

TENDANCES EN MATIÈRE DE DÉMOCRATIE ET DE CIVISME

30 avril 2006

David M. Black

Commandé par la Bibliothèque du Parlement

TABLE DES MATIÈRES

	Page
SOMMAIRE.....	I
A. Tendances sociétales.....	i
B. Démocraties émergentes	i
1. Tendances structurelles	i
2. Tendances en matière de civisme	ii
C. Démocraties établies.....	iii
1. Tendances structurelles	iii
2. Tendances en matière de civisme	iv
D. Technologies catalyses	iv
E. Conclusion	v
INTRODUCTION.....	1
TENDANCES SOCIÉTALES	2
A. La montée de la société postindustrielle	2
B. La diffusion de la démocratie	3
C. Les implications de l'étude	3
TENDANCES DANS LES DÉMOCRATIES ÉMERGENTES.....	4
D. Institutions dans les démocraties émergentes.....	4
E. Tendances en matière de civisme	5
TENDANCES DANS LES DÉMOCRATIES ÉTABLIES.....	6
A. Institutions au sein des démocraties établies	6
B. Les innovations du côté des institutions démocratiques.....	9
1. Recherche et analyse.....	9
2. Modification du travail des parlementaires.....	9
3. Précision de la notion de représentation.....	10
4. Réforme électorale	11
5. Innovations en matière d'élection.....	11
6. Élaboration et application de nouveaux mécanismes de consultation	12
7. Délibération sur les questions stratégiques	12
8. Cogouvernance	13
9. Démocratie directe	13
10. Éducation civique	13
11. L'obligation des citoyens	14

C. Civisme dans les démocraties établies	14
TECHNOLOGIES CATALYSES	17
D. Conclusions	17
CONCLUSIONS ET LEÇONS APPRISSES	18
ANNEXE A – ORGANISATIONS ÉTUDIANT CES QUESTIONS	
ANNEXE B – SPÉCIALISTES INTERROGÉS	
ANNEXE C – DOCUMENTS EXAMINÉS	

SOMMAIRE

Le présent rapport décrit les résultats d'une analyse de tendances en matière de démocratie et de citoyenneté préparée dans le cadre d'un exercice de planification stratégique pour le compte des Programmes parlementaires destinés au public (PPP) de la Bibliothèque du Parlement. L'analyse s'appuie sur un examen des dossiers des PPP, sur la consultation de plus d'une centaine de sites Internet, sur des entrevues de spécialistes du domaine (Canadiens et étrangers) et sur une revue de la documentation connexe publiée par des organisations qui travaillent sur les questions de démocratie et de civisme. Le lecteur trouvera plus de détails à ce sujet dans les annexes du présent rapport.

Comme la démocratie, par définition, renvoie à la notion de gouvernement par le peuple, il ne peut y avoir d'institution démocratique sans citoyens pas plus que de gouvernement citoyen sans institution démocratique. Même si la démocratie et le civisme sont les deux revers d'une même médaille, il est utile de faire une distinction entre les tendances qui concernent les institutions (tendances structurelles) et celles qui concernent les citoyens ou le civisme. Il est par ailleurs absolument nécessaire de considérer de façon distincte les tendances constatées dans les démocraties émergentes (nouvelles ou restaurées) et celles observées dans les démocraties établies.

Dans un rapport de cette nature, aussi bref que succinct, on ne peut faire autrement que se livrer à un certain nombre de généralisations (p. ex. à propos des vues concernant la démocratie directe et la démocratie représentative) qui, dans un ouvrage plus étoffé, feraient l'objet d'une plus grande attention.

Le rapport est organisé en six chapitres. L'introduction est suivie d'un bref examen des tendances sociétales lourdes qui sert à jeter les bases de l'analyse des tendances en matière de démocratie et de civisme. Cette analyse de la démocratie et du civisme est elle-même divisée en deux chapitres, l'un consacré à la situation dans les démocraties émergentes et l'autre consacré à la situation dans les démocraties établies. Un cinquième chapitre traite des technologies catalysées que les institutions démocratiques utilisent ou se proposent d'utiliser ou qui sont destinées à faciliter l'action citoyenne. Enfin, une brève conclusion résume l'ensemble de ce travail.

A. Tendances sociétales

La plupart des changements en matière de démocratie et de civisme sont impulsés par deux macro-tendances sociétales :

- la diffusion de la démocratie,
- le passage d'une société industrielle à une société postindustrielle.

B. Démocraties émergentes

Le travail réalisé pour cette étude a permis de constater les tendances suivantes dans les démocraties émergentes.

1. Tendances structurelles

Les principales tendances structurelles constatées dans les démocraties émergentes ont trait aux efforts déployés pour établir ou, dans le cas des démocraties restaurées, rétablir les institutions démocratiques. Voici quelques-unes des principales institutions (structures) dont il peut être question :

- élections libres et régulières,
- primauté du droit,
- population jouissant de droits fondamentaux,
- liberté d'expression et de réunion,
- parlements représentatifs,
- immunité parlementaire pour les élus (les législateurs),
- organes législatifs fonctionnels,
- institutions d'un gouvernement responsable.

S'agissant de ces tendances structurelles, on s'aperçoit de plus en plus que l'équilibre des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif joue une place importante dans la survie des régimes démocratiques.

La faiblesse du législatif entrave la démocratisation, car les partis politiques ne peuvent se développer. Ce constat nous a amenés à nous pencher sur les problèmes inhérents au civisme.

2. Tendances en matière de civisme

Dans l'appui accordé à la diffusion de la démocratie, on a insisté sur la reconnaissance des droits formels des citoyens et de leur droit de voter dans des élections. La notion de « diffusion de la démocratie » a commencé à revêtir de plus en plus d'importance dans les années 1990 à la faveur de l'effondrement des régimes communistes en Europe de l'Est et de l'éclatement de l'Union soviétique en 1991.

On a conclu de cette période que la tenue d'élections est déterminante, puisque, croit-on, les élections président à l'instauration d'autres réformes démocratiques.

Les tendances concernant les citoyens dans les démocraties émergentes sont les suivantes :

- information au sujet des institutions démocratiques (comme les parlements),
- façon d'exercer ses droits civiques,
- instauration de mécanismes permettant d'exercer ses droits civiques (comme la liberté de réunion et d'expression).

Plus récemment, les tendances constatées dans les programmes d'encouragement du civisme ont été influencées par l'échec qu'ont connu certains pays (comme la Russie et la Biélorussie) et le constat que la « diffusion de la démocratie » nécessite beaucoup plus que la simple organisation d'élections libres et régulières.

On a dès lors mis l'accent sur des programmes destinés à améliorer d'autres aspects du civisme. En voici quelques-uns :

- appui à des groupes non gouvernementaux qui observent les institutions publiques,

- promotion des droits de la personne (par-delà les droits associés à la liberté d'expression et le droit de vote),
- création de partis politiques,
- accès à l'information,
- liberté d'organisations hors de tout contrôle gouvernemental (comme dans les cas des ONG).

C. Démocraties établies

1. Tendances structurelles

Les principales tendances structurelles constatées dans les démocraties établies concernent le fonctionnement et l'adéquation des institutions en place sous l'effet des facteurs suivants :

- sentiment de frustration de la population occasionné par les modèles traditionnels de prise de décisions (p. ex. les parlements),
- fragmentation et prolifération des espaces où se déroule le débat politique,
- montée en puissance de groupes de pression défendant des enjeux uniques, qui sont distincts des partis politiques (comme les ONG),
- sentiment de frustration occasionné par le fait qu'on est simplement appelé aux urnes une fois de temps en temps,
- questions touchant à la légitimité des institutions en place,
- recherche de mécanismes favorables à un débat exhaustif et responsable portant sur des enjeux importants qui échappent aux prés carrés traditionnels,
- désir croissant d'adopter des modèles de participation directe.

Toutes ces tendances découlent de changements sous-jacents associés à l'essor d'une société postindustrielle. Il s'ensuit un certain nombre de changements caractérisés par :

- une tendance des éléments du processus démocratique à déborder du cadre normal des structures traditionnelles (organisations de la société civile qui collaborent directement avec les ministres ou des hauts fonctionnaires lors de consultations sur l'environnement),
- la généralisation des mécanismes de consultation (comme les sondages d'opinion) auxquels les parlementaires n'ont pas facilement accès,
- l'apparition d'un cycle de l'information en continu qui exige des réponses instantanées.

Tous ces changements ont :

- renforcé le pouvoir de l'exécutif et plutôt réduit celui du législatif.

Afin de faire face à ces tendances, on cherche à miser sur l'innovation pour faciliter le fonctionnement des démocraties.

On peut regrouper toutes les analyses concernant l'innovation en 11 grandes catégories :

- la recherche et les enquêtes (sur les innovations éventuelles),

- la modification du travail des parlementaires,
- la clarification et la redéfinition du sens à donner aux termes « représentation » et « représentatif »,
- la réforme électorale,
- les innovations en matière d'élection,
- l'élaboration et l'utilisation de nouveaux mécanismes de consultation,
- l'élaboration et l'utilisation de nouveaux mécanismes de délibération,
- les mécanismes destinés à permettre aux citoyens d'avoir une influence directe sur la prise de décision (cogouvernance),
- l'étude et l'utilisation des mécanismes de la « démocratie directe »,
- la réémergence de l'importance de l'éducation civique et de ce genre de savoir,
- l'insistance concomitante placée sur les « obligations du citoyen ».

