

Réflexions sur l'avenir de la démocratie en Europe

Contributions à la conférence «L'avenir de la démocratie en Europe»
Projet intégré «Les institutions démocratiques en action»
17-19 novembre 2004
Barcelone

Direction générale des affaires politiques
Editions du Conseil de l'Europe

Version anglaise:

Reflections on the future of democracy in Europe

ISBN 92-871-5812-6

Les vues exprimées dans la présente publication sont celles des auteurs; elles ne reflètent pas nécessairement celles du Conseil de l'Europe.

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être reproduit, enregistré ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, Internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou de toute autre manière – sans l'autorisation préalable écrite de la Division des éditions, Direction de la communication et de la recherche.

Le Livre vert *L'avenir de la démocratie en Europe – Etat des lieux et propositions de réforme* et la publication *Faire évoluer la démocratie en Europe – Résumé analytique de l'acquis du Conseil de l'Europe* sont discutés et analysés tout au long de cet ouvrage: ils en constituent la trame. Ils sont tous deux disponibles aux Editions du Conseil de l'Europe.

Un guide pour le lecteur, sur les 28 recommandations de réforme présentées dans le Livre vert, se trouve en annexe.

Couverture: Atelier de création graphique du Conseil de l'Europe, d'après une illustration de Getty Image

Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-5835-5

© Conseil de l'Europe, novembre 2005

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

SOMMAIRE

	<i>Page</i>
Première partie – Perspectives pour l'avenir	
Conclusions du président	7
Rapport de la conférence <i>Vivien Lowdnes</i>	11
Deuxième partie – Présentations en plénière	
Discours d'ouverture	21
<i>Maud de Boer-Buquicchio</i> , <i>Secrétaire Générale adjointe</i>	21
<i>José Luis Méndez Romeu</i>	25
<i>Estanislao de Grandes Pascual</i>	27
Les principes fondamentaux de la démocratie européenne <i>Lawrence Pratchett</i>	31
Les réformes démocratiques: Que faire? Où faire? <i>Philippe C. Schmitter</i>	37
Soigner les maux de la démocratie? Technologies modernes et procédures démocratiques <i>Alexander H. Trechsel</i>	47
Que peut apporter le modèle de la PEV à la démocratie? ... Pour répondre à Alexander Trechsel <i>Thomas Zittel</i>	53
L'avenir de la démocratie <i>Giovanni Di Stasi</i>	59
Que faire? Où faire? Avec qui le faire? – Une réaction <i>Annelise Oeschger</i>	65
Le vote électronique en Suisse <i>Robert Hensler</i>	71
Analyse prospective des retombées politiques et économiques de la démocratie électronique <i>Dimitris Kyriakou</i>	75
Le projet Cairns: introduction <i>Beth Simone Noveck et Marianne Law</i>	79

Troisième partie – Rapports et présentations des ateliers

Atelier 1: Institutions démocratiques et partis politiques – gouvernance et prise de décision <i>Ingrid van Biezen</i>	83
Délégation, «isolation» et politique démocratique <i>Dario Castiglione</i>	91
Développement démocratique régional – expériences de la région de la mer Baltique <i>Bjarke W. Bøtcher</i>	97
Atelier 2: Citoyenneté et participation <i>Cecilia Eriksson</i>	101
Politique suédoise de la démocratie - stratégie pour la sauvegarde et l'approfondissement de la démocratie <i>Marcus Bengtsson</i>	107
Citoyenneté et démocratie <i>Greta Billing</i>	111
Atelier 3: Elections et mécanismes de délibération <i>Vivien Lowndes</i>	117
Le vote électronique dans le monde: évolution, perspectives, risques et enjeux <i>Nadja Braun</i>	123
Démocratie électronique – de la théorie à la pratique <i>Vassilis Goulandris</i>	129
Initiatives populaires et référendums: la parole au peuple <i>Bruno Kaufmann</i>	135
Annexe	
Guide pour le lecteur: 28 recommandations de réformes	147

**PREMIÈRE PARTIE –
PERSPECTIVES POUR L'AVENIR**

CONCLUSIONS DU PRÉSIDENT

La conférence «L'avenir de la démocratie en Europe», tenue à Barcelone du 17 au 19 novembre 2004, a réuni des parlementaires, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des représentants de la société civile. Nous avons examiné les défis et les possibilités devant lesquels se trouve aujourd'hui la démocratie, ainsi que des propositions relatives à de futures réformes. C'est sur ces dernières que je me concentrerai.

Nous avons analysé l'acquis du Conseil de l'Europe dans le domaine de la démocratie et reconnu qu'il constituait une base solide pour l'évolution à venir. Nous nous sommes penchés sur les travaux relevant du projet intégré «Les institutions démocratiques en action» et avons accordé une attention particulière aux propositions du Livre vert *L'avenir de la démocratie en Europe – Etat des lieux et propositions de réforme*¹, présenté à la conférence.

Cette dernière a admis que la démocratie n'était pas un état définitif mais un objectif, qu'elle était toujours incomplète et mouvante. La tâche mobilisatrice qu'il nous faut remplir consiste non seulement à maintenir, mais à recréer, nos modes de fonctionnement démocratiques, de manière à les adapter à de nouveaux contextes politique, sociaux et économique. Les réformes démocratiques doivent prendre en compte les réalités présentes de la société de l'information. Il importe aussi que tous les nouveaux développements expriment la ferme volonté du Conseil de progresser vers l'égalité entre hommes et femmes, et d'obtenir une participation accrue des jeunes à la vie politique. Nous devons relever ces défis en nous fondant sur les valeurs essentielles du Conseil de l'Europe, mais aussi en respectant les diverses traditions et aspirations des 46 Etats membres.

La conférence est parvenue principalement à la conclusion que le Conseil de l'Europe devrait établir un forum sur l'avenir de la démocratie, pour tirer parti de l'acquis et faire avancer les activités du projet intégré. Cet organe bénéficierait de l'élan qui a été donné par la Conférence de Barcelone. Il développerait systématiquement les ressources conceptuelles et pratiques générées par le projet intégré et le Livre vert.

Le forum proposé aurait pour but l'échange d'idées et d'informations sur l'évolution de la démocratie dans les Etats membres. Ses fonctions seraient d'identifier et d'évaluer les innovations significatives, de mettre au point des normes sur des pratiques démocratiques novatrices et de diffuser les connaissances parmi les Etats membres. Le forum s'inspirerait des modalités de travail avec lesquelles le projet intégré a fait œuvre de pionnier. Il adopterait une approche d'intégration, transversale et multidisciplinaire. Le forum rassemblerait des délégués des Etats

1. Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2004.

membres du Conseil de l'Europe, de l'Assemblée parlementaire, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, de la société civile et des institutions spécialisées de l'enseignement supérieur. La conférence recommande que cette proposition soit prise en compte dans la préparation du 3^e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement qui doit avoir lieu à Varsovie en mai 2005.

Les participants ont débattu d'un large éventail d'innovations démocratiques – dont certaines sont plus radicales que d'autres! Il importerait, à cet égard, de préciser les questions qui ont fait l'objet d'une attention et d'un soutien particuliers. C'est sur elles que le forum proposé devrait être centré initialement.

Systèmes électoraux

En premier lieu, une réforme des systèmes électoraux devrait être envisagée afin d'augmenter la participation, en mettant également l'accent sur l'intégration. Le développement des formes de vote à distance – par la poste et par des moyens électroniques – est une priorité. Il faut souligner que ces nouvelles formes de vote ne remplaceraient pas les méthodes traditionnelles, mais seraient établies selon une approche «à filières multiples». Des recherches complémentaires devraient être menées sur la faisabilité de l'introduction dans les bulletins de vote d'un choix qui s'intitulerait «aucune des options ci-dessus», et des incidences qu'elle aurait. Le but consisterait à stimuler l'engagement des citoyens qui ne souhaitent pas exprimer leur soutien aux candidats ou partis existants. L'attention devrait s'orienter aussi vers l'attribution de droits de vote aux étrangers résidant légalement sur un territoire – en partant du niveau local et en «progressant vers le haut». Des versions de ces changements électoraux sont déjà en place dans certains Etats membres, et le forum en définirait et en évaluerait les modèles.

Partis politiques

Le deuxième secteur prioritaire concerne l'innovation dans le rôle et les pratiques des partis politiques, qui restent des organes cruciaux de représentation jouant un rôle d'intermédiaire entre les citoyens et les dirigeants. Le forum se pencherait sur les idées et les pratiques nouvelles relatives au financement des partis politiques et à leur fonctionnement démocratique. Les auteurs du Livre vert expriment le souhait que leurs propositions concernant des «bons de financement» des partis et les expériences de mandats partagés fassent l'objet d'une analyse plus approfondie. Ces propositions offrent le potentiel de lier des améliorations dans le fonctionnement des partis à des progrès dans la participation et l'intégration des citoyens et leur intérêt pour la vie politique.

La participation des citoyens

J'en arrive ainsi au troisième domaine prioritaire, qui porte sur l'élément peut-être le plus important de la démocratie, à savoir la participation des citoyens. Un soutien considérable a été apporté par la conférence au développement d'innovations en matière de démocratie directe, notamment les référendums et les initiatives populaires. Le forum proposé élaborerait des directives pertinentes, spécifiant la portée et les limites de la démocratie directe, identifierait des exemples des

meilleures pratiques et établirait des cadres de référence appropriés. Les débats de la conférence ont souligné l'importance de l'éducation à la citoyenneté. Les participants ont également approuvé avec enthousiasme l'organisation par le Conseil de l'Europe, en 2005, de l'Année européenne de la citoyenneté par l'éducation. Nos délibérations ont mis l'accent sur l'éducation par l'expérience active de la pratique et de la gouvernance démocratiques, par exemple dans les établissements scolaires – pour compléter les éléments pédagogiques. Les développements dans ce domaine devraient tirer parti des instruments juridiques existants qui tendent à renforcer la participation des jeunes et des étrangers à la vie publique.

Un thème important a été le potentiel démocratique de la société de l'information. Le Conseil de l'Europe a déjà adopté une recommandation sur le vote électronique et en élabore une autre sur la gouvernance électronique. Le défi consiste désormais à examiner systématiquement les moyens par lesquels les nouvelles technologies pourront permettre la réforme démocratique. Il s'agira d'un objectif clé du forum sur l'avenir de la démocratie qui est proposé, en association avec le nouveau projet du Conseil de l'Europe «La bonne gouvernance dans la société de l'information».

RAPPORT DE LA CONFÉRENCE

VIVIEN LOWNDES, *rapporteur*
Université De Montfort
Royaume-Uni

La Conférence de Barcelone sur l'avenir de la démocratie en Europe, qui marquait la fin du projet intégré «Les institutions démocratiques en action», a débattu des défis et des perspectives de la démocratie. Deux résultats importants du projet intégré ont reçu une attention particulière: la publication *Faire évoluer la démocratie en Europe – Résumé analytique de l'acquis du Conseil de l'Europe*, qui constitue, comme le titre l'indique, un résumé analytique de l'acquis du Conseil dans le domaine de la démocratie, et le Livre vert *L'avenir de la démocratie en Europe – Etat des lieux et propositions de réforme*, qui fait un état des lieux et propose des réformes. Les points essentiels de ces documents ont été présentés dans les interventions principales, respectivement par Lawrence Pratchett et par le professeur Philippe Schmitter.

La conférence est convenue que l'acquis constituait une base solide pour les évolutions futures. Les documents et les instruments du Conseil de l'Europe établissent et développent les principes centraux de la démocratie européenne. Il s'agit notamment des principes de représentation, de participation, de responsabilité et de subsidiarité. Ils font également apparaître des tensions internes dans le projet démocratique, telle la relation entre démocratie représentative et démocratie participative, ainsi que des défis externes, telle la mondialisation.

Des ateliers ont permis de débattre des 28 recommandations de réforme du Livre vert (voir le «Guide pour le lecteur» en annexe au présent ouvrage). Les recommandations étaient regroupées en trois thèmes: institutions démocratiques et partis politiques; citoyenneté et participation; élections et mécanismes de délibération. Des membres du groupe d'experts de haut niveau auteur de ce document ont expliqué les réformes aux participants, qui ont discuté des perspectives d'application pratique de ces propositions dans différents Etats membres, ainsi qu'à différents niveaux de pouvoir (voir la troisième partie pour les rapports des ateliers). Des sessions plénières supplémentaires ont été consacrées à la gouvernance et à la démocratie électroniques, notamment au vote à distance, par voie électronique ou par d'autres moyens.

Ce rapport adopte une approche globale et résume les principaux sujets de discussion ainsi que les principaux points d'accord apparus au cours de la conférence. Ces points sont repris dans les conclusions du président (p. 7). Les questions de détail concernant des évolutions ou des réformes démocratiques particulières sont traitées dans les publications mentionnées ci-dessus.

Dilemmes de la démocratie

La conférence a débattu des dilemmes auxquels sont actuellement confrontés les systèmes et les processus démocratiques en Europe. Il s'agit de problèmes communs aux démocraties établies et aux démocraties plus jeunes d'Europe centrale et orientale, même s'ils se manifestent de manières différentes. Ces dilemmes peuvent être résumés comme suit.

La démocratie triomphe... La démocratie s'étiôle...

Jamais autant d'Européens n'ont vécu dans des systèmes démocratiques et n'ont adhéré aux valeurs démocratiques. Parallèlement, on a le sentiment que la démocratie, en tant que système politique, a perdu de sa vigueur et n'arrive plus à mobiliser les citoyens et à engager la responsabilité des élus.

Contrôle du peuple... Désengagement des citoyens...

La diminution de la participation aux élections, partout en Europe, même dans les nouvelles démocraties, constitue le meilleur exemple de cette perte de vigueur. La démocratie promet le contrôle du peuple, pourtant les citoyens semblent s'engager de moins en moins, ils font moins confiance aux institutions politiques, ils sont moins enclins à rejoindre des partis politiques et plus réticents à se présenter à des élections.

Egalité politique... Exclusion politique...

La démocratie n'aspire pas seulement au contrôle par le peuple, mais aussi à l'égalité politique. Pourtant certains signes montrent que les étrangers, les minorités, les femmes et les jeunes peuvent tous faire l'expérience de l'exclusion du système démocratique, de façon soit manifeste, soit plus insidieuse.

Dynamisme institutionnel... Inertie institutionnelle...

L'Europe connaît une grande variété institutionnelle, avec des systèmes démocratiques divers qui sont le résultat de contextes historiques, géographiques et socio-économiques particuliers. Par ailleurs, on peut percevoir un certain conservatisme institutionnel qui tend à empêcher des réformes d'envergure et à maintenir les droits acquis.

Points de vue exprimés à la conférence

Le mode de travail transversal et multidisciplinaire du projet intégré a été un atout important pour aborder les défis auxquels est confrontée la démocratie en Europe. Le projet intégré a rassemblé des parlementaires, des fonctionnaires, des universitaires, ainsi que des représentants des pouvoirs locaux et régionaux et des représentants de la société civile. La Conférence de Barcelone reflétait cette approche, les discussions ont permis d'entendre de nombreux points de vue, de différentes parties prenantes, issues de différents niveaux de pouvoir, dans différents Etats membres.

Pour illustrer la richesse du débat et rendre compte des principaux sujets, nous citerons quelques propos des participants.

«Le débat est l'essence même de la démocratie.»

Avec cette déclaration, la Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe, Maud de Boer-Buquicchio, a voulu mettre l'accent sur l'importance de la discussion dans tout processus de réforme démocratique. Comme l'a fait remarquer Philippe Schmitter, l'un des principaux intervenants, la démocratie ne consiste pas seulement à «compter les voix». Les méthodes de comptage pour déterminer les choix (par le biais d'élections ou de référendums) sont importantes, mais les réformes démocratiques devraient prendre en compte également le potentiel des outils de négociation et de discussion. Les processus de négociation consistent à rassembler des citoyens d'opinions différentes (ou, en général, leurs représentants), pour arriver, par consensus, à une décision collective qui s'impose à tous. Mais ce sont les processus de délibération qui permettent de faire évoluer les choix et d'aboutir à des solutions communes. Permettre un débat de l'intérieur sur la pratique de la démocratie est donc essentiel pour mener à bien le processus de réforme démocratique.

«La démocratie n'est pas un concept immuable, et son application pratique dépend des facteurs locaux.»

L'ambassadeur Estanislao de Grandes Pascual a mis en avant la variété des voies empruntées par la démocratie en Europe. On a fait remarquer à de nombreuses reprises pendant la conférence que la démocratie ne constituait pas une finalité, mais un objectif: la démocratie est toujours imparfaite et change en permanence. Les principes et les pratiques démocratiques doivent être réinventés et reformulés pour pouvoir s'adapter aux évolutions des contextes politique, social et économique. Le défi auquel est confronté le Conseil de l'Europe consiste à guider les processus de réforme démocratique de façon qu'ils soient l'expression de la diversité des traditions et des aspirations de 46 Etats membres, tout en se fondant sur ses valeurs fondamentales (telles qu'elles sont exprimées dans l'acquis).

«La démocratie rencontrera des résistances.»

Avec cette remarque, la Secrétaire Générale adjointe a mis l'accent sur le fait que la réforme démocratique sera toujours contestée, dans la mesure où elle remet en cause les droits acquis au nom du contrôle du peuple et de l'égalité politique. Annelise Oeschger, présidente de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales (OING) du Conseil de l'Europe, a souligné la nécessité de réunir de larges coalitions pour soutenir la réforme démocratique. Aux questions posées dans son intervention par Philippe Schmitter – «Que faire? Où faire?» –, elle en a ajouté une troisième: «Avec qui le faire?» Une approche globale des réformes démocratiques est plus à même d'apporter des solutions innovantes, d'emporter l'adhésion populaire et de permettre une mise en œuvre aisée.

«Les nouvelles technologies contribuent à créer le tissu de liens qui constituent la base de la démocratie.»

Cette remarque de Beth Noveck, professeur à la New York Law School, met ici en évidence le rôle potentiel des nouvelles technologies dans le renforcement de la démocratie. Tout comme d'autres participants à la Table ronde sur la démocratie électronique, elle s'est efforcée d'insister sur le fait que les nouvelles technologies n'étaient pas un remède miracle aux maux actuels de la démocratie. Les nouvelles technologies ont à la fois des effets positifs et des effets négatifs, selon les applications que l'on en fait. M. Di Stasi, Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, a fait remarquer pendant la discussion que les problèmes techniques sont moins importants que les problèmes politiques: il faut que les gens aient la volonté de participer. Les nouvelles technologies peuvent favoriser la pratique de la démocratie, mais elles ne sont en soi porteuses de valeurs ou de liens démocratiques. Il faut savoir exactement quel objectif on veut atteindre en utilisant les nouvelles technologies. En examinant sous un angle nouveau les technologies qui permettent de pratiquer la démocratie, on peut mettre au jour les valeurs qu'elles cachent afin d'entamer un débat à leur sujet. Le vote électronique, par exemple, ne va pas résoudre le problème de la participation aux élections, par contre il va réduire le coût de participation pour ceux qui sont déjà suffisamment motivés pour participer et qui ont accès aux équipements nécessaires. Et, ce qui est peut être plus important, l'expérimentation avec le vote électronique met en évidence le potentiel des approches «multiples» (qui recourent à différentes méthodes de vote pour satisfaire plus de citoyens) tout en suscitant un intérêt nouveau pour des problèmes «anciens», comme le secret et l'égalité.

En revanche, le projet Cairns, présenté par Beth Noveck, met l'accent sur la mobilisation des citoyens grâce à une activité de groupe fondée sur les sujets importants et sur la façon dont cet engagement peut être soutenu par les nouvelles technologies. Comme l'a expliqué Alexander Trechsel, un autre des principaux intervenants, le débat sur la démocratie électronique est important pour identifier et élaborer différents éléments de réforme. Il ne s'agit pas de prescrire des «séquences» particulières de l'évolution technologique ou institutionnelle.

«Il y a un vide à combler par une approche fondée sur les valeurs.»

Kimmo Aulake, président du Groupe de spécialistes sur la gouvernance électronique du Conseil de l'Europe, a souligné ainsi l'importance d'une approche de la gouvernance électronique fondée sur les valeurs. Pour conclure le débat de la table ronde, il a affirmé que les nouvelles technologies doivent permettre d'établir «un nouvel espace dans lequel la démocratie et la pratique de la démocratie sont réinventées». C'est dans ce sens qu'il convient d'interpréter les nouveaux instruments du Conseil de l'Europe en matière de vote électronique et de gouvernance électronique. L'Organisation, dont l'approche est traditionnellement fondée sur les valeurs, a un rôle important à jouer dans l'exploration et l'extension de ce que M. Aulake appelle «le potentiel démocratique de la société de l'information».

«On ne peut pas changer les citoyens, mais on peut changer les arènes politiques dans le cadre desquelles ils agissent.»

En citant James Madison, Philippe Schmitter a rappelé aux participants qu'on ne peut se contenter d'exhorter les Européens à plus de démocratie. Si les citoyens montrent un manque d'intérêt ou d'engagement pour la démocratie, il est peu probable que cela soit dû à leur manque de civisme ou à leur apathie. Le comportement et les attitudes des citoyens sont conditionnés par des environnements politique et socio-économique complexes. Cependant, tandis que les citoyens font leurs propres choix et décident eux-mêmes de leurs comportements, il est possible de concevoir les institutions démocratiques de façon qu'elles expriment des valeurs particulières et favorisent certaines actions. C'est pourquoi il est important d'engager une réflexion innovante mais pragmatique sur l'organisation pratique de la démocratie. C'est à ce niveau que le Conseil de l'Europe peut avoir une influence sur les environnements dans lesquels les citoyens se positionnent par rapport à la démocratie.

Consolider les changements institutionnels

Le Conseil de l'Europe n'est pas responsable de la démocratie dans ses Etats membres, mais il peut influencer sur la pratique de la démocratie. Avec ses procédures formelles d'adhésion et de suivi, puis avec le soutien et la diffusion des bonnes pratiques, le Conseil établit des normes et recommande des voies institutionnelles pour s'y conformer.

Les débats de la conférence ont mis en évidence les limites de ce que l'on peut appeler «le façonnement intentionnel des structures institutionnelles». Certains participants ont accueilli avec scepticisme nombre des recommandations de réforme les plus radicales et les moins orthodoxes proposés dans le Livre vert. Un participant les a qualifiées de «science-fiction». L'importance de la contrainte du contexte national a été soulignée, contrainte dépendant de facteurs objectifs, comme le taux d'utilisation de l'Internet, le réseau des organisations de la société civile, ainsi que de facteurs subjectifs, comme les cultures politiques locales et les traditions des partis politiques. La remise en cause des rapports de pouvoir établis a également été considérée comme un obstacle à la réforme démocratique.

Pour réussir à imposer la réforme démocratique, le Conseil de l'Europe doit faire de ces contraintes des atouts. Pour reprendre une phrase du politologue Bob Goodin, l'objectif devrait être de façonner des modèles pour façonner des institutions, plutôt que de façonner directement un projet particulier. La réforme démocratique doit être réalisée dans le cadre d'un partenariat entre le Conseil et ses 46 Etats membres, avec des structures permettant de mettre en œuvre des ressources locales particulières. M. Severin, de l'Assemblée parlementaire, a expliqué que le défi consiste à utiliser les traditions locales et les ressources nationales de façon à donner plus de vigueur aux valeurs universelles, et non à amoindrir leur substance.

Les réformes inspirées du Livre vert doivent remplir un double critère, elles doivent être solides et remaniables.

La solidité suppose un fondement sur des valeurs claires et l'existence de mécanismes efficaces de mise en application des nouveaux schémas institutionnels. On ne peut imposer cette mise en application seulement par la menace de sanctions, des discours persuasifs seront aussi indispensables. Il faut que les raisons pour lesquelles les réformes sont nécessaires ou souhaitables soient claires et il faut convaincre les parties prenantes de l'opportunité d'un changement.

Le caractère remaniable suppose que les réformes démocratiques proposées soient souples, pour qu'elles puissent être adaptées au fil du temps et pour «tirer des enseignements de la pratique». L'ordre des différents éléments de réforme démocratique variera d'un pays à l'autre. L'interprétation trop stricte du concept de «bonne pratique» est dangereuse étant donné la particularité des contextes locaux. Il est important de faire des essais avec différentes variantes de la réforme proposée, non seulement pour s'assurer de sa compatibilité avec l'environnement local ou national, mais aussi pour faire en sorte qu'il existe une capacité d'innovation et d'apprentissage dans les différentes démocraties et dans tout l'espace démocratique européen.

En fin de compte, le sentiment général de la conférence a été qu'il convenait de rechercher la «convergence» entre les valeurs démocratiques de base et l'efficacité des systèmes permettant de les appliquer, mais qu'en même temps la «divergence» était la bienvenue – et devait même être encouragée – pour les formes et les processus institutionnels.

Domaines d'action prioritaires

On est convenu que le Conseil de l'Europe devrait instituer une sorte d'agent de promotion de la réforme démocratique (recommandation n° 28 du Livre vert). Dans ses conclusions, le président appelle cela un «forum sur l'avenir de la démocratie». Cet organe pourrait mettre à profit l'élan de la Conférence de Barcelone et progresser dans la même voie. Il pourrait développer de façon systématique les ressources conceptuelles et pratiques générées par le projet intégré et le Livre vert.

L'objet de ce forum serait d'échanger des idées et des informations sur l'évolution de la démocratie dans les Etats membres. Ses missions consisteraient à identifier et à évaluer les innovations importantes, à concevoir des normes de pratique démocratique innovante et à diffuser le savoir en la matière parmi les Etats membres. Le forum pourrait développer les méthodes de travail mises au point dans le cadre du projet intégré et adopter une approche globale, transversale et multidisciplinaire. Il rassemblerait des représentants des Etats membres du Conseil de l'Europe, de l'Assemblée parlementaire, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales du Conseil de l'Europe, de la société civile et du monde universitaire.

Comme la conférence a mis l'accent sur la société de l'information, il a été convenu que le forum devrait explorer de manière systématique la façon dont les nouvelles technologies peuvent faciliter la réforme démocratique. Le forum s'appuierait sur les nouvelles recommandations du Conseil de l'Europe en matière

de vote électronique et de gouvernance électronique, tout en développant une perspective plus large en matière de vote électronique, en association avec le nouveau projet «La bonne gouvernance dans la société de l'information».

Au vu des résultats des ateliers, les réformes les plus radicales ou insolites recommandées dans le Livre vert – la citoyenneté universelle (recommandation n° 1) ou les loteries pour les électeurs (recommandation n° 3) – n'ont pas suscité l'enthousiasme. Les réformes qui ont suscité le plus d'intérêt sont fondées sur des pratiques déjà établies dans des pays membres du Conseil de l'Europe, et leur objectif est de les développer et de les combiner d'une autre manière, souvent à des niveaux de pouvoir différents ou en les mettant au service d'autres groupes ou acteurs politiques.

La conférence a accordé la priorité à la réforme démocratique dans les domaines suivants, ce qui pourrait constituer un plan de travail pour le forum dont la création a été proposée.

Processus électoraux: renforcer la participation et lutter contre l'exclusion

Parmi les réformes proposées dans le Livre vert, celles qui visent à relever directement le défi du renforcement de la participation et de la lutte contre l'exclusion politique ont suscité le plus d'intérêt. L'élaboration de pratiques et de normes concernant le vote à distance a été considérée comme une priorité (recommandation n° 27). On a considéré que le vote électronique avait un potentiel important, mais dans le cadre d'une approche multiple qui conserverait les méthodes traditionnelles et expérimenterait différentes méthodes nouvelles, par exemple la poste, la télévision numérique, le téléphone. L'étude de la faisabilité et des implications de la possibilité de ne voter pour «aucun des candidats précités» (vote blanc) (recommandation n° 2) a également suscité l'intérêt, elle permet de voter à ceux qui ne veulent choisir aucun des candidats en lice. La recommandation de réforme consistant à accorder le droit de vote aux résidents étrangers a également suscité un grand intérêt – cela est déjà pratiqué dans certains pays, généralement au niveau local (recommandation n° 9). Il faut que les Etats membres partagent les leçons tirées de telles expériences et qu'ils étudient la possibilité de faire «remonter» certaines pratiques au niveau régional ou national.

Partis: promouvoir un mode de financement plus juste et la démocratie interne

De l'avis général, le coût de la politique est en train d'échapper à tout contrôle et les pratiques de financement illicites portent atteinte à la légitimité des partis et des hommes politiques. L'idée d'introduire des coupons de financement des partis politiques et des campagnes électorales, proposée dans le Livre vert, a été accueillie favorablement par certains, et permettrait de transférer la responsabilité de l'attribution des fonds publics de l'Etat aux citoyens (recommandation n° 23). Au-delà du champ électoral, un consensus est apparu sur l'inquiétude concernant le manque de démocratie interne dans les partis, mais ce consensus ne s'est pas retrouvé en ce qui concerne les stratégies de réforme (recommandation n° 21).

Certains ont souhaité que l'on étudie plus à fond ce que pourrait apporter l'organisation de primaires (pour les postes internes aux partis et pour les candidats aux élections).

Participation des citoyens: favoriser l'éducation civique et la démocratie directe

Les participants se sont montrés très favorables au développement des innovations en matière de démocratie directe, notamment en ce qui concerne les référendums et les initiatives populaires (recommandation n° 24). C'est un domaine pour lequel le forum qu'on a proposé de créer pourrait définir le champ d'application et les limites des différents mécanismes. Les nouvelles technologies pourraient aussi constituer des outils importants au service de la démocratie directe, en permettant par exemple des délibérations en ligne (recommandation n° 26). Les débats de la conférence ont reflété un engagement fort en faveur de l'éducation civique (et un soutien à l'Année européenne de la citoyenneté par l'éducation organisée par le Conseil de l'Europe en 2005). L'éducation par une participation active à la pratique et à la gouvernance démocratiques a suscité un intérêt particulier; par exemple, appliquée dans les écoles, elle peut être un complément aux éléments pédagogiques (proposition n° 11). Les nouvelles formes de service civil (recommandation n° 10), les guides de citoyenneté (proposition n° 7), ainsi que les expériences de participation des citoyens à l'élaboration du budget (proposition n° 18) ont également suscité un certain intérêt. D'un commun accord, il est apparu que le nouveau forum devrait chercher à promouvoir l'équilibre entre les sexes et une plus grande participation des jeunes et des étrangers à la vie politique, en se fondant sur des aspects importants de l'acquis.

