

Communications entre la municipalité et les citoyens

« Jamais dans la tendance, mais toujours dans la bonne direction »

Par **Jean-Marc Adjizian**, Ph. D., professeur au Département d'études en loisir, culture et tourisme de l'Université du Québec à Trois-Rivières (UQTR) et codirecteur de l'Observatoire québécois du loisir, et **Élisabeth Beaunoyer**, Ph. D., professeure au Département d'études en loisir, culture et tourisme à l'UQTR

À l'orée des années 2000, Scred connexion, un collectif de rappers français, clamait qu'il ne serait « jamais dans la tendance, mais toujours dans la bonne direction », vers qui est devenu sa devise. Cette philosophie pourrait très bien s'appliquer aux stratégies de communication entre les gouvernements de proximité et leurs citoyens. Dans une ère où règne l'ubiquité d'Internet et où le *e-government* prend une place prépondérante dans les stratégies d'échange d'informations, il est nécessaire de rappeler qu'il y a des différences entre les individus et les groupes sociaux en ce qui a trait aux contextes social et numérique, aux compétences et aux usages, ainsi qu'à l'intégration d'Internet dans leurs vies. Pour maximiser le nombre de récepteurs lors d'un partage d'informations, les stratégies de communication des municipalités doivent tenir compte de ce déséquilibre. Ce bulletin aborde la révolution numérique qui affecte les communications gouvernementales, mais aussi les habitudes et les comportements de recherche d'information des individus. Il vise à démontrer qu'afin de rejoindre une multitude d'individus, les stratégies de communication ne devraient pas s'inscrire dans un mode entièrement numérique, mais plutôt viser une hybridation de plateformes correspondant aux comportements de recherche d'information des citoyens.

Dans le préambule du Projet de loi 122 visant à reconnaître les municipalités comme gouvernements de proximité, il est inscrit que « les municipalités exercent des fonctions essentielles et offrent à leur population des services qui contribuent à maintenir un milieu de vie de qualité, sécuritaire et sain » et qu'« au sein des gouvernements de proximité, la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent, ainsi que l'accès à l'information sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique. »

Dans notre compréhension collective, la proximité ne semble être qu'une question de distance et d'espace, mais le Projet de loi 122 met en lumière d'autres formes de proximité : institutionnelle, organisationnelle et relationnelle. Cette proximité avec le citoyen-usager de services est une des sources de confiance entre le service public municipal et la population locale. Or, la proximité est beaucoup une question d'échanges,

donc de communications sous différentes formes entre le service municipal et le citoyen-usager. Le partage d'informations devient notamment essentiel à l'accessibilité des espaces et activités de loisir (Conseil québécois du loisir, 2017). Toutefois, pour être efficaces, les stratégies de communication d'informations doivent tenir compte du contexte social et des tendances en recherche d'information des populations concernées.

Les processus de communication entre les municipalités et leurs citoyens sont caractérisés par des interactions entre les stratégies de communication des gouvernements locaux et les habitudes et comportements de recherche d'information des individus, lesquels ne sont pas forcément toujours en adéquation. Les activités et les services offerts par les municipalités génèrent plusieurs informations essentielles à la vie communautaire qui contribuent à l'inclusion sociale. Or, l'offre municipale inclut notamment les activités de loisir, les activités culturelles, les services civiques et d'entretien.

La capacité des individus à rechercher des informations dans ces domaines et à en faire usage ne repose pas uniquement sur la disponibilité des contenus, mais relève également de l'accessibilité de l'information, laquelle n'est pas équitablement distribuée au sein de la population (Hargittai, 2010, Hargittai et Hinnant, 2006).

Les communications des gouvernements locaux : une nouvelle ère

Les communications entre les instances locales et les citoyens se sont radicalement transformées depuis les années 1990. Auparavant, les communications étaient majoritairement transmises par des médias écrits (bulletins, journaux, dépliants, brochures, affiches, etc.), par services téléphoniques ou en personne, mais Internet, qui a étendu ses tentacules partout, a redistribué les cartes. L'omniprésence des technologies numériques a provoqué une transformation des sociétés sur les plans politique, social, technologique, économique, et environnemental, pour ne mentionner que ces dimensions. Cette révolution numérique s'est manifestée de différentes façons, incluant des changements majeurs dans le mode de vie des individus et dans les stratégies de communication des services publics.