2. Tendances en matière de civisme

Les grandes tendances constatées en matière de civisme dans les démocraties établies sont les suivantes :

- déclin des taux de participation aux élections, surtout parmi les jeunes électeurs,
- plus haut niveau d'instruction et plus haut degré de sophistication des citoyens,
- plus grande spécialisation de l'instruction des citoyens,
- plus grande insistance placée sur les « droits » des citoyens,
- adhésion plus marquée à des groupes d'action ciblée (comme les groupes d'écologistes),
- plus grande impression d'aliénation des partis politiques,
- perte d'intérêt pour les partis politiques « traditionnels » et désaffection de ces derniers,
- désir d'être pris en compte en tant qu'égal dans le discours politique,
- participation modeste aux nouveaux mécanismes de consultation et de délibération,
- utilisation accrue des médias de communication de remplacement (comme les journaux en ligne, la presse électronique et les blogues).

D. Technologies catalyses

Afin de réagir aux tendances en matière de démocratie et de civisme, constatées tant dans les démocraties émergentes que dans les démocraties établies, il convient de recourir à des technologies qui favorisent la mise en œuvre de solutions novatrices :

- mécanismes novateurs utilisés lors des élections (meilleur accès au vote par anticipation et au vote par correspondance),
- cybergouvernance,
- cyberconsultation,

- cybervote,
- scrutins délibératifs en ligne,
- site Web permettant de rassembler les internautes autour d'un enjeu,
- simulations informatisées dans les programmes d'enseignement,
- tribune en ligne pour améliorer la connaissance des réalités politiques,
- « chambre des communes civique » électronique.

E. Conclusion

Nous concluons cette étude en soulignant que l'analyse de toutes ces tendances nécessite de plus en plus la mobilisation d'équipes interdisciplinaires et l'instauration de partenariats stratégiques entre ceux et celles qui souhaitent s'attaquer aux problèmes découlant de ces tendances. Les parlementaires seront de plus en plus écartelés entre la nécessité d'élaborer de nouveaux mécanismes de consultation et de décision et la nécessité de répondre aux exigences des citoyens qui entretiennent peut-être des attentes irréalistes au sujet de la capacité des parlementaires et des législateurs de les représenter. Cette tâche est rendue compliquée par le plus grand intérêt qu'on accorde désormais aux « droits des citoyens » et donc par le déclin correspondant de l'intérêt qu'on porte à leurs « obligations ».

S'il est prévisible qu'on aura de plus en plus recours aux technologies catalyses (p. ex. pour les assemblées délibérantes), il est peu probable que celles-ci apporteront une « réponse facile » à tous les défis auxquels se heurtent les démocraties émergentes ou établies.

Deux institutions de la société, le système d'enseignement et les nouveaux médias, auront un rôle important à jouer dans le cas des tendances examinées dans le présent document. L'éducation civique revêt une importance croissante et il faudra faire beaucoup dans le domaine de la formation scolaire. Bien que les médias (médias d'information et médias d'affaires politiques) soient appelés à jouer un rôle marquant dans tout ce qui se fera en vue d'améliorer le niveau de confiance ou de mobilisation de la population, on ne sait pas encore vraiment comment s'y prendre pour modifier leur rôle actuel.

Enfin, les modalités d'amélioration des institutions démocratiques et la façon dont les citoyens exerceront leurs droits et obligations au sein de ces institutions feront l'objet de force études et débats dans un avenir prévisible. Comme l'a conclu le rapport d'enquête sur la démocratie en Grande-Bretagne (Power Inquiry) : « La participation politique, la démocratie, le gouvernement efficace et les sociétés prospères vivent ou meurent ensemble. »¹

¹ *Power to the People: The report of Power; an independent inquiry into Britain's democracy*, Londres, The Power Inquiry, mars 2006, p. 262 [*Power to the People*]. [Traduction]

INTRODUCTION

Le présent rapport résume les constats tirés d'une analyse de tendances en matière de civisme et de démocratie. Il s'inscrit dans le cadre d'une série d'études réalisées pour le compte des Programmes parlementaires destinés au public (PPP) de la Bibliothèque du Parlement.

Il est subdivisé en six chapitres. L'introduction est suivie d'un chapitre qui traite brièvement des tendances sociétales qui alimentent les enjeux et les tendances examinés en regard de la démocratie et du civisme. Les troisième et quatrième chapitres traitent des tendances dans les démocraties émergentes et établies. Un cinquième chapitre porte sur les technologies catalyses prises en tant qu'outils susceptibles de contribuer aux changements souhaitables, soit au sein des institutions démocratiques, soit pour ce qui est du rôle des citoyens. Un dernier chapitre présente les conclusions générales de l'étude.

L'étude repose sur l'examen du travail réalisé par un certain nombre d'organisations canadiennes et étrangères qui administrent des projets divers concernant la démocratie et le civisme. La liste complète de ces organisations est présentée à l'annexe A. La liste des organisations interviewées apparaît à l'annexe B, quant à l'annexe C, elle dresse la liste des documents examinés.

Autrement dit, le travail en question a consisté : à examiner les documents rassemblés par les PPP; à effectuer une série de recherches sur Internet au sujet des organisations susceptibles de nous aider pour notre étude; à analyser les documents pertinents; à étudier des articles de journaux et des éditoriaux de mars et d'avril 2006 et à conduire une série d'entrevues de spécialistes.

En planification stratégique, soit la raison même pour laquelle cette étude a été réalisée, on cherche souvent à se concentrer sur les « tendances récentes ou nouvelles » qui peuvent constituer des éléments déterminants de la survie d'une organisation. Par exemple, un changement technologique (comme l'invention, la mise au point et la diffusion de l'appareil photo numérique) peut avoir un effet marqué sur la survie même d'une entreprise ou sur sa réussite commerciale. Au moins trois grandes entreprises bien connues (Fuji, Kodak et Polaroid) ont souffert pendant une bonne vingtaine d'années en raison de l'apparition de cette nouvelle technologie. Il y a, au bas mot, 25 ans qu'on pouvait entrevoir la très grande diffusion des appareils photo numérique. On ne savait pas exactement comment ce changement allait prendre forme, comment cette technologie serait adoptée par les consommateurs et quelles répercussions elle aurait sur les entreprises concernées. Ainsi, même si la tendance sous-jacente est demeurée inchangée (soit l'adoption de l'appareil photo numérique), les mécanismes élaborés pour faire face à cette tendance sous-jacente ont varié considérablement au cours du dernier quart de siècle.

Les tendances constatées en matière de démocratie et de civisme présentent à peu près les mêmes caractéristiques. Les tendances « lourdes » sont les mêmes depuis de nombreuses années (parfois plusieurs siècles) tandis que les réactions d'adaptation aux enjeux soulevés par ces dernières ont beaucoup varié².

² Par exemple, tout le concept de « représentation » a tendance à s'articuler autour de deux notions qui sont la démocratie directe et la démocratie indirecte. Parmi les exemples de démocratie directe, mentionnons le cas de la Grèce antique, avec Athènes, et celui des réunions publiques lancées en Nouvelle-Angleterre. Quant aux exemples de démocratie indirecte, on peut mentionner le Parlement du Canada, le Congrès des États-Unis et Westminster au Royaume-Uni. Rousseau et Burke sont au nombre des défenseurs philosophiques de ces modèles politiques.

Les tendances en matière de démocratie et de civisme constituent un vaste sujet, mais l'on s'entend généralement sur l'importance qu'ils revêtent tous deux, tout particulièrement sur les causes fondamentales des tendances actuelles. En revanche, ce bel accord s'estompe dès qu'il s'agit du sens à donner aux tendances d'où une grande palette d'approches face aux tendances en matière de civisme.

TENDANCES SOCIÉTALES

L'analyse poussée des tendances sociétales échappe au cadre de la présente étude, mais un certain nombre de personnes que nous avons interviewées nous ont mentionné que la dynamique qui soutient les changements en matière de démocratie et de civisme est influencée par les tendances sociétales.

Aux fins du présent document, il y a lieu de parler de deux macro-tendances dont on nous dit qu'elles sont déterminantes pour bien appréhender les questions de démocratie et de civisme.

La première à déterminer le changement est le passage d'une société industrielle à une société postindustrielle. La seconde est la diffusion de la démocratie dans des pays qui, historiquement, n'ont pas vraiment connu la démocratie ou qui n'ont pas récemment fait l'expérience de cette doctrine politique. C'est autour de ces deux changements que s'articule toute l'analyse des tendances en matière de démocratie et de civisme. Nous allons les aborder une à une dans les paragraphes suivants.

A. La montée de la société postindustrielle

D'aucuns affirment que le passage de la société industrielle à la société postindustrielle a radicalement modifié les normes et les valeurs des sociétés où sont nées les institutions représentatives (comme les parlements et les assemblées législatives). Par exemple, le passage d'une économie industrielle à une économie de service a eu un profond effet sur la façon dont les gens travaillent, sur leur niveau d'instruction et sur le temps qu'ils peuvent consacrer aux loisirs.

Tous ces changements, pense-t-on encore, ont eu un impact sur la participation à la vie politique (comme dans le cas des syndicats) et sur l'intérêt des citoyens pour la chose politique ainsi que sur la compréhension qu'ils en ont.