Les participants à la conférence ont exprimé leur confiance dans les perspectives d'avenir de la démocratie en Europe. Ils sont convenus que la démocratie n'était pas une finalité, mais un objectif. Il faut revoir et recréer en permanence la pratique démocratique pour qu'elle puisse faire face aux nouveaux défis externes et aux tensions internes qui apparaissent. Ils ont considéré que le travail du Conseil de l'Europe et notamment le Livre vert constituaient des contributions essentielles au projet de renouvellement démocratique. En outre, les réformes doivent être solides, mais aussi remaniables. Elles doivent refléter les valeurs fondamentales de l'acquis tout en permettant une différenciation suffisante pour emporter l'adhésion des citoyens dans des contextes européens divers. La conférence a exprimé le souci que l'«élan de Barcelone» soit maintenu dans les mois qui viennent. La conférence a recommandé d'étudier la proposition de créer un forum pour l'avenir de la démocratie dans le cadre de la préparation du 3^e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement, qui se tiendra à Varsovie en mai 2005.

**DEUXIÈME PARTIE –
PRÉSENTATIONS EN PLÉNIÈRE**

DISCOURS D'OUVERTURE

«... la démocratie doit aller plus vite que le monde environnant pour rester en place.»

MAUD DE BOER-BUQUICCHIO

Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe

Quand le mot politique est prononcé, il n'est que trop facile d'évoquer l'image d'hommes gris en costume gris qui se font face sous l'œil de caméras de télévision. Pour les mieux informés, il pourrait s'agir d'un débat entre deux orateurs passionnés, de la chute extraordinaire du mur de Berlin ou d'un plan fixe montrant de longues files d'attente d'électeurs.

De même, la démocratie est associée à diverses formes. Prenons pour exemple Monaco, le dernier Etat à avoir adhéré au Conseil de l'Europe. Son gouvernement est désigné sans tenir compte de la majorité au Conseil national élu – système institutionnel qui conduit à une vie politique animée et à une nette séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif. La démocratie peut exister dans une monarchie ou une république, dans un Etat centralisé ou fédéral, elle peut être parlementaire ou présidentielle, représentative ou directe, ou se situer dans une quelconque position intermédiaire.

La démocratie varie dans ses modalités institutionnelles, mais elle garde des éléments communs identiques. La démocratie s'adapte à des réalités géopolitiques, économiques et culturelles en évolution, et aux réorientations dans les attentes des citoyens. En dernier ressort, le plus grand hommage qui lui soit rendu est le fait qu'elle n'ait jamais été si répandue ou enracinée de manière si irréversible dans l'esprit des populations. Depuis la théorie sur la démocratie libérale et la liberté de conscience proposée par Spinoza au XVII^e siècle, l'idée qu'une société démocratique et libre est nécessaire à l'épanouissement personnel des êtres humains a sans cesse gagné du terrain. Au cours des dernières décennies, une pression s'est exercée sur les démocraties européennes pour qu'elles permettent davantage d'intégration, de transparence, de pluralisme et de participation. L'institution du médiateur a rapidement progressé, remédiant aux tendances technocratiques de nos démocraties en ce sens qu'elle introduit un contrôle de l'administration publique par les citoyens et le parlement. Les droits des minorités sont également devenus partie intégrante du processus démocratique. L'évolution récente vers une démocratie électronique à tous les niveaux de gestion des affaires publiques a été motivée par le désir de donner à la politique plus de transparence et d'attrait aux yeux du public. Il reste à s'interroger, toutefois, sur la mesure dans laquelle ces développements ont rendu les institutions démocratiques plus responsables et plus proches des citoyens.

Paradoxalement, la forte adhésion des Européens à la démocratie a pour contrepartie un sentiment d'insatisfaction, de mécontentement et de cynisme à l'égard de la politique et de ses principaux acteurs, les gouvernements, les partis politiques et l'administration. Ces attitudes ont des causes complexes et des expressions multiples, qui vont de l'abstention électorale au soutien à des mouvements extrémistes et antidémocratiques.

La société civile, en particulier la société civile organisée, se transforme. L'adhésion à des syndicats, des partis politiques et des associations bénévoles est en déclin rapide, tandis que, simultanément, les activités de défense en justice et la professionnalisation des ONG progressent, de même que leur dépendance à l'égard des fonds publics.

Les tendances socioculturelles à l'individualisme et au culte de la consommation semblent éloigner de plus en plus les citoyens de l'exercice des responsabilités civiques. Toutefois, ces tendances ne sont pas les seules à incriminer quant au relâchement des liens entre les citoyens et les institutions démocratiques. Les partis politiques, les parlements, les collectivités locales et les gouvernements sont, dans l'ensemble, beaucoup trop éloignés et même déconnectés de leur base sociale.

De nombreux observateurs compétents craignent que ces évolutions ne menacent la légitimité des gouvernements démocratiques et font valoir, comme l'a donné à entendre l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à sa session de septembre dernier, que la démocratie traverse une «crise dangereuse». De fait, à long terme, les fondements mêmes de la démocratie – le contrôle permanent des institutions par les citoyens et la réactivité des premières aux besoins et aux préoccupations des seconds – sont peut-être en train de s'éroder. Si nous ne réagissons pas, nous pourrions assister au glissement progressif de la démocratie vers une oligarchie composée d'institutions telles que l'administration publique, le système judiciaire, la police, l'armée et une multitude d'instances réglementaires opérant sans contrôle ni responsabilité démocratique.

Le Conseil de l'Europe n'est pas la seule organisation à lancer un cri d'alarme. Aujourd'hui, en tant que cœur de la démocratie européenne, bénéficiant de relations privilégiées avec les gouvernements, les institutions représentatives et la société civile, le Conseil de l'Europe est bien placé pour stimuler un débat à l'échelle du continent sur notre avenir démocratique.

Dans le traitement de ces questions, le Livre vert sur l'avenir de la démocratie en Europe est l'aboutissement d'une étude de trois ans sur l'action passée et présente du Conseil de l'Europe en matière de développement et de consolidation démocratiques, et sur les réactions des Etats membres aux défis démocratiques. Il est le fruit d'une collaboration très productive et stimulante entre les institutions du Conseil de l'Europe et des membres éminents de la communauté universitaire.

Le Livre vert est un document quelquefois provocateur, qui incite à la réflexion. Il analyse avec franchise et rigueur les difficultés et les opportunités du développement démocratique, et cherche à donner des orientations pour l'avenir. Certains des lecteurs qui prendront connaissance des propositions de réformes démocra-

tiques présentées dans le Livre vert pourront y souscrire. D'autres seront peut-être dubitatifs face à l'ambition de certaines des idées avancées, mais personne ne pourra rester indifférent au débat que nous souhaitons promouvoir. Ce débat est l'essence même de la démocratie et je suis sûre que le Livre vert apportera une excellente base aux travaux de la présente conférence.

Une culture renforcée de la citoyenneté est l'élément vital de la démocratie. Des élections libres et équitables, la liberté d'expression, des médias libres, la séparation et l'équilibre des pouvoirs, la responsabilité du peuple et l'obligation pour les gouvernants de rendre compte de leurs décisions sont l'oxygène de la démocratie et des préalables fondamentaux d'une bonne gestion des affaires publiques.

Quand ces assises de la démocratie sont plus ou moins solidement établies, la qualité de la démocratie, en d'autres termes la capacité d'intégration du débat démocratique, l'efficacité de l'élaboration des politiques et la réactivité des institutions aux préoccupations des citoyens, se place en tête des priorités. Le Livre vert propose des moyens d'améliorer la qualité de la démocratie et de la consolider, y voyant une garantie de sa durabilité. Comme le fait valoir le Livre vert, l'avenir de la démocratie en Europe dépend moins de notre aptitude à fortifier les institutions formelles et les pratiques informelles existantes que de notre faculté de les adapter à un contexte en évolution.

Comme la reine de cœur dans le célèbre roman *Alice au pays des merveilles*, la démocratie doit aller plus vite que le monde environnant pour rester en place. Dès lors que nous gardons en vie l'esprit de la démocratie, nous créons les conditions de la paix, de la stabilité et de la prospérité pour 800 millions d'Européens.

Le changement est la caractéristique principale du monde dans lequel nous vivons: la mondialisation, la diversification culturelle, l'innovation technologique, les évolutions démographiques et une gouvernance à niveaux multiples affectent profondément l'action des pouvoirs publics.

Ces forces et les bouleversements qu'elles annoncent risquent de fausser la démocratie, mais offrent aussi des possibilités de la réinventer. Elle ne sera jamais parfaite, car elle s'insérera toujours dans un environnement imparfait, plein de contradictions et de mutations. Néanmoins, la démocratie doit s'efforcer sans relâche de s'améliorer, tout en préservant sa raison d'être, ses principes et ses garanties.

La modernisation est nécessaire mais la réforme démocratique doit être mise en œuvre dans les limites des normes juridiques et éthiques existantes. Les droits de l'homme sont la frontière ultime de la démocratie, fixent les bornes de ce qu'un régime démocratique est habilité à faire. C'est pourquoi le Conseil de l'Europe remplit avec énergie et détermination sa mission qui est d'assurer la protection et le respect des droits de l'homme en Europe et au-delà.

La réforme des institutions démocratiques se heurtera à des résistances fondées sur des intérêts établis; elle demandera du temps et sera parfois décevante. Vous qui participez à cette conférence représentez les partis politiques, les gouvernements, les parlements et les collectivités locales, les associations de la société civile et le

monde universitaire. Votre présence ici montre que vous partagez les mêmes préoccupations, que vous croyez en la force du dialogue et que vous êtes prêts à agir pour nous garantir à tous un avenir démocratique. Je vous invite à transmettre les conclusions de la conférence à vos organisations et institutions respectives, et à poursuivre le débat sur les réformes démocratiques dans d'autres enceintes, locales, nationales et internationales. Pour ma part, je transmettrai le message de la conférence au Conseil de l'Europe et en particulier aux organes chargés de préparer le 3^e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Organisation, qui aura lieu à Varsovie en mai prochain. J'espère que l'Assemblée parlementaire tiendra également compte des résultats de la conférence lorsqu'elle réfléchira à sa contribution au 3^e Sommet du Conseil de l'Europe. Je voudrais aussi remercier chaleureusement les autorités espagnoles et la collectivité régionale de Catalogne de leur invitation et de leur généreuse hospitalité.

La démocratie prospérera en Europe, à condition que ses modalités futures restent fidèles à ses principes. Pour les générations à venir, la démocratie évoquera peut-être des images d'enfants adressant des courriers électroniques à des parlementaires, d'hommes politique locaux utilisant un «carton jaune» pour défendre le principe de l'autonomie locale ou d'une assemblée de citoyens examinant les dernières lois adoptées par le parlement.

Quelle que soit l'image de la démocratie, elle est réelle en substance pour les 800 millions de citoyens de notre continent. Aujourd'hui et à l'avenir, consacrons-nous à notre tâche qui peut se résumer ainsi: chaque fois que la démocratie fait un pas en avant, nous devons être présents pour l'y aider.

«... une démocratie de qualité (...) suppose une représentation elle-même de qualité, mais aussi une véritable participation.»

JOSÉ LUIS MÉNDEZ ROMEU
Secrétaire d'Etat à la coopération territoriale
Ministère de l'Administration publique
Espagne

La société occidentale se caractérise par sa grande capacité à remédier à ses contradictions et à ses carences, lesquelles sont dues au rythme frénétique des transformations sociales, économiques et culturelles. Face à cette frénésie, les citoyens ont souvent tendance à idéaliser «le bon vieux temps» ou l'histoire, oubliant par là même qu'ils ne retirent jamais un bénéfice absolu de cette dernière: tout progrès suppose un sacrifice ou une perte, mais est globalement considéré comme positif pour la condition humaine dans le contexte de notre civilisation.

Il en va de même de notre perception de la démocratie. Nous ne cessons d'évoquer la crise des institutions, le peu d'intérêt des citoyens pour la politique et les affaires publiques. Or, cette perception peut être déformée par le tourbillon des changements de tous ordres dans lequel nous sommes pris et l'on pourrait presque dire que l'intérêt pour la politique ainsi que la participation des citoyens ne sont pas en train de disparaître, mais se transforment. Nous sommes en pleine phase de mutation.

Tout prouve à l'évidence que, lorsque de puissants intérêts sont en jeu, les citoyens continuent de se mobiliser – rappelons-nous les vives réactions que le conflit en Irak a provoquées dans la population – et participent même davantage aux processus électoraux. Par ailleurs, les grandes mutations sociales, économiques et technologiques posent de nouveaux défis, mais offrent aussi de nouvelles possibilités pour la démocratie.

Quoi qu'il en soit, les changements ne surviennent pas tout seuls, mais sont le fruit de l'action humaine. Si l'on veut maîtriser les transformations, il faut bien connaître et analyser la réalité, et mener ensuite une action politique consciente et volontaire.

Par ailleurs, nous exigeons de plus en plus une démocratie de qualité, ce qui suppose une représentation elle-même de qualité, mais aussi une véritable participation. Si curieux que cela puisse paraître, il est difficile de dépasser les préjugés et les lieux communs en la matière: démocraties directe et indirecte ou représentative ne s'excluent ni ne s'opposent, mais sont les éléments, qui se complètent et se renforcent mutuellement, d'un même système démocratique. En réalité, une représentation de qualité n'est possible que si la société civile est dynamique et structurée, et qu'elle repose sur un réseau dense d'organisations non gouvernementales de toutes sortes – qui constituent le bouillon de culture de la participation et de l'engagement social et le vivier indispensable pour pouvoir bien former les responsables politiques de demain. Sans société participative, il ne saurait y avoir de représentation de qualité. Quoi qu'il en soit, cette dialectique entre démocratie représentative et démocratie directe doit être constamment alimentée.

La présente conférence sur l'avenir de la démocratie en Europe est une excellente occasion d'aborder cette question de forme et résulte d'une longue analyse et de nombreuses discussions menées dans le cadre du projet intégré du Conseil de l'Europe «Les institutions démocratiques en action», et s'inscrit dans le cadre du Livre vert consacré à ce sujet. Je souhaiterais insister sur le rôle important que le Conseil de l'Europe joue dans ce domaine, en raison de son engagement en faveur des valeurs démocratiques et de sa position privilégiée en tant qu'organisation comptant la quasi-totalité des Etats du continent européen, au sein de laquelle œuvrent tout particulièrement les délégués et les experts de notre ministère de l'Administration publique.

Il convient donc de se féliciter des efforts déployés par le Conseil de l'Europe pour favoriser les analyses et les réformes politiques qui renforcent et vitalisent les institutions démocratiques, et élargissent le champ de participation des citoyens.

Le choix de l'Espagne, et de Barcelone en particulier, pour tenir cette conférence internationale est pour nous un motif de grande satisfaction. Ce choix est d'autant plus heureux que nos municipalités, qui bénéficient d'une vaste autonomie, offrent de nombreux exemples de bonnes pratiques et d'expériences dans le domaine de la participation citoyenne. Ce thème nous préoccupe tout particulièrement depuis quelques années et des réformes ont même été menées dans le cadre de la législation sur le régime local; elles s'inspirent de la récente Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local (2001), qui est même mentionnée expressément dans notre législation. L'Espagne a été, à cet égard, un pays pionnier en Europe, souhaitant innover et élargir le champ d'action des citoyens.

Je tiens également à mettre en avant les efforts et la générosité de la Généralité de Catalogne et du Patronat Català Pro Europa, qui ont organisé cette conférence. Barcelone a toujours figuré parmi les villes à forte vocation européenne et est aussi l'une des villes les plus novatrices dans le domaine de l'administration locale et de la participation des citoyens à la vie publique locale. En réalité, elle est l'un des moteurs du «municipalisme» espagnol et européen, et c'est la raison pour laquelle on n'est pas surpris qu'elle ait été récemment choisie pour être le siège de la grande organisation mondiale des pouvoirs locaux, «Villes et pouvoirs locaux unis».

L'innovation européenne en matière d'institutions démocratiques dans le cadre d'un pays et d'une ville novateurs: c'est dans ce contexte idéal que cette conférence pourra exprimer tout son potentiel. Quoi qu'il en soit, le ministère de l'Administration publique sera particulièrement attentif aux discussions et aux résultats de cette conférence internationale. Notre gouvernement n'oublie pas que, derrière cette dynamique, il y a les citoyens, qui font preuve d'une forte mobilisation et d'une grande conscience civique. Cet élan nous honore, mais nous oblige aussi à nous engager envers les citoyens et les valeurs de la démocratie et de la participation.

«La démocratie n'est pas un concept figé.»

ESTANISLAO DE GRANDES PASCUAL

Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire

Représentant permanent de l'Espagne auprès du Conseil de l'Europe

La démocratie, les droits de l'homme et la primauté du droit sont les trois piliers sur lesquels s'appuie le Conseil de l'Europe et le point de départ de l'action menée conjointement par les 46 Etats membres de l'Organisation.

L'objectif de la Conférence de Barcelone sur l'avenir de la démocratie en Europe est de sonder l'un de ces piliers. Nous allons nous efforcer de dresser l'inventaire de ce qui a été fait dans le domaine de la démocratie par les différents organes du Conseil de l'Europe, dans le cadre de ses activités intergouvernementales et par le biais de son Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

Je tiens aussi à mentionner les organisations non gouvernementales qui ont statut participatif auprès du Conseil de l'Europe. Ces organisations, qui sont un peu plus de 400, assurent la participation utile et authentique de la société civile aux activités du Conseil de l'Europe.

La démocratie n'est pas un concept figé. Sa transposition dans la pratique dépend de toute une série de facteurs propres à chaque pays. L'acquis du Conseil de l'Europe en la matière et la façon dont cet acquis se développe le montrent bien.

Au cours de cette conférence, d'autres intervenants traiteront plus en détail de l'acquis du Conseil dans ce domaine. Le débat ne se limitera toutefois pas à l'action de l'Organisation, il s'étendra bien au-delà des frontières de notre continent. Nous aurons à examiner les tendances qui se dessinent dans d'autres parties du monde et les défis auxquels la démocratie s'y trouve confrontée. Nous serons aussi amenés à examiner des propositions et des exemples concrets d'actions entreprises par un grand nombre d'acteurs différents pour renforcer les pratiques démocratiques et moderniser les institutions démocratiques.

Je me contenterai ici de mentionner quelques exemples d'instruments élaborés par le Conseil au cours de ces trois dernières années. Ces exemples sont révélateurs des domaines dans lesquels une insuffisance des pratiques démocratiques a été constatée et pour lesquels il a fallu concevoir de nouveaux principes directeurs ou adapter les principes existants à de nouveaux contextes.

En 2002, un groupe de travail du Conseil de l'Europe a élaboré les «Principes fondamentaux relatifs au statut des organisations non gouvernementales en Europe», qui constituent une aide précieuse à la fois pour les ONG et pour les pouvoirs publics de nos Etats membres.

En 2003, nous avons adopté la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Cet instrument prévoit que son application sera contrôlée par le GRECO, Groupe d'Etats contre la corruption. Toujours en 2003, les travaux

préparatoires à une convention du Conseil de l'Europe fondée sur la Recommandation Rec(2002)2 du Comité des Ministres sur l'accès aux documents publics ont été entamés.

En mai 2004, nous avons adopté une Déclaration sur le Code de bonnes pratiques en matière électorale. Ce code, élaboré par la Commission de Venise, reflète les principes de l'acquis européen en matière électorale. Il constitue un document de référence pour le Conseil de l'Europe et servira de base à toute nouvelle initiative touchant au cadre juridique des élections démocratiques en Europe.

Le Conseil de l'Europe continue de collaborer à la préparation de la seconde phase du Sommet mondial des Nations Unies sur la société de l'information, qui se déroulera en novembre 2005, à Tunis. La participation du Conseil de l'Europe portera essentiellement sur les risques que l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication font peser sur les droits de l'homme et leur protection.

L'impact de ces nouvelles technologies sur les pratiques démocratiques est l'objet d'une recommandation adoptée récemment par le Comité des Ministres, la Recommandation Rec(2004)11 aux Etats membres sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques applicables au vote électronique. Cette recommandation est le premier instrument jamais adopté dans ce tout nouveau domaine. Nous envisageons aussi d'adopter une recommandation sur la gouvernance électronique avant la fin de l'année.

Enfin, nous examinons actuellement un projet de recommandation sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale.

Le Comité des Ministres est, en outre, décidé à renforcer ses mécanismes de suivi du respect des engagements souscrits par les Etats membres. Le mois dernier, il a adopté une procédure de suivi révisée. Celle-ci permettra un suivi plus concret, axé plus largement sur les programmes de coopération et d'assistance, et sur le réajustement des activités intergouvernementales.

La démocratie est un domaine très vaste auquel la plupart des secteurs d'activité du Conseil de l'Europe ont apporté des contributions importantes. La richesse et le volume des instruments juridiques et des outils pratiques émanant de ces contributions n'ont pas facilité la définition des principes essentiels qui devraient régir le fonctionnement des institutions démocratiques, de la participation de la société civile aux processus démocratiques et de systèmes électoraux équitables et intégrateurs.

C'est dans ce contexte que le projet «Les institutions démocratiques en action» a été lancé en 2002, pour une durée de trois ans. Ce projet avait pour objectif de regrouper les ressources et l'expertise autour du thème de la démocratie et de ses nombreux aspects. Le projet, pour avoir une grande portée, s'est attaché à présenter un tableau global, plutôt que sectoriel, des réalisations du Conseil dans la mise en place des pratiques démocratiques.

Le Comité des Ministres se félicite du développement des méthodes de travail transversales au sein de l'Organisation. Un nouveau projet interdisciplinaire

intitulé «La bonne gouvernance dans la société de l'information», qui doit démarrer en 2005, s'attachera à appliquer les instruments appropriés au renforcement des pratiques démocratiques, à l'aide des technologies de l'information et de la communication.

L'été dernier, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a transmis la publication *Faire évoluer la démocratie en Europe – Résumé analytique de l'acquis du Conseil de l'Europe* et le Livre vert *L'avenir de la démocratie en Europe – Etat des lieux et propositions de réforme* aux représentations diplomatiques de tous les Etats membres. Nous attendons à présent les conclusions que vous dégagerez à l'occasion de cette conférence – conclusions que nous examinerons avec la plus grande attention dans le cadre de notre effort commun visant à permettre au Conseil de l'Europe de continuer à apporter une contribution importante au développement de la démocratie pour plus de 800 millions d'Européens.

LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA DÉMOCRATIE EUROPÉENNE

Communication liminaire

LAWRENCE PRATCHETT
Université De Montfort
Royaume-Uni

La démocratie et le Conseil de l'Europe

En ces premières années du XXI^e siècle, la démocratie en Europe est face à un paradoxe. D'un côté, elle triomphe: pour la première fois dans son histoire, elle est le mode dominant d'organisation politique de presque tous les pays européens. En effet, seul le Bélarus, pays candidat depuis 1993, s'est vu refuser l'entrée dans la famille du Conseil de l'Europe à cause de son incapacité à respecter les critères démocratiques de l'Organisation. D'un autre côté, on se rend bien compte que la démocratie s'étiole dans de nombreux pays démocratiques développés et en développement. Le déficit démocratique croissant et les grandes défaillances de la démocratie dans la société moderne suscitent de vives inquiétudes. La démocratie est à la fois le mode principal d'organisation politique de toute l'Europe et l'objet d'un grand désarroi nourri par ses échecs actuels.

Dans ce contexte, l'intérêt du Conseil de l'Europe pour les institutions démocratiques, particulièrement par le biais de son projet intégré «Les institutions démocratiques en action», est extrêmement opportun. Ce programme de travail s'articule autour des efforts déployés actuellement par le Conseil pour promouvoir la démocratie et les changements propres à l'améliorer. Nous avons surtout étudié l'ensemble des travaux qui constituent l'acquis du Conseil dans le domaine de la démocratie. Nous en présentons ici un résumé analytique². Nous nous penchons en particulier sur les principes fondamentaux de l'acquis du Conseil dans le domaine de la démocratie et sur les tensions latentes en jeu dans ce domaine. Ce n'est que sur cette base que d'autres peuvent commencer à évaluer les changements de grande ampleur nécessaires pour la démocratie en Europe.

Nous commencerons notre analyse en reconnaissant que le Conseil de l'Europe est la seule institution paneuropéenne dont la raison d'être est un engagement clair à défendre la démocratie. Si diverses conventions se font l'écho de cet engagement, deux documents de premier plan sont particulièrement pertinents à cet égard:

2. Pour de plus amples détails, voir L. Pratchett et V. Lowndes, *Faire évoluer la démocratie en Europe – Résumé analytique de l'acquis du Conseil de l'Europe*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2004.

- le Statut du Conseil de l'Europe (Série des traités européens n° 1). La ratification de ce statut par chacun des 46 Etats membres impose à ces derniers de réaffirmer leur engagement pour «les principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit, sur lesquels se fonde toute démocratie véritable»;
- la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et son Protocole additionnel (Série des traités européens, respectivement n° 5 et n° 9). Cette convention importante énonce nombre des principes qui sont considérés comme fondamentaux pour la démocratie, et en l'occurrence:
 - article 9 – Le droit à la liberté de pensée, de conscience ou de religion;
 - article 10 – Le droit à la liberté d'expression;
 - article 11 – Le droit à la liberté d'association;
 - article 3 (du protocole) – Le droit à des élections libres.

L'engagement à défendre la démocratie est donc un pilier ancien et durable de l'action du Conseil.

Tout en reconnaissant le rôle important de l'Organisation dans le développement de la démocratie, il n'en reste pas moins qu'il faut prendre acte des limitations et des contraintes qui encadrent son action. En premier lieu, le Conseil de l'Europe défend la démocratie sur tout le continent, mais n'est pas responsable de sa mise en pratique. Chaque Etat membre a ses propres institutions et ses propres mécanismes pour la mettre en œuvre. Le rôle du Conseil est de conseiller sur la façon de renforcer la démocratie, mais il revient aux Etats membres de décider comment et quand adopter ses propositions. Chaque Etat membre est donc comptable des carences démocratiques. En deuxième lieu, la démocratie n'est pas un concept ou un objectif immuable: ses principes et ses mécanismes sont donc sources de profonds désaccords. C'est pourquoi le Conseil ne saurait promouvoir un seul modèle ou un seul ensemble d'institutions. La démocratie, qui dépend toujours du contexte, se développe de différentes manières selon les pays. Enfin, force est de reconnaître qu'elle est un projet en perpétuel devenir, qui doit être constamment renouvelé pour survivre. La démocratie peut reprendre de la vigueur avec de nouvelles institutions et pratiques si celles-ci contribuent aux avancées démocratiques.

L'acquis du Conseil de l'Europe se divise en trois catégories qui ont toutes fait l'objet d'une analyse dans le cadre de ce projet:

- l'acquis formel, constitué par les 193 conventions, traités et chartes que le Conseil a élaborés depuis sa création en 1949;
- l'acquis constitué par les travaux des trois principaux organes du Conseil: le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe;
- l'acquis interprété, constitué par les travaux d'organismes qui travaillent dans le cadre du Conseil, comme la Commission européenne pour la démocratie par

le droit (la Commission de Venise) et le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO).

En analysant cet acquis, nous nous sommes posé trois questions. Premièrement, comment le Conseil définit-il les problèmes, les défis et les perspectives auxquels les Etats européens font face en matière de démocratie? Deuxièmement, quels sont les principes fondamentaux qu'il cherche à défendre ou à développer par son acquis? Enfin, quelles sont les principales tensions qui ressortent de cet ensemble complexe de publications et d'activités? C'est sur ces trois questions que nous nous pencherons maintenant.

Les problèmes de la démocratie contemporaine sont nombreux et bien connus. L'acquis du Conseil met en évidence les problèmes que l'Organisation tente de résoudre, et notamment les inquiétudes que suscitent les questions suivantes: le déficit démocratique croissant et le déclin de l'engagement politique; la question de la confiance dans les institutions politiques et le problème persistant de la corruption dans de nombreuses sociétés; les problèmes de dégradation de la représentation politique et de l'intégration, notamment en ce qui concerne l'appartenance sexuelle et ethnique; et les difficultés à développer et soutenir une société civile active comprenant tout un éventail d'organisations non gouvernementales essentielles pour le fonctionnement efficace de la démocratie.

Les défis que doit relever la démocratie contemporaine reflètent certains de ces problèmes, mais sont largement le fruit de facteurs extérieurs à ses institutions. L'acquis porte entre autres sur les défis représentés par la globalisation, l'eupéanisation et le changement des registres politiques dans ces domaines. La mondialisation est un défi important à cause de la nature indépendante et incontrôlable du capital transnational, et des incertitudes et des limitations qu'elle impose aux Etats-nations. L'eupéanisation est, elle aussi, un défi pour la démocratie parce qu'elle est à l'origine de la création d'autres institutions ayant une légitimité politique. C'est dans ce contexte que s'inscrit le changement des facteurs et des registres de l'action politique, où s'affirme une forme d'engagement et d'expression politique plus monosectorielle et individualisée. Cette mutation du comportement politique des citoyens représente un défi majeur pour la démocratie telle qu'elle est actuellement pratiquée dans les Etats membres.

Mais ces problèmes et ces défis ouvrent aussi des perspectives de développement pour la démocratie. L'eupéanisation, en particulier, offre aux pays de nouvelles possibilités de tirer profit de l'expérience des autres démocraties, de partager des idées et des institutions pouvant être adaptées pour répondre aux besoins locaux et régionaux. De même, l'exploitation des nouvelles technologies de l'information et de la communication par les gouvernements peut être un moyen de renforcer la démocratie, les technologies étant utilisées à la fois comme instruments du changement et comme moyen d'exprimer les valeurs démocratiques fondamentales.