Une très forte majorité de la population utilise Internet : on parle de 90 % au Québec, en Amérique du Nord et en Europe de l'Ouest et du Nord (Bourget et coll., 2022). L'usage des technologies numérique contribue à la création et au maintien de contacts sociaux, ainsi qu'à la communication, aux interactions et à la participation dans les structures sociétales comme les gouvernements, les entreprises et les institutions d'éducation supérieure (Baum et coll., 2014; Cruz-Jesus et coll., 2016). Ce constat est appuyé par les données statistiques récentes sur les usages d'Internet par la population adulte québécoise. En 2022, les adultes québécois utilisaient Internet à des fins d'information et de communication (74 % d'un échantillon représentatif des adultes québécois), de divertissement et de loisir (73 %), de magasinage en ligne (54 %), ainsi que dans le cadre de fonctions occupationnelles comme le travail (30 %) ou les études (20 %) (Bourget et coll., 2022).

De plus, en 2022, les adultes québécois avaient comme premier réflexe de se tourner vers Internet pour interagir avec le gouvernement de manière à obtenir de l'information (71 %), soit directement sur le site du gouvernement (40 %), soit indirectement par l'utilisation d'un moteur de recherche (29 %) (Bourget et coll., 2023).

Le recours aux technologies numériques par les gouvernements (un phénomène nommé « *e-government* ») appelle les municipalités à se réinventer de manière à améliorer les communications avec leurs citoyens et la participation de ces derniers à la vie publique et de fournir de l'information et des services centrés sur le citoyen (Manoharan et Ingrams, 2018). Les études portant sur les communications entre le gouvernement et le citoyen se rapportent le plus souvent à l'utilisation des médias numériques, qu'ils soient statiques (sites web, blogues) ou dynamiques (médias sociaux, applications avec intelligence artificielle). Leur nouveauté dans le paysage des communications publiques exige qu'on s'y attarde afin d'analyser l'optimisation de leur utilisation.

Bien plus que d'offrir de l'information, les nouveaux médias favorisent aussi la participation et la consultation des citoyens, ainsi que l'offre de services aux citoyens. Ce type d'information gouvernementale transmise par des médias numériques devrait faciliter la transparence et l'interactivité avec les citoyens (Searson et Johnson, 2010; Welsh et Hinnant, 2003), mais aussi accroître l'accessibilité, la publicisation, la réactivité, l'efficacité et l'efficience de l'information (Vos, 2009). En tenant compte de toutes ces dimensions dans leurs stratégies de communication numériques, les municipalités devraient parvenir à renforcer leur rôle de gouvernement de proximité, échangeant davantage et de manière beaucoup plus efficace et rapide, voire instantanée, avec leurs citoyens.

Cependant, les citoyens ne sont pas tous égaux dans ce nouveau contexte. Il y a des différences entre les individus et les groupes sociaux en ce qui a trait aux contextes social et numérique, aux compétences et aux usages, à l'intégration d'Internet dans leurs vies ainsi qu'à l'impact de ces différences sur de multiples sphères de la vie (Hargittai, 2021). Ce champ de

recherche est appelé « inégalités numériques ».

Le concept de *littératie numérique* (« *digital literacy* ») est employé souvent pour analyser ces différences (Beaunoyer et coll., 2020; Büchi et coll., 2018; DiMaggio et Hargittai, 2001; Hargittai, 2003). La littératie numérique est *la capacité d'un individu à comprendre et utiliser l'information au moyen des technologies : accéder à des ressources et à des informations en ligne, les comprendre et les utiliser, communiquer avec les autres, gérer ses comptes et ses informations personnelles en toute sécurité, etc.* (CDÉACF, 2021).

Les inégalités numériques influencent les possibilités et les capacités d'accéder aux services, aux ressources, à l'information (et à leurs avantages potentiels) ainsi que les compétences que les personnes peuvent mobiliser afin de maintenir ou d'améliorer leur santé, leur bien-être (Baum et coll., 2014; Golder et coll., 2010) et leur participation sociale. De plus, de nombreux travaux de recherche ont montré que les inégalités numériques se trouvent sur un continuum multidimensionnel incluant les autres déterminants sociaux à l'origine des inégalités sociales, comme le statut socioéconomique, le genre, l'âge, le niveau de scolarité et le statut d'immigration (Hargittai, 2010; Yates et coll., 2015; Haight, Quan-Haase, et Corbett, 2014; Hall, Bernhardt, Dodd, et Vollrath, 2015; Cruz-Jesus, Vicente, Bacao, & Oliveira, 2016; Zhang, 2015). **Indissociable des conditions de vie des individus et des groupes sociaux, une combinaison de plusieurs facteurs peut être observée chez les individus qui présentent les plus faibles niveaux de littératie numérique** (Audy et coll., 2021). La littératie numérique est donc un déterminant de l'expérience citoyenne en contexte de révolution numérique.