Ces changements ont, quant à eux, induit des pressions sur les institutions démocratiques traditionnelles qu'elles ont fait paraître pour moins « pertinentes ».

Un certain nombre d'organisations jugent que ces changements sont déterminants pour ce qui est de la mobilisation des citoyens. Ainsi, l'enquête britannique appelée *Power Inquiry* a récemment débouché sur un rapport dans lequel on soutient que la principale cause de la « démobilitation » des citoyens est attribuable au basculement à une société postindustrielle. Voici ce qu'on peut lire dans cette étude :

La cause profonde qui explique ces facteurs est le basculement d'une économie industrielle à une économie postindustrielle. Vient d'abord l'apparition d'un important segment de la société britannique composé de personnes désormais plus instruites et mieux nanties qui souhaitent exercer un plus grand contrôle et avoir plus de choix dans de nombreux aspects de leur vie, qui ne se sentent pas tenues à des égards envers ceux qui sont en position de pouvoir et qui passent outre les us et coutumes d'attachement à un lieu, à une classe ou à une institution, autant de valeurs qui remontent à l'ère industrielle. Vient ensuite l'apparition de groupes de marginalisés chroniques, prisonniers d'une éternelle pauvreté, au niveau d'instruction

faible, dont les conditions de vie et de travail sont misérables et qui souffrent d'une multitude d'autres privations associées à des revenus faibles ou très faibles³.

B. La diffusion de la démocratie

La fin de la rivalité qui avait opposé les pays occidentaux au bloc soviétique durant la guerre froide a été caractérisée par un désir accru d'instaurer la démocratie dans des pays qui, jusque-là, n'avaient eu que peu voire aucune structure ni pratique démocratique.

C'est sans doute dans les pays de l'Est que les effets les plus immédiats de la fin de la guerre froide ont été ressentis, mais d'autres pays au passé autocratique ont aussi vécu de profonds changements, comme le Rwanda.

De plus, la fin de la guerre froide a donné lieu à une réévaluation des alliances traditionnelles entre les États anciennement clients de plus grandes puissances ainsi qu'à l'émergence d'un certain nombre d'enjeux et de problèmes qui existaient déjà à l'époque de la guerre froide, mais qui n'étaient pas perceptibles. Le changement sans doute le plus important auquel on a assisté s'est produit dans le monde musulman qui a été confronté à la nécessité de passer à une société moderne, postindustrielle. L'apparition de nouvelles mouvances terroristes est peut-être le phénomène dont on a le plus parlé.

Tout cela a entraîné une tendance importante, mais qui échappe au cadre de la présente étude. En effet, certains pays, notamment le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique, ont adopté des mesures visant à promouvoir la démocratie et à prévenir le terrorisme. Si ces deux pays sont les plus fortement mobilisés à cet égard, le déploiement de troupes canadiennes en Afghanistan (2006) est un exemple de ce type d'effort.

Ces nouvelles initiatives prises dans le sillage des événements du 11 septembre 2001 auront de profondes conséquences sur les autres aspects de la démocratie et du civisme au cours des cinq prochaines années et peut-être même par la suite. Selon les observateurs, on serait en réalité en présence de deux problématiques distinctes (la lutte contre le terrorisme et la promotion de la démocratie) et on se trompe quand on établit un lien direct entre les deux. D'après une récente étude américaine :

Il y a lieu de voir deux problématiques là où l'Administration considère qu'il n'y en a qu'une seule. La lutte contre l'islamisme radical doit être distincte de la promotion de la démocratie⁴.

C. Les implications de l'étude

Ces deux séries de changements très différents ont eu une influence profonde sur la manière dont les gens perçoivent les tendances actuelles en matière de démocratie et de civisme. Par exemple, dans les pays développés ayant une véritable tradition démocratique, sous différentes formes, le débat porte plutôt sur des tendances concernant les institutions démocratiques (comme les questions de réforme

³ *Power to the People* (2006), p. 18. [Traduction]

⁴ Francis Fukuyama et Adam Garfinkle, « A Better Idea », *The Wall Street Journal*, 27 mars 2006, p. A16. Dans cet article, les auteurs font remarquer qu'au XIX^e siècle, il avait été possible « de stigmatiser l'esclavage et même de l'éliminer de la norme globalement acceptée sans avoir dû attendre la généralisation de la démocratie libérale [...] » [Traduction]

électorale) et sur la mobilisation des citoyens (comme le déclin du taux de participation aux élections). Toutes ces questions n'ont souvent rien à voir avec les tendances notées dans les pays qui s'efforcent de mettre en place des systèmes démocratiques fonctionnels.

Ceux et celles qui travaillent auprès des « nouvelles démocraties » soulignent que le problème n'est pas tant celui de la réforme structurelle des institutions existantes (comme la réforme électorale), mais plutôt celui de la création de structures démocratiques acceptables de même que l'attention accordée aux questions importantes de survie de la population (une personne consultée aux fins de ce rapport nous a déclaré qu'il fallait « veiller à ce que les enfants aient de quoi manger »).

TENDANCES DANS LES DÉMOCRATIES ÉMERGENTES

S'il peut être utile d'examiner les tendances globales en matière de démocratie, il convient de mentionner le fossé qui sépare les citoyens de pays où règne la démocratie depuis des générations et les citoyens de pays où l'expérience des institutions démocratiques est limitée, voire inexistante. Il ne faut pas non plus oublier que les tendances en matière de démocratie et les tendances en matière de civisme sont le miroir l'une de l'autre et qu'elles sont en fin de compte influencées par les changements de fond de la société en général.

Pour ces raisons, dans toute analyse sur les tendances en matière de démocratie, il faut faire la différence entre les démocraties établies et les démocraties émergentes.

D. Institutions dans les démocraties émergentes

Dans les démocraties émergentes, on constate surtout une volonté d'instaurer des institutions démocratiques. Voici quelques-unes des principales institutions ou structures clés :

- élections libres et régulières,
- primauté du droit,
- population jouissant de droits fondamentaux,
- liberté d'expression et de réunion,
- parlements représentatifs,
- immunité parlementaire pour les élus (les législateurs),
- organes législatifs fonctionnels,
- institutions d'un gouvernement responsable.

S'agissant de ces tendances structurelles, on s'aperçoit de plus en plus que l'équilibre des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif joue une place importante dans la survie des régimes démocratiques.

La faiblesse du législatif entrave la démocratisation, car les partis politiques ne peuvent se développer⁵. Ce constat nous a amenés à nous pencher sur les problèmes inhérents au civisme.

⁵ M. Steven Fish, « Stronger Legislatures, Stronger Democracies, » *Journal of Democracy*, vol. 17, n° 1, John Hopkins Press, Baltimore, janvier 2006.

E. Tendances en matière de civisme

Dans l'appui accordé à la diffusion de la démocratie, on a insisté sur la reconnaissance des droits formels des citoyens et de leur droit de voter dans des élections. La notion de « diffusion de la démocratie » a commencé à revêtir de plus en plus d'importance dans les années 1990 à la faveur de l'effondrement des régimes communistes en Europe de l'Est et de l'éclatement de l'Union soviétique en 1991.

On a conclu de cette période que la tenue d'élections est déterminante, puisque, croit-on, les élections président à l'instauration d'autres réformes démocratiques.

Les tendances concernant les citoyens dans les démocraties émergentes sont les suivantes :

- information au sujet des institutions démocratiques (comme les parlements),
- façon d'exercer ses droits civiques,
- instauration de mécanismes permettant d'exercer ses droits civiques (comme la liberté de réunion et d'expression),
- liberté d'élire ses représentants lors d'élections libres et régulières⁶.

Plus récemment, les tendances constatées dans les programmes d'encouragement du civisme ont été influencées par l'échec qu'ont connu certains pays (comme la Russie et le Bélarus) et le constat que la « diffusion de la démocratie » nécessite beaucoup plus que la simple organisation d'élections libres et régulières.

On a dès lors mis l'accent sur des programmes destinés à améliorer d'autres aspects du civisme. En voici quelques-uns :

- appui à des groupes non gouvernementaux qui observent les institutions publiques,
- promotion des droits de la personne (par-delà les droits associés à la liberté d'expression et le droit de vote),
- création de partis politiques,
- accès à l'information,
- liberté d'organisations hors de tout contrôle gouvernemental (comme dans les cas des ONG).

Afin de créer et d'asseoir ces droits ainsi que les institutions démocratiques sur lesquels ils s'appuient, un certain nombre de pays développés se sont lancés dans la « promotion de la démocratie »⁷, ce qui revient à appuyer la liberté d'expression et la liberté d'association de même que la tenue d'élections libres et régulières (au sein même de la démocratie). Le financement du volet civisme, dans le cadre de l'instauration de la démocratie, est différent des programmes d'aide traditionnels destinés à soutenir la construction d'infrastructures, comme les réseaux routiers⁸.

⁶ Voir *Parlement et démocratie au XXI^e siècle* de l'Union interparlementaire.

⁷ On peut définir la promotion de la démocratie comme étant le renforcement des institutions et des processus démocratiques de façon transparente et sans recours à la violence. Voir la déclaration de Varsovie de juin 2000 de Community of Democracies.

⁸ Il n'est pas ici question de dévaloriser le financement des infrastructures.

