipaux, outils politiques d'une construction technicisée de la proximité ». In *La proximité. Construction politique et expérience sociale*, édité par Alain Bourdin, Marie-Pierre Lefebvre, et Annick Germain, 6985. Paris: L'Harmattan, 2005.

A part la diversification d'espaces de l'e-consultation, la construction techniciée de la proximité s'effectue à travers l'accès des citoyens aux informations sur les travaux concernant la réforme. Tel est le rôle du site institutionnel : fournir aux intéressés les données sur la réforme afin de donner l'impression de la transparence de l'action publique. Ainsi, les visiteurs du site peuvent y consulter tous les documents concernant la réforme (aussi bien le projet que d'autres documents officiels plutôt technique) et le calendrier de travaux sur la réforme. La publication de ce type de contenu relève d'une vision spécifique du rôle de l'institution publique vis-à-vis les citoyens. D'une part, l'institution doit fournir les informations pour éclairer les citoyens et d'autre part, elle doit assumer ses responsabilités devant les citoyens. En effet, pour rendre les comptes, le gouvernement informe sur le calendrier des travaux. Aussi, la totalité de documents est téléchargeable sous forme d'un PDF et peut être stockée sur le disque dur des visiteurs.

Afin de réduire la distance entre le gouvernement et les internautes, l'institution apparaît sur le site sous les traits de David Willets, ministre de l'enseignement supérieur dont la photo se trouve sur la page d'accueil du site. Par conséquent, l'énonciateur clairement identifiable remplace une institution beaucoup plus abstraite. De même le fait que la fonction du ministre ne soit pas mentionnée renforce la construction de la proximité avec les visiteurs du site.

Enfin, les visiteurs du site sont incités à exprimer leur opinion qu'ils peuvent publier sur le site à travers un formulaire conçu à cet effet. Afin de pouvoir poster un commentaire, il est obligatoire de fournir certaines informations telles le nom et l'adresse e-mail. Toutefois, la communication via le site institutionnel entre les citoyens et le gouvernement est loin d'être directe et immédiate; les commentaires postés par les internautes passent par l'intermédiaire qui est le modérateur du site. Il s'agit de la communication de type verticale. Cela réactive la distance entre le gouvernement et les citoyens que le dispositif est censé de réduire au minimum. De même, il est légitime de se demander sur les critères du choix des commentaires qui sont effectivement publiés sur le site ainsi que de ceux qui sont mis en avant sur la partie droite de la page d'accueil.

La discussion sur le forum, contrairement aux commentaires sur le site, a un caractère interactif. Les participants se répondent les uns aux autres et manifestent clairement leur position par rapport à leurs interlocuteurs. Les fonctionnalités du forum sont propices à cette réactivité car les participants peuvent facilement copier des extraits d'interventions des autres et les commenter directement ce qui facilite la lecture de ces échanges et permet de voir précisément quel argument fait l'objet d'une polémique. Malgré cela, la communication de type horizontal (entre les internautes) n'est guère très intense. 60 % d'internautes n'ont posté qu'1 message et seulement 5% en ont posté 2 ou plus. Il est donc difficile de parler d'un vrai dialogue.

### ***b. (Re)construire la légitimité d'une décision politique contestée.***

Comme nous l'avons vu, le gouvernement ne mobilise pas les internautes à débattre sur la réforme de l'enseignement supérieur. En effet, de différentes limites d'espaces d'expression et de consultation de l'opinion publique permettent de penser que l'ouverture du processus décisionnel aux profanes de la politique n'est pas la préoccupation de l'institution publique en action. A travers les deux sites web le gouvernement tente davantage de construire son image et de légitimer une réforme impopulaire à travers une consultation publique. Toutefois, ni le taux de participation ni la qualité de la consultation ne semblent pas importantes.