Si la révolution numérique a propulsé une grande partie des communications dans les espaces numériques, d'autres moyens subsistent pour présenter des informations, comme le réseau social, le téléphone et les affiches dans les espaces publics. Ainsi, les stratégies de communication adoptées par les municipalités pour transmettre des informations et offrir des services de la vie quotidienne ne devraient pas s'inscrire dans un mode entièrement numérique ni entièrement physique, mais plutôt sur un continuum reflétant l'hybridité de ces espaces au 21^e siècle.

La recherche d'information

Une meilleure compréhension des habitudes et des comportements de recherche d'informations par les individus permettrait de mieux saisir les paramètres pouvant influencer les communications entre le gouvernement local et les citoyens. La littérature sur ce sujet concerne principalement le contexte de la santé ou des contenus numériques et peu d'écrits documentent spécifiquement les comportements de recherche d'informations multimodaux en lien avec les services municipaux, encore moins en contexte québécois. Selon Savolainen (2008), les pratiques en matière d'information sont définies comme des manières d'identifier, de chercher, d'utiliser et de partager de l'information pouvant provenir de sources variées. Bien qu'il existe plusieurs modèles conceptuels de comportements de recherche d'information, celui de McKenzie (2002) nous apparaît le plus significatif dans le contexte de ce bulletin. Ce modèle met en lumière quatre modes de recherche différents à l'usage du citoyen :

- la recherche active (chercher une information particulière à l'intérieur d'une source prédéterminée),
- l'analyse active (analyser une source prédéterminée afin d'identifier les informations potentielles),
- la surveillance non dirigée (rencontre fortuite dans des lieux inattendus)
- la recherche mandatée (la recherche d'information via un agent mandaté).

Chacun de ces modes inclut deux phases :

- la connexion à source,
- l'interaction avec la source.

Le modèle de McKenzie permet de conceptualiser différentes stratégies de recherche d'information dans le contexte des services municipaux (voir les exemples dans le tableau ci-dessous), mais il n'intègre pas de réflexion sur les déterminants sociaux qui influencent l'adoption des comportements.

Les pratiques de recherche d'information étant socialement et culturellement construites (Savolainen, 2008), les facteurs sociaux doivent également être soulignés. Dans la section qui suit, il sera surtout question du contexte dans lequel s'effectue la démarche de recherche d'information et des attributs sociaux.

Exemples dans un contexte de services municipaux du modèle bidirectionnel de McKenzie (2002) sur les pratiques de recherche d'information

↓ MODE PHASE →	CONNEXION	INTERACTION
RECHERCHE ACTIVE	Se rendre à un local de services pour une information sur l'obtention d'un permis	Poser une question prédéterminée sur l'obtention du permis
ANALYSE ACTIVE	Se rendre à une séance d'information sur un projet	Écouter attentivement lors d'une rencontre d'information; poser une ou des questions spontanées
SURVEILLANCE NON DIRIGÉE	Se rendre à la bibliothèque pour louer un ouvrage	Apercevoir une affiche faisant la promotion d'un service pouvant nous intéresser
RECHERCHE MANDATÉE	Entrer en relation avec un organisme du quartier, un voisin, un membre de la famille ou une autre personne pour obtenir une information sur un service municipal	Recevoir l'information recherchée

La recherche d'information ne survient pas de façon isolée de l'environnement social (Hargittai et Hinnant, 2006). Plusieurs facteurs liés au contexte déterminent le développement de capacités de l'individu à chercher de l'information. Selon le modèle conceptuel d'Hargittai et Hinnant (2006), les pratiques de recherche d'information peuvent être influencées par leur objet (qui peut aller de tâches ordinaires de la vie quotidienne à des activités systématiques de recherche d'information sur des situations de santé), l'autonomie de l'individu (la liberté et la flexibilité de consulter les sources nécessaires à sa convenance) et la disponibilité d'un réseau de soutien social aidant à répondre à ses besoins et ses intérêts. Bien que ce modèle soit fondé principalement sur des travaux de recherche qui mobilisent des contextes de recherche d'information sur support numérique, les auteures postulent que ces réflexions pourraient s'appliquer à la recherche d'information à l'aide d'autres moyens de communication. D'autres études appuient ce constat.