Bien qu'on ait toujours considéré comme très importante la tenue d'élections libres et régulières, on note une tendance accrue à reconnaître que la promotion de la démocratie est une norme de pratique au sein du système international⁹. Ces programmes comportent deux grands éléments : l'appui aux gouvernements ou aux institutions gouvernementales et l'appui à des groupes de citoyens.

La transition vers la démocratie, dans les démocraties nouvelles ou restaurées, ne s'est pas faite sans heurts. Beaucoup ont abouti dans leurs tentatives (comme la Pologne, la Hongrie et la Lettonie), mais dans bien des cas, la transition a échoué ou a figé (comme en Russie et au Bélarus). Souvent, les régimes qui ont figé dans leur transition avaient un parlement faible, des médias contrôlés par l'État et un système judiciaire manquant de ressources pour être indépendant¹⁰.

Si la transition vers la démocratie n'a pas toujours été couronnée de succès, il demeure qu'on a beaucoup appris sur ce qui détermine la réussite d'une telle entreprise. Certaines conditions sont d'ordre institutionnel (par exemple, un organe législatif fort), mais le soutien aux questions concernant le civisme est un autre aspect important. Ce soutien, pris en tant qu'élément de l'instauration de la démocratie, a été une tendance importante dans la période qui a suivi la fin de la guerre froide (vers 1993). Une étude quantitative rigoureuse récemment réalisée pour le compte d'USAID, conclut que l'appui à l'instauration de la démocratie donne des résultats positifs.

Il est fort à parier que l'étude en question inspirera la tenue d'études quantitatives rigoureuses sur l'effet de l'appui accordé à la démocratie (dans les démocraties émergentes) et sur l'application de techniques semblables dans les démocraties établies.

TENDANCES DANS LES DÉMOCRATIES ÉTABLIES

A. Institutions au sein des démocraties établies

Les principales tendances structurelles constatées dans les démocraties établies concernent le fonctionnement et l'adéquation des institutions en place sous l'effet des facteurs suivants :

- sentiment de frustration de la population occasionné par les modèles traditionnels de prise de décisions (p. ex. les parlements),
- fragmentation et prolifération des espaces où se déroule le débat politique,
- montée en puissance de groupes de pression défendant des enjeux uniques, qui sont distincts des partis politiques (comme les ONG),
- sentiment de frustration occasionné par le fait qu'on est simplement appelé aux urnes une fois de temps en temps,
- questions touchant à la légitimité des institutions en place,

⁹ Carl Gershman et Michael Allen, « The Assault on Democracy Assistance », *Journal of Democracy*, vol. 17, n° 2, Baltimore, The John Hopkins Press, avril 2006, p. 36. Dans le même article, les auteurs soulignent qu'au Bélarus, un décret présidentiel d'août 2005 interdit aux organisations et aux particuliers de bénéficier et de tirer profit de toute assistance en vue [TRADUCTION] « d'organiser des regroupements, des rassemblements, des marches dans la rue, des manifestations, du piquetage et des grèves, ainsi que de produire et de distribuer des documents de campagne [...] » *Ibid.*, p. 42.

¹⁰ La question des tendances concernant les transitions vers la démocratie qui ont échoué ou ont figé échappe à la portée de la présente étude.

- recherche de mécanismes favorables à un débat exhaustif et responsable portant sur des enjeux importants qui échappent aux prés carrés traditionnels,
- désir croissant d'adopter des modèles de participation directe.

Toutes ces tendances découlent de changements sous-jacents associés à l'essor d'une société postindustrielle. Il s'ensuit un certain nombre de changements caractérisés par :

- une tendance des éléments du processus démocratique à déborder du cadre normal des structures traditionnelles (organisations de la société civile qui collaborent directement avec les ministres ou de hauts fonctionnaires lors de consultations sur l'environnement),
- la généralisation des mécanismes de consultation (comme les sondages d'opinion) auxquels les parlementaires n'ont pas facilement accès,
- l'apparition d'un cycle de l'information en continu qui exige des réponses instantanées.

Tous ces changements ont :

- renforcé le pouvoir de l'exécutif et plutôt réduit celui du législatif.

Afin de faire face à ces tendances, on cherche à miser sur l'innovation pour faciliter le fonctionnement des démocraties.

On peut regrouper toutes les analyses concernant l'innovation en 11 grandes catégories¹¹ :

- la recherche et les enquêtes,
- la modification du travail des parlementaires,
- la clarification et la redéfinition du sens à donner au mot « représentatif »,
- la réforme électorale,
- les innovations en matière d'élection,
- l'élaboration et l'utilisation de nouveaux mécanismes de consultation,
- l'élaboration et l'utilisation de nouveaux mécanismes de délibération,
- des mécanismes destinés à permettre aux citoyens d'avoir une influence directe sur la prise de décision (cogouvernance),
- l'étude et l'utilisation des mécanismes de la « démocratie directe »,
- la réémergence de l'importance de l'éducation civique et de ce genre de savoir,
- l'insistance concomitante placée sur les « obligations de citoyens ».

Si la « rupture » entre les citoyens et leurs gouvernements est évidente, on ne sait pas exactement comment recoller les morceaux. Comme l'a fait remarquer l'une des personnes interrogées [TRADUCTION] « les changements technologiques sont un nouveau terrain propice à toutes les discussions politiques ». Les changements technologiques, y compris l'information en continu, ont contribué à faire basculer le centre de gravité politique du côté du premier ministre. Cela étant, les députés dépendent plus du premier ministre et de leur parti que par le passé.

¹¹ Cette liste reprend et augmente celle du professeur Graham Smith dans *Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations from Around the World*, The Power Inquiry, Londres, 2005 [*Beyond the Ballot*].

Certes, les changements technologiques sont synonymes de nouveaux moyens de communication avec les citoyens (comme dans le cas de la cybergouvernance), mais c'est un couteau à double tranchant. Comme l'a dit une personne consultée, on ne sait pas au juste si la machine de l'information continue est alimentée par les politiciens ou par les médias, mais il est un fait qu'on dispose de moins de temps pour réfléchir aux enjeux de l'heure.

Tous ces changements de fond ont profondément pesé sur les institutions démocratiques. Au Canada, les attentes envers le Parlement et le travail des parlementaires ont évolué au fil du temps. En 1968, la structure des comités permanents a été réorganisée pour être alignée sur celle des ministères. En 1982, on a renforcé le rôle des comités permanents dans le domaine de la formulation des politiques. En 1994, il a été prévu que les comités pourraient intervenir dans la rédaction des lois. En 2004, un certain nombre de changements ont été annoncés dans le cadre du *Plan d'action pour la réforme démocratique*¹². On a pu constater, dans la foulée, une insistance accrue sur toutes les questions touchant à la problématique de la reddition de comptes. On ne sait pas vraiment s'il faut attribuer cette tendance temporaire à des événements récents (comme la Commission Gomery) ou s'il s'agit d'une réponse plus permanente à la problématique de la reddition de comptes.

La reddition de comptes et la légitimité vont de pair. Il est fort possible qu'à cause de scandales dont on a beaucoup parlé, la population s'attende à ce que ses institutions lui rendent davantage de comptes et qu'elle commence à douter de la légitimité du Parlement.

Dans une société moderne complexe, il est difficile d'exercer la reddition de comptes et de prendre en même temps du recul par rapport à tel ou tel scandale. Il n'est pas facile pour les administrations de rendre des comptes parce que les responsabilités sont souvent partagées entre différents ordres de gouvernement et que des organismes spéciaux sont mis sur pied afin de se charger de questions particulières. Comme un répondant nous l'a indiqué, au Royaume-Uni, il n'est pas rare que les citoyens blâment leurs administrations locales pour des problèmes reliés au système de santé, bien que celles-ci n'aient aucune responsabilité en la matière.

Et puis, la complexité croissante de nos sociétés représente un certain nombre de défis pour les députés. Un répondant a posé la question suivante [TRADUCTION] : « Comment un groupe d'amateurs peut-il venir à bout de la complexité de nos sociétés et parvenir à mettre en œuvre des régimes de reddition de comptes très élaborés? »

L'un des paradoxes qui caractérisent les démocraties établies est l'insatisfaction affichée à l'égard des institutions existantes qui avaient été initialement mises sur pied pour régler des problèmes jugés trop complexes pour que les particuliers puissent le faire eux-mêmes, ou qui ont évolué pour assumer ce rôle. D'aucuns ont avancé qu'à cause de la complexité et de la taille croissante de nos sociétés modernes, il est désormais impossible pour un grand nombre de citoyens de participer à la prise de décision politique. On a alors pensé que la solution était la démocratie représentative. Pourtant, comme on l'affirme aujourd'hui, « un système qui s'articule essentiellement voire exclusivement autour de la représentation parlementaire n'est pas en mesure de mobiliser autant la population que par le passé »¹³. [TRADUCTION]

¹² Voir *La réforme parlementaire et la Chambre des communes* à l'adresse <http://www2.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/prb0743-f.htm>.

¹³ Voir *Power to the People* (2006), p. 116.

La prise en compte de ces tendances a avivé l'intérêt pour l'adoption d'innovations variées dans le travail des institutions démocratiques et pour la participation des citoyens. Comme il ne peut y avoir de démocratie sans citoyen, l'exercice consistant à attribuer telle ou telle innovation au volet démocratie ou au volet civisme est souvent arbitraire. Cela étant posé, dans les pages suivantes nous allons examiner les innovations récentes du côté des institutions démocratiques ou des mécanismes de consultation.