En effet, la population qui participe à la consultation n'est pas représentative ni de la société britannique, ni du secteur concerné. Par exemple, la section du forum d'étudiants appropriée par le gouvernement n'attire pas l'attention d'un grand nombre d'utilisateurs du forum. Parmi 1 199 625 personnes ayant un profil sur le forum, seulement 20 participent à la discussion en

postant un message. Aussi, seules 2 personnes publient un message à plusieurs reprises et par conséquent retournent à la discussion. Au total, les réponses directes aux messages publiés par d'autres usagers sont au nombre de 8. Pour comparer ces données, la discussion la plus populaire sur le forum se compose de 1850 messages publiés. Cette discussion porte sur la vie quotidienne des étudiants, plus particulièrement sur leur expérience de cours de mathématiques. Cela montre une préférence des usagers du forum pour des sujets non-politiques et permet de supposer que ceux, qui participent dans la discussion autour de la réforme sont parmi les plus politisés de la plate-forme. En effet, l'analyse des profils des usagers qui prennent la parole dans la section concernant la réforme montre qu'ils s'engagent également dans d'autres discussions autour des thématiques qui pourraient être considérées comme politiques. Par exemple, ils ont tous publié des messages dans les rubriques dédiées à la politique de la Grande Bretagne, à l'éducation et à l'actualité. La façon dont ils participent dans la discussion reflète, elle aussi, un niveau assez élevé de politisation. Par exemple, ils se reprennent mutuellement si l'un d'entre eux se trompe en rappelant un fait politique. Ceci témoigne d'une compétence politique considérable. Il s'agit donc des citoyens aptes à porter un jugement sur la réforme d'enseignement supérieur non seulement grâce à leur statut et à la fréquentation des lieux mais aussi grâce à leurs compétences et connaissances. Somme toute, la discussion autour de la réforme sur le forum mobilise plutôt les individus isolés que les groupes, plutôt les individus engagés et politisés que la masse indifférente.

Ce qui est frappant, c'est l'absence des représentants du gouvernement sur le forum. L'institution lance seulement le débat en publiant un premier message. Contrairement au site web de l'e-consultation, sur le forum le gouvernement n'est ni personnalisé ni représenté par une personne en particulier. Le message est tout simplement signé « *Official Representative* » ce qui réactive la distance entre les représentants et les représentés et désigne cet acteur comme un fonctionnaire de l'appareil bureaucratique. Après avoir lancé la discussion, le gouvernement se retire du forum et s'abstient d'intervenir même si les participants posent des questions techniques et spécifiques qui auraient pu être commentées par un représentant du gouvernement. Les critiques de la réforme ne suscitent pas non plus de réactions de la part du gouvernement qui reste très discret, probablement afin de souligner l'indépendance institutionnelle du forum d'étudiants.

Malgré cela, les usagers du forum sont conscient de la présence du gouvernement sur leur forum et l'interprètent parfois comme de la violence symbolique. Ils écrivent par exemple « Looks like TSR is rolling with the big boys » (fr. : Il semble que The Students Room coopère avec les grands). Un autre participant ajoute « It also means that... they are watching us » (fr. : Cela veut aussi dire qu'ils nous surveillent). Ces interventions, bien que humoristes, peuvent témoigner d'une distance entre les étudiants (les représentés) et le gouvernement (les représentants) ainsi que d'un rejet de l'intervention du gouvernement dans l'espace d'étudiants. Toutefois, le silence du gouvernement sur le forum peut-être également interprété comme une esquive du dialogue de la part de l'institution ce qui confirme l'hypothèse sur la consultation de l'opinion publique en trompe-l'oeil.

Les consultations en ligne constitueraient pour l'institution publique une tentative de réduire la distance entre les représentants et les représentés. Puisque la réactivité du gouvernement est inscrite dans l'idéal de la légitimité démocratique, des politiciens sont sous une certaine pression normative de réduire la distance entre eux-mêmes et les gouvernés<sup>25</sup>. La communication à travers Internet devient ainsi une simulation de la proximité<sup>26</sup>. Seulement une simulation puisque à cause de certaines limites telles le caractère non-représentatif du

---

<sup>25</sup> Stephen Coleman, Vincent Price, « Democracy, Distance, and Reach : The New Media Landscape »

<sup>26</sup> Yves Sintomer, Julien Talpin (dir.) "La démocratie participative au-delà de la proximité. Le Poitou-Charentes et l'échelle régionale", Rennes, PU Rennes, 2011.

public ou bien la réticence des représentants de s'engager dans la communication horizontale cette proximité constitue avant tout une base importante de la légitimité pour les autorités publiques.