Par exemple, la connaissance de la langue locale et des canaux d'informations officiels, le niveau d'inclusion sociale et la qualité du réseautage influencent la quantité et la qualité des informations reçues par les nouveaux arrivants internationaux (Lloyd, et coll., 2013; Quirke, 2014; Spink et Cole, 2001).

Le développement des compétences et des capacités individuelles de recherche d'information est fortement ancré dans le contexte de vie des personnes. Ces comportements sont ainsi influencés par les attributs sociaux des personnes, comme l'âge, le genre et l'origine ethnique, l'éducation et le revenu (Hargittai et Hannant, 2006; Powers et coll. 2020). Comme ces attributs s'entremêlent chez un individu, ils peuvent difficilement être isolés et étudiés en silo.

Somme toute, il est possible d'affirmer qu'étudier les processus de communication entre les municipalités et les citoyens est complexe et nécessite de s'attarder aux multiples facettes qui composent leurs interac-

tions. D'une part, plusieurs aspects se rapportent à l'information elle-même ainsi qu'au contexte dans lequel elle est présentée, en l'occurrence les communications transmises par les municipalités sur les activités et services offerts. Cette perspective inclut des facteurs spécifiques à l'information elle-même (par exemple, la qualité de l'information, l'exactitude, la convivialité) et des facteurs relatifs à la façon dont l'information est présentée (par exemple, le format, la lisibilité et la compréhensibilité). D'autre part, des facteurs liés au contexte dans lequel s'effectue la démarche de recherche d'information (par exemple, l'objet de la recherche, l'autonomie du chercheur, le soutien social dont il bénéficie) et des facteurs liés à l'individu (par exemple, l'âge, le genre, les déterminants socioculturels et la littératie numérique) influencent les comportements de recherche d'information. Ces deux facettes sont importantes au sens où les comportements de recherche d'information peuvent

varier selon les caractéristiques de l'information recherchée ou présentée. À ce titre, il est essentiel que les municipalités aient un portrait des individus qu'elles visent à rejoindre par leurs canaux de communication, tout particulièrement ceux avec lesquels l'échange d'informations pourrait s'avérer plus complexe. Si les tendances en termes de communication poussent à prendre le virage numérique, il ne faut pas oublier le déséquilibre des compétences de la population en matière d'utilisation des plateformes numériques. Une hybridation des modes de communication se situant sur le continuum numérique-physique permettrait certainement aux municipalités de rendre leurs stratégies de partage d'informations plus efficaces. Comme quoi il ne faut jamais être uniquement dans la tendance, mais toujours dans la bonne direction!

Références

- Audy, E., Gamache, L., Gauthier, A., Lemétayer, F., Lessard, S. et Melançon, A. (2021). Inégalités d'accès et d'usage des technologies numériques : un déterminant préoccupant pour la santé de la population ? Synthèse rapide des connaissances. Institut national de santé publique du Québec, Gouvernement du Québec. <https://www.inspq.qc.ca/publications/3148-inegalites-acces-usage-technologies-numeriques>
- Baum, F., Newman, L. et Biedrzycki, K. (2014). Vicious cycles: Digital technologies and determinants of health in Australia. *Health Promotion International*, 29(2), 349–360. <https://doi.org/10.1093/heapro/das062>
- Beaunoyer, E., Dupéré, S. et Guitton, M. J. (2020). COVID-19 and digital inequalities: Reciprocal impacts and mitigation strategies. *Computers in Human Behavior*, 111, 106424. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2020.106424>
- Bourget, C., & Lacombe, M. È. (2017). Portrait numérique des foyers québécois. *NETendances*, 8(1), 1-26.
- Bourget, C., Couturier, J., Vézina, C. et Audet, C. (2023). Services gouvernementaux en ligne, données citoyennes et cybersécurité. *NETendance*, 13(8). <https://transformation-numerique.ulaval.ca/wp-content/uploads/2023/04/netendances-2022-services-gouvernementaux-en-ligne-donnees-citoyennes-cybersecurite.pdf>
- Büchi, M., Festic, N. et Latzer, M. (2018). How Social Well-Being Is Affected by Digital Inequalities. *International Journal of Communication*, 12, 3686–3706. <https://doi.org/10.5167/uzh-167385>
- Conseil québécois du loisir (2017). Cadre de référence pour l'accessibilité au loisir. CQL.
- Centre de documentation sur l'éducation des adultes et la condition féminine (CDÉACF). (2021). Littératie numérique. Repéré à : <https://cdeacf.ca/dossier/litteratie-numerique#:~:text=Litt%C3%A9ratie%20num%C3%A9rique%20%3A%20capacit%C3%A9%20d'un,personnelles%20en%20toute%20s%C3%A9curit%C3%A9%2C%20etc.>
- Cruz-Jesus, F., Vicente, M. R., Bacao, F. et Oliveira, T. (2016). The education-related digital divide: An analysis for the EU-28. *Computers in Human Behavior*, 56, 72–82. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2015.11.027>
- DiMaggio, P., & Hargittai, E. (2001). From the “digital divide” to “digital inequality”: Studying internet use as penetration increases. Center for Arts and Cultural Policy Studies, Princeton University, 15, 1–23.
- Golder, W., Newman, L., Biedrzycki, K., & Baum, F. (2010). Digital technology access and use as 21st century determinants of health: Impact of social and economic disadvantage. In I. Kickbusch, & K. Buckett (Eds.), *Implementing health in all policies adelaide: Adelaide 2010* (pp. 133–143). Department of Health South Australia.
- Haight, M., Quan-Haase, A., & Corbett, B. A. (2014). Revisiting the digital divide in Canada: The impact of demographic factors on access to the internet, level of online activity, and social networking site usage. *Information, Communication & Society*, 17 (4), 503–519. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2014.891633>