B. Les innovations du côté des institutions démocratiques

On a récemment eu recours à toute une palette d'initiatives pour recentrer ou relancer les institutions démocratiques. Dans certains cas, les efforts concernent le travail des parlementaires (au Canada, par exemple, on insiste davantage sur la reddition de comptes ou sur les changements de mécanismes de consultation utilisés par les parlementaires). Dans d'autres cas, on cherche à recourir à la technologie moderne pour différentes fins (comme la cybergouvernance).

Dans l'ensemble, on peut affirmer que nous sommes en présence d'une tendance lourde, qui va en s'accroissant, en matière de mise à l'essai de différentes innovations. Tout cela part du désir de corriger la démobilité des citoyens, leur manque de confiance envers les politiciens et l'impression qu'ils ont que les institutions politiques officielles actuelles sont moins pertinentes que par le passé.

Toute tentative visant à ségréguer ces efforts se heurte à la désapprobation de certains milieux. Toutefois, aux fins de la discussion, il convient d'examiner 11 types d'initiatives et d'innovations.

1. Recherche et analyse

Dans les dix dernières années, on s'est de plus en plus intéressé aux questions touchant à la participation des électeurs aux scrutins officiels. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un nouveau domaine d'étude, ce déclin des taux de participation a entraîné l'adoption d'un grand nombre d'initiatives dont l'objet est de mieux comprendre les raisons du phénomène. Ce travail soutenu a permis de produire des rapports de recherche, d'entreprendre des projets pilotes et de lancer des mécanismes de consultation destinés à enquêter sur les phénomènes étudiés et à effectuer les recherches à leur sujet.

Au Canada, le RCRPP, l'IRPP, la Canada West Foundation, le Forum des politiques publiques, Crossing Boundaries et le Secrétariat du renouveau démocratique du BCP ont tous pris part à ce type de recherche.

La série d'études sur la mobilisation des citoyens est un exemple particulier de cette réalité¹⁴. Les responsables de ce projet de recherche permanent se sont penchés sur l'intérêt des citoyens pour « la mobilisation citoyenne » et, après avoir conclu dans un deuxième temps que cet intérêt existe bel et bien, ils ont examiné les mécanismes à mettre en œuvre pour stimuler la mobilisation. Dans sa troisième phase, le projet porte sur tout ce qui concerne la sensibilisation et l'utilisation des mécanismes de consultation existants.

2. Modification du travail des parlementaires

Les parlementaires ont pris acte des défis auxquels se heurtent les institutions politiques officielles et il a beaucoup été question, au cours des dernières décennies, des pouvoirs de plus en plus importants que s'est arrogés l'exécutif et des changements constatés du rôle des parlements et des parlementaires. Au

¹⁴ Voir *Citizen Engagement 2005: Government Performance and Public Preferences*, Ekos Research Associates, juillet 2005.

Canada, le travail des comités parlementaires en a été modifié, l'accent portant désormais davantage sur les questions de politique et de reddition de comptes. De plus, ces dernières années, on a cherché à modifier la façon dont les parlementaires consultent les citoyens.

Vu les mécanismes novateurs qu'on est en train de mettre en place, mécanismes que nous allons examiner ci-dessous, il est difficile d'imaginer ce que sera précisément le rôle des parlementaires dans l'avenir. Il est possible que la reddition de comptes finisse par être l'un des rôles les plus importants des parlementaires. On ne peut pas dire que la concentration sur la reddition de comptes, dans le cas des parlementaires, constitue une nouvelle tendance. Toutefois, on l'ampleur de cette insistance et le temps de mobilisation qu'elle pourrait représenter constituent peut-être une nouvelle tendance découlant de l'augmentation des responsabilités confiées à l'exécutif et de la complexité croissante des mécanismes mis en œuvre par les gouvernements pour administrer leurs programmes.

S'il est indéniable que les parlementaires vont devoir étudier et mieux comprendre les concepts modernes de reddition de comptes, on ne sait pas au juste comment la répartition des rôles et des responsabilités va évoluer. Un certain nombre de recommandations contenues dans le rapport de la Commission Gomery réclament que l'on précise le rôle de l'exécutif, du législatif et de la fonction publique.

Parallèlement à la modification des régimes de reddition de comptes, les modalités de consultation de la population ne seront plus conçues ni administrées de la même façon. Au Canada, les parlementaires prennent part aux efforts visant à varier les modes de consultation par-delà ce que font habituellement les comités parlementaires. S'il est fort probable que, à l'avenir, on optera davantage pour des mécanismes complexes de consultation, on ne sait pas vraiment quels seront les rôles respectifs de l'exécutif, surtout des fonctionnaires, et du législateur.

3. Précision de la notion de représentation

Pour l'heure, les comités parlementaires disposent de ressources extrêmement limitées pour s'acquitter de leur travail en matière de formulation de politique et pour effectuer les consultations que suppose ce travail. De plus, ils sont régis par des règles très strictes (p. ex. en ce qui concerne leurs déplacements) ou par des calendriers de travail (l'aspect législatif ayant préséance sur toute autre activité). Toutes ces contraintes sont telles qu'il leur est difficile de modifier de façon réelle et permanente leur travail de consultation.

Le deuxième problème concerne les ressources limitées mises à la disposition de chaque parlementaire pour lui permettre de consulter véritablement ses électeurs sur des questions de politique. Les électeurs communiquent à leurs députés un grand nombre de problèmes personnels (p. ex. en matière d'immigration). Bien que ce travail sur les cas particuliers soit important, il a tendance à détourner le député de son travail de consultation politique structurée des électeurs.

L'organisation d'une consultation sur un sujet donné exige du temps et des ressources, ce dont ne disposent pas les parlementaires qui doivent travailler dans les limites des règles établies et d'une série de contraintes. Pourtant, si l'on veut mettre un terme à la frustration des électeurs qui ne sont appelés à s'exprimer qu'une fois de temps en temps, il faut s'attendre à ce qu'il faille donner davantage de moyens aux bureaux de circonscription et débloquer davantage de ressources pour les parlementaires.

Au cours des dix prochaines années, tout ce débat sur le rôle des parlementaires ne fera que gagner en intensité. Comme il n'existe pas de réponse simple quant au rôle approprié du législatif et de l'exécutif et comme la solution ne peut venir que d'un travail par tâtonnement, il faut s'attendre à ce que ceux et celles qui travaillent au contact des parlementaires bénéficient d'un effort soutenu ainsi que de la conduite de projets pilotes.

L'un des aspects déterminants de la définition du travail de parlementaire s'articulera autour de la façon dont ils « représentent » leurs commettants et des mécanismes qu'ils utilisent.

4. Réforme électorale

On note d'importants désaccords au sujet de la nature exacte des problèmes existants dans les démocraties établies. Toute une série de propositions novatrices touche aux changements devant être apportés à la structure même des mécanismes électoraux. L'un des principaux changements étudiés est le passage à la représentation proportionnelle. Dans certains pays, comme au Canada, la tentation est grande d'adopter une forme quelconque de représentation proportionnelle parce que celle-ci permettrait de corriger les défauts associés à l'actuel scrutin majoritaire uninominal à un tour.

Avec le scrutin anglais, les électeurs ont souvent le sentiment que leur voix n'a servi à rien ou qu'elle ne compte pas. Ce sentiment peut être attribuable à différentes raisons. Il peut s'agir d'électeurs résidant dans une circonscription traditionnellement remportée par un parti ou qui ont l'impression que les grands partis ne défendent pas les programmes et les politiques pour lesquels ils aimeraient voter.

Dans les systèmes de représentation suivant la population, le taux de participation de l'électorat est en général de 5 à 10 % supérieur. Certes, cela est positif, mais dans les pays qui appliquent un système de représentation proportionnelle, on a constaté des déclin du taux de participation au scrutin semblables à ceux enregistrés dans les pays de scrutin anglais.

Si le système de représentation selon la population permet de régler certains problèmes, il n'en est pas pour autant une panacée. Israël, qui a l'une des formes de représentation selon la population la plus complète, a mis sur pied une commission chargée de trouver une façon, pour le pays, d'instaurer un système susceptible de donner lieu à des gouvernements plus stables¹⁵.

5. Innovations en matière d'élection

Les difficultés associées au problème que pose le mode de scrutin sont une des raisons invoquées pour expliquer le déclin des taux de participation. Un certain nombre de pays ont mis sur pied des programmes et des initiatives destinés à accroître ce taux de participation : campagnes de publicité, vote par correspondance, cybervote et modifications de l'âge électoral et des exigences rattachées au droit de vote.

¹⁵ En Israël, le comité pour un constitutionnalisme viable (COVICO) étudie les façons de modifier le système électoral pour que celui-ci permette d'élire des gouvernements plus stables. Pour le moment, les citoyens israéliens ne votent pas directement pour des élus, mais pour un parti et c'est le parti qui désigne ensuite les personnes qui représenteront la population à la Knesset à partir de la proportion de suffrages exprimés pour le parti en question. Ainsi, les 120 sièges de la Knesset sont répartis de façon proportionnelle en fonction du pourcentage exact du scrutin national. Le minimum exigé pour qu'un parti obtienne un siège est de 1,5 % des suffrages exprimés.