Ces perspectives et ces possibilités sont reconnues et développées au sein de l'acquis. La réponse du Conseil de l'Europe aux problèmes, aux défis et aux perspectives identifiés représente presque cinquante ans de sagesse accumulée et

soutenue par les actions et les idéaux démocratiques des 46 Etats membres. Ce discours démocratique peut être résumé en quatre principes essentiels.

Principe 1: la primauté des parlements

Le parlement est considéré par le Conseil comme «l'expression de la volonté du peuple et de l'intérêt public». Qui plus est, il légifère, contrebalance le pouvoir de l'exécutif et s'exprime au nom du peuple. Dans le cadre de l'acquis, des parlements forts et dynamiques sont donc considérés comme le fondement de la démocratie moderne. Toutefois, l'acquis constate également que les parlements modernes ont de graves problèmes. Ces institutions peuvent certes être efficaces, mais leur légitimité semble décliner. La primauté des parlements est également contestée par des formes alternatives d'engagement citoyen qui tendent à contourner les pratiques institutionnelles habituelles des parlements élus, en faveur de formes plus directes d'action ou d'engagement. Par conséquent, malgré leur importance fondamentale pour la démocratie, les parlements sont confrontés à des problèmes importants.

Principe 2: représentation

Outre l'importance qu'il donne aux parlements, l'acquis cherche à renforcer la démocratie représentative de bien des manières. Premièrement, il insiste vivement sur la défense de la pluralité de partis politiques comme caractéristique fondamentale de la concurrence démocratique. L'attention qu'il porte au financement des partis est un exemple de cet engagement. Deuxièmement, le Conseil a participé activement à l'élaboration et au suivi de règles électorales permettant de garantir des élections libres et équitables. Il a énoncé ce principe très clairement dans l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui consacre le droit à des élections libres et équitables. Les activités de suivi des élections sont également importantes pour promouvoir et développer ce droit. Enfin, le Conseil a étudié et soutenu des innovations électorales dans le cadre de ces règles. Son intérêt récent pour le vote électronique est un exemple de la manière dont il cherche en permanence à renforcer le pôle représentatif de la démocratie. Toutefois, l'attachement à ce principe ignore les changements des registres et des organisations politiques qui caractérisent désormais la vie politique de la plupart des pays européens. Il a également des implications différentes selon les contextes. Par exemple, le vote électronique comporte des risques qui ne sont pas analogues selon les pays. Dans les démocraties développées, le risque que le vote électronique ne développe le vote familial à grande échelle est perçu comme très faible, mais dans de nombreux pays en transition, on craint qu'il ne renforce un problème déjà important, en privant de nombreuses femmes de leurs droits.

Principe 3: transparence et responsabilité

La transparence et la responsabilité sont importantes pour la démocratie parce qu'elles garantissent aux citoyens que leur gouvernement et ses institutions travaillent dans leur intérêt. C'est pourquoi l'acquis s'est intéressé à un grand nombre de questions dans ce domaine. Premièrement, il a cherché à définir et à

promouvoir un cadre pour des services publics efficaces et éthiques. Deuxièmement, il a privilégié l'élimination de la corruption au sein du gouvernement et de la société au sens large. Les deux chartes qu'il a élaborées sur ce thème sont ses principaux instruments en la matière, mais le Conseil a aussi pris de nombreuses autres initiatives pour lutter contre la corruption, notamment en soutenant le GRECO. Troisièmement, il a insisté tout particulièrement sur la promotion de médias libres et actifs comme intermédiaires importants entre les gouvernements et les citoyens. En promouvant le rôle des médias dans la démocratie, l'idée était de trouver un équilibre entre, d'une part, la régulation effective des médias et, d'autre part, la nécessité de garantir leur pluralisme et leur indépendance.

Principe 4: démocratie locale et subsidiarité

L'activité de tous les piliers de la démocratie locale a été importante ces dernières années. Certains instruments se sont penchés sur le renforcement des pratiques démocratiques en encourageant les autorités locales à faire l'expérience de différentes formes d'engagement citoyen. D'autres se sont faits les promoteurs de la démocratie locale comme seul moyen de défendre le pluralisme et la diversité au sein de la société, surtout lorsque d'importantes minorités ethniques sont présentes dans telle ou telle zone territoriale. L'acquis s'est toujours appuyé sur la conviction que c'est seulement au niveau local que le gouvernement peut être à l'écoute des besoins et des différences locales. En conséquence, le principe de l'autonomie locale, tel que consacré dans la Charte européenne de l'autonomie locale, est au cœur de la position du Conseil sur ce sujet.

Principe 5: participation et société civile

L'accent important que l'acquis met sur la participation et la société civile est en partie une réponse au déficit démocratique des institutions traditionnelles. Il encourage donc, par le biais de tout un éventail d'instruments, la participation directe des citoyens à la prise de décisions (on s'est, par exemple, intéressé tout particulièrement à la manière dont les référendums peuvent être organisés pour défendre plus efficacement la démocratie), le ciblage de groupes marginalisés ou inactifs tels que les jeunes, les minorités ethniques, etc., et la formulation de recommandations sur la manière dont les gouvernements peuvent édifier une société civile afin de défendre le processus démocratique. Plus que d'autres, ces initiatives sont des réponses aux problèmes et aux défis que le Conseil de l'Europe identifie dans la démocratie européenne contemporaine.

Cet acquis a débouché sur un ensemble important d'activités sur lesquelles il est possible de construire. L'engagement du Conseil à promouvoir la démocratie dans toute l'Europe est profondément enraciné dans son acquis et montre un niveau de sophistication sans précédent. On repère toutefois, dans cette sophistication même, des tensions et des questions auxquelles il faut répondre:

- Quelle sorte de démocratie l'Europe veut-elle?
- Comment le Conseil de l'Europe pense-t-il la complémentarité des différentes institutions?

- Les problèmes/perspectives sont-ils partout les mêmes?
- Doit-il y avoir une convergence ou une divergence dans les institutions démocratiques?
- Le besoin de stabilité démocratique ou de changement démocratique se fait-il sentir d'un bout à l'autre de l'Europe?

En faisant avancer la démocratie, le Conseil de l'Europe et ses États membres doivent réfléchir aux principes qui constituent son acquis et continuer à s'appuyer sur lui pour bâtir l'avenir.

LES RÉFORMES DÉMOCRATIQUES: QUE FAIRE? OÙ FAIRE?

Communication liminaire

PHILIPPE C. SCHMITTER
Institut universitaire européen
Italie

«Démocratie, un mot pour quelque chose qui n'existe pas.»

Karl Popper

Pour quelque chose qui n'existe pas, la démocratie fait beaucoup parler d'elle ces derniers temps. En outre, au moins en Europe, la démocratie «réelle» semble avoir un avenir prometteur, bien qu'elle ait actuellement devant elle un nombre de défis et d'opportunités sans précédent. La question n'est pas de savoir si les entités politiques nationales, infranationales et supranationales qui constituent l'Europe vont devenir ou rester démocratiques, mais plutôt de savoir si la qualité de ce tissu régional de démocraties sera suffisante pour assurer sa légitimité aux yeux des citoyens et pour que ceux-ci y adhèrent et la soutiennent.

La principale raison d'être aussi optimiste est simple: «l'étranger proche» de l'Europe s'est démocratisé et a été incorporé à l'ensemble européen. Le succès de ces efforts de changement de régime dans les pays situés dans la partie orientale de l'Europe devrait permettre à cette dernière de rester un espace élargi de «paix perpétuelle» à l'intérieur duquel toutes les entités politiques qui le composent peuvent espérer résoudre leurs inévitables différends pacifiquement, par la négociation, le compromis, et avec justice. En outre, il existe un réseau européen d'institutions transnationales, intergouvernementales et non gouvernementales qui aident à résoudre de tels différends et à élaborer des normes destinées à éviter qu'ils ne réapparaissent à l'avenir.

Paradoxalement, ce contexte régional très favorable confronte la démocratie à des dilemmes particuliers. Beaucoup (si ce n'est la plupart) des avancées historiques des institutions et des pratiques démocratiques sont allées de pair avec des guerres entre pays, des révolutions et des guerres civiles. Heureusement, il semble qu'aucun de ces outils permettant de provoquer des changements à grande échelle ne soient utilisables dans l'Europe pacifiée que nous connaissons aujourd'hui. Or, nous pensons que la paix permet à la démocratie non seulement de vivre, mais aussi de prospérer, à condition qu'elle puisse apprendre à réformer, en temps voulu et de façon concertée, ses institutions et ses pratiques.

Nous tirons cinq conclusions (préliminaires) de cette situation sans précédent.

Premièrement, les démocraties établies d'Europe de l'Ouest et du Sud vont avoir de plus en plus de mal à se justifier en comparant leurs performances avec celles de formes de domination alternatives, réelles ou imaginaires. Maintenant que la démocratie libérale est devenue la norme dans toute l'Europe et que les régimes franchement autocratiques n'existent plus que dans des pays ayant des cultures et des structures sociales profondément différentes, les normes d'évaluation de ce que font les gouvernements (et de la façon dont ils le font) vont de plus en plus dominer le discours de la théorie démocratique normative; c'est ce que diverses conceptions de la démocratie ont annoncé à différentes époques et ce pour quoi les citoyens se sont tellement battus dans le passé. C'est pourquoi on devrait assister en Europe à une convergence des institutions formelles et des pratiques informelles, ce qui conduira à un éventail de normes politiques moins large et plus exigeant.

Deuxièmement, les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale, ainsi que de l'ouest de l'ex-Union soviétique, auront de plus en plus de mal à se justifier en invoquant simplement le fait que le poids de leur héritage autocratique les empêche de respecter les normes de comportement et d'atteindre les niveaux de performances fixés par les démocraties établies. Les normes appliquées par leurs citoyens, qui jouissent d'une liberté nouvelle, pour juger leurs dirigeants vont rapidement converger avec celles déjà utilisées dans le reste de l'Europe³. Les entités politiques qui n'arriveront pas à respecter ces normes feront l'expérience d'alternances politiques plus fréquentes et risquent même de connaître des révoltes populaires, à moins que leurs dirigeants élus ne respectent les règles établies par les démocraties «réelles» de l'ouest du continent.

Troisièmement, dans les deux cas, les entités concernées ne pourront généralement améliorer la qualité de leurs institutions et de leurs pratiques démocratiques que par le biais de réformes partielles et graduelles. En outre, les réformes devront être rédigées, approuvées et mises en œuvre dans le respect des normes existantes. Une occasion de réaliser un changement aussi profond, ample et «anormal» ne se présente que rarement, voire jamais. Après tout, quels changements dans les règles de la démocratie peut-on attendre de dirigeants qui ont eux-mêmes profité de ces règles? L'alternance au pouvoir des partis et des coalitions de partis n'offre, dans le meilleur des cas, que des possibilités de changements modestes.

Quatrièmement, c'est pourquoi nos choix concernant les réformes éventuelles des institutions formelles et de la pratique informelle doivent être guidés par le «possibilisme». Nous nous soucierons moins de la «probabilité», de ce à quoi pourraient mener les différents défis et opportunités que les démocraties d'aujourd'hui ont devant elles, que de ce que nous croyons pouvoir être à leur portée, à condition que les citoyens «réels» puissent convaincre les responsables politiques «réels» que l'application de ces réformes constituerait une amélioration significative de leurs démocraties.

3. Inutile de dire que les recommandations et les conventions du Conseil de l'Europe ont joué un rôle essentiel dans l'élaboration des normes et leur suivi dans ces deux groupes de pays.

Enfin, il faut tenir compte du principe de «transversalité», ce qui signifie qu'il ne faut pas se contenter d'évaluer les effets éventuels de chaque réforme prise individuellement, mais toujours essayer de tirer le meilleur parti de notre compétence collective et interdisciplinaire pour étudier les interconnexions et les effets externes susceptibles d'apparaître si plusieurs réformes sont mises en œuvre simultanément ou (ce qui est plus probable) les unes après les autres. Un participant a dit durant les débats (en citant R. W. Rhodes) que c'était le mélange qui importait.

L'hypothèse qui sert d'axe à ce Livre vert est que l'avenir de la démocratie en Europe réside moins dans le renforcement et la pérennité des institutions formelles et des pratiques informelles que dans leur changement. Robert Dahl a dit que, quelle que soit la forme qu'elle prendra, la démocratie de ceux qui nous succéderont ne sera et ne pourra être la démocratie de ceux qui nous ont précédés. Cela n'a rien de nouveau. La démocratie a subi plusieurs transformations majeures dans le passé afin de pouvoir réaffirmer ses principes de base: la souveraineté de citoyens égaux et la responsabilité de dirigeants inégaux. Elle a grandi en taille, de la cité à l'Etat-nation, le nombre de ses citoyens a augmenté, ceux-ci passant d'une oligarchie étroite et masculine à un grand nombre d'hommes et de femmes, elle a élargi son champ d'action, de la défense contre les agresseurs et de l'administration de la justice à toutes les politiques liées à l'Etat providence.

La tâche du Livre vert était:

- d'identifier les défis et les opportunités que la démocratie européenne d'aujourd'hui a devant elle avec les changements rapides et irrévocables de ses environnements – national, régional et global;
- d'identifier les processus et les acteurs, tant dans les institutions formelles que dans les pratiques informelles, qui sont affectés par ces défis et ces opportunités externes, ainsi que par des évolutions internes, inhérentes à la démocratie;
- de proposer des réformes possibles et souhaitables qui amélioreraient la qualité des institutions démocratiques en Europe.

Les défis et les opportunités

Ils sont extraordinairement divers et forts. Nous vivons une «époque passionnante» et assistons à des changements dont la rapidité et l'ampleur semblent sans précédent, ce qui est complètement impossible à évaluer avec les unités de référence traditionnelles qui ont dominé jusqu'alors le paysage politique. La plupart des problèmes actuels sont soit trop petits, soit trop grands pour les Etats-nations souverains d'hier, et c'est pourquoi, en Europe, il y a eu de nombreuses expériences de transferts de compétences à des unités plus petites et d'intégration dans de plus grandes. Pour la première fois, savoir à quel niveau de pouvoir les réformes devaient être appliquées est devenu presque aussi important que de connaître le contenu même des réformes. La question classique «que faire?» doit être complétée par «où faire?»

En outre, comme elles sont habituées à un environnement relativement «pacifié», les démocraties touchées vont avoir du mal à recourir à des mesures «d'urgence»

ou à des suspensions «temporaires» pour faire passer des réformes qui se heurtent à une vive opposition. Ainsi, les dirigeants seront tentés de renforcer le sentiment d'urgence en mettant en avant de nouvelles menaces pour la sécurité et les réponses à y apporter (comme la «guerre contre la drogue», «la guerre contre le terrorisme», ou «la peur des étrangers»), et de les mettre à profit pour faire passer des réformes antidémocratiques. Mais la pluralité des sources d'information et la concurrence entre les hommes politiques devraient limiter ce risque dans la plupart des démocraties qui fonctionnent bien. Le problème principal sera de trouver une volonté de réformer chez les dirigeants qui ont profité des règles en question et qui ne peuvent être obligés à les réformer par une menace extérieure sérieuse concernant leur sécurité ou leurs fonctions.

Une question récurrente domine toutes les spéculations sur l'avenir de la démocratie: dans quelle mesure les institutions établies et les pratiques informelles de la démocratie sont-elles «adaptées» à leurs environnements social, économique, culturel et technologique dont l'évolution est beaucoup plus rapide et dont la démocratie dépend sur les plans à la fois matériel et normatif?

Dans le Livre vert, nous avons identifié les sources de changements suivantes dans les environnements des démocraties européennes. Chacune d'entre elles représente un défi dans la mesure où elle menace la survie des règles et des pratiques existantes, mais, selon nous, chacune d'elles représente également une opportunité dans la mesure où elle ouvre la possibilité de réaliser des réformes créatives et imaginatives qui amélioreraient les performances des démocraties libérales «réelles». Ces sources de changement sont les suivantes:

- la mondialisation;
- l'intégration européenne;
- l'immigration et la coexistence interculturelle;
- les évolutions démographiques;
- les performances économiques;
- les mutations technologiques;
- la capacité de l'Etat;
- l'individualisation;
- la médiatisation;
- le sentiment d'insécurité.

Processus et acteurs

Pour guider notre travail, nous avons utilisé une définition générale de la démocratie: la démocratie politique moderne est un régime ou un système de gouvernance dans lequel les dirigeants sont tenus responsables de leurs actions dans la sphère publique par les citoyens, qui agissent indirectement en jouant de la concurrence et de la coopération de leurs représentants. Cette définition ne renvoie à aucun modèle particulier, à aucune structure institutionnelle ni à aucune règle de décision. En laissant en suspens les questions essentielles sur la manière dont les citoyens choisissent leurs représentants, sur les principaux mécanismes de

responsabilisation et sur la façon dont sont prises les décisions ayant un caractère contraignant, cette définition n'invalide pas ce que nous appellerons par la suite démocratie «numérique», «négociatrice» ou «délibérative».

Cette définition nous permet une division tripartite du travail. Trois types d'acteurs se conjuguent par le biais de multiples processus pour produire le *summum bonum* de la démocratie politique, à savoir la responsabilité. Nous avons donc divisé nos analyses des transformations et des réponses contemporaines selon qu'elles touchent la citoyenneté, la représentation ou la prise de décisions.

Plus concrètement, nous analysons l'impact des défis et des opportunités mentionnés auparavant sur:

- la citoyenneté: «le mécontentement politique» et «identité culturelle et protestation»;
- la représentation: «les partis politiques» et «la société civile»;
- la prise de décision: «surveiller les gardiens», «responsabilisation aux différents niveaux de pouvoir» et «mécanismes de consultation directe des citoyens».

Notre conclusion générale pour chacune de ces catégories a été que les démocraties européennes «réelles» avaient réagi à ces changements de leur environnement, soit faiblement, soit en renforçant les règles et les pratiques existantes. Dans certains cas, nous avons trouvé des tentatives très innovantes de transformer des défis en opportunités, mais ces tentatives concernent le plus souvent le niveau local et elles n'ont pas réussi à empêcher le déclin de la qualité des institutions nationales. Les citoyens sont de plus en plus conscients de cette situation et leur mécontentement se concentre surtout sur les élus, c'est-à-dire sur les responsables politiques en tant qu'individus et sur les partis en tant qu'organisations.

Recommandations de réforme

Notre recherche sur «les acteurs et les processus» en liaison avec «les défis et les opportunités» nous a permis de découvrir que non seulement les responsables politiques et les citoyens étaient conscients de la nécessité de réformes, mais aussi qu'ils réagissaient. Contrairement au sentiment dominant selon lequel les démocraties bien établies d'Europe occidentale sont trop sclérosées pour apporter le moindre changement à leurs règles et à leurs pratiques, et les nouvelles démocraties d'Europe orientale, trop occupées à copier ces mêmes règles et pratiques, nous avons trouvé de nombreux exemples d'innovation et d'expérimentation. Il est inutile de préciser que ces efforts sont souvent trop dispersés et trop récents pour pouvoir évaluer leur contribution éventuelle. Beaucoup de ces réformes proviennent de l'échelon des pouvoirs locaux et d'arènes politiques spécialisées. La plupart visent à une plus grande transparence et à plus de participation des citoyens et des «parties prenantes» dans le processus de décision. Il n'est pas surprenant que le problème croissant lié au financement des partis et à la corruption ait suscité des réponses au niveau national, bien que des organisations non gouvernementales, comme Transparence internationale, et des organisations internationales, comme le Conseil de l'Europe, aient également beaucoup contribué à identifier les

mauvaises performances et à établir des normes. Les tentatives de réforme liées aux problèmes plus généraux de la mondialisation et des migrations internationales ont essentiellement eu lieu dans le cadre des organisations transnationales et d'accords internationaux, dont les conventions-cadres du Conseil de l'Europe sur des questions comme la protection des minorités nationales, la participation des étrangers à la vie publique et les règles d'acquisition de la nationalité. Bien qu'elle n'ait pas été prévue à cet effet, l'«expérience» de l'intégration européenne, dans son ensemble, pourrait aujourd'hui être interprétée comme une tentative de réponse au niveau régional au défi de la mondialisation. Etant donné le nombre de niveaux décisionnels et la diversité des règles et des pratiques, il n'est pas étonnant que ces réponses n'aient pas été uniformes, qu'elles soient souvent passées inaperçues et aient été sous-évaluées.

Nous sommes ensuite passés aux recommandations de réforme. Certaines d'entre elles ont été inspirées par les efforts que déploient déjà çà et là les démocraties européennes pour répondre aux défis et tirer profit des perspectives de l'époque passionnante que nous vivons. Malheureusement, nombre de ces expériences sont si récentes que nous ne pouvons être certains qu'elles réussiront à améliorer la qualité de la démocratie. En outre, il nous faut également reconnaître qu'il y a des domaines névralgiques dans lesquels très peu de choses ont été tentées. Par exemple, nul (ou presque) n'ignore aujourd'hui que les citoyens votent de moins en moins et adhèrent de moins en moins aux partis politiques, mais personne ne semble essayer sérieusement de s'attaquer à ces problèmes.

En recommandant certaines réformes institutionnelles, nous avons estimé qu'il était impératif de revenir à notre point de départ: «démocratie, un mot pour quelque chose qui n'existe pas».

Premièrement, nous avons admis que la promotion de la démocratie était une entreprise qui serait toujours inachevée. Réussir à relever tel ou tel défi ou à profiter de l'ouverture de telle ou telle perspective ne fera que déplacer les attentes vers de nouveaux horizons. Les citoyens réorienteront leurs revendications en matière d'égalité vers de nouvelles sources de discrimination, en matière de responsabilités vers de nouvelles relations de domination, en matière de dignité vers de nouveaux espaces d'identité collective. Tout ce que nous pouvons espérer, de manière réaliste, c'est que les réformes que nous préconisons feront avancer le système politique dans une direction constructive; pas qu'elles combleront une fois pour toutes le déficit démocratique.

Deuxièmement, nous avons rejeté l'idée qu'il existait une démocratie idéale que tous les pays européens devraient adopter dès à présent ou vers laquelle ils devraient converger progressivement. Il n'incombe donc pas au Conseil de l'Europe de déterminer et de préconiser, pour ce faire, un train de réformes uniformes. Chaque Etat membre devra trouver sa propre méthode pour répondre aux défis et aux perspectives exceptionnelles qui s'ouvrent à l'ensemble de la région. Les pays ont beaucoup à apprendre les uns des autres – le Conseil de l'Europe doit d'ailleurs jouer un rôle actif pour favoriser ce processus –, mais les situations de départ, et l'ampleur et la nature des défis et des perspectives, sont partout

différentes. C'est pourquoi les mêmes réformes des institutions et des règles ne produiront pas les effets positifs voulus dans tous les pays qui les adoptent. Des réformes bien accueillies par les citoyens de certains Etats membres pourraient être ailleurs rejetées avec fracas. Disons même qu'une telle diversité d'idées et d'attentes est bonne pour la santé et l'avenir de la démocratie en Europe. Elle garantit une variété constante des expériences politiques menées au sein d'une région du monde dont les unités sont très interdépendantes et capables de tirer des enseignements (positifs et négatifs) des réalisations des unes et des autres.

Les recommandations de réforme indiquées ci-dessous ne sont pas marquées au sceau exclusif de l'un ou l'autre des trois modèles, mais sont dictées par la conviction que toutes les démocraties «réelles» en Europe sont fondées sur un mélange des trois et que cela est une bonne chose.

Ceci est notre «liste idéale» de recommandations de réforme (voir l'annexe). Ces recommandations ne sont en aucun cas défendues avec le même enthousiasme par tous les participants de notre groupe de travail, mais nous nous sommes tous efforcés de suivre les mêmes règles et en avons débattu intensément avant de les proposer.

1. Citoyenneté universelle
2. Vote à la carte
3. Loteries pour électeurs
4. Mandats partagés
5. Conseils élus spécialisés
6. Kiosques de démocratie
7. Guides de citoyenneté
8. Conseil des résidents étrangers
9. Droits de vote pour les résidents étrangers
10. Service civil
11. Education à la participation politique
12. Des gardiens pour surveiller les gardiens
13. Des gardiens spéciaux pour les gardiens des médias
14. Liberté d'information
15. Un «carton jaune» pour les assemblées législatives
16. Non-cumul des mandats
17. Législation-cadre
18. Participation des citoyens à l'élaboration du budget
19. Assemblée des citoyens

20. Seuils variables pour les élections
21. Démocratie interne des partis
22. Coupons de financement des organisations de la société civile
23. Coupons de financement des partis politiques
24. Référendums et initiatives populaires
25. Aide électronique aux candidats et aux parlements («vote intelligent»)
26. Systèmes de suivi électronique et de délibération en ligne
27. Vote par correspondance et vote électronique
28. Un agent de promotion de la réforme démocratique

Conclusions

La démocratie libérale, telle qu'elle est actuellement pratiquée en Europe, n'est pas «la fin de l'histoire». Elle peut et doit évoluer si elle veut conserver le respect légitime des citoyens. Elle l'a fait à plusieurs reprises dans le passé, en relevant les défis et en tirant parti des perspectives qui s'offraient à elle, et il n'y a aucune raison de penser qu'elle ne pourra pas le faire une fois encore.

Dans ce Livre vert, nous avons tenté de faire appel à notre imagination collective de théoriciens et de praticiens de la politique pour proposer des réformes susceptibles d'améliorer la qualité de la démocratie en Europe et d'asseoir davantage sa légitimité. Certaines de ces réformes ont déjà été introduites, généralement à titre expérimental, dans quelques systèmes politiques, mais la plupart n'ont jamais été mises au banc d'essai. Nous sommes les premiers à reconnaître que ces réformes ne sont pas toutes également urgentes, réalisables ou même souhaitables. Il revient aux responsables politiques de décider de leur intérêt et de leur degré de priorité.

Nous nous permettons néanmoins de faire quelques réflexions sur les réformes qui, nous en sommes convaincus, sont les plus urgentes. Nous pensons tous que le problème majeur de la démocratie européenne contemporaine est la perte de confiance des citoyens dans les institutions politiques et la baisse de leur participation au processus démocratique. C'est pourquoi les réformes à même d'accroître la participation électorale, d'encourager l'adhésion aux partis politiques, aux associations et aux mouvements de la société civile, et de renforcer la confiance dans les fonctions représentatives et législatives des responsables politiques, méritent d'être étudiées, surtout quand elles rendent en outre la politique plus attrayante. Le deuxième grand problème auquel presque toutes les démocraties européennes sont confrontées est le nombre croissant de résidents étrangers et leur statut politique. Il convient aussi de privilégier les mesures visant à intégrer ces non-nationaux dans le processus politique.

Nous souhaitons également conclure sur une note de prudence. Les réformes des règles du jeu démocratique, quand elles sont isolées, sont rarement efficaces. Ce sont les réformes globales et synergiques qui ont le mieux réussi à améliorer la performance et la légitimité. Parfois fruit d'une appréciation délibérée et

rationnelle des interdépendances en jeu, elles ont été le plus souvent le produit du processus politique lui-même et de son besoin inévitable d'alliances législatives, de compromis entre forces rivales et de compensations aux groupes indociles. Autrement dit, dans les démocraties «réelles», la conception des réformes est presque toujours imparfaite, d'autant plus qu'elles visent à modifier les futures règles de la concurrence et de la coopération entre les forces politiques.

De surcroît, les réformateurs prévoient rarement toutes les conséquences des mesures qu'ils introduisent. Ces changements ont presque toujours des répercussions inattendues, certaines bonnes, certaines moins bonnes. N'oublions jamais que, dans une société libre et dans un système démocratique, les individus et les organisations touchés par les innovations politiques réagissent, et souvent de manière imprévisible. Plus important, ils tentent de les exploiter à leur profit personnel et essaient assez souvent de les détourner pour protéger les intérêts établis.

Tout cela plaide en faveur de la prudence, surtout quand on introduit des réformes authentiquement novatrices. Il vaudrait mieux d'abord traiter ces mesures comme des expériences politiques menées à des niveaux soigneusement choisis, en général à l'échelon local ou régional. C'est seulement après que leurs effets auront été contrôlés et évalués de façon systématique, si possible par un organisme impartial et multinational comme le Conseil de l'Europe, qu'elles pourront être transposées à d'autres niveaux au sein du même pays, ou à d'autres Etats membres.

Répetons-le, nos démocraties européennes peuvent être réformées. Elles peuvent se rapprocher de ce «quelque chose qui n'existe pas», et ainsi regagner la confiance des citoyens dans les institutions et redonner de la légitimité à des processus qui semblent l'avoir perdue ces dernières décennies. Mais la tâche ne sera pas facile. Il faudra la sagesse collective des théoriciens et des praticiens de la politique des 46 Etats membres du Conseil de l'Europe pour choisir les réformes les plus souhaitables, évaluer leurs conséquences et, enfin, partager les enseignements de ces expériences. Nous espérons qu'avec ce Livre vert, conçu à la demande du Conseil de l'Europe, nous avons contribué à amorcer ce mouvement.

SOIGNER LES MAUX DE LA DÉMOCRATIE? TECHNOLOGIES MODERNES ET PROCÉDURES DÉMOCRATIQUES

Communication liminaire

ALEXANDER H. TRECHSEL
*Université de Genève
Institut universitaire européen
Italie*

Il n'est pas encore sûr que les technologies modernes de l'information et de la communication (TIC) puissent vraiment faire changer les démocraties contemporaines. Dans nos démocraties européennes modernes et libérales, la plupart des responsables politiques utilisent quotidiennement les TIC, que ce soit en communiquant par téléphone portable, par courriel, en se servant de l'Internet et d'autres systèmes électroniques. Nos concitoyens européens sont nombreux à faire de même.

Certes, ces évolutions récentes nous permettent d'obtenir plus rapidement un plus grand nombre d'informations, de communiquer sans entrave à travers les frontières et d'effectuer de très nombreuses transactions. Mais nos procédures démocratiques sont-elles touchées par cette évolution? Et, dans l'affirmative, comment le sont-elles? Les chercheurs universitaires de nombreuses disciplines étudient ces questions. Dans presque tous les cas, les réponses sont ambivalentes.