- Hall, A. K., Bernhardt, J. M., Dodd, V., & Vollrath, M. W. (2015). The digital health divide: evaluating online health information access and use among older adults. *Health Education & Behavior, 42*(2), 202-209.
- Hargittai, E. (2003). Digital divide and what to do about it. Dans D. C. Jones (dir.), *New economy handbook* (p. 822–841). Academic Press.
- Hargittai, E., & Hinnant, A. (2006). Toward a social framework for information seeking. Dans A. Spink et C. Cole (dirs.) *New directions in human information behavior* (p. 55-70). Springer
- Hargittai, E. (2010). Digital natives? Variation in internet skills and uses among members of the “net generation”. *Sociological inquiry, 80*(1), 92-113.
- Hargittai, E. (2021). Introduction to Handbook of Digital Inequality. Dans, E. Hargittai (dir.) *Handbook of Digital Inequality*. Edward Elgar Publishing.
- Lloyd, A., Kennan, M. A., Thompson, K. M. et Gayyum, A. (2013). Connecting with new information landscapes: information literacy practices of refugees. *Journal of Documentation, 69*(1), 121-144.
- Manoharan, A. P. et Ingrams, A. (2018). Conceptualizing E-Government from Local Government Perspective. *State and Local Government Review, 50*(1), <https://doi.org/10.1177/0160323X18763964>
- McKenzie, P. J. (2002). A model of information practices in accounts of everyday-life information seeking. *Journal of documentation, 59*(1), 19-40.
- Powers, S. L., Lee, K. J., Pitas, N. A., Graefe, A. R. et Mowen, A. J. (2020). Understanding access and use of municipal parks and recreation through an intersectionality perspective. *Journal of Leisure Research, 51*(4), 377-396.
- Quirke, L. C. (2014). A Study of the Information Practices of Afghan Newcomer Youth in the Contexts of Leisure and Settlement. Doctoral Dissertation, University of Toronto.
- Savolainen, R. (2008). Everyday information practices: a social phenomenological perspective. Lanham, MD: Scarecrow.
- Searson, E., et Johnson, M.A. (2010). Transparency laws and interactive public relations: An analysis of Latin American government Web sites. *Public Relations Review, 36*, 120-126.
- Spink, A., et Cole, C. (2001). Information and poverty : information-seeking channels used by African American low-income households. *Library & Information Science Research, 23*. 45-65.
- Vos, M. (2009). Communication quality and added value: a measurement instrument for municipalities. *Journal of Communication Management, 13*(4), 362-377.
- Welch, E. W. et Hinnant, C. C. (2003). “Internet use, transparency, and interactivity effects on trust in government,” 36th Annual Hawaii International Conference on System Sciences, 2003. Proceedings of the, Big Island, HI, USA, pp. 7 pp.-, doi: 10.1109/HICSS.2003.1174323.
- Yates, S., Kirby, J., & Lockley, E. (2015). Digital media use: Differences and inequalities in relation to class and age. *Sociological research online, 20*(4), 71-91.