### *III. Le web investi par les citoyens: de l'organisation du mouvement protestataire à la critique satirique de la réforme contestée.*

En Italie, puisque aucune consultation publique n'a été prévue, Internet est investi par les acteurs du champ académique afin de construire et de souligner leur position d'experts. Dans la perspective d'influer sur la décision politique contestée les internautes utilisent le web afin de s'organiser en un mouvement protestataire (a) et afin de créer des conditions de l'expression « profane »<sup>27</sup> dans les marges de l'organigramme officiel (b).

#### *a. Organiser un mouvement protestataire à travers le web.*

La première caractéristique des espaces web lancés par les internautes pour protester contre la réforme Gelmini est leur nombre et leur disparité. Si le gouvernement britannique a mis en place une e-consultation centralisée, limitée à deux sites web, les étudiants et les enseignants-chercheurs ont lancé toute une série de plates-formes dont seule une minorité est mise en réseau à travers les liens hypertexte. Par exemple un recensement de sites web portant sur la critique de la réforme contestée est publié sur le blog « Salviamo l'università dalla legge 133/2008 » lancé par UniversiDario, un étudiant de Pise.

La multitude et la variété de sites web dédiés à la critique de la réforme Gelmini et leur caractère décentralisé constituent la barrière principale de la diffusion de leur contenu. Les pages Facebook de protestation illustrent particulièrement bien ce fait. Faciles à créer en très peu de temps, elles ne sont pas coûteuses et par conséquent l'usage du réseau social créé par Zuckerberg s'intensifie lors des protestations contre la réforme Gelmini. Or, la majorité de ces pages Facebook a un public très restreint voire presque inexistant. Par exemple, seuls 16 personnes aiment la page Facebook « Tutti contro Mariastella Gelmini » (Tous contre Mariastella Gelmini) et cela malgré son intitulé universaliste. De même, les animateurs de ces pages Facebook ne les alimentent pas et se limitent le plus souvent à lancer la page et y publier deux ou trois commentaires très courts qui ne se traduisent en aucun débat. Cette observation met en cause la spéculation sur *l'empowerment* des citoyens apporté par Internet et montre que seule la capacité technique n'est pas suffisante pour les pratiques politiques en ligne efficaces. En effet, les capacités techniques doivent s'accompagner de compétences politiques et communicationnelles.

Si la portée des sites web contre la réforme Gelmini est faible, quelles sont leurs fonctions ? Le web était encensé pour ses vertus organisatrices. Ainsi, la première fonction de ces sites est celle d'information. Prenons l'exemple du forum *Il Chiostro*. Une section entière de ce forum est dédiée à la fois aux annonces concernant les réunions à venir et aux comptes rendus des réunions passées. Ainsi les étudiants peuvent être au courant de décisions prises lors des assemblées générales même s'ils n'arrivent pas à y participer à toutes. Ce qui est frappant, c'est que cette rubrique est la plus consultée de toutes les rubriques du forum ce qui témoigne de l'intérêt des étudiants de suivre l'actualité du mouvement sans passer par l'intermédiaire des médias professionnels. C'est pareil pour d'autres événements liés à la protestation où le

---

<sup>27</sup> Daniel Gaxie « Les profanes en politique: réflexions sur les usages d'une analogie », in Fromentin Thomas et Wojcik Stéphanie (dir.), *Le profane en politique : Compétences et engagements du citoyen*, Paris, L'Harmattan, Logiques politiques, 2008, p. 28.

forum devient une source d'information privilégiée. Par exemple, suite à des affrontements des manifestants avec la police, une des activistes du mouvement qui ne pouvait pas participer à la manifestation en question, demande aux usagers du forum de partager les informations avec elle. En effet, la discussion est intitulée « Que savez-vous des affrontements de Piazza Navona ? » et les réponses sont souvent légitimées par le fait qu'elle proviennent directement de la source, à savoir des manifestants. « *Ciao, volevo darvi la versione ufficile, avuta tramite testimonianze dirette di persone che erano li questa mattina* ». De plus, toute une discussion est consacrée au traitement de la protestation dans les médias. Intitulée « Si c'est une information... », elle est un espace où des usagers analysent la façon dont est présenté le mouvement dans les médias. Une autre rubrique, « revue de presse », permet aux participants de relayer le contenu médiatique sur le mouvement de protestation. Enfin, dans la section « Analyse de la loi et des propositions alternatives » il est possible de publier non seulement des critiques de la réforme contestée mais aussi des propositions de politiques publiques qui auraient pu remplacer la réforme. Il s'agit donc de construire l'opinion publique à travers l'information.