J'ai récemment eu la chance d'effectuer, avec Philippe C. Schmitter, Raphaël Kies et Fernando Mendez, une étude pour le Parlement européen qui consistait notamment à évaluer comment les parlements et les partis politiques d'Europe utilisent les TIC. Nous avons constaté de très grandes différences dans la manière dont les parlements utilisent l'Internet pour rapprocher les citoyens de leurs institutions représentatives. Il en va de même pour les partis politiques de l'Union européenne. Parmi les facteurs plausibles – les indicateurs relatifs aux sciences sociales traditionnelles et à la technologie –, nous n'avons pas pu en identifier un seul qui soit déterminant pour expliquer la variété des usages que les parlements ou les partis politiques nationaux font de l'Internet. Nous pensons toutefois que les stratégies de tel ou tel acteur à l'égard des TIC peuvent expliquer pourquoi certaines d'entre elles fonctionnent mieux que les autres. Naturellement, il convient d'effectuer davantage d'études comparatives si nous voulons mieux faire la lumière sur les relations potentielles, encore obscures, entre les TIC et les procédures démocratiques.

Grâce à l'initiative du Conseil de l'Europe, j'ai eu l'honneur de diriger, avec Philippe Schmitter, un groupe d'experts de haut niveau, composé de représentants des piliers institutionnels du Conseil de l'Europe et de confrères spécialistes universitaires. Notre travail, qui a débouché sur le Livre vert *L'avenir de la démocratie en Europe – Etats des lieux et propositions de réforme*, nous a donné la possibilité de réfléchir à certains des effets potentiels des TIC sur la démocratie et de proposer une série de recommandations en la matière. Ce sujet a constitué d'emblée une partie essentielle de notre travail. Il s'agit non seulement d'un thème d'actualité, mais aussi d'un domaine dans lequel le Conseil de l'Europe a été particulièrement dynamique ces dernières années, notamment par le biais d'activités telles que celles réalisées dans le cadre du projet intégré «Les institutions démocratiques en action».

Au cours de nos enquêtes, j'ai osé imaginer un scénario futuriste que nous avons discuté dans notre groupe et que j'ai eu l'honneur de présenter ce printemps à la Conférence européenne des présidents de parlements, à Strasbourg. Certaines des idées avancées dans mon scénario ayant été reprises dans les recommandations de notre Livre vert, je profite de cette occasion pour développer ce scénario dont des éléments peuvent déboucher sur un ensemble de solutions aux problèmes que connaissent nos démocraties.

Entreprenons un voyage dans le temps, dans le futur possible – et peut-être proche – de la démocratie. Nous sommes en 2020 dans un pays européen où doivent avoir lieu prochainement des élections nationales. Les citoyens de ce pays utilisent quotidiennement l'Internet à bande large – à partir de leur domicile, de leur lieu de travail et de centres électroniques répartis dans tout le pays. Supposons que le système électoral autorise un vote sur liste libre: les citoyens ne sont pas obligés de choisir des candidats d'un seul parti, mais peuvent composer librement leur bulletin de vote, en mélangeant les partis et les candidats par un système de panachage.

Quelques temps avant le jour des élections nationales, l'Etat met en place une «plate-forme électorale virtuelle», la PEV, sur la toile mondiale. La PEV est surveillée de près par le Comité de la PEV qui comprend des représentants de tous les partis politiques et un certain nombre de citoyens choisis au hasard. La PEV propose à ses utilisateurs des liens vers tous les partis politiques et les candidats à l'élection, des statistiques sur les dernières élections, des informations sur la dernière législature, et ainsi de suite. Elle comprend quatre grands modules: un module de «vote intelligent», un module de suivi des députés, un module de forum de discussion et un module de vote électronique.

Le module de «vote intelligent» (*smartvote*)

Quelques temps avant la mise en place de la PEV pour les élections de 2020, tous les candidats remplissent – en ligne bien sûr – un questionnaire comprenant des propositions détaillées. Les candidats répondent aux questions en cliquant sur leurs préférences, en indiquant leur degré de priorité. Le questionnaire a été conçu par le Comité de la PEV, à la suite d'auditions tenues devant ce comité, avec la participation de groupes de la société civile et d'experts du monde universitaire.

Une fois le questionnaire rempli en ligne par les candidats, c'est au tour des citoyens de le faire. Ils peuvent choisir entre une version intégrale du questionnaire ou une version abrégée plus rapide à remplir. Leur sont proposées les mêmes catégories de réponses qu'aux candidats et ils peuvent, eux aussi, classer leurs préférences. Il leur est possible de répondre à toutes les questions ou seulement à telle ou telle série de questions dans les domaines qui les intéressent le plus.

Le module du «vote intelligent» met alors en rapport les données fournies par les candidats et celles fournies par le citoyen. Il prépare même un bulletin virtuellement rempli qui classe tous les candidats selon le pourcentage de concordance entre les opinions des citoyens et celles des candidats. L'idée est de permettre aux citoyens d'affiner leur propre profil politique subjectif et de le comparer avec les profils politiques des candidats. Plus les citoyens ont donné de réponses, plus leur profil sera nuancé et exact. En cliquant sur les noms des candidats, les citoyens pourront obtenir des informations détaillées sur le parti du candidat, son profil politique, les liens pour accéder à son site web personnel, à son adresse de courrier électronique, et d'autres coordonnées. En outre, les candidats, par la PEV, peuvent expliquer en détail les réponses qu'ils ont apportées à chaque point du questionnaire. Ces arguments pourraient être insérés sur les sites des candidats.

Le bulletin rempli par le module du «vote intelligent» peut être modifié par l'électeur et être directement utilisé dans le cadre du module de vote électronique présenté ci-après. Les citoyens peuvent soit remplir le questionnaire anonymement, soit s'enregistrer comme utilisateurs du vote intelligent pour que leur profil politique soit mémorisé et puisse ensuite leur servir de référence personnelle sur la PEV.

Le module de suivi des députés

On pourrait appeler le deuxième module PEV module de suivi des députés. Il enregistre automatiquement tous les votes par appel nominal au parlement, dessinant ainsi une image objective des votes de chaque député au cours de son mandat. Pour les candidats sortants à l'élection de 2020, ce profil objectif viendra compléter le profil subjectif élaboré par le «vote intelligent». L'électeur a ainsi une image très précise de l'activité politique passée du candidat et de ses intentions, telles qu'il les exprime lui-même, pour l'avenir. Le citoyen peut aussi simuler des votes sur des projets de loi antérieurs, comme s'il était un député, afin de produire un profil parlementaire subjectif et virtuel. En utilisant la même technique que celle employée dans le module du vote intelligent, les profils peuvent ensuite être comparés. Le module peut aussi permettre aux candidats qui se présentent pour la première fois à une élection de simuler un vote sur des lois antérieures, même si le profil qui en ressort est un peu moins objectif. Chaque candidat pourra, là aussi, donner des arguments détaillés justifiant sa manière de voter réelle ou virtuelle lors de votes par appel nominal, mise en évidence par le module de suivi des députés.

Le module de forum de discussion

Le troisième module proposé aux citoyens sur la PEV est le module de forum de discussion qui offre aux citoyens la possibilité de débattre de leurs idées avec leurs concitoyens ou avec les candidats, et d'éclairer le débat sur les questions

politiques. Les citoyens peuvent communiquer leurs profils politiques mémorisés et justifier leurs choix. Pour que les forums soient une réussite et que leur contenu obéisse à la législation sur, par exemple, les discours racistes ou discriminatoires, ils devront être modérés par des experts nommés par le Comité de la PEV.

Le module de vote électronique

Enfin, la PEV permettrait aux citoyens de voter en ligne grâce au module de vote électronique, sans que personne ne soit obligé d'utiliser ce mode de scrutin. Le vote traditionnel serait encore possible – au moins jusqu'en 2020 – dans les bureaux de vote ou par courrier. Notons que les procédures de vote à distance – comme le vote électronique ou le vote par correspondance – exigent de définir la période pendant laquelle il est possible de voter. Dans notre scénario, les citoyens de notre pays européen seraient autorisés à voter à partir de n'importe quel endroit, même de l'étranger, pendant une période de deux semaines. En outre, un vote à distance, par exemple sur l'Internet, pourrait être modifié par l'électeur à n'importe quel moment au cours de toute la période électorale. Par ce mécanisme de vote réversible, seul le dernier vote effectué sera pris en compte par le système électoral.

Un traitement pour la démocratie?

Le développement des TIC pourrait, à mon sens, soulager certains des maux de nos démocraties contemporaines. Je suis bien sûr loin de soutenir que les TIC seraient une panacée pour nos démocraties, mais je propose trois exemples montrant comment nos modules PEV peuvent apporter une solution même partielle aux problèmes de la démocratie.

En premier lieu, la plupart des démocraties européennes souffrent d'une faible participation électorale qui continue de décliner. Les études montrent nettement que l'introduction de techniques de vote à distance, comme le vote par correspondance et, là où il existe déjà, le vote électronique, fait augmenter structurellement la participation électorale. Le module de vote électronique pourrait jouer un rôle utile à cet égard.

En deuxième lieu, la désaffection des citoyens pour la politique et leur méfiance croissante à l'égard de leurs représentants sont favorisées par la perception d'une distance cognitive qui les sépare de l'élite. D'où des sentiments d'inutilité, voire d'impuissance, par rapport à la politique. Cette distance s'allie en outre à un manque apparent de transparence des processus politiques. En améliorant la capacité des citoyens à comprendre les positions politiques et les initiatives de leurs représentants, et donc en rendant ces derniers plus responsables de leurs actes, la distance entre les dirigeants et le peuple pourrait être réduite et les processus politiques devenir plus transparents. Les citoyens pourraient savoir à tout moment ce que font les personnes qu'ils ont élues, ce qui serait parfaitement possible si nous concevons la PEV comme un site politique permanent où le module de suivi des députés et le module du forum de discussion seraient constamment accessibles.

On pourrait imaginer une sorte de «contrat virtuel» entre l'électeur et ses candidats. Le profil de l'électeur pourrait être comparé automatiquement aux faits et gestes

des députés choisis par l'électeur aux dernières élections. Si un député «dévie» de sa ligne d'action annoncée, l'électeur recevra une alerte automatique par courrier électronique, s'il en a bien sûr demandé préalablement l'option. Je prends l'«alerte par courrier électronique» comme exemple, mais on pourrait penser à d'autres systèmes d'alerte. Si les députés décidaient de renier leurs promesses, ils pourraient justifier leur changement de cap sur la PEV. Les alertes par courrier électronique ressembleraient au «carton jaune» dans les matches de football, que l'électeur pourrait éventuellement transformer en carton rouge lors de la prochaine élection.

Ma troisième et dernière considération est que l'on pourrait remédier par le débat au manque d'éducation civique et donc de compétence civique que l'on constate aujourd'hui. Sa version en ligne, notre module de forum de discussion, est une béquille évidente pour une démocratie qui avance en boitant.

J'ajouterais que deux autres volets pourraient être introduits dans ce système. Certes, il s'agit là de réformes à caractère institutionnel, mais les TIC faciliteraient leur mise en œuvre. Premièrement, on pourrait imaginer un scrutin où les électeurs pourraient élire un certain nombre de candidats d'autres circonscriptions du même pays. Les modules du «vote intelligent» et de suivi des députés pourraient établir des analogies avec des candidats/députés d'autres circonscriptions. Cela permettrait de maximaliser le choix de l'électeur et la concordance entre les préférences individuelles et l'offre politique.

Deuxièmement, la PEV permanente pourrait facilement permettre aux citoyens ayant les mêmes opinions politiques de lancer des initiatives populaires ou de demander la tenue de référendums. Les députés pourraient utiliser la PEV pour faire connaître leurs recommandations concernant des questions sur lesquelles les électeurs pourraient se prononcer directement. Dans ce cadre, le module du «vote intelligent» aiderait les électeurs à faire un choix politique grâce à une série de questions liées au référendum prochain.

Nul besoin d'être médecin pour savoir que les remèdes peuvent entraîner un certain nombre d'effets secondaires indésirables. Il en est de même pour le traitement par les TIC. Tout d'abord, les partis politiques traditionnels souffriraient certainement de cette évolution. Leur fonction la plus importante, à savoir la sélection des candidats, peut devenir inutile, surtout si nous insérons notre PEV dans un système électoral de listes ouvertes ou libres. Les candidats pourraient s'émanciper politiquement de leurs partis pendant les campagnes électorales, on pourrait même imaginer que se constituent des partis virtuels et des coalitions variables et ponctuelles à partir de profils compatibles entre candidats de partis différents. On ne peut encore dire actuellement si cela déboucherait sur une culture démocratique plus vivante ou si cela entraînerait l'effet pervers de déstabiliser le processus politique.

Je voudrais faire remarquer un fait assez curieux. Tous les éléments et caractéristiques de notre PEV futuriste existent déjà séparément. Tous les modules que j'ai décrits sont utilisés dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, bien que la plupart en soient encore à une phase pilote.

Des techniques de «vote intelligent» ont été appliquées aux Pays-Bas, en Suisse, en Finlande et en Allemagne. Dans le cas suisse, il est intéressant de noter que les élections fédérales de 2003 ont été l'occasion d'installer deux modules de «vote intelligent» concurrents qui ne sont pas gérés par les pouvoirs publics, mais par des sociétés privées, des associations et des ONG. Le Parlement européen et plusieurs assemblées nationales assurent un suivi de leurs membres. La Convention européenne a fait l'objet de débats en ligne, usage pratiqué par ailleurs par de nombreux parlements d'Europe à différentes occasions. De plus, le vote électronique a été utilisé dans des élections et des référendums contraignants au Royaume-Uni et en Suisse. Des avatars antérieurs de notre modèle existent déjà, comme le vote réversible en Suède, et le vote panaché au Luxembourg et en Suisse. La même chose s'applique pour les référendums et les initiatives populaires.

Notons qu'aucune modification constitutionnelle ne serait nécessaire dans la plupart des circonscriptions pour mettre en place une PEV comprenant tous les modules décrits. Seul l'élément de démocratie directe et celui de la liste libre demanderaient des changements constitutionnels. Toutefois, la PEV pourrait fonctionner tout aussi bien – bien qu'avec des effets un peu différents – dans des systèmes électoraux à liste fermée ou à liste ouverte. Les effets varieraient probablement selon qu'il s'agit d'un système électoral majoritaire ou fondé sur la représentation proportionnelle.

La question est donc la suivante: pourquoi la démocratie est-elle encore souffrante? Ces innovations fondées sur les TIC ne sont-elles que de simples placebos? Je ne le pense pas. Mais nous devons opter pour une approche intégrée de ces innovations qui n'a pas encore été essayée malgré des expériences menées isolément avec les éléments de la PEV. Autrement dit, on ne profitera pas de la plupart des avantages escomptés si on ne combine pas ces techniques et qu'on ne les propose pas aux citoyens de manière permanente. A ce jour, notre patient ne s'est vu administrer que des traitements isolés, alors qu'il a besoin d'une thérapie globale. En outre – ce qui excuserait les médecins jusqu'ici –, nous devons soumettre ces traitements par les TIC à des essais cliniques plus larges pour avoir d'autres preuves de leurs vertus potentielles.

En conclusion, je rappellerai que nous entamons à peine la première phase d'application des TIC à la démocratie et l'examen de leurs avantages. Tout au long de leur longue histoire, les procédures démocratiques l'ont emporté sur toutes les autres formes de gouvernement grâce à leur caractère évolutif. C'est d'ailleurs peut-être là le principal avantage de la démocratie: ses procédures ont survécu en restant souples, en se transformant et en s'adaptant aux nouvelles données sociales et technologiques. Je ne doute pas que nos démocraties contemporaines sauront non seulement relever les défis des nouvelles TIC, mais qu'elles sauront aussi les exploiter pour renforcer la démocratie. Si nous considérons que les maux de la démocratie sont passagers, elle peut guérir et elle guérira. Nous avons tous les moyens – et peut-être même la mission – de l'aider sur la voie de la guérison.

QUE PEUT APPORTER LE MODÈLE DE LA PEV À LA DÉMOCRATIE?... POUR RÉPONDRE À ALEXANDER TRECHSEL

THOMAS ZITTEL

Centre de recherche sociale européenne de Mannheim (MZES)
Allemagne

La démocratie et les nouveaux médias numériques

Depuis les années 1970, les nouveaux médias numériques – réseaux informatiques, télévision câblée interactive et réseaux téléphoniques numériques – sont perçus comme la source d'un changement démocratique qui, selon de nombreuses prévisions optimistes, ira dans le bon sens. Pour les cyberoptimistes, les nouveaux médias numériques développent les possibilités de participation et ils amèneront donc un type de démocratie «plus parfaite⁴». Compte tenu de la baisse des taux de participation électorale dans les démocraties modernes et de certaines conclusions plutôt moroses sur l'état de la démocratie contemporaine, cette idée fait son chemin.

Parmi les modèles de médias numériques vecteurs du changement démocratique, citons le vote électronique (e-vote), l'amélioration de la transparence du processus politique par les médias électroniques, et la facilitation des débats horizontaux entre d'importants groupes de citoyens⁵. Toutefois, l'écrasante majorité des analyses systématiques de ces propositions montre que chacune d'entre elles, prise individuellement, présente de gros inconvénients. On peut donc en conclure que chaque modèle doit être conçu avec soin et, qui plus est, être intégré et configuré dans le cadre d'un ensemble plus global de réformes pour parvenir à une démocratie plus efficace et participative.

Le scénario futuriste d'Alexander Trechsel (voir p. 47) associe plusieurs réformes disparates pour développer un modèle plus intégré de démocratie électronique. Ce modèle, dont il a «programmé» l'application vers 2020, est axé sur la phase la plus animée du processus démocratique: la période électorale. Sa plate-forme électorale virtuelle (PEV) comprend quatre modules:

- un module de «vote intelligent» conçu pour renforcer la transparence du profil politique de chaque candidat se présentant pour accéder à des fonctions

4. A. Etzioni, K. Laudon et S. Lipson, «Participatory technology: the Minerva communications tree», in *Journal of Communication*, vol. 25, 1975; B. Barber, *Strong democracy: participatory politics for a new age*, Berkeley, Californie, University of California Press, 1984; pour un résumé complet de cette littérature, voir T. Zittel, «Elektronische Demokratie – Planskizze für eine Demokratie des 21. Jahrhunderts?», in *Neue Politische Literatur*, vol. 46, n° 3, 2001, pp. 433-470.

5. Voir, par exemple, J. Hoff, I. Horrocks, P. Tops (eds.), *Democratic governance and new technology: Technologically mediated innovations in political practice in Western Europe*, Londres et New York, Routledge, 2000.

officielles. A cette fin, les candidats doivent remplir un questionnaire sur leur positionnement politique, qui doit être publié sur l'Internet avant le jour des élections;

- un système de suivi des députés qui, en enregistrant et en affichant les votes par appel nominal des députés, doit améliorer la transparence de leurs décisions;
- un module de forum de discussion permettant des débats horizontaux entre citoyens où ceux-ci pourraient échanger des idées et des informations sur les candidats;
- un module de vote électronique permettant aux électeurs de voter en ligne.

Je passerai brièvement en revue les défauts de chacun de ces modules avant de déterminer si la PEV est globalement plus prometteuse que la somme de ses éléments pour l'avenir de la réforme démocratique.

Le module de suivi électronique

Concernant le suivi électronique, il s'agit de savoir s'il est compatible avec les principes fondamentaux de la démocratie représentative moderne. La démocratie représentative donne aux citoyens le pouvoir d'élire des représentants ayant une certaine liberté de décision pendant leur mandat. A certains égards, le rôle des représentants est en partie celui d'un «fiduciaire» et non d'un délégué⁶. Ce concept de la représentation bénéficie d'un statut constitutionnel dans de nombreux pays démocratiques. La loi fondamentale allemande, par exemple, énonce expressément la notion de mandat libre. En outre, ce concept est consacré au niveau institutionnel dans la plupart des démocraties d'Europe occidentale. La plupart des systèmes représentatifs de ces pays minimisent la notion de relation directe entre citoyens et parlementaires. On ne trouve, par exemple, dans aucune loi électorale européenne des notions de limite du mandat ou de mesure de révocation. Or, Alexandre Trechsel part du principe que sa PEV est fondée sur un système majoritaire uninominal à un tour. Ce postulat n'est pas conforme à la réalité actuelle de la plupart des démocraties européennes.

Une conception de la représentation laissant une certaine liberté de décision aux représentants politiques peut s'appuyer sur des arguments très valables, à savoir que les intérêts à court terme ne coïncident pas nécessairement avec les intérêts à long terme et que le mandat libre garantit un exercice des responsabilités politiques permettant de travailler pour l'intérêt à long terme de la collectivité. De plus, toute politique doit être coordonnée avec d'autres à des fins de cohérence. Le mandat libre peut être considéré comme un moyen d'assurer cette coordination parce qu'il permet la délibération et la négociation du compromis entre les représentants.

En partant de ces considérations, la question est de savoir si des députés placés sous le contrôle étroit d'intérêts locaux pourraient encore négocier des compromis avec leurs collègues à des fins de cohérence politique, et s'ils pourraient exercer

6. Voir H. F. Pitkin, *The concept of representation*, Berkeley, Californie, University of California Press, 1967.

leurs responsabilités politiques de manière à travailler en faveur de l'intérêt à long terme de la collectivité. Comment y parviendrait-on avec le modèle de la PEV? Les nouveaux médias numériques auraient-ils un rôle à jouer à cet égard?

La deuxième question est la suivante: voulons-nous vraiment remplacer les partis politiques par des députés individuels comme lien entre les citoyens et l'Etat? Les partis donnent des indications aux électeurs qui n'ont pas le temps de lire les positions de chaque candidat se présentant aux élections dans leur circonscription. Ils servent donc de mécanisme essentiel pour gérer les coûts de l'information. Les partis servent aussi à agréger les intérêts sociaux avant le processus parlementaire et réduisent donc le coût des décisions. Là encore, quel en serait l'équivalent institutionnel dans le cadre du modèle de la PEV? Les nouveaux médias numériques ont-ils un rôle à jouer dans ce cadre?

Le module de forum de discussion

Le module de forum de discussion met en avant la nécessité d'une communication horizontale entre électeurs. Toutefois, des questions cruciales se posent quant à son applicabilité comme outil de la réforme démocratique. La recherche empirique sur les forums de discussion politique montre que ceux-ci sont souvent parasités par des comportements antisociaux: messages incendiaires et monologues sous le masque de l'anonymat. Anthony Wilhelm, dans son ouvrage *Democracy in the digital age*, conclut que ces forums sont des «cyberdéserts» à cause de la piètre qualité de leur contenu⁷.

Les chercheurs optimistes, comme Jakob Jensen, soulignent que la qualité des discussions par voie électronique dépend pour beaucoup de la conception des forums et de leurs membres. Son étude montre que des débats plus raisonnables se déroulent dans les forums gouvernementaux qui sont consacrés à des questions locales et qui comprennent des élus que dans les forums moins structurés⁸. Les chercheurs pessimistes voient dans la nature même de ce média un obstacle majeur à un débat raisonnable sur le Net. Le philosophe politique James Fishkin, par exemple, part du principe que tout débat raisonnable est fondé sur la communication face à face. Dans ce type de situation sociale, les participants peuvent observer le langage corporel et entendre la voix de leur interlocuteur, et donc mieux le comprendre, tout en ressentant un sentiment d'appartenance sociale. Selon Fishkin, la confiance mutuelle et la possibilité de reconnaître les points de vue de chacun se traduisent directement dans un débat raisonnable. Il conclut que les débats par voie électronique ne sont pas à même d'établir des liens personnels étroits de ce genre et qu'ils ne peuvent donc garantir un débat raisonnable⁹.

7. A. Wilhelm, *Democracy in the digital age. Challenges to political life in cyberspace*, New York, Routledge, 2000.

8. L. Jensen, «Public spheres on the Internet: anarchic or government-sponsored – a comparison», in *Scandinavian Political Studies*, vol. 26, n° 4, 2003, pp. 349-375.

9. J. S. Fishkin, *Democracy and deliberation. new directions for democratic reform*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1991.

Le module de vote électronique

Le vote électronique est le troisième volet du modèle de la PEV. Les critiques du vote électronique ont émis de sérieux doutes sur la compatibilité de cette réforme avec certains principes fondamentaux du scrutin démocratique tels que le secret du vote ou la nature publique de la participation politique. La sécurité du vote électronique est un autre aspect de ce débat¹⁰.

L'Internet est un média ouvert et technologiquement très vulnérable à la manipulation par des tiers. Des *hackers* peuvent s'introduire dans un système de vote sur l'Internet afin de modifier les résultats électoraux ou de fermer entièrement le système. En raison de la nature électronique du scrutin, toute manipulation serait extrêmement difficile à retracer et, en cas de doute sérieux, procéder à de nouveaux décomptes de voix pourrait aussi poser des problèmes dans un environnement numérique¹¹. De nombreux partisans du vote électronique ont répondu à ces inquiétudes sur la sécurité en proposant des solutions technologiques et des projets pilotes conçus pour résoudre ces problèmes grâce à l'innovation technologique¹². Mais, au-delà de ces efforts sur le plan technologique, le vote électronique reste un problème au niveau des principes.

Le vote dans des lieux privés – «en petite tenue», comme le disent les partisans du vote électronique – ouvre de nouvelles possibilités d'espionnage des électeurs. Les familles ainsi que les établissements de soins privés, comme les foyers de personnes âgées, offrent le terrain le plus propice à ce type d'influence. Les risques procéduraux associés au vote à distance par l'Internet peuvent menacer bien d'autres choses que le simple secret du scrutin. Ils représentent aussi une menace pour les autres valeurs fondamentales du vote démocratique, comme la liberté du vote. La présence d'une deuxième personne au moment du vote laisse la porte ouverte à l'influence et viole le principe du vote libre, qui suppose qu'aucune pression ne soit exercée sur une personne pendant qu'elle vote. De ce point de vue, le vote électronique à distance est particulièrement dangereux dans les pays européens qui accueillent de plus en plus de nouveaux citoyens qui proviennent de milieux culturels et de structures familiales dominés par les hommes.

Le vote dans des lieux publics peut être une solution pour garantir la qualité du vote. Le vote obligatoire ne concerne pas seulement un individu, mais l'ensemble de la collectivité. Il touche de nombreuses autres personnes. C'est pour cette raison que le vote suppose de se sentir responsable du bien commun, comme l'atteste la nature publique de cet acte qui doit inciter chacun à tenir compte de sa responsabilité sociale. Si nous votons dans notre salon «en petite tenue», la responsabilité publique attachée à cet acte pourrait vite devenir négligeable, voire cesser. Nos choix pourraient, en conséquence, être moins responsables et plus égoïstes.

10. H. Buchstein, «Modernisierung der Demokratie durch E-Voting?», in *Leviathan. Zeitschrift für Sozialwissenschaft*, vol. 29, n° 2, 2001, pp. 147-156.

11. En ce qui concerne ces problèmes technologiques, voir le rapport de la California Internet Voting Task Force sur la faisabilité du vote par Internet, janvier 2000, <<http://www.ss.ca.gov/executive/ivote/>> (novembre 2004).

12. Voir un autre exemple plus pointu des initiatives lancées dans le canton suisse de Genève, <<http://www.geneve.ch/evoting/english/rapports.asp>>.

Le vote électronique fera-t-il augmenter le taux de participation? Dans l'affirmative, cela justifierait de prendre certains risques sur d'autres plans. Toutefois, rien ne vient vraiment étayer cette hypothèse. En théorie, le vote électronique entraîne une diminution des coûts de l'acte électoral au niveau individuel. Ce fait laisse penser que le vote électronique pourrait ramener les électeurs dans les bureaux de vote¹³. Il ressort des rares études qui existent sur ce sujet que ces dispositifs de diminution des coûts n'ont qu'un effet à court terme¹⁴. Compte tenu des bénéfices assez faibles que peut apporter une «participation moins onéreuse» pour le taux de participation politique, il vaudrait mieux renoncer au vote «en petite tenue» et maintenir la qualité de la participation.

Quels avantages peut-on tirer du scénario de 2020? Le modèle de la PEV peut-il apporter quelque chose à la démocratie?

Le modèle de la PEV vise à combiner différents procédés démocratiques disparates par voie électronique. Ce faisant, réussit-il à les configurer de manière à pouvoir éliminer les problèmes posés par chacun? Je répondrai avec scepticisme, voire par la négative, à cette question, et ce pour deux raisons.

Premièrement, le scénario de la PEV s'appuie sur une addition. On a combiné divers procédés de démocratie électronique, auparavant isolés, en un modèle plus global, sans tenir compte des problèmes spécifiques posés par chacun. Le modèle de la PEV n'a manifestement pas été conçu pour résoudre ces problèmes en synthétisant les divers procédés.

Deuxièmement, le scénario de la PEV est plus sélectif que global. Il minimise, comme champ de réforme, la chaîne verticale de communication entre les élites politiques et les citoyens. Cette chaîne de communication pourrait néanmoins être essentielle pour assurer la conformité de la démocratie électronique avec les valeurs démocratiques fondamentales, le caractère raisonnable des décisions, ainsi que la nature délibérative et l'efficacité du processus politique.

Devons-nous nous soucier des défauts éventuels de la démocratie électronique? La démocratie électronique en général et le modèle de la PEV en particulier relèvent-ils d'un scénario de science-fiction que l'on pourrait rejeter comme une lubie du moment? C'est assez plausible. Après tout, pourquoi les gagnants qui ont fait les règles devraient-ils changer ces mêmes règles qui leur sont favorables? comme l'a avancé Philippe Schmitter pendant cette conférence. Au nom de quoi une personne au pouvoir prendrait-elle une décision limitant ses pouvoirs? Les modes actuels d'utilisation de l'Internet appuient théoriquement cette thèse. La littérature empirique sur la démocratie électronique s'accorde massivement à dire que

13. Voir T. Zittel, «Participatory democracy and political participation», document présenté aux ateliers mixtes de l'ECPR, atelier n° 22: «Bringing the citizens back in – Participatory democracy and political participation», 28 mars-2 avril 2003, Edimbourg (Royaume-Uni).