Lors des élections fédérales de 2006, l'Institut du Dominion, Historica, Élections Canada et un important groupe de presse ont lancé, à la faveur d'une alliance révolutionnaire, un intéressant projet destiné à stimuler l'intérêt des jeunes électeurs pour le processus électoral.

Cette initiative est un exemple de la tendance importante constatée dans tout le domaine, soit l'instauration de partenariats par-delà les cloisonnements traditionnels et l'élimination des barrières rigides entre les organisations.

6. Élaboration et application de nouveaux mécanismes de consultation

Depuis toujours, les parlementaires rencontrent leurs électeurs ou consultent la population grâce à des mécanismes formels comme les comités parlementaires. Pour les questions complexes, les gouvernements peuvent mettre sur pied des commissions chargées d'examiner des sujets en particulier. On peut attribuer à une série de commissions et d'études ayant suivi le dépôt d'un premier rapport d'une commission en 1928 la mise sur pied et l'évolution du réseau canadien de radiodiffusion.

S'ils ont encore recours à ces mécanismes traditionnels, certains pays les ont élargis et recourent également à des :

- groupes de discussion,
- sondages d'opinion publique,
- groupes d'experts en technologie (comme le Danemark),
- groupes de citoyens.

7. Délibération sur les questions stratégiques

L'un des problèmes mis au jour par les études réalisées sur la question de la mobilisation des citoyens tient au fait que ces derniers, même lorsqu'on les consulte sur un sujet donné, estiment qu'on n'écoute pas ce qu'ils ont à dire ou qu'on ne tient pas compte de leurs points de vue.

On a ainsi mis sur pied toute une série de mécanismes pour rendre plus visible et peut-être même plus efficace l'aspect « délibératif » des consultations (de sorte qu'il y ait plus de chance d'influencer les décideurs).

Voici quelques exemples de ces initiatives :

- conférences d'investigation ou visant à dégager un consensus,
- assemblées délibérantes,
- scrutin délibératif,
- forums d'enjeux,
- cercles d'étude.

L'une des tendances associées à l'élaboration et à la mise en place de mécanismes délibératifs consiste à transmettre une rétroaction à ceux et celles ayant participé à l'exercice. Grâce à cette transparence en matière de reddition de comptes, les participants aux exercices délibératifs en ressortent plus satisfaits.

8. Cogouvernance

On parle de gouvernance conjointe dans le cas d'initiatives destinées à aller au-delà de la « délibération citoyenne » sur des questions stratégiques. Les mécanismes de cogouvernance sont destinés à permettre aux citoyens d'influencer directement les décisions prises. L'un des récents exemples, sans doute le meilleur, d'une telle initiative au Canada a été la Citizens' Assembly on Electoral Reform (Assemblée de citoyens concernant la réforme électorale) en Colombie-Britannique.

Voici quelques exemples de cogouvernance :

- assemblées de citoyens,
- budgets participatifs,
- participation au service de police communautaire,
- certains types d'évaluations environnementales.

9. Démocratie directe

C'est au chapitre de la démocratie directe que les citoyens sont amenés à exercer un véritable contrôle grâce à un ensemble de mécanismes plus solides. L'exercice de la démocratie directe permet aux citoyens d'avoir le dernier mot. Certains exemples de démocratie directe ne sont pas nouveaux. La Nouvelle-Angleterre est réputée de longue date pour ses réunions publiques lors desquelles les citoyens votent sur toutes sortes de questions. Ailleurs, les mécanismes en place ne datent pas d'hier, comme celui du rappel aux États-Unis; certains pays, comme le Canada, flirtent avec l'idée d'adopter de tels mécanismes.

Voici quelques exemples plus ou moins récents de démocratie directe :

- réunions publiques en Nouvelle-Angleterre,
- référendums,
- rappel,
- désignation des membres d'assemblées délibérantes par échantillonnage (tirage au sort utilisé dans la sélection des citoyens appelés à siéger à l'Assemblée de la Colombie-Britannique sur la réforme électorale)¹⁶.

10. Éducation civique

L'une des caractéristiques de la société moderne est sa complexité, ce qui vaut aussi pour les institutions démocratiques. Tandis que les gouvernements ont adopté de plus en plus de programmes pour répondre aux exigences des citoyens, ils ont aussi proposé différents mécanismes de prestation.

¹⁶ La sélection par échantillonnage aléatoire vise à constituer des groupes représentatifs d'une population. Elle a l'avantage de réduire l'influence des factions ou des groupes d'intérêts spéciaux et de faire participer un échantillon plus représentatif de la population. Si cette idée du tirage au sort semble moderne, elle ne date pourtant pas d'hier. À Athènes, les membres du Conseil de Cinq-Cents étaient choisis parmi les citoyens pour préparer les propositions soumises à l'assemblée. Les propositions du Conseil des Cinq-Cents étaient étudiées par l'assemblée à laquelle tous les citoyens mâles étaient autorisés à participer et où ils pouvaient voter, faire des propositions et débattre. Voir Donald Kagan, *The Peloponnesian War*, New York, The Penguin Group, 2003, p. 9 à 13.

La gamme des programmes proposés, la façon dont les différents ordres de gouvernement interviennent et la variété des mécanismes de prestation sont telles qu'il est difficile, pour les citoyens, de comprendre comment fonctionne le système démocratique, comment ils peuvent influencer les décisions prises et comment leur vote pourra « compter ».

L'un des mécanismes étudiés pour régler ces différents problèmes consiste à bonifier l'éducation civique. La Power Inquiry a notamment recommandé de modifier la manière dont l'éducation civique est enseignée dans les écoles secondaires du Royaume-Uni.

Dans d'autres pays, comme au Canada et aux États-Unis, des organisations ont lancé différentes initiatives portant également sur l'éducation civique.

11. L'obligation des citoyens

L'innovation et l'adaptation concernent également les « obligations » des citoyens. L'innovation la plus simple dont il est question dans cette catégorie est le vote obligatoire.

Un certain nombre de pays ont déjà adopté une forme ou une autre de vote obligatoire. C'est, par exemple, le cas de l'Australie. D'aucuns ont notamment affirmé qu'en permettant d'inscrire « aucun des choix ci-dessus » sur un bulletin de vote pour indiquer sa désapprobation des choix proposés, on rendrait plus attrayante l'obligation de voter¹⁷.

C. Civisme dans les démocraties établies

Les grandes tendances constatées en matière de civisme dans les démocraties établies sont les suivantes :

- déclin des taux de participation aux élections, surtout parmi les jeunes électeurs,
- plus haut niveau d'instruction et plus haut degré de sophistication des citoyens,
- plus grande spécialisation de l'instruction des citoyens,
- plus grande insistance placée sur les « droits » des citoyens,
- adhésion plus marquée à des groupes d'action ciblée (comme les groupes d'écologistes),
- plus grande impression d'aliénation des partis politiques,
- perte d'intérêt pour les partis politiques « traditionnels » et désaffection de ces derniers,
- désir d'être pris en compte en tant qu'égal dans le discours politique,
- participation modeste aux nouveaux mécanismes de consultation et de délibération,
- utilisation accrue des médias de communication de remplacement (comme les journaux en ligne, la presse électronique et les blogs).

Ces tendances ont notamment pour conséquence que la « classe politique » se trouve coupée des citoyens. La manifestation de cette coupure est à la fois bien réelle et convaincante. On ne s'entend toutefois pas sur ces causes (c'est-à-dire sur ce qui a mené à cette situation), ni sur la nature exacte du problème ni sur la façon d'y remédier.

¹⁷ Voir *Beyond the Ballot* (2005), p. 23-24.

Cette « coupure » est disséquée dans le rapport *Power to the People*¹⁸.

Un sondage récent, réalisé dans 68 pays, sur la façon dont les citoyens perçoivent la démocratie a confirmé le phénomène de coupure du monde politique. Il est surprenant qu'un pourcentage très faible de répondants ait indiqué que leur pays est gouverné par « la volonté du peuple ». Ainsi, moins de 50 % des répondants en France, en Allemagne, en Italie, au Royaume-Uni, aux États-Unis et au Canada ont répondu par l'affirmative à la question [TRADUCTION] « Diriez-vous que votre pays est gouverné par la volonté du peuple? »¹⁹.

Il faut faire attention à l'analyse des résultats des sondages, surtout quand il est question de démocratie. Comme Paul Howe et David Northrup l'ont indiqué dans leur étude sur l'attitude des Canadiens envers la démocratie :

On nous rebat les oreilles depuis des lustres que les Canadiens sont mécontents de leurs gouvernements. [...] Il importe toutefois, en partant, de ne pas surestimer l'ampleur du problème. D'après l'un des principaux indicateurs du degré de satisfaction de la démocratie en général, les Canadiens semblent tout à fait satisfaits²⁰.

Dans les démocraties établies, la tendance la plus importante, remarquée par la plupart des personnes interrogées, est le déclin des taux de participation aux activités politiques traditionnelles (comme l'appartenance à des partis politiques et les élections). Cette tendance ne se limite pas à un seul pays (comme le Canada) et elle est cause d'inquiétude dans la plupart des démocraties établies.

Les tentatives déployées en vue de corriger cette tendance se sont principalement articulées autour des questions de mobilisation citoyenne et elles ont porté sur au moins deux axes. Dans certains cas, on s'est efforcé de comprendre les raisons susceptibles d'expliquer la démobilisation des citoyens, tandis que dans d'autres cas, on a estimé que le problème n'était pas tant celui de la démobilisation que celui des structures politiques existantes.