Une autre fonction importante de sites bottom-up est celle de la mobilisation. La rubrique « Événements » regroupe tous les événements concernant la protestation. Une autre section est dédiée à la publication de photos et de vidéos de manifestations. Elle permet aux manifestants de partager leurs impressions et de magnifier la mobilisation et renforcer l'engagement des individus.

De plus, l'usage du web permet également de se mobiliser et d'exprimer l'engagement pour la cause commune malgré la distance géographique. Un exemple l'illustre particulièrement bien. Lors de la mobilisation contre la réforme Gelmini, des Italiens vivant à Paris s'organisent pour manifester devant l'ambassade italienne. C'est à travers le forum qu'ils peuvent communiquer cette expérience avec des collègues en Italie.

« Spero che sarete in tanti, così come spero che lo saremo anche noi, per dare un ulteriore segnale forte a questo governo che fa finta di ascoltarci. »  
Flavia

Des acteurs du champ universitaire en Italie trouvent donc sur Internet un moyen de faire circuler leurs idées et de se mettre en réseau même au-delà du territoire national.

Succinctement, malgré le potentiel dialogique d'Internet<sup>28</sup>, les sites contre la réforme Gelmini lancés par les internautes servent avant tout l'organisation du mouvement protestataire. Il s'agit d'informer le plus possible sur la réforme et sur la protestation ainsi que de se mobiliser réciproquement. Toutefois, ce médium n'a pas permis à tous les intéressés de partager leurs préoccupations et de trouver des solutions alternatives à la réforme car il a été utilisé à l'échelle très locale, souvent limitée à une ville ou même à un établissement.

### ***b. Organiser un mouvement protestataire à travers le web.***

Dans le contexte de manifestations contre la réforme Gelmini, un autre impératif de l'information indépendante et celui de mobilisation, le discours critique et l'ironie s'imposent fortement comme des éléments de la culture populaire de la jeunesse italienne qui a adopté

---

<sup>28</sup> Fabienne Greffet, et Stéphanie Wojcik. « Parler politique en ligne. Revue des travaux anglo-saxons. » *Réseaux* 4, n° 150 (2008): 1950.



Internet comme moyen d'expression. Les jeux de mots qui n'auraient jamais pu être validés par les modérateurs de sites web officiels du gouvernement donnent lieu à un véritable concours de créativité. Par exemple, les internautes italiens s'amuse à détourner complètement le site web du ministère de l'enseignement supérieur (en italien : ministero di pubblica istruzione) de l'époque. Ils en créent un autre identique (Figure 2) en ce qui concerne l'architecture du site, la charte graphique etc. et ils détournent tout le contenu du site, aussi bien les slogans que les images. Pour commencer, le ministère devient celui de la « pubblica distruzione » (de la destruction publique » au lieu de « pubblica istruzione » (de l'instruction publique).

Figure 2. Le site web du ministère détourné. Source : [www.pubblica.distruzione.org](http://www.pubblica.distruzione.org)



A gauche, sur les deux sites web apparaît la photo de la ministre Gelmini, toutefois, si sur le site officiel il s'agit d'une photo sérieuse, sur le site de protestation Mariastella Gelmini est présentée de façon très ironique. Elle est représentée en tant qu'une sainte, sa tête entourée d'une auréole. L'image est signée « Beata Ignoranza », c'est-à-dire, « Bienheureuse Ignorance ». Le slogan du site du ministère « la plate-forme web pour l'autonomie et l'innovation » devient « la plate-forme web contre l'autonomie et l'innovation ». De plus, sur le site de protestation nous pouvons consulter un cv de la ministre réécrit de façon critique et



satirique, un « entretien » avec elle et ses lapsus sont mis en avant sous forme d'annonce de nouvelles règles de la grammaire italienne.