14. Richard S. Katz, «Low turnout: might the cure be worse than the disease?», document préparé pour l'atelier «Low turnout: Does it matter?», ateliers mixtes de l'ECPR, Uppsala, 13-18 avril 2004; Gideon Rahat et Reuven Hazan, «Political participation in party primaries: increase in quantity, decrease in quality», in Thomas Zittel et Dieter Fuchs (sous la dir. de), *Participatory democracy and political participation: can democratic reform bring citizen back in?*, Londres et New York, Routledge, à paraître.

l'Internet est largement utilisé dans le cadre des structures établies de la démocratie¹⁵. Selon les études les plus récentes, l'Internet, loin d'être une force de transformation, semble être une force de consolidation.

Toutefois, plusieurs arguments théoriques devraient nous amener à nous interroger davantage sur des conclusions trop prématurées concernant l'applicabilité politique de la démocratie électronique. Tout d'abord, rappelons-nous que les gagnants ne sont pas un groupe homogène: on y trouve ceux qui ont gagné moins que les autres et qui aimeraient gagner plus. Ces gagnants de «deuxième ordre» sont plus enclins à saisir toute nouvelle occasion d'améliorer leur sort. Or, l'Internet offre certainement une telle possibilité. Un deuxième argument concerne les priorités de ces gagnants. Ces priorités ne sont pas décidées spontanément, mais conditionnées par les processus de changement social – comme les mutations générationnelles, économiques ou culturelles. Avec l'évolution culturelle que traduit l'affaiblissement des idéologies et des structures sociales qui ont nourri dans le passé les partis politiques et le système représentatif traditionnel, la dynamique du changement pourrait s'accélérer grâce au renouvellement des priorités des élites politiques. Un troisième argument concerne les «règles du jeu». Dans une démocratie, les gagnants doivent répondre, par leurs décisions, aux demandes sociales. Or, si des facteurs tels que les mouvements sociaux et les mouvements fondés sur les intérêts économiques organisent et exercent une pression sur les élites politiques, la démocratie électronique pourrait être toute proche.

Si nous considérons que les nouveaux facteurs et processus de changement exercent actuellement une influence marginale sur les décisions concernant les modes d'utilisation de l'Internet¹⁶, la démocratie électronique pourrait ne pas être du tout de la science-fiction. Dans ce cas, nous ne devons pas ignorer une telle évolution. Nous ferions bien de suivre le conseil d'Alexis de Tocqueville qui, à l'ombre de la Révolution française, disait qu'il fallait contrôler et façonner les grands événements qu'on ne pouvait arrêter. Nous devons réfléchir à la manière de structurer et de concevoir la démocratie électronique pour qu'elle devienne un modèle global de gouvernance. De ce point de vue, le modèle de la PEV est un bon point de départ.

15. M. Margolis et David Resnick, *Politics as usual: the cyberspace «revolution»*, Thousand Oaks *et al.*, Sage, 2000.

16. T. Zittel, «Political representation in the networked society: the Americanization of European systems of responsible party government?», in *Journal for Legislative Studies*, vol. 9, n° 3, 2003, pp. 32-53.

L'AVENIR DE LA DÉMOCRATIE

GIOVANNI DI STASI

Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

L'avenir de la démocratie en Europe est à la fois le défi et le but que nous avons en partage. Je suis convaincu que, lorsqu'il s'agit de fixer des buts communs, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a un savoir-faire considérable à offrir pour développer la démocratie en Europe. Je suis tout aussi convaincu que l'acquis du Conseil de l'Europe doit être présenté plus largement dans tous nos Etats membres et observateurs afin de mieux faire connaître les actions entreprises par les projets intégrés, en mettant l'accent sur la dimension concrète de la participation des différentes composantes du Conseil de l'Europe.

Les Etats membres du Conseil de l'Europe se rassemblent autour de ces buts communs, unis par une vision commune des progrès qu'il faut accomplir pour approfondir l'intégration européenne et renforcer la coopération à tous les niveaux.

Loin d'être des formules abstraites, la démocratie pluraliste, la primauté du droit et le respect des droits de l'homme sont des objectifs concrets qu'il faut réaliser par les moyens et les instruments établis avec les Etats membres afin d'appliquer les dispositions signées et ratifiées par leurs parlements respectifs.

Nous autres, Européens, avons pu tirer des enseignements de notre passé. Nous avons donc mis au point des instruments juridiques fondés sur les valeurs démocratiques, dénominateur commun qui structure la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) et ses protocoles additionnels. Cette convention et d'autres traités importants tels que la Charte sociale européenne, la Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine ou la Convention sur la cybercriminalité, sans oublier la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, pour n'en mentionner que quelques-uns, ne sont pas seulement des instruments à l'usage des juristes, mais des textes de référence pour tous les citoyens d'une société démocratique. Ces droits, et plus particulièrement leur dimension sociale, sont essentiels pour la stabilité démocratique de nos sociétés.

Il est de notre devoir de veiller à ce que les citoyens européens soient mieux informés de leurs droits et de leurs devoirs, et qu'ils soient prêts à participer aux décisions touchant leur vie quotidienne. Nous pouvons affirmer sans exagération aucune que la démocratie a atteint, sur notre continent, un stade de développement avancé et que nous avons édifié des institutions démocratiques jouissant d'une reconnaissance sans pareille dans toute l'Europe. Nous savons et apprécions le fait que c'est la

première fois dans l'histoire européenne qu'autant d'Européens vivent dans des démocraties et souscrivent aux valeurs démocratiques dans leur vie quotidienne.

Mais, au-delà de ce constat, s'agissant des fondements démocratiques établis et largement acceptés par la très grande majorité de nos citoyens, nous devons prendre conscience du changement qui s'opère dans la perception des valeurs que défendent les institutions démocratiques et de leur fonctionnement. La méfiance à l'égard du comportement de certains dirigeants politiques ou responsables grandit. Elle est parfois utilisée pour discréditer les institutions, voire pour contester le bon fonctionnement des institutions politiques en tant que telles.

La baisse de la participation électorale est un symptôme inquiétant qui tendrait à indiquer que les pratiques démocratiques ne sont pas toujours bien comprises, ni donc bien soutenues, par une partie croissante de la population. Le Congrès a déjà pris cette évolution en compte en élaborant un code de conduite à l'intention des élus locaux et régionaux.

C'est précisément là qu'intervient le concept des projets intégrés (2002-2004) dont l'objet est d'aider à mieux faire comprendre ce qu'est la démocratie. Le Conseil de l'Europe, par le biais des projets intégrés, contribue à renforcer le fonctionnement des institutions démocratiques, en attirant l'attention du «citoyen ordinaire» sur les textes adoptés par le Conseil de l'Europe, ce que nous appelons «l'acquis» du Conseil dans le domaine de la démocratie. Les projets intégrés tentent de faire le bilan de la pensée et de l'action du Conseil dans ce domaine.

Nous tenons, dans notre Organisation, à faire connaître nos analyses et nos conclusions afin de proposer aux divers acteurs politiques des perspectives, des concepts, des stratégies et des instruments concrets, propres à promouvoir la démocratie face au désenchantement et à l'apathie des électeurs.

La Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local et la Charte européenne sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale sont conçues précisément pour s'attaquer à ces problèmes et contribuer à lutter contre ce désenchantement et cette apathie. Nous sommes convaincus qu'un citoyen bien informé (et instruit) est le meilleur investissement politique pour le bon fonctionnement, présent et futur, d'une société démocratique. Ce n'est que si les citoyens connaissent suffisamment leurs droits que ceux-ci peuvent être exercés et remplir leur fonction.

Pour s'attaquer à ces problèmes, il importe tout d'abord de reconnaître les défis que doit relever la démocratie dans nos sociétés. C'est précisément sous cet angle que le Conseil de l'Europe, en général, et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, en particulier, cherchent à améliorer le fonctionnement de nos institutions démocratiques. Notre Charte urbaine européenne définit les droits des habitants des villes européennes. Elle propose un guide pratique de la bonne gestion urbaine, notamment en ce qui concerne le logement, l'architecture urbaine, les transports, l'énergie, les sports et les loisirs, la pollution et la sécurité.

Un des principaux problèmes qui se présentent à nous est la perception d'un déficit démocratique qui va en se creusant dans les anciennes et les nouvelles démocraties. La participation aux organes et aux institutions politiques traditionnels diminue, alors que les formes d'expression «extra-institutionnelles» gagnent du terrain. Il est rare que ces formes soient contrôlées par un organe démocratique, et le risque de décisions arbitraires est très élevé, sans parler de celui que constitue l'expression d'opinions extrémistes sur certains sujets et certains groupes, au sein et en dehors de nos sociétés.

Un autre grave problème se pose: la méfiance à l'égard des organes politiques. Elle s'accompagne généralement d'une idée très floue du rôle des divers institutions et organes. La baisse de la confiance témoigne d'une distance croissante entre les citoyens et les institutions politiques. Je suis convaincu que, dans ce domaine, les collectivités locales et régionales ont un rôle important à jouer. La subsidiarité n'est pas seulement une «formule» toute faite; elle s'exerce aux niveaux local et municipal. Le Congrès s'est efforcé de traduire le principe de subsidiarité dans le concret en mettant en place un cadre institutionnel approprié.

Le Congrès est divisé en deux chambres: la Chambre des pouvoirs locaux et la Chambre des régions. L'assemblée des deux chambres compte 313 membres titulaires et 313 suppléants, qui sont tous des représentants élus d'une des 200 000 collectivités territoriales des Etats membres du Conseil. Cette forme de représentation a été mise en place pour servir l'ambition de refléter le plus exactement possible le niveau des collectivités locales dans toute l'Europe. A cet égard, nous nous attachons à trois critères importants.

Tout d'abord, nous devons veiller à ce que, dans la mesure du possible, la pluralité des partis politiques, exprimant les opinions les plus variées, soit assurée et qu'au sein d'une société donnée les idées reflètent les aspirations et les craintes des citoyens. Il est extrêmement important de mettre en place un cadre juridique clair concernant les ressources financières mises à la disposition des partis politiques afin d'éviter toute confusion entre les intérêts privés et les intérêts publics, et l'instrumentalisation des partis politiques qui pourraient devenir des groupes de pression au service d'intérêts particuliers. Ils perdraient ainsi leur principale raison d'être, qui est de servir l'intérêt public général au profit d'un système de partis démocratiques et pluralistes opérationnels.

Deuxièmement, les conventions élaborées avec les Etats membres ont établi une structure claire, un modèle à suivre et à contrôler afin que les déclarations de bonnes intentions trouvent une traduction dans la pratique et soient mises en œuvre par les responsables politiques.

La responsabilisation est, elle aussi, un objectif important qui doit être atteint progressivement. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe est à même de tirer pleinement parti d'un instrument important à cet égard: la Charte européenne de l'autonomie locale, qui a pour objet de permettre aux responsables politiques locaux d'exercer leurs fonctions tout en respectant les principes démocratiques.

J'en profite pour rappeler les principes qui guident nos travaux au niveau de l'autonomie locale. Le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus forte entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun:

- l'une des méthodes par lesquelles ce but doit être atteint est de passer des accords dans le domaine administratif;
- les collectivités locales sont l'un des maîtres-piliers de tout régime démocratique;
- le droit des citoyens à participer à la conduite des affaires publiques est l'un des principes démocratiques communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe;
- c'est au niveau local que ce droit peut le plus directement s'exercer;
- nous sommes donc convaincus que l'existence de collectivités locales dotées de réelles responsabilités peut déboucher sur une administration à la fois efficace et proche du citoyen;
- nous sommes aussi conscients que la sauvegarde et le renforcement de l'autonomie locale dans les différents pays européens contribuent largement à la construction d'une Europe fondée sur les principes de la démocratie et de la décentralisation des pouvoirs;
- cela suppose, selon nous, l'existence de collectivités locales dotées d'organes décisionnels démocratiquement constitués et disposant d'un large degré d'autonomie quant à leurs responsabilités et aux moyens et ressources nécessaires pour les exercer.

Ces principes sont suivis et contrôlés, en liaison avec un groupe d'experts indépendants et les rapporteurs qui préparent des rapports nationaux sur l'état de la démocratie locale. Les rapporteurs ont l'obligation de vérifier soigneusement comment sont mis en œuvre les principes évoqués et énoncés dans la Charte européenne de l'autonomie locale.

Le Congrès estime que la transparence et la responsabilisation sont essentielles pour restaurer la confiance entre les citoyens et les institutions. Les citoyens doivent pouvoir comprendre et suivre les décisions prises en leur nom par les représentants qui siègent dans les différents organes. C'est pourquoi le Congrès entend définir clairement et appliquer directement les normes éthiques pouvant servir de principes directeurs à tous les décideurs qui agissent au nom des citoyens et les représentent dans la sphère publique.

Nous savons bien sûr que le meilleur cadre institutionnel peut être mis en péril par des comportements criminels. A tous les niveaux, des tentatives de corruption visent à peser sur les décisions des fonctionnaires et des responsables politiques. Le Conseil de l'Europe, qui a clairement identifié ces dangers, a relevé le défi. Grâce à des conventions et des accords partiels comme le GRECO et MONEYVAL, qui luttent respectivement contre la corruption et le blanchiment de l'argent, le Conseil de l'Europe a élaboré des outils spécifiques pour aider les Etats membres à s'attaquer à ces problèmes extrêmement complexes et difficiles.

Le Congrès est convaincu qu'il faut s'intéresser tout particulièrement à la jeune génération et veiller à ce qu'elle participe activement aux décisions démocratiques. C'est pourquoi nous avons élaboré la Charte européenne révisée sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale, qui donne des orientations pour encourager les jeunes et leur permettre de prendre part aux décisions les concernant et devenir les partenaires actifs des changements politiques et sociaux dans leur quartier, leur commune ou leur région.

C'est avec fierté que je vous informe que le Congrès organisera, avec les autorités ukrainiennes et la Direction de la jeunesse et des sports du Conseil de l'Europe, une manifestation importante à Komsomolsk en Ukraine, en juin 2005. On y travaillera en particulier à la mise en œuvre de la Charte européenne révisée sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale.

En outre, le Congrès participe activement à la Conférence européenne sur les stratégies intégrées pour enfants et adolescents dans les quartiers défavorisés, qui insiste tout particulièrement sur les bonnes pratiques et les instruments existant dans ce domaine afin d'avancer avec les jeunes concernés et les responsables politiques locaux intéressés par ces questions. Nous savons tous qu'une meilleure participation va de pair avec la restauration de la confiance de la population. Ce n'est qu'en reprenant confiance dans le monde politique que le «citoyen ordinaire» sera prêt à endosser davantage de responsabilités dans ce domaine. Une participation accrue des jeunes pourrait contribuer à restaurer la confiance et à informer sur le processus complexe de la prise de décisions démocratiques dans nos sociétés.

Dans ce contexte, je plaide pour davantage de transparence dans le processus décisionnel politique. Les décisions politiques doivent être comprises pour pouvoir être soutenues par les personnes concernées. Je suis convaincu que des activités entreprises par le Congrès, telles que le jumelage des villes et des régions, propres à favoriser des relations de bon voisinage et à promouvoir la compréhension mutuelle et la confiance entre les peuples d'Europe, constituent une avancée vers la restauration d'une relation de confiance. Nous sommes tous convaincus que le développement d'une culture démocratique dans une société plus solidaire ne peut être imposé par le haut mais doit être soutenu par la population à la base. C'est pourquoi nous devons travailler tous ensemble à renouer les liens et à rétablir des relations de confiance qui sont le préalable à une participation forte et durable des citoyens aux différents niveaux politiques et sociaux de notre société.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe est prêt à contribuer activement au renforcement et au développement de la démocratie, des droits de l'homme et de la primauté du droit. Ces principes doivent toujours rester au cœur de notre mission et servir de référence essentielle à notre travail commun, pour le plus grand bien de tous les citoyens.

Le Congrès, en tant que composante du Conseil de l'Europe, entend contribuer au succès de cette mission, pour le bon fonctionnement des institutions démocratiques.

Nous ne pouvons réussir ensemble que si nous obtenons la contribution individuelle et collective de nos partenaires. Le projet intégré «Les institutions démocratiques en action» a choisi comme méthode de travail cette approche transversale qui nous réunit tous ici. Nous devons désormais poursuivre notre effort commun pour le bien de la démocratie par tous et pour tous.

QUE FAIRE? OÙ FAIRE? AVEC QUI LE FAIRE? – UNE RÉACTION

ANNELISE OESCHGER

Présidente de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe

Afin que nous ayons une base commune pour les discussions qui vont suivre, je vais commencer par présenter l'évolution du rôle des OING au sein du Conseil de l'Europe car elle n'est généralement pas bien connue. Puis je vais donner quelques réactions et pistes d'action à partir des interventions précédentes et d'une première lecture des deux rapports *Faire évoluer la démocratie en Europe – Résumé analytique de l'acquis du Conseil de l'Europe* et le Livre vert *L'avenir de la démocratie en Europe – Etat des lieux et propositions de réforme*. Des OING vont travailler plus en profondeur à partir de ces rapports, l'Année européenne de la citoyenneté par l'éducation 2005 offrant une bonne opportunité pour cela.

En 1952, trois ans seulement après sa création, le Conseil de l'Europe a instauré un statut consultatif pour les organisations internationales non gouvernementales (OING). En 1977, les OING alors présentes ont fondé la Commission de liaison des OING pour améliorer la coopération des OING avec les différentes entités au sein du Conseil de l'Europe et pour élaborer des avis communs, dans le but aussi de donner plus de poids aux voix qui dérangeaient ceux qui avaient pris l'habitude de travailler avec «leurs» ONG et d'ignorer les autres. La Commission de liaison est composée aujourd'hui de 25 OING élues par la Conférence des OING; cette dernière élit aussi le président. La Commission de liaison élit à son tour un bureau de huit membres. Au début des années 1990, les OING ont créé des regroupements thématiques pour faire un travail plus efficace et plus visible. Les 10 regroupements actuels travaillent dans les domaines des droits de l'homme en général, de l'égalité entre femmes et hommes, des politiques sociales et de la santé, de la grande pauvreté, des questions de l'aménagement du territoire et du développement durable, de l'éducation et de la culture, du développement de la société civile, des relations Nord-Sud.

Grâce aux «résultats positifs et particulièrement encourageants pour les deux côtés», le Comité des Ministres a adopté, le 19 novembre 2003, la Résolution Rec(2003)8, dotant les OING d'un statut participatif. Cette résolution a fait suite à la proposition des OING et aux avis positifs de la Direction générale des affaires politiques, de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Le Comité des Ministres a ainsi formalisé le «quadrilogue» qui au sein du Conseil de l'Europe constitue une expression du pluralisme démocratique et un élément essentiel pour la poursuite du développement d'une Europe des citoyennes et des citoyens».

Ce statut nous permet d'intensifier la coopération au sein des comités directeurs, des comités d'experts gouvernementaux, avec les commissions de l'Assemblée parlementaire et du Congrès, et avec le commissaire aux droits de l'homme. La résolution prévoit même notre «implication dans la définition des politiques, des programmes et des actions du Conseil de l'Europe» (Res(2003)8).

Nous sommes conscients que ce statut nous confère une grande responsabilité, par exemple en ce qui concerne la promotion du respect des instruments juridiques et l'augmentation de la visibilité du Conseil de l'Europe, et nous travaillons pour améliorer nos performances.

Actuellement près de 400 OING ont le statut participatif. Leurs représentants se réunissent pour quatre sessions de travail par an, qui ont lieu en même temps que les sessions de l'Assemblée parlementaire. Il y a des OING aussi différentes qu'Amnesty International et l'Office international du coin de terre et des jardins familiaux. Cette dernière organisation est parfois citée si l'on veut ridiculiser le fait que les OING sont un pilier du Conseil de l'Europe: «Même les éleveurs de lapins sont au Conseil de l'Europe!» entend-on. Oui – et heureusement! Sa représentante travaille surtout sur le sujet de l'urbanisme. Ce lien direct et dans la durée avec les citoyennes et citoyens dans leur vie de tous les jours est l'une des plus-values importantes apportées par les ONG. Cela m'amène à une première réaction, par rapport aux partis politiques: dans le Livre vert, il est constaté plusieurs fois que ces derniers n'ont plus besoin des militants, qu'il y a une dépréciation du travail bénévole des membres des partis¹⁷. Les grandes campagnes médiatiques ont largement remplacé le porte-à-porte et d'autres activités militantes. On est passé du dialogue à la relation «one-way». Comment les responsables des partis se forgent-ils alors leur connaissance de la réalité? Et quelle prise les personnes «ordinaires» ont-elles encore sur l'évolution des partis et de leurs programmes? Les ONG, quant à elles, auront toujours besoin des militants et de leurs apports, c'est même l'une de leurs caractéristiques essentielles.

Avec la Direction générale des affaires politiques, la Commission de liaison s'engage dans le développement de la société civile à travers l'Europe, aussi bien par des rencontres à Strasbourg – comme les semaines de travail avec des représentants des OING venant des pays de l'Europe centrale et orientale ou la formation de jeunes représentants d'OING de toute l'Europe – que par des colloques dans différents pays. Ces derniers mois, de telles rencontres ont eu lieu à Saint-Pétersbourg, à Pskov et à Rostov-sur-le-Don, à Orhei en Moldova, à Bakou, à Kumanovo en Macédoine. A chaque fois, nous avons mis l'accent sur la coopération entre les OING et les pouvoirs locaux. Avec le Congrès, nous allons par ailleurs élaborer à ce sujet un mémorandum définissant bien les rôles de chacun des partenaires. Ces rencontres sont aussi l'occasion de faire connaître les Principes fondamentaux sur le statut des ONG en Europe (élaborés par les différents acteurs du Conseil de l'Europe) et la Convention européenne relative à la reconnaissance de la personnalité juridique des OING (STE n° 124).

17. *L'avenir de la démocratie en Europe – Etat des lieux et propositions de réforme*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2004, pp. 48-49.

Cyril Ritchie a été le représentant de la Conférence des OING au sein du groupe d'experts qui a préparé les deux rapports. Il a essayé d'apporter les points de vue de citoyennes et de citoyens «ordinaires», il a travaillé dans les réunions, concernant notamment l'égalité des femmes et des hommes en politique, l'éducation à la citoyenneté démocratique et la participation des jeunes – cela ne fut pas toujours chose facile.

Un des acquis du Conseil de l'Europe est donc le fait que les ONG sont considérées officiellement aujourd'hui comme l'un des quatre piliers du Conseil de l'Europe, comme l'un de ses quatre principaux organes, aux côtés du Comité des Ministres, de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. Il est l'unique institution internationale au monde à disposer de cet acquis et se révèle aussi à ce niveau être un laboratoire de nouvelles façons de vivre la démocratie, avec ses composantes représentatives et ses composantes participatives, que nous considérons comme complémentaires. Nous avons la tâche passionnante d'expérimenter comment les quatre piliers peuvent travailler ensemble le mieux possible! L'intérêt de cette collaboration réside dans le fait que leurs bases, et donc leurs expériences et leurs méthodes, sont très différentes. Alors que le Comité des Ministres représente les Etats, l'Assemblée parlementaire, les peuples souverains des 46 pays, et le Congrès, les habitants de différentes communes et régions dans la démarche tendant à organiser au mieux leur «vivre-ensemble», les OING représentent des hommes et des femmes qui prennent une part active pour répondre aux préoccupations qui concernent aussi bien la vie quotidienne que le devenir de la planète. Chaque OING, à l'inverse des composantes des autres piliers, dépasse d'emblée les frontières nationales. Chacun des piliers comprend et vit donc les valeurs du Conseil de l'Europe à partir de réalités et de responsabilités différentes.

Pour que nous ayons une meilleure connaissance du vécu et des visions des plus de 800 millions d'Européennes et d'Européens, j'avais proposé que, dans le cadre du Projet intégré I «Les institutions démocratiques en action», une «recherche-action» soit organisée dans des cités des pays membres, dans le but affiché d'augmenter le taux de participation aux élections. A travers une telle activité, on aurait beaucoup appris sur les conditions de fonctionnement de la démocratie dans des situations différentes. Dans des cités où cohabitent des dizaines de nationalités, par exemple, on aurait aussitôt été confrontés au problème du droit de vote pour les étrangers; dans d'autres, au problème de la participation des femmes, et ainsi de suite. Mais la question du «e-vote» avait été choisie comme projet prioritaire. Peut-être qu'à la suite de cette conférence, un tel projet pourra être envisagé avec l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, et la Conférence des OING.

A travers nos activités, nous nous rendons compte que les citoyens et les citoyennes sont bien conscients que «la marge de manœuvre des gouvernements s'est aussi amenuisée¹⁸», sans qu'ils sachent où se prennent réellement les décisions qui conditionnent leur avenir. Si l'on veut que les citoyens s'engagent

18. *Ibid.*, p. 31.

davantage dans la vie politique, il est primordial de faire en sorte que tout le monde voie clairement qui décide quoi, et sur quelles bases. Ce travail devrait être fait en parallèle avec le processus de ratification du Traité constitutionnel de l'Union européenne.

Les OING sont dans un va-et-vient permanent entre le local, le national et l'international (pour certaines d'entre elles depuis des dizaines d'années), parce que beaucoup de questions ne peuvent plus être traitées que de cette façon, par exemple la réalisation du droit au travail.

Grâce aux OING il existe déjà un noyau de *demos* européen. Je prends l'exemple de l'article 30 de la Charte sociale européenne révisée, qui préconise le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. En 1982 a débuté, dans plusieurs pays, une récolte de signatures pour introduire ce droit dans des instruments juridiques internationaux. A travers des rencontres et des engagements à tous les niveaux de décision, la proposition est finalement devenue une réalité (1996). En juin dernier, je suis allée à Bakou et quelle n'a pas été ma surprise d'y apprendre par des militantes d'ONG que cet article 30 est utilisé dans leurs débats sur l'avenir de l'Azerbaïdjan avec des représentants des autorités publiques: de la rue aux tables de négociation, à travers les frontières – la citoyenneté européenne en action!

Beaucoup se plaignent du manque de confiance des citoyens dans les représentants politiques. Mais l'inverse est aussi vrai: Quelle confiance les responsables politiques ont-ils dans les citoyens? De quoi les croient-ils réellement capables? Il faudra travailler sur la représentation que se font les représentants politiques de ceux qu'ils représentent! La méfiance et le doute en la capacité de l'autre sont réciproques. Le seul remède à cette méfiance réciproque est la communication. Or, celle-ci ne se fait pas sans conditions. Ce matin à 5 heures, dans le bus qui nous amenait à l'aéroport, une femme m'a raconté qu'elle partait en vacances, près de Malaga. Je lui ai dit que j'allais à Barcelone, à une conférence sur la démocratie. «Oh! j'aimerais venir avec vous! Je le leur dirais», me répondit-elle. «Qu'est-ce que vous leur diriez?», demandai-je. «Le respect, que tout d'abord il faut qu'ils nous respectent!» Le revoilà, le respect. Cette condition sine qua non de tout dialogue qu'on clame de l'Ouest à l'Est, du Sud au Nord. Etre citoyen, être citoyenne, c'est tout d'abord être respecté par les pouvoirs publics, à tous les niveaux, aussi bien par le législatif que par l'exécutif et le judiciaire. Après, on peut parler – et instaurer un dialogue non seulement horizontal, entre pairs comme nous avons l'habitude de le faire, mais un dialogue vertical. Et à ce dialogue vertical, les ONG peuvent grandement contribuer.

Dans le Livre vert, on lit que «généralement, les gens (...) connaissent mal les politiques, les programmes, les principes (...)»¹⁹. Généralement aussi, les politiciens et responsables gouvernementaux connaissent mal la réalité de la vie «des gens» ainsi que leurs propositions et leurs priorités. En septembre dernier, le maire de Kumanovo, dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine», nous avait raconté

19. *Ibid.*, p. 114.

qu'il était allé dans les villages de sa commune pour connaître les priorités des gens. «Elles étaient tout autres que ce que nous avions attendu. Nous avions pensé à l'installation de l'eau courante, mais eux ils m'ont demandé que je trouve des marchés pour leurs légumes.»

L'une des attitudes qui est tout à l'honneur du Conseil de l'Europe et qui fait partie de ses acquis, c'est sa préoccupation constante pour l'intégration de ceux et de celles qui, pour une raison ou une autre, sont exclus ou absents des mécanismes et des manières de voir habituels. Pour cela aussi, il collabore étroitement avec les ONG. Lorsque nous réfléchissons à la démocratie, il y a beaucoup d'absents. Une question importante manque dans les deux publications: qui a une chance de devenir un jour candidat, voire d'être élu ou élue? Cette question du recrutement est cruciale. D'une part «les gens» devraient jouer le noble rôle de citoyens, d'autre part, ils sont victimes du stress, soit désabusés par leur inutilité forcée, soit essoufflés par une vie de travail de plus en plus épuisante. Dans le recrutement aussi, l'égalité entre femmes et hommes est encore loin d'être réalisée.

Une contribution importante des ONG se situe dans le choix des sujets à traiter par les pouvoirs publics et des priorités politiques à établir. Celui qui maîtrise ce choix a une grande partie du pouvoir. Prenons le thème de la sécurité. Aujourd'hui, l'utilisation du mot «sécurité» évoque le plus souvent la lutte contre le terrorisme. Or, pour la grande majorité des personnes en Europe, la sécurité se joue d'abord au niveau des droits fondamentaux – du logement décent au droit à un procès équitable, de l'accès aux soins de santé au moyen d'assurer une bonne éducation à ses enfants. Ce point montre particulièrement bien que la composante participative est indispensable à une démocratie qui fonctionne pour tous.

Je résumerai mon intervention sur la démocratie en disant que légitimité ne signifie pas exclusivité, et que représentation ne signifie pas substitution, ni au niveau de la pensée ni au niveau de l'action. Je propose que nous comprenions le chantier de l'avenir de la démocratie comme un processus qui va vers une façon d'organiser la vie en société de manière que chacun et chacune puisse contribuer au mieux au bien de tous. Si les ONG insistent tant sur la réalisation des droits fondamentaux, c'est justement pour assurer à tous et à toutes les moyens d'assumer leurs responsabilités.