La plupart de ceux qui s'intéressent aux raisons sous-jacentes insistent sur le faible niveau de conscience civique de la population, d'où la focalisation sur les initiatives scolaires et sur les mesures visant à corriger les malentendus chez les journalistes et à expliquer les subtiles différences entre exécutif, législatif et judiciaire.

¹⁸ *Power to the People* (2006), voir chapitre 3, p. 73. [TRADUCTION] « Le grand facteur qui, selon nous, est à l'origine de la démobilisation et que nous avons constaté dans tous les aspects de notre enquête est l'impression très répandue chez les citoyens qu'on ne tient pas suffisamment compte de leurs points de vue et de leurs intérêts dans le processus de décision politique ».

¹⁹ Selon un article paru dans le *Globe and Mail* du 6 avril 2006, p. A6. La notion même de « volonté populaire » n'est pas claire. Comme l'a souligné dans un de ses discours le très honorable David Blunkett, secrétaire de l'Intérieur au Royaume-Uni [TRADUCTION] : « Nous devons nous mobiliser officiellement et officieusement pour la gouvernance de notre collectivité afin d'avoir notre mot à dire dans notre destinée. Cela ne revient pas à dire qu'on note à cet égard une volonté généralisée reflétant la somme de toutes nos individualités ». *Towards a Civil Society*, Bournemouth 2003, Londres, ippr.

²⁰ Paul Howe et David Northrup, « Strengthening Canadian Democracy: The Views of Canadians », *Policy Matters*, vol. 1, n° 5, IRPP, Montréal. Ces deux chercheurs font également remarquer que le degré de satisfaction, d'après le même indicateur, varie avec le temps (il était plus faible en 1997 qu'en 1993 et plus élevé en 2000 qu'en 1993 et en 1997). Ils signalent aussi que le libellé de la question peut occasionner une baisse des niveaux de satisfaction (le niveau varie selon que, dans la question, on parle de « démocratie » ou de « façon dont le gouvernement fonctionne ». [Traduction]

Une autre approche visant à expliquer ce problème consiste à affirmer que la mobilisation ne concerne pas tant les questions d'éducation civique que la perte de pertinence de certaines institutions politiques dans les sociétés postindustrielles. Les partisans de cette position estiment que les institutions existantes (comme les partis politiques) sont le reflet d'un débat politique qui était valable à l'époque de la société industrielle, mais qui ne l'est plus à celle de la société postindustrielle.

Ils affirment que, dans une société postindustrielle, les citoyens sont plus instruits que leurs grands-parents, qu'ils entretiennent des attentes plus élevées envers eux-mêmes et envers les politiciens que leurs grands-parents et qu'ils attendent généralement davantage de la vie. Or, ce type de citoyen n'est pas disposé à accepter l'idée qu'on l'appelle occasionnellement aux urnes pour s'en remettre entièrement dans les mains des politiciens entre-temps, et c'est même une idée qui le rend mal à l'aise. On pourrait dire de cette tendance qu'elle marque un déclin, voire la fin de l'égard qu'on portait aux institutions.

Il n'est pas nécessaire d'opter pour une position plutôt que pour l'autre, mais force est de reconnaître que la réponse à la question de ce qu'il faudra faire sera très différente selon qu'on penche pour une analyse plutôt que pour l'autre.

Ceux qui soutiennent que la société moderne est complexe et qu'elle est difficile à comprendre favoriseront les interventions destinées à améliorer l'éducation civique. Les autres, en revanche, ceux qui estiment que les institutions existantes sont de moins en moins pertinentes, prêcheront pour la mise en place de tout nouveaux systèmes de reddition de comptes et de prise de décisions du genre de ceux dont il a été question dans le chapitre précédent.

Les partisans d'un renforcement de l'éducation civique et de la nécessité absolue de mobiliser les citoyens se sont prononcés en faveur d'un certain nombre d'initiatives. Malgré un inévitablement recoupement entre les notions d'adaptation des institutions démocratiques aux réalités de la société postindustrielle (synonyme de changement de la façon dont les citoyens sont appelés à participer) et de mobilisation citoyenne, on note une tendance, en ce qui concerne le civisme, à insister sur les droits, les obligations et l'éducation.

Les consultations ou les expériences délibératives sont coûteuses. Elles exigent une planification, l'adoption de mécanismes de sélection des participants, la préparation des documents d'information, la tenue de réunions et des mécanismes de compte rendu sur les résultats du processus de consultation. Non seulement un grand nombre d'« innovations » proposées sont coûteuses et prennent du temps pour tous ceux qui participent, mais les questions mêmes de légitimité qui hantent les institutions existantes ne manqueront pas de se poser.

Enfin, on ne sait pas exactement si les approches novatrices suffiront, en soi, à augmenter les taux de participation aux élections ou à améliorer le degré de confiance des citoyens envers les parlementaires. Au Canada, bien que les répondants à une étude longitudinale aient déclaré qu'ils participent davantage aux mécanismes de consultation, leur niveau de confiance demeure faible.

Tous ces résultats, soutenus par les observations des spécialistes interviewés dans le cadre de cette étude, donnent à penser qu'il va falloir de plus en plus chercher à évaluer les innovations proposées. Il sera notamment question d'examiner de façon objective toutes les propositions formulées afin de déterminer si elles sont susceptibles de favoriser une augmentation des taux de participation aux élections ou de mettre un terme au long déclin du niveau de confiance envers les institutions démocratiques.

TECHNOLOGIES CATALYSES

Depuis quelques années, les différentes technologies, surtout électroniques, susceptibles de rendre les institutions et les pratiques démocratiques plus intéressantes, plus efficaces et plus efficaces, suscitent un intérêt croissant. Le plus souvent, on classe l'utilisation de ces technologies à la rubrique de la cybergouvernance. Or, cette façon de voir, très actuelle et très généralisée, porte à confusion. Premièrement, les technologies électroniques peuvent servir et servent effectivement à bien autre chose qu'à la gouvernance. Deuxièmement, l'utilisation d'une technologie donnée (que ce soit le papier ou électronique) ne modifie en rien l'activité sous-jacente (comme les élections).

Peu importe l'expression retenue, le recours aux technologies à même d'accroître la participation des citoyens et de permettre de mieux comprendre les processus démocratiques suscite un grand intérêt.

Afin de réagir aux tendances en matière de démocratie et de civisme, constatées tant dans les démocraties émergentes que dans les démocraties établies, il convient de recourir à des technologies qui favorisent la mise en œuvre de solutions novatrices :

- mécanismes novateurs utilisés lors des élections (meilleur accès au vote par anticipation et au vote par correspondance ou par téléphone),
- cybergouvernance,
- cyberconsultation,
- cybervote,
- scrutins délibératifs en ligne (étude permanente d'Ékos),
- site Web permettant de rassembler les internautes autour d'un enjeu (BBCican),
- simulations informatisées dans les programmes d'enseignement (ministère des Finances en France)²¹,
- tribune en ligne pour améliorer la connaissance des réalités politiques (Société Hansard),
- instauration d'un site central qui serait l'équivalent électronique d'une « chambre des communes civique » de même qu'une façon efficace de remplacer les réunions publiques²².

D. Conclusions

Les technologies catalyses occuperont sans doute une place importante parmi les solutions qui permettront de réparer la fracture entre les institutions démocratiques et les citoyens. Reste à savoir comment on s'y prendra, mais il faut s'attendre à ce qu'il faille beaucoup expérimenter dans les années à venir.

Certains changements, comme la mise en œuvre du vote par correspondance, ne dépendront pas directement de l'utilisation des technologies électroniques, contrairement à d'autres propositions comme la mise sur pied d'une « chambre des communes civique électronique ».

²¹ Le ministre français responsable du budget (Jean-François Copé) a récemment annoncé le lancement d'un nouveau jeu Internet baptisé Cyberbudget qui va permettre à 10 000 joueurs à la fois d'entrer dans la peau du ministre du Budget pendant une heure [selon cnws du 26 avril 2006]. Voir : <http://www.performance-publique.gouv.fr>.

²² Voir Blumler et Coleman, *Realising Democracy Online: A Civic Commons in Cyberspace*, <http://www.ippr.org.uk/publications>.

Même s'ils sont animés de la volonté nécessaire et qu'ils disposent des moyens voulus, les choses ne seront pas aisées pour ceux qui seront appelés à gérer ces changements. Une étude réalisée pour le compte du Congrès américain nous apprend que les bureaux des représentants reçoivent maintenant jusqu'à 8 000 courriels par mois et que ceux des sénateurs en reçoivent jusqu'à 55 000, si bien qu'on estime ingérable le fardeau qui repose sur le personnel²³.

CONCLUSIONS ET LEÇONS APPRISSES

Nous concluons cette étude en soulignant que l'analyse de toutes ces tendances nécessite de plus en plus la mobilisation d'équipes interdisciplinaires et l'instauration de partenariats stratégiques entre ceux et celles qui souhaitent s'attaquer aux problèmes découlant de ces tendances. Les parlementaires seront de plus en plus écartelés entre la nécessité d'élaborer de nouveaux mécanismes de consultation et de décision et la nécessité de répondre aux exigences des citoyens qui entretiennent peut-être des attentes irréalistes au sujet de la capacité des parlementaires et des législateurs de les représenter. Cette tâche est rendue compliquée par le plus grand intérêt qu'on accorde désormais aux « droits des citoyens » et donc par le déclin correspondant de l'intérêt qu'on porte à leurs « obligations ».