De la même manière, les internautes italiens détournent des éléments de la culture populaire. Un exemple en particulier souligne à quel point la culture populaire sert d'un élément de construction d'une identité commune d'une génération d'étudiants. Une série d'image le plus diffusée sur le net est celle représentant Mariastella Gelmini comme Edward aux mains d'argent, le héros du film homologue de Tim Burton qui a des *ciseaux* aux lames extrêmement acérées à la place des mains. Une telle représentation met en avant l'élément le plus praticable de la réforme Gelimini, à savoir la réduction du budget pour l'enseignement supérieur.

Ces formes de divertissement en ligne prennent ainsi des formes souvent satiriques et critiques ce qui permet de la comparer à une sorte de « carnaval »<sup>29</sup>.

### **CONCLUSION**

Internet est souvent présenté comme un moyen de réduire la distance entre les représentants et les représentés, de renforcer les citoyens en leur donnant la voix et de l'intégration de l'opinion publique dans l'action publique. Cette hypothèse reflète bien le potentiel de ce médium mais ne résiste pas à la recherche empirique.

Notre recherche empirique menée sur deux corpus composés de sites web britanniques et italiens nous a amenées à proposer une réflexion dans ce débat. En effet, grâce à une confrontation de deux cas éloignés, il était possible d'aborder cet objet en distinguant différents usages politiques du web. Nous sommes parvenue à quatre principaux résultats.

Premièrement, comme le montre le cas britannique, le lancement de la plate-forme d'e-consultation par une institution publique témoigne du fait que l'élite politique ait un intérêt politique de consulter l'opinion publique. Cette « ouverture » de l'action publique aux citoyens ordinaires est une tentative de pacifier les conflits autour des décisions politiques fortement contestées. Elle constitue également une ressource possiblement convertible en capital politique particulièrement si, comme dans le cas britannique, les consultations de l'opinion publique relèvent de la tradition jadis institutionnalisée pour certains secteurs de l'action publique.

Deuxièmement, comme nous l'avons montré, la notion de l'e-consultation est revêtue d'un caractère très vague. Certes, grâce à l'usage d'Internet une grande partie de citoyens peut être consultée. Néanmoins, ni l'objet de l'e-consultation ni les pouvoirs exactes de citoyens qui participent à l'e-consultation ne sont pas précisés. C'est l'institution qui contrôle le lieu et le temps de la consultation. Fournir des informations sur la réforme reste la fonction primaire du site web lancé par le gouvernement. Par conséquent, les citoyens ont un accès facile, rapide et gratuit à des documents liés à la réforme. En revanche, les espaces dédiés au dialogue ne sont pas nombreux et ne sont guère utilisés par les acteurs politiques qui en sont tout simplement absent. Donc même si quelques commentaires sont publiés après l'acceptation par le modérateur, la réponse à ces remarques non seulement n'est pas immédiates mais aussi est présentée sous forme d'un document officiel qui reprend toutes les remarques de manière

---

<sup>29</sup> Sur la notion du carnaval par rapport aux usages d'Internet voir Yang Goubin, *The power of the Internet in China : citizen activism online*, New York, Columbia University Press, 2009.

collective. Autrement dit, il est possible d'observer un usage fonctionnel d'e-consultations pour renforcer la position d'institutions dans la compétition politique.

Troisièmement, la dimension dialogique n'est pas non plus la fonction principale des sites web lancés par les internautes. En revanche, ils préfèrent utiliser ces plates-formes comme des sources d'informations alternatives et indépendant ou bien comme des moyens de mobilisation. Enfin, les internautes adoptent souvent l'ironie et la satire comme un moyen de critiquer l'institution en cause.

Certes, Internet contribue à construire un nouveau type de légitimité de l'action publique car désormais une décision est de plus en plus considérée légitime si elle est prise suite à une procédure de consultation. Le refus d'une consultation publique devient de plus en plus coûteux politiquement. Toutefois, il est difficile de mesurer l'impact de ces sites web sur la décision politique.