Récemment, une femme de ménage du Conseil de l'Europe m'a dit: «Vous savez, ceux qui parlent, ils pensent que les droits de l'homme c'est ailleurs.»

Vous posez les questions: «Que faire?» «Où faire?» Où? Surtout pas toujours «ailleurs», mais auprès des voisins, là où on assume ses fonctions. Cela nous amène à une troisième question: Avec qui le faire? Cet «avec» contribuera à établir la confiance réciproque, et le nouveau dialogue mènera vers des réponses inattendues et prometteuses à la question «Que faire?»

LE VOTE ÉLECTRONIQUE EN SUISSE

Table ronde

ROBERT HENSLER

Chancelier d'Etat de la République et du canton de Genève

Rares sont les pays où l'on vote plus de quatre fois par an. Cette spécificité suisse a été le point de départ de notre réflexion, il y a vingt ans déjà. Dans une société de plus en plus mobile, où les fins de semaine donnent lieu à des migrations massives et où les commerces étendent leurs heures d'activité, il ne nous semblait plus possible de n'ouvrir les locaux de vote que quelques heures à chaque scrutin.

Dès 1991, nous avons introduit progressivement le vote postal à Genève, afin de mieux tenir compte des habitudes de nos concitoyens. Cette possibilité a remporté un grand succès, notamment parce que l'on peut voter durant deux à trois semaines, suivant le type de scrutin. Elle a permis d'augmenter la participation moyenne de 20 points et est utilisée par 95 % des votants.

Pour certains d'entre vous, le vote à distance pose la question du «vote familial», autrement dit la question des pressions que pourrait subir l'électeur lorsque qu'il vote depuis son domicile. Les contrôles systématiques auxquels nous nous livrons dans le cadre du vote postal n'ont pas mis au jour de cas problématique en plus de dix ans!

Puis est arrivé le Web, conçu à Genève, dans les bureaux du CERN, l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire. A la différence de l'informatique traditionnelle, qui a dérouté les personnes de 50 ans et plus parce qu'elle imposait de penser comme elle, le Web pense comme nous, il est intuitif. De ce fait, il est «inclusif», alors que l'informatique traditionnelle excluait.

Ce n'est pas un hasard si les deux pionniers européens du vote par l'Internet sont deux Etats fortement décentralisés, la Suisse et le Royaume-Uni. Ce n'est pas non plus un hasard si ces deux Etats ont une conception ouverte du secret du vote. On vote encore à main levée dans les *Landsgemeinde* de Suisse centrale! A ces facteurs, on peut ajouter pour la Suisse la démocratie directe, ce système politique quasiment en réseau, qui place les élus à peine au-dessus des citoyens ordinaires. Ces données pèsent au moins aussi lourd dans le développement de la démocratie électronique que la pénétration de l'Internet ou les connexions à large bande. S'il n'en était pas ainsi, les pays nordiques ou les Etats-Unis devraient nous précéder sur ce chemin. Or, ce n'est pas le cas.

Aujourd'hui, ces facteurs institutionnels facilitent le développement de la démocratie électronique dans les pays qui les possèdent. Ma conviction est que demain, dans un renversement de dynamique, l'existence des réseaux poussera d'autres Etats à adopter eux aussi un modèle décentralisé ainsi qu'un système de démocratie directe ou semi-directe.

Je ne crois pas que l'administration en réseau soit intrinsèquement supérieure à l'administration «en silo» verticale, antérieure au Web. En revanche, je suis convaincu qu'il est impossible d'ignorer le paradigme organisationnel de l'époque dans laquelle nous vivons. A l'heure des réseaux, le silo n'a pas sa place, hors tout jugement de valeur.

A Genève, nous avons décidé de placer l'utilisateur au centre de nos préoccupations en lui offrant des prestations en ligne qui répondent à son besoin et non pas à notre logique administrative. Cela se traduit par une ouverture du triangle classique citoyens-autorités-administrations et par la formation d'un losange dont le quatrième sommet est constitué des technologies de l'information et de la communication.

Cette ouverture nous dicte une éthique stricte quant à la sécurité des processus, qu'il s'agisse des droits d'accès, du traitement des données, de leur stockage et de leur partage, ou de la protection des systèmes informatiques. Par ce dernier aspect, j'entends également la question de la propriété des logiciels.

Nous avons voulu être propriétaires du système de vote en ligne, ce qui nous permet de l'inscrire totalement dans le contexte institutionnel, et notamment d'en rendre le code source accessible.

Pour les électeurs, la carte de vote était l'élément central du système de vote. Elle le reste, car nous maintenons le vote postal et les bureaux de vote parallèlement au vote électronique. Nous avons simplement ajouté à la carte des identifiants spécifiques au vote en ligne.

Parcourrons ensemble la procédure de vote, que vous trouvez sur le Web à l'adresse <<http://www.geneve.ch/ge-vote>>. La page d'accueil du site de vote vous présente des liens vers des informations sur le projet de vote électronique et sur la manière dont vous pouvez maximiser la sécurité de la transaction.

Passé cette page, vous devez introduire le numéro de votre carte de vote, pour accéder au serveur protégé. Grâce au numéro à 16 chiffres, vous n'avez qu'une chance sur 5 milliards de passer cette étape par hasard ou par chance. Un rappel des sanctions pénales pour fraude apparaît; puis le bulletin de vote électronique, que vous pouvez corriger.

Le bulletin vous revient pour que vous confirmiez vos choix et que vous vous identifiez. Nous vérifions votre identité grâce au code caché sur votre carte de vote, à votre date de naissance et votre commune d'origine. Ces éléments empêchent qu'une tierce personne ne puisse voter pour vous, même si elle possédait votre carte de vote.

La confirmation de l'enregistrement de votre vote s'affiche alors à l'écran. La transaction est terminée.

Le vote par l'Internet offre plus de sécurité que le vote postal pour quatre raisons:

- il n'y a plus de manipulation manuelle des bulletins de vote;
- vous ne pouvez plus invalider involontairement votre bulletin et vous avez l'assurance d'émettre un vote valable;

- vous avez la certitude que votre vote est enregistré grâce à l'accusé qui s'affiche à l'écran;
- le dépouillement est rapide (quelques minutes pour plusieurs milliers de votes) et exempt d'erreurs.

Quelques mots des expériences que nous avons faites à ce jour. En septembre 2004, lors du premier scrutin national en ligne, la participation par l'Internet s'est établie à 21,8%. 72,5% des votants ont envoyé leur suffrage par la poste et 5,7% se sont rendus aux bureaux de vote.

Nous avons constaté que les deux modes de vote à distance, le vote postal et le vote par l'Internet, font plus que se superposer: ils se complètent. En effet, la distribution des suffrages dans le temps est différente selon le canal choisi. Les votes électroniques sont nettement plus nombreux lors de la dernière semaine du scrutin, alors que les votes postaux montent progressivement en puissance. Les internautes attendent plus longtemps, comme s'ils étaient plus hésitants ou plus intéressés et ouverts aux arguments des uns et des autres.

Les personnes de plus de 60 ans, qui représentent 5 à 6% de l'électorat, constituent 10 à 15% des votants. A l'inverse, les jeunes de moins de 30 ans, qui forment 10% à 12% de l'électorat, ne représentent que 5% des votants. Avec l'Internet, nous sommes parvenus à remonter la proportion des jeunes votants à 10%-12%, soit leur poids démographique réel.

Une étude que l'université de Genève a conduite ce printemps me rend optimiste quant à la concrétisation de la démocratie électronique. J'en ai pris quelques exemplaires avec moi et c'est bien volontiers que je vous les donnerai. L'image des utilisateurs du vote par l'Internet que cette étude dégage est banale. L'électeur en ligne, c'est vous, c'est moi, c'est la femme et l'homme de la rue. Ce constat, joint au fort taux de participation en ligne, sachant que nous sommes encore dans une phase pilote, confirme que le vote électronique répond à un besoin. Il existe une différence entre sexes quant à l'utilisation du vote en ligne, mais il n'y a pas de déficit de l'un des deux sexes. Je m'explique: les femmes votent en ligne en proportion de leur poids démographique, alors que les hommes sont surreprésentés sur l'Internet, en particulier entre 30 et 50 ans. Cette différence devrait disparaître au fur et à mesure que les jeunes femmes d'aujourd'hui prendront de l'âge. Une majorité des personnes qui participent irrégulièrement aux scrutins disent vouloir voter régulièrement si le vote électronique leur est systématiquement offert.

L'impact du vote électronique dans les référendums dans lesquels nous l'avons mis en œuvre est neutre quant au résultat des scrutins, mais il accroît leur légitimité en élargissant la base des électeurs actifs. Il y a de très nombreuses convergences dans les résultats entre les trois modes de vote, et quelques divergences, parfois dans les bureaux de vote, parfois dans les votes postaux et parfois dans les suffrages reçus en ligne.

Il nous importe désormais de mieux connaître les types d'électeurs; c'est pourquoi nous avons lancé avec l'université une étude sur un échantillon représentatif, afin

d'établir les profils socio-économiques et politiques des différents sous-groupes: abstentionnistes, personnes votant par l'Internet, par la poste ou au bureau de vote.

Nous créons le chemin au fur et à mesure que nous avançons. Comme Christophe Colomb se guidant d'après les étoiles pour arriver en Amérique, il nous faut, à défaut d'une carte détaillée, des repères, une éthique. Je voudrais à ce propos terminer en remerciant le Conseil de l'Europe d'avoir initié le groupe de travail qui a abouti à la Recommandation Rec(2004)11 aux Etats membres sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique que le Comité des Ministres a adoptée le 30 septembre 2004.

ANALYSE PROSPECTIVE DES RETOMBÉES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES DE LA DÉMOCRATIE ÉLECTRONIQUE

Table ronde

DIMITRIS KYRIAKOU²⁰

Institut d'études technologiques prospectives

Séville

Ma contribution à l'analyse de la démocratie électronique et de l'avenir de la démocratie en général a été marquée par le numéro de juin 2003 de la revue de prospective techno-économique *The IPTS Report*, dont j'ai coordonné la publication²¹. Y figuraient des articles de Romano Prodi, alors Président de la Commission européenne, du ministre grec des Affaires étrangères George Papandreou, Président du Conseil des ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne, du maire de Barcelone, Joan Clos, du directeur général de la BBC, Greg Dyke, et d'autres éminents responsables politiques, chercheurs et praticiens. Des exemplaires de ce numéro, qui a été bien accueilli, ont été distribués aux participants au sommet de juin 2003 des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne.

Ce numéro s'inspirait en substance du projet novateur de vote et de démocratie électroniques lancé par la présidence grecque de l'Union européenne afin d'assurer l'interaction entre les dirigeants et les citoyens de l'Union. C'est aussi ce projet qui est à l'origine de la création de la très inventive ONG Access-to-Democracy (A2D) qui défend une idée, à mon sens, fondamentale: la démocratie électronique dépasse de loin le simple vote électronique.

C'est d'ailleurs le message que je voudrais vous transmettre: la démocratie électronique ne se limite pas aux activités ponctuelles liées aux périodes électorales. Elle concerne plutôt les intervalles entre les élections. Par ailleurs, le fait de trop privilégier le vote électronique comporte certains risques surtout si l'on fait de la technologie une panacée universelle.

Il existe de très bonnes raisons pour mettre l'accent sur la démocratie électronique entre deux élections: elle vise en effet à créer de nouvelles «agoras» et à rassembler, dans de nouvelles formes de dialogue, des citoyens qui se sentent souvent atones, et même privés de possibilité de représentation, faute de disposer d'un espace, d'une «agora» pour s'exprimer avec efficacité et confiance.

20. Les opinions exprimées dans le présent texte sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de son employeur.

21. Voir <<http://www.jrc.es/iptsreport>>.

Des raisons de précaution incitent aussi à ne pas trop privilégier le vote électronique: pensons par exemple aux récentes élections américaines où il semble qu'il y ait un rapport entre le vote informatique (souvent sans les traces écrites qui permettraient de vérifier les résultats) et des résultats curieusement faussés dans les comtés. Il est intéressant, et troublant, de noter que, lors de cette élection, les sondages à la sortie des urnes étaient complètement faux, leur inexactitude étant expliquée à grand renfort d'arguments spécieux.

Passons à des raisons plus positives, et moins dictées par la prudence, qui font de la démocratie électronique une pratique dépassant le simple vote électronique. Elle peut être un facteur de développement de la participation aux processus de délibération assistés par les TIC. Notons qu'elle ne débouche pas sur une démocratie directe où des référendums instantanés ont lieu sur toutes les questions possibles et imaginables, mais qu'elle peut au contraire favoriser une démocratie représentative renforcée, s'enrichissant d'un meilleur contrôle et d'un plus grand engagement des citoyens en matière de processus de délibération et de décision.

Nous devons, à cette fin, réfléchir aux questions politiques et économiques suivantes et aux problèmes qu'elles posent.

Tout d'abord, l'accès à la démocratie électronique. Pour cela, il faut se poser non seulement la question de la facilité d'accès à l'Internet sur le plan du matériel et des connexions, mais aussi celle de la préparation pédagogique nécessaire pour développer la participation électronique. Pour ce faire, il faudrait mettre en place des cours d'instruction civique renforcés pour former des «cybercitoyens» plus actifs. Notons qu'il ne s'agit plus de simples compétences informatiques, mais d'aptitudes communicationnelles adaptées à l'âge de l'Internet. La télévision a ouvert la voie à l'ère télévisuelle dans la politique depuis le débat télévisé décisif qui a eu lieu en 1960 entre Kennedy et Nixon, et où ce dernier s'est montré extrêmement maladroit devant la caméra. La «cyberagora», qui peut en partie «dévitaliser» la politique, laissera sa propre empreinte sur la communication politique.

Si ce problème d'accès généralisé (technologies plus nouvelles compétences communicationnelles) n'est pas réglé, le fossé se creusera en matière de «cyberparticipation» politique et cela finira par une privation *de facto* du droit de représentation des cybercitoyens. Ce fossé coïncidera largement avec celui entre les nantis et les démunis, fossé qu'il ne manquera d'ailleurs pas de creuser. En effet, c'est l'un des procédés adoptés pour combler le fossé entre nantis et démunis au XX^e siècle qui est menacé, à savoir la participation et la mobilisation politique des démunis après l'introduction du suffrage universel.

L'octroi de ce droit de vote traditionnel a été une condition essentielle pour instaurer des sociétés plus égalitaires au XX^e siècle, comparativement à leurs homologues du XIX^e siècle. Les gouvernements, pour pacifier ou attirer de larges masses de pauvres ayant obtenu récemment le droit de vote, ont introduit de larges réformes distributives qui ont servi à atténuer ou à réduire les fluctuations qui rongeaient les économies de marché et accablaient les acteurs les plus vulnérables.

La coïncidence des fossés de cette nature est la porte ouverte aux problèmes, notamment s'ils se combinent avec d'autres clivages, culturels, religieux, ethniques, etc., préexistants. Il ne s'agit pas de vaines paroles: sur le plan économique, l'Internet et les TIC feront diminuer l'importance de la distance, et produisent déjà des phénomènes de «vedettes économiques», permettant à ceux qui ont le savoir, et qui sont mieux positionnés, mieux équipés et/ou mieux placés sur le marché, de «gagner gros».

La deuxième question est un problème qui semble purement technique mais qui, en réalité, est beaucoup plus vaste: le développement de la cyberagora entraînera une prolifération d'informations et d'opinions. Il peut être aussi difficile d'en faire un lieu de débat rationnel que de tenter de se désaltérer en buvant à une bouche d'incendie. Le filtrage d'une énorme quantité d'informations et d'opinions, et de la production des vecteurs résultant de cette masse d'opinions n'est pas une question simplement technique, mais aussi politique.

Troisièmement, la cyberagora ne se développera pas seulement aux niveaux local, régional et national, mais également au niveau transnational, qui est peut-être aussi le plus prometteur parce que c'est à ce niveau que l'«agora» fait souvent défaut. Aux niveaux local, régional et national, la langue n'est généralement pas un obstacle. La société civile est plus active, avec des problèmes et des thèmes communs; elle dispose aussi de plates-formes permettant de poursuivre les débats (journaux, médias, partis, institutions universitaires locales et nationales, etc.). Rien n'existe de la sorte au niveau international. De plus, élargir le débat au-delà des frontières contribue à démonter les mythes populaires et à remettre en cause des postulats rarement contestés dans les débats locaux ou nationaux.

En conclusion, une bonne raison de plus pour privilégier la dimension transnationale est que, faute d'une autorité souveraine à ce niveau, les cyberagoras ne peuvent être facilement asservies ou cooptées à des fins gouvernementales. Il ne s'agit pas d'un problème insignifiant; les interactions de la cyberagora pourraient bien gêner plus d'un gouvernement. Rappelons-nous, dans ce contexte, la célèbre solution préconisée ironiquement par Brecht: il est peut-être temps pour le gouvernement d'élire un nouveau peuple.

LE PROJET CAIRNS: INTRODUCTION

BETH SIMONE NOVECK ET MARIANNE LAW
Institute for Information Law and Policy
New York Law School

Perspectives: des travaux de groupe plus efficaces

Le groupe, sous ses multiples formes, est l'unité de base de l'organisation sociale et politique. La vie sociale fourmille de groupes et d'associations dont Tocqueville se faisait le chantre il y a un siècle. Le militantisme et l'organisation exigent la mobilisation de communautés d'intérêt, et l'élaboration des lois un processus collectif de décision et de délibération. Le travail d'équipe est indispensable à toutes sortes d'organisations.

Au sein d'un groupe, on peut faire ensemble ce qu'on ne peut faire seul.

Les réseaux et les nouveaux outils informatiques permettent à des citoyens ordinaires de former un groupe sans appartenir à une corporation ou à une organisation. Ils peuvent prendre des décisions, détenir et vendre des biens, mener à bien des activités en exploitant les technologies existantes. Ils n'ont plus besoin des hommes politiques pour prendre des décisions. Ils peuvent eux-mêmes exercer un pouvoir non négligeable concernant des questions nationales, régionales et locales – et même mondiales. Les citoyens âgés et les adolescents utilisent des ordinateurs en réseaux pour surveiller les conditions de l'utilisation des biens fonciers urbains. Le moteur de recherche Google propose un service, «Google Groups», qui facilite la création et l'activité de groupes sur des questions aussi variées que «les traitements du syndrome du canal carpien» ou «la contestation d'une facture de téléphone portable». Le téléphone portable *smart mob* permet à des groupes d'organiser des manifestations ou des campagnes politiques, par exemple celle qui a permis l'élection du Président de la Corée du Sud. Les jeunes se rencontrent dans le cadre de jeux vidéo et utilisent le monde virtuel pour organiser l'aide réelle aux victimes de catastrophes naturelles. Lorsque les propriétaires de chihuahuas de San Diego (Californie) se retrouvent sur Meetup.com, ils se découvrent non seulement un intérêt commun pour les animaux, mais aussi la possibilité de changer les conditions des parcs locaux, d'influer sur la législation locale concernant la tenue en laisse et de surveiller eux-mêmes les parcs. Les points de rencontre n'ont ni bureau, ni secrétaire, ni réfrigérateur, ni aucune autre installation comme dans les organisations formelles, mais ils produisent les mêmes résultats. Les parents se réunissent pour décider de la politique de l'école de leurs enfants ou un groupe de scientifiques collabore pour abandonner un modèle désuet de publication et diffuser leurs études collectivement en ligne.

En conséquence, les groupes ne se limitent plus à la formation d'un capital social, mais peuvent même contribuer à l'élaboration de lois. Ensemble, on peut agir davantage sur le monde. Ou, pour emprunter les mots de Robert Putnam, les nouvelles technologies aident à combiner le caractère réfléchi du *macher* à la spontanéité du *schmooser*. On peut jouer tout seul, mais en ligne, on commence à cliquer ensemble.

Le projet Cairns²² vise à proposer des logiciels sociaux donnant à des groupes et à des équipes mal organisés les moyens nécessaires pour travailler, et à utiliser les possibilités de l'écran d'ordinateur pour présenter des informations visuellement afin de renforcer la capacité des groupes à atteindre leurs buts et à entreprendre des actions collectives.

Cairns fonctionne parce qu'il est fondé sur une classification de l'information conçue spécialement pour comprendre le fonctionnement du groupe. Cairns reproduit l'information visuellement afin de faciliter la compréhension des moyens, des valeurs, des buts et des succès d'un projet commun. Cairns est facile à utiliser et a des fonctions multiples. Il peut être utilisé à toutes les phases d'un projet afin d'évaluer, de programmer et de gérer. Cette présentation visuelle et graphique de l'information rend plus intuitives les pratiques sociales complexes et dynamiques des groupes et des équipes.

L'inspiration et le but: visualiser la manière dont les groupes travaillent

Le projet Cairns s'inspire de l'utilisation des cairns, empilements de pierres qui remontent à l'âge de bronze. Tout au long de l'histoire, des voyageurs ont collaboré – même sans rencontrer leurs compagnons – à construire des cairns. Les cairns marquent le chemin, préviennent d'un virage soudain et balisent collectivement les nouveaux territoires. A l'instar de ces voyageurs, nous construisons le projet Cairns comme un logiciel graphique afin d'aider les personnes actives dans le secteur commercial et le secteur associatif à travailler ensemble afin d'évaluer et de comparer leurs expériences, d'étudier les expériences des autres et d'en tirer des enseignements. En étudiant et en documentant des pratiques participatives dans de multiples domaines, des groupes se forment et fonctionnent avec davantage d'efficacité.

Cairns: une conception unique

Le logiciel Cairns est unique dans sa conception. Pour résumer, Cairns est une carte visuelle de groupes en ligne. L'idée de départ, très simple, est que nous pouvons mieux utiliser l'écran afin de montrer visuellement à un groupe ses propres objectifs, intérêts et moyens. En mettant en évidence les attributs du groupe, on peut renforcer son sentiment d'appartenance, présenter ses limites et ses membres, ses règles et ses structures, comparer les expériences de ses participants et

22. Pour de plus amples informations sur le projet Cairns, voir <<http://www.nyls.edu/cairns>>. Cairns est généreusement financé et soutenu par la New York Law School, le Rockefeller Brothers Fund, American Speaks et le Conseil de l'Europe.

échanger des bonnes pratiques avec des personnes extérieures au groupe mais qui souhaitent y adhérer ou en tirer un enseignement.

Cairns est un moteur de recherche qui ne nécessite pas de téléchargement. Ses trois fonctions essentielles sont les suivantes:

- élaborer une carte visuelle pour montrer comment le groupe travaille et comparer l'expérience des membres du projet de groupe utilisant le constructeur Cairns;
- rechercher les «cairns» créés par d'autres groupes utilisant le visualisateur Cairns;
- susciter le dialogue et l'échange d'idées sur les meilleures pratiques utilisant les blogs Cairns.

Les membres du groupe répondent à un questionnaire visuel afin d'évaluer et de décrire tel ou tel projet utilisant le constructeur Cairns. Le questionnaire visuel se fonde sur un ensemble classifié de questions concernant la manière dont le groupe a été constitué et soutenu, le type d'outils, de méthodes et d'actions collectifs, et la manière dont les membres évaluent le projet.

A partir du questionnaire visuel, un cairn est construit par chaque membre. Les membres peuvent mettre l'accent sur trois «pierres angulaires», indiquant ainsi leur importance pour la réussite du projet. Une fois que tous les membres du projet ont fini de répondre au questionnaire, tous les cairns individuels forment un cairn de groupe. Cette image graphique du groupe et de ses atouts lui permet d'avoir un regard sur lui-même afin de comprendre son mode de réflexion et l'expérience des membres du groupe, et de trouver des méthodes pour améliorer son efficacité.

En plus de la fonction d'autoévaluation, Cairns traduit aussi des pratiques collectives et participatives grâce au visualisateur Cairns. Celui-ci est un inventaire visuel de recherche de tous les groupes dans la base de données du projet Cairns. On peut utiliser le visualisateur Cairns pour comparer les outils, les méthodes et les leçons apprises par d'autres, et enrichir sa boîte à outils de nouvelles idées et de nouvelles technologies.

Le visualisateur Cairns est facile à utiliser et à comprendre. Pour trouver d'autres cairns apparentés, il suffit de sélectionner cinq critères dans n'importe quelle combinaison afin de trouver tous les groupes dans la base de données du projet Cairns qui répondent à ces critères. C'est une très bonne manière de trouver d'autres groupes qui ont appliqué des méthodes communes pour résoudre un problème commun ou pour tirer des leçons de leur expérience en utilisant de nouveaux outils ou méthodes connus, mais jamais employés jusqu'ici.

Pour favoriser le dialogue et la formation d'une communauté, Cairns propose des blogs interactifs. Dans chaque cairn, un blog permet aux personnes de commenter le projet du groupe. Chaque personne utilisant le logiciel a aussi un blog qui lui permet d'échanger des idées et des commentaires sur plusieurs cairns. Les blogs sont un excellent moyen d'échanger des idées et des commentaires sur des pratiques communes. Par exemple, si votre projet consiste à consulter des citoyens,

vous pouvez utiliser Cairns pour faire connaître les résultats de cette activité et pour mobiliser des participants.

Un exemple

Au mois de février de cette année, quelque 50 organisations des droits de l'homme et syndicats ont lancé toute une série d'actions à l'échelle planétaire visant la compagnie pétrolière française, Total, pour ses investissements en Birmanie. Lors de récentes réunions des actionnaires à Paris, des manifestants ont distribué des tracts appelant Total à se retirer de Birmanie, le groupe estimant que la présence de Total contribue à maintenir le régime militaire en lui apportant une source importante d'échanges avec l'étranger et de soutien moral et politique. Aux Etats-Unis, les protestataires ont manifesté devant les résidences diplomatiques françaises dans six villes américaines pour protester contre la présence de Total en Birmanie.

Imaginez à présent que ces diverses organisations disposent d'un moyen efficace de collaborer et de coordonner leurs activités. Que se serait-il passé si elles avaient eu des outils visuels faciles à utiliser pour mobiliser des participants, si elles avaient pu visualiser sur un écran d'ordinateur leurs objectifs communs et les moyens à leur disposition pour les atteindre, et si elles avaient disposé d'un système pour connaître des projets proches ayant des buts analogues? Et que se serait-il passé si, au lieu de distribuer des tracts, elles avaient pu puiser dans une base de données de nouvelles idées pour organiser leurs actions militantes?

Et que se serait-il passé, lorsque tout cela aurait été fini, si elles avaient eu le moyen d'obtenir des informations en retour des participants aux différents projets? Elles auraient pu savoir ce qui avait marché et ce qui n'avait pas marché, et comment améliorer les modalités de leur action collective à l'avenir.

Conclusion

En Ecosse, il est traditionnel de monter en haut de la colline avec une pierre pour la poser sur un cairn. C'est ainsi que les cairns grandissent. Un vieux dicton gaélique dit: *Cuiridh mi clach air do chàrn*, c'est-à-dire: «Je mettrai une pierre sur votre cairn.»

Votre participation est déterminante pour construire un réseau de pratiques communes.

**TROISIÈME PARTIE –
RAPPORTS ET PRÉSENTATIONS
DES ATELIERS**

ATELIER 1: INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET PARTIS POLITIQUES – GOUVERNANCE ET PRISE DE DÉCISION

Rapport

INGRID VAN BIEZEN

Université Yale, États-Unis

Université de Birmingham, Royaume-Uni

Cet atelier a essayé d'aborder les différents problèmes qui se posent aux institutions en termes de prise de décision démocratique, et notamment aux institutions intermédiaires entre les citoyens et l'État. À l'invitation du président, les participants de l'atelier se sont attachés à répondre à deux questions critiques.

D'une part, comment les principales institutions intermédiaires politiques – à savoir les partis politiques – doivent-elles faire face aux défis contemporains: désaffection et mondialisation?

D'autre part, concrètement, quelle ligne de conduite devons-nous proposer aux partis politiques pour renforcer les institutions et les systèmes démocratiques?

En outre, l'atelier a examiné les propositions de réforme (voir l'annexe) telles qu'énoncées dans le Livre vert *L'avenir de la démocratie en Europe – Etat des lieux et propositions de réforme*:

- mandats partagés (n° 4);
- conseil des résidents étrangers (n° 8);
- des gardiens pour surveiller les gardiens (n° 12);
- des gardiens spéciaux pour les gardiens des médias (n° 13);
- liberté d'information (n° 14);
- un «carton jaune» pour les assemblées législatives (n° 15);
- non-cumul des mandats (n° 16);
- législation-cadre (n° 17);
- démocratie interne des partis (n° 21);
- coupons de financement des partis politiques (n° 23).

Le premier jour, l'atelier a débuté par une présentation par Brith Fäldt, qui s'est adressée aux participants en partie en sa qualité de représentante de responsables politiques locaux et régionaux en Europe. Elle s'est réjouie de voir que le Conseil de l'Europe reconnaissait l'importance des autorités locales et régionales, et que le Livre vert leur accordait la place qu'elles méritent. M^{me} Fäldt a souligné les

difficultés et les complexités auxquelles sont confrontés les responsables locaux et régionaux pour bien remplir leurs fonctions, notamment dans le cadre actuel de la mondialisation, du mécontentement politique, de la baisse du taux d'adhésion aux partis et de la méfiance à l'égard des institutions, des partis et des responsables politiques.

La démocratie ne part pas d'en haut, mais de la base: à problème local, solution locale. C'est pourquoi le principe de subsidiarité est la quintessence de la démocratie. Si nous voulons vraiment faire progresser l'engagement et la participation des citoyens, nous devons renforcer et étendre ce principe à l'échelon local et régional. D'où la proposition d'une «législation-cadre» émise dans le Livre vert. En effet, une législation-cadre rapproche la politique le plus possible des citoyens, tout en respectant, autant que faire se peut, l'autonomie des unités inférieures et en les laissant choisir les méthodes et les solutions adaptées à leur situation spécifique. De plus, elle laisse aux responsables politiques locaux une marge de manœuvre convenable. Enfin, elle lève un des obstacles au recrutement des responsables politiques et donne aux citoyens la possibilité de participer avec eux à la cogestion de la politique. M^{me} Fäldt souligne que la réussite du principe de législation-cadre tient sans doute à l'appui du gouvernement central, en termes de ressources et de financement.