Il est fort probable que le passage à une société postindustrielle, l'amélioration des niveaux d'instruction et les attentes de la population (quant à ce que les gens espèrent de la vie) constituent les principaux éléments responsables de la baisse d'intérêt pour les structures politiques officielles actuelles. Par exemple, dans un certain nombre de démocraties établies, comme au Royaume-Uni et au Canada, on dénombre désormais beaucoup plus de membres d'organisations non gouvernementales que d'adhérents aux partis politiques.

Comme l'un des spécialistes interviewés dans le cadre de cette étude nous l'a déclaré [TRADUCTION] : « De nos jours, les gens attendent beaucoup plus de la vie que leurs grands-parents qui n'entretenaient pas de grandes attentes ». Cette hausse du niveau d'attente, associée à un manque de connaissance du fonctionnement des systèmes démocratiques officiels, est probablement la grande responsable de la démobilisation des citoyens. Plus précisément, une majorité des citoyens ne comprennent pas comment fonctionne le système et ils ont le sentiment qu'ils n'auront aucune influence sur ce dernier.

Les réponses fournies à une série de sondages récemment réalisés au Canada nous en apportent la preuve. En réponse à la question [TRADUCTION] « Nous parviendrions sans doute à régler la plupart de nos grands problèmes nationaux si l'on confiait à la base le soin de prendre les décisions », 65 % des répondants de la population générale se sont dit d'accord avec cette formulation contre 26 % seulement des répondants de la catégorie des « décideurs »²⁴.

Ces points de vue divergents associés à la hausse générale du niveau d'attente donnent à penser que le problème de la représentation des commettants n'ira pas en se s'améliorant au cours des prochaines années. Plus précisément, le spécialiste qui nous a déclaré que [TRADUCTION] « le modèle de représentation burkéen est dépassé, pour ne pas dire qu'il est mort, » a mentionné au moins un des défis fondamentaux auxquels les parlementaires seront confrontés.

²³ Kathy Goldschmidt, Nicole Folk, Mike Callahan et Rick Shapiro, projet du Congrès en ligne (2001a) *Email Overload in Congress: Managing a Communications Crisis*, Congressional Management Foundation et Université George Washington, Washington, 2001.

²⁴ Ekos Research Associates. Le sondage grand public (n= 1016) a été réalisé en novembre 2002, tandis que le sondage auprès des décideurs (n= 875) l'avait été en août de la même année.

Une partie de la solution à tous ces problèmes consistera à recourir aux différentes technologies. S'il faut s'attendre à ce qu'on utilise de plus en plus les technologies catalyses (par exemple, dans les assemblées délibérantes), il ne faut pas espérer qu'elles apporteront une solution toute faite aux défis auxquels se heurteront les démocraties émergentes et les démocraties établies.

Deux institutions de la société, le système d'enseignement et les nouveaux médias, auront un rôle important à jouer dans le cas des tendances examinées dans le présent document. L'éducation civique revêt une importance croissante et il faudra faire beaucoup dans le domaine de la formation scolaire²⁵. Bien que les médias (médias d'information et médias d'affaires politiques) soient appelés à jouer un rôle marquant dans tout ce qui se fera en vue d'améliorer le niveau de confiance ou de mobilisation de la population, on ne sait pas encore vraiment comment s'y prendre pour modifier leur rôle actuel.

Enfin, les modalités d'amélioration des institutions démocratiques et la façon dont les citoyens exerceront leurs droits et obligations au sein de ces institutions feront l'objet de force études et débats dans un avenir prévisible. Comme l'a conclu le rapport d'enquête sur la démocratie en Grande-Bretagne (Power Inquiry) [TRADUCTION] : « La participation politique, la démocratie, le gouvernement efficace et les sociétés prospères vivent ou meurent ensemble. »²⁶

²⁵ Des organisations de différents pays proposent des solutions en ce qui concerne l'éducation civique. Par exemple, l'enquête Power Inquiry au Royaume-Uni a donné lieu à la formulation d'une recommandation lourde de sous-entendus au sujet de l'éducation civique. Aux États-Unis, un certain nombre d'organisations s'attaquent également aux questions touchant à l'éducation civique (comme la Fondation Carnegie). Au Canada, Historica et l'Institut du Dominion se sont attelés aux questions d'enseignement de l'histoire et du civisme.

²⁶ Voir *Power to the People* (2006), p. 262.

ANNEXE A – ORGANISATIONS ÉTUDIANT CES QUESTIONS

Canada West Foundation (Calgary)

Changing Boundaries (Ottawa)

Congressional Management Foundation (Washington)

RCRPP (Ottawa)

Secrétariat du renouveau démocratique (Ottawa)

Institut du Dominion (Toronto)

Les Associés de recherche EKOS Inc. (Ottawa)

Ippr (Londres, Royaume-Uni)

Union interparlementaire (Genève)

Institut de recherche en politique publique (Montréal)

Power Inquiry (Londres, Royaume-Uni)

Forum des politiques publiques (Ottawa)

USAID (Washington)

ANNEXE B – SPÉCIALISTES INTERROGÉS

Dans le cadre de la présente étude, nous avons interrogé un certain nombre de spécialistes des sujets abordés :

- Patrick Beauchamp (vice-président), les Associés de recherche EKOS inc., Ottawa
- Geneviève Bouchard (directrice de la recherche, gouvernance) IRPP, Montréal
- Debbie Cook (gestionnaire, liaison des programmes, Forum urbain mondial n° 3)
- Anda Filip (ambassadrice de l'UIP auprès des Nations Unies, New York)
- Adam Lent (directeur de la recherche), The Power Inquiry, Londres, Royaume-Uni
- Kathryn McMullen (chef, Questions d'éducation et analyses intégrées), Statistique Canada, Ottawa
- Robert Roach (directeur de la recherche), Canada West Foundation, Calgary
- Professeur Graham Smith (maître de conférences à l'école des sciences sociales de l'Université de Southampton, Royaume-Uni)
- Jack Stilborn (analyste principal par intérim), Bibliothèque du Parlement)
- Judy Watling (directrice adjointe, Réseau de participation publique), RCRPP, Ottawa)
- Douglas Wolfe (conseiller politique principal), Secrétariat du renouveau démocratique, Bureau du conseil privé, Ottawa
- William Young (bibliothécaire parlementaire), Bibliothèque du Parlement, Ottawa.

ANNEXE C – DOCUMENTS EXAMINÉS

- Abelson, Julia et François Pierre Gauvin. *Assess the Impacts of Public Participation : Concepts, Evidence and Policy Implications*, rapport de recherche P 06, réseau de participation publique, IRPP, mars 2006.
- Carrothers, Thomas. « The End of the Transition Paradigm », *Journal of Democracy*, 13 : 1 The Johns Hopkins University Press et le National Endowment for Democracy, 2002.
- Community of Democracies. *Final Warsaw Declaration : Toward a Community of Democracies*.
- Effects of U.S. Foreign Assistance on Democracy Building : Results of a Cross-National Quantitative Study* (Finkel, Perez-Linan, Seligson, Azpuru) USAID, 2006.
- Fish, M. Steven. « Stronger Legislatures, Stronger Democracies », *Journal of Democracy*, vol. 17, n° 1, janvier 2006, The Johns Hopkins University Press et le National Endowment for Democracy.
- Fukuyama, Francis. *Do We Really Know How to Promote Democracy?* New York Democracy Forum, 24 mai 2005, <http://www.fpa.org>.
- Gershman, Carl et Michael Allen. « The Assault on Democracy Assistance », *Journal of Democracy*, vol. 17, n° 2, avril 2006, The Johns Hopkins University Press et le National Endowment for Democracy.
- Hansard Society, *Neglecting Democracy*, Hansard Society de Londres, 2005.
- Howe, Paul et David Northrup. « *Strengthening Canadian Democracy : The Views of Canadians* », *Policy Matters*, juillet 2000, vol. 1, n° 5, IRPP 2000.b.
- Institut sur la gouvernance. *Table ronde sur le déficit démocratique, Mobilisation et consultation des citoyens*, Institut sur la gouvernance, mars 2005.
- IPU. *Parlement et démocratie au XIX^e siècle : rapport préliminaire de l'Union interparlementaire*, septembre 2005.
- IPU. *Participation parlementaire aux affaires internationales*, Union interparlementaire, 2005.
- Kaplan, William. *Belonging : The Meaning and Future of Canadian Citizenship*, McGill-Queen's University Press, 1993.
- MacLeod, Peter. *The Low Road to Democratic Reform : Constituency Offices, Public Service Provision and Citizen Engagement*, rapport au Secrétariat du renouveau démocratique du Bureau du conseil privé du Canada, mars 2005.
- Power Inquiry. *Power to the People*, The Power Inquiry, Londres, 2006.
- Smith, Graham. *Beyond the Ballot; 57 Democratic Innovations from Around the World*, the Power Inquiry, Londres, 2005.
- van der Hulst. Marc. *Le mandat parlementaire*, Union interparlementaire, Genève, 2000.
- Watling, Judy. *Getting the Public into Public Policy*, RCRPP, 2006.