L'un des problèmes dont souffre aujourd'hui la politique locale, c'est du déclin du statut des responsables politiques locaux, qui rend de plus en plus difficile le recrutement de nouveaux titulaires de fonctions publiques. Qui plus est, le manque de nouveaux adhérents dans les partis, et en particulier de jeunes, se fait cruellement sentir, et de moins en moins de personnes sont disposées à s'investir activement. Bref, des réformes s'imposent absolument pour encourager l'engagement politique en général, et au niveau local en particulier. Dans le Livre vert, l'une des réformes répond à cette question en proposant des mandats partagés, pratique selon laquelle les partis seraient tenus de désigner deux candidats pour chaque fonction. Dans un possible scénario examiné durant l'atelier, il y aurait un candidat principal, l'autre étant son adjoint.

Une autre possibilité serait le mandat alterné: un candidat remplit le premier mandat et l'autre, le second. Dans les deux scénarios, les partis seraient libres de décider comment équilibrer ces tandems – selon le sexe, l'âge, la religion ou l'origine sociale –, mais l'électeur devrait choisir les deux en bloc. Le mandat partagé offre plusieurs avantages: il facilite le recrutement des responsables politiques, il encourage la participation des jeunes et il assure que davantage de personnes interviennent directement dans la gouvernance. Dans la discussion dont cette proposition a ensuite fait l'objet, il est souligné que cette solution pourrait être difficile en raison des sérieuses conséquences budgétaires qu'elle impliquerait. En admettant qu'elle soit appliquée, comme cela est proposé dans le Livre vert – le premier adjoint recevant un salaire entier, tandis que le second perçoit un demi-salaire –, cela nécessiterait une augmentation budgétaire d'au moins 50 %.

Concernant le non-cumul des mandats, cette proposition interdirait aux responsables politiques d'occuper des fonctions électives, et même de se présenter à des

élections (pour renoncer ensuite à un mandat) simultanément à plusieurs niveaux. Il est souhaitable de définir nettement les compétences, tant personnelles qu'institutionnelles, des différentes institutions démocratiques. Avant de voter, les citoyens doivent savoir exactement qui les représentera dans chaque instance législative. Cette proposition améliorerait la responsabilité démocratique. Qui plus est, elle pourrait servir à rehausser la légitimité démocratique, en corrigeant la perception populaire selon laquelle les responsables politiques sont uniquement animés par un désir de pouvoir à tout prix. Certains participants ont avancé une interprétation encore plus large de cette proposition: le non-cumul des mandats ne doit pas nécessairement se limiter aux charges électives, mais s'étendre à la fonction publique, aux médias et au secteur privé. Il est cependant souligné qu'un non-cumul généralisé des mandats pourrait avoir comme effet non souhaité de davantage professionnaliser la classe politique et de l'isoler encore plus des citoyens ordinaires.

La proposition d'un conseil de résidents étrangers – destiné à la représentation politique des résidents étrangers permanents – offre un excellent potentiel d'intégration, notamment au niveau local. Ces conseils pourraient, en effet, servir à intégrer les résidents non nationaux permanents dans la communauté politique, en particulier dans les municipalités où ils représentent un fort pourcentage de la population. Tout au moins devraient-ils être consultés sur les questions concernant directement les administrés. Un tel conseil serait sans doute plus efficace s'il peut dialoguer régulièrement avec le conseil municipal.

Dans la deuxième partie de sa présentation, Dario Castiglione s'est intéressé au fait que, dans les démocraties modernes, des domaines de prise de décision de plus en plus étendus échappent aux critères et aux procédures démocratiques. Pour des raisons d'efficacité organisationnelle et de coordination complexe, seul un très petit nombre, de plus en plus restreint, de décisions sont prises selon des principes et des procédures démocratiques. Au cours des deux ou trois dernières décennies, de vastes secteurs de l'élaboration des politiques ont peu à peu basculé hors de portée de la politique et de la prise de décision démocratiques, et ce de deux manières: soit (a) en confiant de plus en plus de pouvoir aux institutions gardiennes qui, pour traiter les problèmes et prendre les décisions, s'en remettent au savoir d'experts isolés de l'opinion majoritaire; soit (b) en faisant passer les secteurs de prise de décision en dehors de l'arène publique ou vers ses marges, notamment vers des réseaux de gouvernance complexes, composés de partenaires publics et privés, à la fois aux niveaux national et supranational. La multiplication des institutions gardiennes et de gouvernance tend à affaiblir l'influence et la responsabilité démocratiques tout comme le font les bureaucraties et les institutions administratives, car elles allongent la chaîne de délégation, créent des monopoles du savoir et de l'expertise, et, en outre, ne sont pas soumises aux mécanismes du contrôle électoral. Parallèlement, les demandes de complexité et de savoir spécialisé, ainsi que les normes d'efficacité et de performance imposées par l'élaboration des politiques publiques, exigent l'intervention d'un nombre toujours croissant d'institutions non démocratiques pour garantir la légitimité fondée sur les résultats et les fonctions. Ainsi la démocratie moderne doit-elle faire

face à un compromis entre les institutions qui privilégient la légitimité démocratique et celles qui privilégient la légitimité fondée sur les résultats et les fonctions. Pour concilier légitimité démocratique et existence d'institutions gardiennes et de gouvernance, Dario Castiglione a suggéré deux stratégies fondamentales et complémentaires:

- recourir à la diversification des structures de pouvoir et renforcer les instruments d'équilibre des pouvoirs, tant horizontalement que verticalement – ou, s'il y a lieu, en créer de nouveaux –, afin de remédier aux tendances oligarchiques inhérentes au système politique;
- redresser l'équilibre entre les formes démocratiques et les formes non démocratiques de participation, en renforçant les mécanismes de démocratisation interne et en créant de nouveaux moyens de responsabilité démocratique – par exemple, introduire une certaine forme de contrôle politique direct sur certaines institutions gardiennes.

Les propositions soulignées dans le Livre vert entendent contribuer à ces stratégies, en particulier, les recommandations d'institutionnalisation de «gardiens pour surveiller les gardiens» et de «gardiens spéciaux pour les gardiens des médias». Cette dernière proposition suppose l'introduction d'une nouvelle forme et d'un nouveau mécanisme de participation et de représentation au sein des institutions gardiennes ou de gouvernance – banques centrales ou organismes de réglementation, par exemple –, afin de leur imposer à toutes un «gardien» choisi par une institution représentative de leur secteur d'activité. Ces gardiens, responsables devant le parlement, devraient rendre compte périodiquement des performances de l'organisme concerné et évaluer sa compatibilité avec les principes démocratiques. En outre, ils serviraient de médiateurs spécialisés pour la population et pour les échanges avec l'institution gardienne à laquelle ils sont attachés.

S'agissant plus particulièrement des médias, le problème qui se pose dans l'immédiat est le manque de responsabilité et le risque que des intérêts commerciaux ne nuisent à leur rôle de neutralité, d'objectivité, d'équilibre et d'équité. Certes, de nombreux pays ont déjà mis en place des organismes de réglementation indépendants, mais peut-être sera-t-il nécessaire de créer des organismes de réglementation spéciaux qui veilleront à ce que les premiers s'acquittent effectivement de leurs fonctions et ne soient pas «pris en otage» par ceux qu'ils sont censés contrôler; d'où la proposition de créer des «gardiens spéciaux pour les gardiens des médias». Toutefois, on a noté au cours de la discussion qu'il est notoirement difficile de réglementer les activités des médias par la création de nouvelles institutions. Sans compter, a-t-il été objecté, que l'institutionnalisation d'un énième nouvel organisme de réglementation créerait potentiellement une chaîne sans fin de gardiennage et, au bout du compte, irait à l'encontre de son propre objectif.

De la discussion ont émergé deux autres domaines critiques importants: le fonctionnement des partis politiques, et le financement des partis et des campagnes politiques.

Le fonctionnement des partis politiques. Bien que l'arène électorale et l'équité de la compétition entre les partis soient souvent des points essentiels du contrôle

démocratique, à l'évidence, il faut porter notre attention sur la dynamique qui anime l'intérieur des partis. A cet égard et plus ou moins à l'unanimité, l'atelier a estimé que les problèmes relèvent d'un manque de participation citoyenne aux activités des partis, du désengagement et du mécontentement politiques, d'un manque de démocratie interne des partis et, enfin, d'une perte de décision politique dans les partis due à l'apparition, dans la société civile, d'organisations spécialisées. Reste que l'on s'interroge sur la manière de doter les partis d'une démocratie et d'une responsabilité internes, notamment parce qu'il est difficile de réunir ces conditions par le biais de la législation. Une suggestion a été faite: obliger les partis à organiser des primaires internes pour la candidature aux charges électives internes. Mais, dans le même temps, on s'est interrogés sur le réel potentiel des primaires à contribuer à la démocratisation et à la responsabilisation internes.

Le financement des partis politiques, des candidats et des campagnes électorales.

A la quasi-unanimité, les participants de l'atelier sont convenus qu'en politique le financement pose de plus en plus problème dans les démocraties modernes, notamment en raison d'une spirale inflationniste qui échappe au contrôle et des pratiques de financement illégal qui compromettent la légitimité des partis et des responsables politiques. Certains participants ont approuvé l'idée de l'introduction de coupons de financement des partis politiques et des campagnes électorales – la responsabilité de l'attribution de fonds publics passerait ainsi de l'Etat aux citoyens –, bien que des réserves aient été émises sur l'efficacité de cette mesure pour accroître la participation.

Le deuxième jour de l'atelier, deux projets concrets visant à améliorer les pratiques démocratiques ont été examinés. Dans une analyse pertinente sur la manière dont les organisations non gouvernementales recourent à tort et à travers à l'Internet pour mobiliser un soutien populaire, Stuart Shulman a soulevé d'importantes questions sur les limites du Web pour renforcer la démocratie depuis la base. Les interventions et les délibérations «virtuelles» rendent-elles vraiment la démocratie plus «réelle»? Dans quelle mesure la multiplication d'informations de qualité relativement médiocre menace-t-elle de submerger et d'effacer les interventions intéressantes? Quand et dans quelle mesure l'Internet contribue-t-il à une inflation de l'information et, par là même, tend-il à devenir contre-productif?

Lors de la deuxième intervention de la journée, Bjarke Bøtcher s'est adressé à l'atelier en sa qualité de représentant du Conseil des Etats de la mer Baltique, institution depuis longtemps connue pour son évaluation des bonnes pratiques et pour sa contribution aux principes démocratiques. En particulier, il a insisté sur la mise en place d'un «commissaire» au développement démocratique, à qui seraient confiées de multiples tâches – organisation de séminaires sur le processus législatif, la gouvernance et le rôle des ONG, publication d'analyses et de recommandations sur l'état de la démocratie et l'affaiblissement des parlements, etc. Ses propositions se sont attachées à renforcer le rôle du Conseil de l'Europe en tant que tribune d'échange des informations sur les pratiques démocratiques et en tant qu'agent de promotion de la réforme démocratique.

L'objectif du Livre vert, de la Conférence de Barcelone et de cet atelier était de réfléchir aux nouvelles règles et institutions capables de changer les rapports de force existants et les usages établis dans l'espoir de créer un cercle vertueux et de renforcer mutuellement la dynamique. Selon Dario Castiglione, les propositions avancées dans le Livre vert ne relèvent pas de la science-fiction, du moins pas dans l'acception habituelle de ce terme, qui évoquerait des idées pratiquement ou techniquement irréalistes faute de moyens pour les mettre en œuvre. Si ces propositions perturbent, c'est parce qu'il pourrait être difficile de les imaginer ou de les mettre en application, car elles ébranlent les rapports de force existants, enracinés depuis longtemps, et les intérêts établis, et parce qu'elles vont à l'encontre des usages en place. Comme l'a souligné l'un des participants, il faudra du courage pour mettre en œuvre ces changements.

DÉLÉGATION, «ISOLATION» ET POLITIQUE DÉMOCRATIQUE

Atelier 1, présentation

DARIO CASTIGLIONE

Université Georgetown, Washington DC

Université d'Exeter, Royaume-Uni

Le principal objectif de notre rencontre à Barcelone est de faire le point à la fois sur les idées contenues dans le Livre vert *L'avenir de la démocratie en Europe – Etat des lieux et propositions de réforme* et sur les propositions concrètes qu'il contient en matière de renforcement de la démocratie en Europe. La lecture du Livre vert doit s'effectuer en relation avec l'autre publication qui fera l'objet de la discussion, *Faire évoluer la démocratie en Europe – Résumé analytique de l'acquis du Conseil de l'Europe*. Ce document fait le point sur l'acquis du Conseil de l'Europe en matière de démocratie, mais aussi sur les travaux de cette institution en vue de promouvoir les principes et les pratiques de la démocratie dans toute l'Europe. Il fournit également un aperçu chronologique de la contribution du Conseil de l'Europe à cette question, tandis que le Livre vert invite à la réflexion sur les défis actuels et à venir de la démocratie, tout en abordant le rôle que pourrait jouer le Conseil à cet égard. Trois ateliers ont été définis, chacun consacré à un aspect différent de la démocratie et aux réformes correspondantes proposées dans le Livre vert. L'atelier 2 porte sur le rôle des citoyens et de la société civile dans la démocratie et l'atelier 3, sur la sélection des représentants politiques. L'atelier 1, le nôtre, analysera la façon dont les représentants politiques assument leurs fonctions de gouvernants, mais aussi la nature des institutions et des procédures de prise de décision à l'œuvre dans nos démocraties.

Je m'intéresserai essentiellement aux propositions qui relèvent du thème central de notre atelier, à savoir: «Des gardiens pour surveiller les gardiens» (n° 12)²³, «Des gardiens spéciaux pour les gardiens des médias» (n° 13), «Liberté d'information» (n° 14), «Un “carton jaune” pour les assemblées législatives» (n° 15), «Démocratie interne des partis» (n° 21) et «Coupons de financement des partis politiques» (n° 23). Toutefois, avant d'entrer dans le détail, je souhaite répondre à quelques questions générales, soulevées en séance plénière.

Un certain nombre d'intervenants ont soulevé la question de la faisabilité des propositions énoncées dans le Livre vert. L'un d'eux a affirmé qu'un tel projet relevait de la science-fiction. La question de la faisabilité est importante et il faut répondre aux inquiétudes qui se sont exprimées. Trois grands arguments plaident contre la

23. Les propositions de réforme figurent en annexe.

faisabilité de réformes institutionnelles. Selon le premier, de telles réformes ne sont pas envisageables parce qu'elles supposent une configuration peu réaliste des ressources matérielles ou subjectives. En d'autres termes, ces réformes nécessiteraient un niveau technologique qui n'est pas atteint ou ne peut être atteint à brève échéance. Ou elles supposent un degré de capacité (ou de vertu) humaine qu'il est prouvé que le citoyen moyen ne peut pas atteindre. Or, je crois qu'aucune des propositions de réforme énumérées dans le Livre vert n'est concernée par cette critique. Même celles portant sur l'utilisation et la diffusion de nouvelles technologies sont loin de relever de la science-fiction, car certaines d'entre elles ont été largement expérimentées.

Une autre façon de remettre en question la faisabilité de réformes institutionnelles consiste à affirmer que ces dernières se heurtent à des relations de pouvoir trop enracinées pour pouvoir être modifiées. Ces réformes ne seraient pas envisageables, nous dit-on, parce que les pouvoirs en place y opposeraient une forte résistance; ces derniers feraient tout d'abord en sorte que ces réformes ne soient pas adoptées ou empêcheraient, ensuite, leur mise en œuvre efficace. S'il est vrai que les réformes proposées dans le Livre vert sont destinées à favoriser un transfert du pouvoir en faveur des citoyens, aucune d'entre elles ne paraît assez radicale pour entraîner une révolution des sociétés démocratiques. Compte tenu des contextes nationaux particuliers, nul ne conteste que ces réformes peuvent en effet susciter des résistances dans certains milieux, mais cela ne signifie pas qu'elles soient impossibles à mettre en œuvre.

Une troisième raison pourrait être objectée à la mise en œuvre de ces réformes et expliquerait certaines réactions entendues lors des débats, dans le cadre de la conférence. Elles suggèrent qu'une chose est impossible à réaliser lorsqu'on ne la connaît pas ou, en d'autres termes, si elle remet en question des modes de pensée bien établis en politique, ou certaines habitudes ou conventions politiques. A première vue, ces arguments semblent s'opposer à la mise en œuvre de certaines réformes proposées dans le Livre vert. Toutefois, la notion d'impossibilité est toute relative, car les habitudes, les conventions et les mentalités varient considérablement d'un lieu à un autre. Par ailleurs, il est vrai que certaines réformes ont été proposées justement dans le but de faire évoluer certains modes de pensée qui, à notre avis²⁴, menacent l'avenir de la démocratie. Il est donc important d'introduire certaines mesures qui, en modifiant les habitudes des citoyens et des gouvernants, rendraient possible la mise en place d'autres initiatives. On créerait ainsi un cercle vertueux dans lequel de nouvelles institutions déboucheraient sur de nouvelles habitudes dans la démocratie européenne, et vice versa.

J'en viens ainsi à ma deuxième remarque préliminaire. Elle porte sur la «logique» des réformes présentées dans le Livre vert. Comme l'ont fait remarquer certains, ce texte ne fixe aucune priorité chronologique entre les différentes réformes; il n'établit pas non plus de priorité «sémantique», pouvant amener à penser que certaines questions sont plus importantes que d'autres. En réalité, les propositions

24. Il convient de noter que M. Castiglione faisait partie du groupe chargé de l'élaboration du Livre vert.

énoncées dans le texte ne doivent pas être considérées comme un projet global de démocratie pour demain, mais comme une série d'améliorations à apporter, sans plan d'ensemble, à nos pratiques actuelles. A ce titre, elles peuvent être mises en œuvre dans n'importe quel ordre, en fonction du contexte précis où elles seront amenées à s'appliquer. Bien qu'elles ne forment pas un plan d'ensemble, ces améliorations peuvent être regroupées en différentes catégories, afin de répondre aux défis auxquels sont confrontées les démocraties modernes.

Les réformes dont nous allons approfondir l'examen dans cet atelier peuvent être divisées en deux catégories; mais elles sont toutes destinées à corriger les tendances oligarchiques inhérentes aux régimes démocratiques modernes. Depuis l'apparition de la démocratie représentative moderne, à la fin du XVIII^e siècle, un important courant de pensée s'est exprimé en faveur de l'idée selon laquelle il fallait corriger les tendances populistes, au sein des gouvernements démocratiques, en réservant les rôles et les fonctions de pouvoir aux éléments les plus réfléchis et les plus instruits de la société. La représentation démocratique était déjà considérée, en soi, comme s'intégrant à une stratégie visant à «apprivoiser» la démocratie directe en donnant plus de poids aux élites cultivées. Ce parti pris aristocratique s'est trouvé renforcé par le développement d'un important appareil administratif et par la professionnalisation de la vie politique, qui a consisté à renforcer le rôle des partis dans la sélection et la conduite des gouvernements. Toutefois, aussi bien la professionnalisation que la domination des partis tendent à donner naissance à un système enclin à adopter une politique élitiste et oligarchique plutôt qu'à un régime démocratique où les citoyens disposent tous d'un pouvoir d'influence à peu près égal sur la prise de décision.

Les deux catégories de propositions contenues dans le Livre vert que j'ai l'intention de présenter brièvement ici veulent donc rectifier cette propension croissante à l'oligarchie constatée au cours des dernières dizaines d'années. En fait, deux évolutions concomitantes, la délégation et l'isolation, ont réduit progressivement les possibilités de contrôle populaire sur des pans importants de l'élaboration des politiques, et ont considérablement réduit la responsabilité directe, devant le peuple, de l'appareil politique. D'une part, un nombre croissant de décisions sont déléguées à des institutions non majoritaires de la société et, d'autre part, les institutions politiques telles que les partis s'isolent de la population. Les propositions 12 à 15 concernent les politiques de délégation, tandis que les propositions 21 et 23 portent sur la tendance à l'isolation.

La façon dont les partis se soustraient aux tentatives de contrôle de leur activité et à la nécessité de rendre des comptes ayant été largement traitée, c'est une question que je ne développerai pas. Je souhaiterais seulement ajouter que le passage de hauts fonctionnaires du secteur public au secteur privé, et vice versa, augmente les possibilités de rente pour la classe politique en général et pour les partis au pouvoir en particulier. Les deux propositions du Livre vert faisant l'objet de cet atelier sont donc destinées à renforcer la démocratie aussi bien à l'intérieur des partis (proposition n° 21) que dans le système des partis (proposition n° 23). La seconde proposition, en particulier, vise à améliorer les possibilités offertes aux citoyens d'affiner les mécanismes qui leur permettent d'envoyer des signaux à leur parti,

par le biais des élections. Ainsi, les citoyens peu satisfaits d'un parti auquel ils s'identifient néanmoins (soit pour des raisons générales, soit par absence d'autres solutions crédibles à leur disposition) seraient en mesure d'exprimer leur préférence électorale, mais aussi d'adresser un signal clair au parti auquel ils donnent leur voix, de façon à en obtenir une plus grande réactivité.

La notion de délégation dans les démocraties contemporaines nécessite une explication plus poussée. Ce phénomène se manifeste en effet de deux façons différentes: il consiste soit à donner du pouvoir à des institutions situées en dehors des partis ou non majoritaires, soit à placer la prise de décisions à l'extérieur ou à la limite de la sphère publique. Ces situations exercent deux types de contraintes différentes.

Le premier cas de figure se produit au sein du système politique; le pouvoir de prise de décision détenu par des institutions plus directement représentatives des citoyens et davantage tenues de leur rendre des comptes est transféré vers d'autres institutions qui le sont moins. En principe et jusqu'à un certain degré, les institutions démocratiques représentent les intérêts et les préférences des citoyens tels que ces derniers ou leurs représentants les entendent. La fonction d'institutions «gardiennes» consiste, en revanche, à résoudre certains problèmes et à prendre certaines décisions en se fondant sur des connaissances et un savoir-faire spécialisés, qui ne sont pas accessibles aux opinions publiques majoritaires.

Dans le second cas de figure, il s'agit de transférer la prise de décisions vers l'extérieur du système politique. C'est possible soit parce que certaines décisions sont traitées en dehors de l'arène publique (privatisation des services d'utilité publique, par exemple), soit parce que de nombreuses questions font l'objet d'accords conclus dans des structures complexes de gestion faisant intervenir des partenaires des secteurs public et privé, à l'échelon national et international. Ce type de situation a pour conséquence de réduire considérablement la responsabilité politique, car les décisions prises ne peuvent être attribuées à une personne en particulier et du fait que, dans le même temps, l'Etat et les institutions publiques fonctionnent toujours davantage comme des autorités réglementaires qui se reposent sur une réglementation indirecte (information, comparaison de performances, persuasion et mesures incitatives) et directe (règles, normes juridiquement contraignantes et techniques de direction et de contrôle en général).

Ce renforcement du rôle des institutions gardiennes et des réseaux de gouvernance se traduit, d'une façon générale, par un transfert des processus de prise de décisions d'intérêt public et collectif du politique vers l'administratif, de la démocratie vers la technocratie, réduisant de fait l'espace où le citoyen peut faire entendre sa voix, mais aussi exercer une influence et un certain contrôle. Certaines des propositions exprimées dans le Livre vert sont donc destinées à rétablir l'équilibre entre politique démocratique et politique de délégation. Pour cela, une action reposant sur deux grands axes est nécessaire: d'une part, il faut rétablir l'équilibre entre des formes démocratiques et non démocratiques de légitimité et de participation; d'autre part, il convient, plus indirectement, de diversifier les structures de pouvoir par l'introduction de nouveaux mécanismes d'«équilibre des pouvoirs». Chacune

de ces stratégies peut être exprimée plus clairement encore. La stratégie directe peut ainsi consister à réintroduire une forme de contrôle politique direct sur certaines institutions «gardiennes» (idée souvent défendue à propos du rôle des banques centrales). On peut aussi imaginer d'autres mécanismes que le contrôle électoral pour exercer une influence directe sur les institutions gardiennes et de gouvernance, et pour obtenir de ces dernières qu'elles rendent des comptes. Nos propositions «Des gardiens pour surveiller les gardiens» et «Des gardiens spéciaux pour les gardiens des médias» correspondent à la mise en œuvre simultanée de ces deux stratégies.

L'élaboration d'une stratégie indirecte (politique d'«équilibre des pouvoirs») peut aussi se faire dans deux directions différentes (quoique complémentaires): d'une part, en assurant la promotion d'institutions au fonctionnement vertical, qui garantissent l'écoute du citoyen ou offrent d'autres formes de responsabilisation verticale; d'autre part, par la promotion d'un système de contrôle horizontal des pouvoirs reposant sur la surveillance mutuelle des institutions «gardiennes» et de celles ayant une fonction représentative. Si le système de «cartons jaunes» (proposition n° 15) distribués aux différents niveaux de gouvernement laisse entendre qu'une stratégie «verticale» existe, il en va de même de la proposition de disposer d'un médiateur au sein des institutions réglementaires. La présence de représentants de différentes institutions politiques (gouvernement, parlement, etc.) au sein des instances de direction des institutions gardiennes et réglementaires (banques centrales ou conseils d'administration des entreprises publiques de radiodiffusion, par exemple) évoque davantage une stratégie horizontale. Si la solution idéale est de ne laisser aucune de ces instances totalement isolée, l'association de stratégies horizontales et verticales peut renforcer le contrôle de la population sur les prises de décision et rendre les instances qui en sont chargées plus aptes à rendre des comptes.

Je terminerai mon intervention en disant quelques mots de la proposition sur la liberté d'information. La complexité croissante du monde en termes d'organisation et le rythme effréné des mutations technologiques ont fait de l'information un bien important et un instrument essentiel d'exercice du pouvoir. Toutefois, le déséquilibre en matière de diffusion de l'information ne fait que renforcer le pouvoir des gouvernements et des entreprises du secteur privé, au détriment de celui des particuliers et de la société civile. La liberté d'information vise donc à rétablir l'équilibre, en partant du principe que toutes les informations d'intérêt général doivent être facilement accessibles à tous, tandis que les informations collectées sur tel ou tel individu par les pouvoirs publics, d'autres autorités et les sociétés privées devraient également être diffusées et accessibles à l'individu concerné. Par ailleurs, l'information tient une place essentielle dans l'exercice des droits démocratiques des citoyens dans la mesure où elle joue un rôle important en ce qui concerne la capacité de ces derniers à faire des choix. Elle détermine à la fois la capacité de décider et l'élaboration des préférences par les citoyens. Dépourvus d'information ou munis d'informations inutiles, les citoyens ne peuvent pas prendre de décision éclairée sur les politiques à mener ou sur le choix de leurs dirigeants.

Dans une société démocratique, la liberté d'information joue aussi un rôle important dans la sphère publique délibérative (qui sert à la formation de l'opinion publique), dans l'éducation politique de la collectivité et dans le maintien de la confiance des citoyens vis-à-vis de leurs autorités, confiance minée par la culture du secret et par un pouvoir discrétionnaire. Dans une société démocratique, une véritable liberté d'information exige ce qui suit:

- que l'on parte du principe que toutes les informations d'intérêt public doivent être disponibles et accessibles à tous (exclusion de tout pouvoir discrétionnaire et charge de la preuve incombant à la partie qui refuse de divulguer l'information);
- que les archives publiques (ou les informations d'intérêt général détenues par les entreprises privées) soient facilement accessibles au public et que les coûts administratifs de diffusion de l'information soient modiques, de façon à garantir l'égalité d'accès à l'information et à ne pas décourager les demandes raisonnables de renseignements;
- que certains particuliers puissent accéder à l'ensemble des informations les concernant, pour un prix modique.

Il est entendu que la liberté d'information doit être mise en œuvre de façon à garantir la sécurité, le secret commercial et la vie privée. Le respect de ces principes ne doit toutefois pas se faire au détriment du principe de disponibilité et d'accessibilité des informations d'intérêt général. Dans notre proposition, nous soulignons l'importance du «droit» à l'information, mais nous affirmons tout aussi clairement que l'important n'est pas la simple instauration juridique d'un tel droit, mais sa mise en œuvre par des politiques destinées à en faire bénéficier toute la société.

En conclusion, le bien-fondé de nos propositions en tant que telles n'a qu'une importance relative. Il importe de trouver les moyens qui nous permettent d'exercer un contrôle sur des mécanismes de délégation et d'isolation – qui n'ont fait que se renforcer récemment – afin de veiller à ce que la voix du citoyen puisse se faire entendre sur les décisions le concernant au premier chef.

DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE RÉGIONAL – EXPÉRIENCES DE LA RÉGION DE LA MER BALTIQUE

BJARKE W. BØTCHER

Conseil des Etats de la mer Baltique

Le Conseil des Etats de la mer Baltique (CEMB) est une organisation internationale et régionale de taille relativement modeste, regroupant 11 Etats membres situés sur les rives de la mer Baltique, dans le nord de l'Europe. La Commission européenne fait aussi partie du CEMB, dont le secrétariat se trouve à Stockholm.

Fondé en 1992, le CEMB a élargi progressivement son domaine d'intervention, axé sur la coopération, à des thèmes très variés, allant des institutions démocratiques à l'éducation en passant par l'économie et les transports. Le conseil se réunit tous les deux ans au niveau des ministres des Affaires étrangères et tous les quatre ans au niveau des chefs d'Etat. Les ministres des portefeuilles concernés se réunissent régulièrement. Entre deux réunions interministérielles, ce sont des groupes de travail qui prennent le relais de la coopération.

J'évoquerai plus particulièrement les travaux du Groupe de travail sur les institutions démocratiques (WGDI – *Working Group on Democratic Institutions*), ainsi que les efforts du CEMB dans le domaine de la démocratie, puisqu'il s'agit du thème de notre conférence. Ce groupe de travail, mis en place en 1992, fêtera sa douzième année d'existence cette année. Conformément à son mandat, le Groupe de travail sur les institutions démocratiques étudie les façons de promouvoir les valeurs et les principes démocratiques, et élabore des recommandations dans ce sens; il soutient également le développement d'institutions démocratiques dans la région de la mer Baltique en menant les actions suivantes:

- mise en commun d'expériences dans le cadre de l'Etat de droit, de la société civile, de la transparence dans les pratiques administratives, dans l'accès à l'information et dans la démocratie locale;
- lancement et suivi de projets concrets visant à renforcer les institutions démocratiques et axés, notamment, sur l'assistance technique, la gouvernance, les collectivités locales et l'activité législative; promotion de contacts interpersonnels et d'échanges entre pays de la région.

Ce groupe de travail entretient des contacts réguliers avec des structures de même type dans d'autres organisations nationales et régionales de la mer Baltique, afin d'éviter les doubles emplois et de garantir une harmonisation et une synergie des activités. Enfin, il mène des activités d'«expertise» en organisant des conférences, des ateliers et des séminaires. Un système de présidence tournante annuelle a été

instauré entre pays membres du CEMB. Ainsi, l'Estonie préside le CEMB en 2004-2005. L'année prochaine, la présidence sera assurée par la Suède.

Depuis sa création il y a douze ans, le groupe de travail a mené des tâches très variées. Au départ, il a apporté son assistance aux institutions démocratiques nouvellement créées dans les Etats baltes, en Pologne et dans la Fédération de Russie. Il a ensuite travaillé sur les normes relatives aux minorités. Depuis une période récente, ses travaux portent sur l'instauration d'une coopération entre différentes institutions démocratiques, comme les médiateurs. Par ailleurs, il étudie les problèmes auxquels sont confrontés tous les pays membres, comme le déficit démocratique croissant, le faible taux de participation électorale, le problème des enfants en prison, la détention provisoire, etc.

Ses travaux ont aussi donné lieu à des transferts de politiques et suscité des échanges d'informations sur les meilleures pratiques des Etats membres.

L'une des réalisations les plus importantes du groupe a été la mise en place, en 1994, du Commissariat des institutions démocratiques et des droits de la personne, dont les droits des personnes appartenant aux minorités. En 2000, le mandat du commissariat a été revu et il a été rebaptisé Commissariat au développement démocratique. Il a été un instrument de promotion et de renforcement du développement démocratique de la région. Le commissariat a été supprimé par une décision prise à la fin de l'année 2003. Parmi ses principaux travaux, citons les séminaires destinés aux parlementaires sur la gouvernance et l'élaboration des lois, ayant donné lieu à la publication de manuels pratiques. En outre, le commissariat a commencé des travaux sur la détention provisoire, sur le droit des ONG à influencer sur le processus législatif, et sur bien d'autres questions.

Je souhaite également mentionner l'ouvrage *Power in transition*²⁵, l'une des dernières publications du commissariat. Ce livre est l'aboutissement d'un projet qui ressemble, dans son esprit, à celui du Conseil de l'Europe intitulé «Les institutions démocratiques en action». Du moins repose-t-il sur les mêmes préoccupations concernant l'état actuel de la démocratie en Europe. Cet ouvrage se penche sur les relations entre parlements et gouvernements dans les 11 pays de la mer Baltique et il décrit les changements constitutionnels et d'autre nature ayant eu une incidence sur la division des pouvoirs entre ces deux instances.

Selon cette étude, les parlements ont perdu une partie de leur pouvoir d'influence, au cours de ces dernières années, en raison de la mondialisation, de l'eupéanisation en général et de l'intégration à l'Union européenne en particulier, mais aussi à cause de facteurs à l'œuvre à l'échelon national, tels que la privatisation, les délocalisations et la décentralisation. Les auteurs défendent l'idée selon laquelle la participation croissante des gouvernements à des cadres réglementaires internationaux juridiquement contraignants et la coopération supraétatique ont modifié la conception traditionnelle de la division des pouvoirs. Dans ce contexte, l'une des

25. Voir <http://213.115.141.245/surveys/PDF_Documents/power_in_transition-2nd-edition.pdf>.

principales préoccupations à s'être exprimées porte sur l'absence d'échanges systématiques d'informations entre gouvernements et parlements dans le domaine de la politique étrangère.

Dans le même temps, le pouvoir exécutif a vu ses pouvoirs renforcés dans de nombreux pays. L'association de tous ces facteurs peut avoir entraîné un affaiblissement du pouvoir législatif. Toutefois, une telle réalité est parfois difficile à admettre pour des parlementaires, qui sont souvent perçus comme disposant de pouvoirs importants.

Le livre *Power in transition* formule un certain nombre de recommandations et insiste sur la nécessité de veiller à ce que des représentants démocratiquement élus soient autorisés à encadrer la politique de l'Etat dans tous les domaines, de façon à prévenir tout creusement du déficit démocratique et à éviter un transfert conséquent des compétences du législatif vers l'exécutif. En conclusion, les auteurs de cet ouvrage soulignent la nécessité de maintenir un dialogue permanent et des échanges approfondis d'informations et d'expériences.

La présente conférence du Conseil de l'Europe «L'avenir de la démocratie en Europe» a débattu du fait que les citoyens semblent avoir perdu une partie de leur confiance et de leur intérêt dans la démocratie parlementaire traditionnelle. Le fort pourcentage d'abstention électorale et le faible taux de participation aux élections internes des partis en sont la preuve.

Toutefois, la question n'a pas été posée de savoir si ce phénomène s'expliquait – au moins en partie – par le fait que, depuis quelques années, les parlements ont perdu de leur influence, et qu'ils n'ont plus, aux yeux de l'opinion publique, la même importance que par le passé.

Nous avons aussi débattu du Livre vert *L'avenir de la démocratie en Europe – Etat des lieux et propositions de réforme*. Ce document contient des propositions intéressantes et audacieuses. Je suis toutefois persuadé qu'une autre publication mérite elle aussi toute notre attention, *Faire évoluer la démocratie en Europe – Résumé analytique de l'acquis du Conseil de l'Europe*, que nous avons tous reçue. Dans le chapitre 2 de cet ouvrage, dans la partie consacrée aux défis à la démocratie, l'auteur se demande si le changement de registre politique entraînerait la mise à distance, voire la mise à l'écart des institutions démocratiques. Selon lui, la mondialisation amène de nombreux mouvements nouveaux à s'intéresser davantage au comportement des entreprises multinationales et à d'autres questions dépassant les frontières nationales. Par conséquent, lorsque nous débattons sur le déficit démocratique, nous devons aussi nous pencher sur la situation des parlements et sur les changements qui s'y sont produits.

Le président de cette conférence m'a demandé d'élaborer une proposition concrète ou d'apporter de nouveaux éléments en vue du 3^e Sommet des chefs d'Etats et de gouvernement du Conseil de l'Europe, qui aura lieu à Varsovie. Je propose que le Conseil devienne un centre d'échange d'informations et une ressource pour la mise en place de réformes démocratiques dans toute l'Europe. L'Organisation deviendrait alors un lieu de dialogue sur les réformes démocratiques engagées

dans les Etats membres à l'échelon local, régional ou national. Elle pourrait envisager d'apporter son assistance aux expériences démocratiques en identifiant les collectivités territoriales locales ou nationales adaptées à de tels projets et, le cas échéant, en apportant dès le départ un cofinancement à ces projets.

Je souhaite aussi recommander un examen plus attentif de la proposition n° 26 présentée dans le Livre vert (voir l'annexe) sur les systèmes de suivi électronique et de délibération en ligne. Un tel dispositif offrirait par exemple aux ONG un accès systématique au processus législatif, à des fins d'observation. Je recommande également d'étudier l'expérience de l'Estonie et de la Finlande à cet égard. Il semble bien que de tels dispositifs soient utiles, mais ils risquent de surcharger les organisations représentatives de la société civile qui, en se professionnalisant de la sorte, ne seraient plus perçues par les citoyens comme une émanation de la collectivité.

Enfin, je félicite le Conseil de l'Europe d'avoir publié ce Livre vert qui décrit si bien les défis auxquels est confrontée la démocratie européenne. Je tiens aussi à exprimer ici mon espoir de voir la question de la démocratie continuer à figurer parmi les priorités du Conseil de l'Europe dans les années à venir.

ATELIER 2: CITOYENNETÉ ET PARTICIPATION

Rapport

CECILIA ERIKSSON

Prépare un doctorat en science politique

Université d'Örebro

Suède

Ce document résume les débats qui se sont déroulés dans le cadre de l'atelier 2 (Citoyenneté et participation) ainsi que certaines propositions présentées dans le Livre vert *L'avenir de la démocratie en Europe – Etat des lieux et propositions de réforme*.

Tout d'abord, je résumerai la thématique centrale de l'atelier, à savoir le rôle fondamental des citoyens dans le fonctionnement démocratique. Ensuite, j'aborderai deux aspects de la participation ayant fait l'objet d'une attention particulière lors des débats, à savoir que la participation a tendance à être inégale et que les individus ont besoin de sens pour participer. Les débats concernant les recommandations spécifiques du Livre vert figurent dans ces deux parties. La partie suivante met l'accent sur certains thèmes de l'atelier, considérés comme particulièrement importants lors des discussions sur la citoyenneté et la participation. Une très brève synthèse clôt le document.

Fondement: citoyenneté et participation, composantes essentielles de la démocratie

Le point de départ des discussions de l'atelier 2 est que la dimension fondamentale de la démocratie repose sur la citoyenneté. Il importe que toutes les institutions politiques, à quelque niveau que ce soit, aient toujours à l'esprit cet aspect essentiel, à savoir que, sans citoyens, il ne peut y avoir de démocratie. Comme l'explique Philippe C. Schmitter, la citoyenneté n'est pas uniquement une idée passive, dans la mesure où, en matière de droits, elle renvoie aussi à une dimension active, dans laquelle les citoyens sont censés agir et participer activement.

Visiblement, l'opinion dominante parmi les participants à l'atelier est qu'une démocratie solide ne repose pas seulement sur la possibilité de participer, mais aussi sur la participation réelle du plus grand nombre possible de citoyens. Cette idée implique de prendre en compte les éléments qui favorisent l'engagement, mais aussi ceux qui découragent les individus de participer.

Le problème de l'inégalité

Plusieurs contributions ont souligné que l'égalité était un aspect important de la participation. Il est communément admis que certains groupes et segments de la société – plus particulièrement les individus aisés et bien intégrés socialement – s'investissent davantage dans la participation politique. Daniel Gaxie, un des auteurs du Livre vert, fait remarquer que la tendance actuelle du recul de la participation semble aussi creuser le fossé entre les groupes actifs et les groupes passifs, c'est-à-dire entre les groupes favorisés et ceux qui sont plus défavorisés. Il importe de reconnaître ce problème et de combattre le sentiment omniprésent que «notre voix ne compte pas». La participation démocratique doit attirer tous les acteurs de la société pour servir au mieux la démocratie.

Education: «l'apprentissage par la mise en pratique», une méthode pour améliorer, renforcer et égaliser la participation

De nombreux participants considèrent que l'éducation civique est un des outils clés pour améliorer, renforcer et égaliser la participation politique. L'éducation contribue à une meilleure compréhension de la politique, car elle ne se borne pas aux sujets purement politiques, mais aborde aussi des idées, des principes, des propositions de résolution des problèmes, des programmes, des débats et des discussions, etc. L'éducation encourage également l'esprit critique et permet de mieux informer les citoyens; l'indépendance et la connaissance sont des outils qui favorisent la participation citoyenne.

«Apprendre à travers l'expérience» constitue une des approches intéressantes pour parvenir à une meilleure compréhension de la politique. Les discussions ont plus particulièrement tourné autour des enfants, des jeunes et de l'école. Encourager les pratiques démocratiques est considéré comme quelque chose de particulièrement souhaitable. Plusieurs exemples pratiques intéressants portant sur divers domaines politiques ont également été abordés, comme les parlements de la jeunesse, les ateliers de jeunes, les programmes éducatifs non traditionnels et diverses activités démocratiques en milieu scolaire.

Parmi les autres idées développées lors des discussions autour du renforcement de la participation, on retrouve un plaidoyer en faveur d'une éducation spécifique à l'intention des responsables politiques. Il se pourrait que la «pensée politique» ait besoin d'un réajustement pour vraiment «intégrer les citoyens».

Avis sur d'autres propositions du Livre vert

De toutes les propositions de réforme que comporte le Livre vert (voir l'annexe), les kiosques de démocratie (n° 6) ont été perçus comme des outils pouvant permettre de favoriser une meilleure compréhension de la démocratie et de la politique, et donc d'encourager la participation. Faciliter l'accès à l'information a également été présenté comme un des moyens de favoriser la participation citoyenne active. Il a aussi été question d'un projet plus ambitieux, le service civil (n° 10).

L'atelier a également été l'occasion de discuter d'une version légèrement différente des guides de citoyenneté (n° 7). L'idée est de lancer un projet de conseil

citoyen dans les nouvelles démocraties, plus particulièrement dans les régions reculées, dont les habitants n'ont peut-être encore que peu conscience de leur rôle et de leurs droits en tant que citoyens.

La question du sens: la participation mérite nos efforts

La question du «sens» est un des autres thèmes majeurs abordés dans cet atelier. Cette idée est liée à celle de *fun factor* (facteur de divertissement) abordée également au cours de la conférence. Pour que les individus s'investissent dans une activité politique, il faut qu'ils aient le sentiment que leurs efforts servent à quelque chose, qu'ils permettent de changer les choses. Cet engagement doit être perçu comme une chance d'exercer une réelle influence sur la société. Il doit au moins donner quelque chose en échange aux individus, le sentiment de «s'amuser» par exemple.

Les discussions ont également porté sur la question de la liberté et des droits de l'homme. Seuls les individus se sentant véritablement libres participent et contribuent à la création de la société; il est par conséquent vital pour la démocratie de renforcer et de protéger les droits de l'homme et de lutter contre la discrimination.

L'atelier a également permis de discuter de certaines propositions extraites du Livre vert et d'autres exemples d'activités soulignant la question du sens. Certains participants ont indiqué que la participation des citoyens à l'élaboration du budget (n° 18) constituait une activité prometteuse, de même que l'idée d'une assemblée des citoyens (n° 19).

Une expérience concrète réalisée à partir d'un travail avec des jurys citoyens sélectionnés au hasard a également été présentée. Les discussions et les motivations – de réelles chances d'influer sur les politiques – y sont décrites comme les éléments déterminants pour le succès des projets mis en œuvre jusqu'à présent. Les structures locales et régionales ont été jusqu'à maintenant le cadre de ce type de prise de décision, mais la méthode peut également se prêter à une application à l'échelle nationale, voire européenne. Elle serait toutefois à l'origine de nouveaux enjeux, la question linguistique par exemple.

L'une des propositions visant à prendre en compte le «facteur de divertissement» – ou ce que l'on appelle ici le sens – repose sur l'idée des loteries pour électeurs (n° 3). L'idée n'a cependant pas semblé plaire aux participants. Les risques de pots-de-vin et de corruption, ajoutés à la crainte que les citoyens ne ressentent ce procédé comme dégradant, sont quelques-unes des critiques qui l'ont accueillie. La proposition de mettre en place des coupons de financement des organisations de la société civile (n° 22) a suscité, elle aussi, un certain nombre de critiques.

Aspects particulièrement importants

Les débats n'ont eu de cesse de pointer certains domaines nécessitant une attention particulière. Premièrement, de nombreux participants ont insisté sur l'importance d'examiner de manière approfondie et régulière l'utilité des réformes et les retombées potentielles de chacune de ces bonnes idées. Quel est l'objectif à atteindre?

Quels sont les effets probables d'une réforme? Peut-on anticiper des conséquences imprévues?

Le deuxième élément qui requiert notre attention relève du contexte. Il s'agit de ne pas négliger les différences à la fois dans et entre les démocraties européennes. Les valeurs, les ressources, les conditions de vie, les traditions locales et les expériences – par exemple le gouvernement d'un parti unique – ont un impact à la fois sur les besoins de réformes et sur leurs retombées potentielles. La réalité n'est pas la même partout. Ces contextes sont autant de cadres différents dans lesquels les problèmes, mais aussi les possibilités de mettre en œuvre des réformes, n'ont parfois absolument rien en commun.

Un troisième élément est à prendre en considération: à trop se concentrer sur les projets d'Etat – ou initiés par le Conseil de l'Europe –, on court le risque de créer des «palais vides». Il importe donc d'adopter une perspective consultative, depuis la base jusqu'en haut.

La participation volontaire ou obligatoire est le quatrième sujet de discussion. Il existe une tension entre l'idéal de la participation en tant qu'expression de la libre volonté des citoyens et le désir de chacun de participer. La participation volontaire répond aux critères de la première définition, tandis qu'une participation plus ou moins obligatoire semble être la seule manière de s'assurer que les citoyens ont tous les mêmes chances d'influer sur les décisions politiques.

Enfin, comme cela a été précisé plus haut, l'un des sujets les plus fréquemment abordés est le problème de l'inégalité. L'un des risques qu'implique cet effort de renforcement de la participation est que de tels projets intéressent des personnes déjà influentes. Comme le souligne un des participants, les élèves qui s'investissent le plus dans les projets scolaires développant l'«apprentissage par la mise en pratique» sont souvent ceux qui, d'une manière ou d'une autre, sont appelés à devenir les «élites de demain». Malgré de bonnes intentions, certaines réformes pourraient générer des disparités accrues entre citoyens privilégiés et moins privilégiés. Il s'agit peut-être de l'aspect le plus important – et peut-être du plus délicat – à se rappeler lorsque l'on décide de changer les «règles du jeu».

Pour conclure

L'éducation civique et le besoin de sens ont donc été les principaux sujets abordés dans les discussions sur la manière de développer la participation politique. Les participants ont trouvé certaines propositions du Livre vert intéressantes, en particulier le principe de l'«apprentissage par la mise en pratique», mais ont aussi exprimé leur scepticisme concernant d'autres idées, comme les loteries pour électeurs. Plusieurs exemples d'expériences menées aux niveaux local, national et même européen ont été examinés lors de l'atelier. Les participants ont également accordé une attention particulière à la nécessité de tenir compte des différents contextes, de la perspective consultative depuis la base jusqu'en haut, des tensions entre l'engagement volontaire et l'engagement obligatoire, et de la façon de venir à bout de l'inégalité. Ce dernier aspect est peut-être l'enjeu le plus important et le plus ambitieux pour qui veut construire une démocratie s'appuyant sur une plus

grande participation de ses citoyens. L'éducation, la protection des droits de l'homme et la lutte contre la discrimination doivent figurer parmi les caractéristiques de cette ambitieuse mission.

POLITIQUE SUÉDOISE DE LA DÉMOCRATIE – STRATÉGIE POUR LA SAUVEGARDE ET L'APPROFONDISSEMENT DE LA DÉMOCRATIE

Atelier 2, présentation

MARCUS BENGTTSSON
Ministère de la Justice
Suède

Au cours de cette conférence, nous avons formulé des remarques sur les contradictions qui caractérisent nos démocraties. En Suède, on s'intéresse davantage à la politique et l'on croit davantage à l'influence qu'exercent sur la vie et les circonstances de tous les jours la réduction du fossé entre les femmes et les hommes pour ce qui est de la participation à la vie politique, la solidité relative de la norme électorale, la progression des formes originales de participation et l'excellence des moyens techniques d'utiliser la technologie de l'information dans le processus démocratique. En revanche, l'accès aux ressources politiques est très inégalement réparti dans la population suédoise, et l'inégalité de participation des citoyens demeure, voire augmente à certains égards. La vie politique traditionnelle concerne de plus en plus la classe moyenne supérieure. On assiste également à un recul de l'identification à tel ou tel parti et du nombre de membres des associations appartenant à la mouvance traditionnelle de la société civile active et organisée. On observe enfin le creusement du fossé numérique.

Nous avons là un panorama multidimensionnel de l'évolution et du mode de fonctionnement de nos démocraties. Cela signifie, entre autres, que nous prenons des mesures et entreprenons des activités sans toujours les percevoir dans un contexte plus vaste.

Pour pouvoir résoudre ces contradictions, il nous faut envisager l'adoption d'une stratégie consistant:

- à inscrire la démocratie à l'ordre du jour de la vie politique en lui affectant un ordre de priorité élevé;
- à coordonner et intégrer la politique du Gouvernement suédois en matière de démocratie²⁶ à d'autres politiques;
- à clarifier le lien entre les objectifs visés dans différents domaines politiques;
- à attirer l'attention sur les ressources nécessaires et les instruments à utiliser;

26. Ministère de la Justice, fact sheet Ju 04. 18, décembre 2004.

- à permettre de suivre d'une manière plus approfondie l'évolution et les conditions d'exercice de la démocratie;
- à communiquer les informations importantes au parlement;
- à entretenir le débat sur la démocratie.

Quelle est donc la teneur de la stratégie démocratique en Suède? En voici le sens et les objectifs prioritaires.

Il y a une dépendance mutuelle entre les droits de l'homme et la démocratie. Les droits de l'homme définissent certains des paramètres fondamentaux de la gouvernance démocratique. Au fil des années, la communauté internationale s'est persuadée de plus en plus du caractère indivisible des droits de l'homme. Autrement dit, il y a interaction et soutien mutuel entre les droits économiques, sociaux et culturels, d'une part, et les droits civils et politiques, d'autre part.

Les personnes socialement, économiquement ou culturellement marginalisées sont en général moins à même de faire valoir leurs droits civils et politiques. Les injustices sociales et économiques débouchent sur l'inégalité dans la participation à la vie politique et, partant, sur l'aliénation politique. Il est indispensable de jouir des droits de l'homme pour avoir une chance de maîtriser sa vie, de devenir autonome.

En Suède, la politique de la démocratie, qui vise à faciliter et à encourager la participation des citoyens, a trois objectifs fondamentaux:

- éliminer les obstacles à la participation;
- créer des occasions de participer davantage dans des conditions plus égalitaires;
- renforcer les conditions essentielles de la participation.

L'action du gouvernement prendra appui sur les objectifs définis par le projet de loi relatif à la démocratie («Democracy Bill²⁷»), par la communication du gouvernement «Un Plan d'action suédois pour les droits de l'homme» (*A Swedish human rights action plan*²⁸) et dans la «Politique pour la démocratie²⁹». Dans la suite de ses travaux, le gouvernement a l'intention d'insister davantage encore sur l'importance de la participation politique entre les élections et sur la nécessité de considérer la participation des citoyens sous l'angle des droits civiques. Les objectifs de la stratégie sont donc les suivants:

- accroissement de la participation électorale;
- accroissement du nombre de personnes qui, à un moment ou à un autre de leur vie, ont occupé une forme quelconque de fonction ou de position politique au niveau de la collectivité locale;
- création, pour les citoyens, d'occasions sans cesse plus favorables de participer à la vie politique et d'agir sur elle;

27. Government bill 2001/02:08.

28. Ministère de la Justice, fact sheet Ju 03. 09e.

29. Communication écrite – Government Communication 2003/04:110, Policies for democracy.

- participation croissante et plus égalitaire des citoyens entre les élections (ce qui signifie qu'une proportion accrue de femmes, de jeunes adultes, de personnes handicapées et de personnes d'origine étrangère devront prendre part à la vie politique);
- respect intégral des droits de l'homme;
- mise en lumière de l'importance que revêt l'influence politique accrue liée au fait d'appartenir à l'Union européenne.

On se situe dans la perspective des droits en disant que le pouvoir central ne doit pas se borner à faire en sorte que les gens puissent prendre part aux élections et devenir des représentants élus. L'adoption d'une telle perspective signifie aussi que, dans une certaine mesure, le pouvoir central doit agir pour encourager la participation chez les individus qui, d'ordinaire, sont exclus ou s'excluent eux-mêmes de la vie politique. Cette perspective implique également que l'Etat doit fonder ses objectifs prioritaires sur les droits de l'homme lorsqu'il lui faut faire un choix entre plusieurs options pour parvenir à une participation accrue. Le principe des droits de l'homme impose à l'Etat de lutter contre la ségrégation et la marginalisation, ainsi que d'encourager la participation politique active de tous les secteurs de la société. Nous avons besoin de citoyens ayant une chance accrue de prendre leur vie en main, de transformer leur impuissance en autonomie. Nous avons besoin d'instruments conçus pour donner aux citoyens les moyens de participer.

Ces instruments peuvent être les suivants:

- législation: réalisation des meilleures possibilités et suppression des obstacles;
- information: connaissances accrues et changement des attitudes;
- soutien financier: encouragement des nouvelles formes de participation;
- système permettant de suivre l'application des mesures et d'évaluer la politique de démocratie;

Dans le projet de loi sur la démocratie et la «Politique pour la démocratie», plusieurs mesures et activités sont préconisées, mises en œuvre et aussi évaluées.

Cette communication, qui fait partie intégrante du système de suivi, se divise en deux sections principales.

La première offre un compte rendu détaillé et une analyse de l'évolution de la démocratie suédoise depuis 2002, en fonction des objectifs définis dans le cadre de la stratégie nationale de sauvegarde et d'approfondissement de la démocratie suédoise. Elle comporte aussi un rapport sur les mesures prises. Lorsque les résultats de ces dernières sont déjà connus, on examine dans quelle mesure ils ont contribué aux efforts de longue haleine tendant à atteindre les objectifs en question.

La seconde section a trait à la direction future de la politique de démocratie de l'Etat, telle que j'en ai déjà parlé ci-dessus.

Enfin, *quid* de la stratégie et de ses conditions d'application? Il ne faut jamais perdre de vue que la politique de démocratie ne produit pas par elle-même de la démocratie, mais qu'elle offre une base permettant, notamment, de maintenir le débat sur la démocratie. Je tiens à souligner aussi l'importance et les responsabilités des partis politiques.

CITOYENNETÉ ET DÉMOCRATIE

Atelier 2, présentation

GRETA BILLING

Comité directeur sur la démocratie locale et régionale du Conseil de l'Europe et ministère norvégien de l'Autonomie locale et du Développement régional

«Citoyenneté et démocratie» a été un thème d'activités pour le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR) du Conseil de l'Europe depuis 1997. J'ai eu l'honneur de présider le Comité d'experts sur la participation démocratique du CDLR, qui, à deux reprises, s'est penché sur cette question et a fait le point sur la situation dans les Etats membres, en 1998 et en 2004. Le comité d'experts a bénéficié de l'assistance du professeur Gerry Stoker, de l'université de Manchester au Royaume-Uni.

Le CDLR poursuivra ses activités dans ce domaine en 2005, en s'appuyant notamment sur les travaux de la conférence qui se tient ici à Barcelone. Deux autres conférences du Conseil de l'Europe ont été organisées récemment sur des thèmes connexes: «Renforcement de la démocratie locale et de la participation démocratique dans un monde en mutation», à Oslo les 30 septembre et 1^{er} octobre, et «Gouvernance démocratique efficace aux niveaux local et régional», à Zagreb les 25 et 26 octobre, pour la Conférence des ministres de l'Europe du Sud-Est, qui a notamment abordé la question de la participation des citoyens.

Il me semble que l'intensité de ces activités, et en particulier l'organisation de plusieurs conférences sur la participation démocratique, montre bien l'importance et la pertinence actuelle de cette question. C'est au sein de tels espaces de discussion en Europe que nous pourrions évoluer ensemble vers une compréhension commune des défis à relever et vers de nouvelles activités possibles.

Permettez-moi de revenir un peu en arrière, pour vous présenter les travaux et les conclusions du CDLR sur la question de la participation démocratique.

Le premier comité d'experts du CDLR sur cette question a été créé en 1998. Le but était alors d'examiner la situation dans les Etats membres et les raisons qui semblaient faire perdre aux citoyens leur intérêt pour la vie publique au niveau local. L'un des symptômes préoccupants était la baisse du taux de participation aux élections locales dans tous les pays. Le mandat du comité d'experts consistait à mettre en évidence les expériences et les mesures existantes qu'il conviendrait de reproduire pour renforcer le lien entre les citoyens et les pouvoirs locaux.

Le comité s'est notamment intéressé aux aspects suivants: la vie politique au niveau local est-elle encore pertinente à l'ère de la mondialisation? et les citoyens sont-ils aujourd'hui plus individualistes et moins motivés par les actions collectives?

Le comité a conclu, d'une part, que la participation des citoyens à la vie politique au niveau local n'est pas en baisse mais en mutation (l'étude effectuée a montré que les citoyens s'intéressent aujourd'hui davantage à des modalités directes, nouvelles et flexibles de participation), d'autre part, qu'il existe un large éventail d'approches et de mesures propres à encourager la participation démocratique.

En 2001, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation Rec(2001)19 sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, qui recommande aux gouvernements des Etats membres de définir une politique de promotion de la participation, et d'inviter les autorités locales et régionales à souscrire aux principes de la recommandation et à adopter toutes les mesures de leur ressort afin de promouvoir la participation des citoyens.

La Recommandation Rec(2001)19 semble être devenue un instrument de suivi et une source d'inspiration pour de nombreux pays. Elle est à l'origine de nouvelles mesures visant à renforcer la participation des citoyens pendant les périodes électorales et en dehors.

Cette recommandation fait désormais partie de l'acquis du Conseil de l'Europe. Accompagnée de son exposé des motifs, elle est disponible sur le site Internet de l'Organisation, ainsi que sur la base de données LOREG, où elle figure également dans de nombreuses langues nationales³⁰.

En 2004, un nouveau groupe d'experts a été constitué pour faire le point sur la situation. Y a-t-il eu des évolutions depuis 1998? Que nous ont appris les expériences réalisées pendant ces années? Savons-nous aujourd'hui ce qui fonctionne ou pas?

Quelles sont donc nos conclusions?

On peut distinguer quatre grands types de questions, qui ont trait:

- à la participation en général;
- à la démocratie représentative;
- à la démocratie participative;
- au renforcement des capacités.

En ce qui concerne la participation en général, l'une des conclusions majeures est l'existence de liens essentiels entre la démocratie, la participation et l'efficacité aux niveaux local et régional. D'une part, la participation est fondamentale à la fois pour une démocratie saine et un gouvernement efficace. D'autre part, la participation est impossible sans garanties démocratiques. Elle ne peut pas se développer si les autorités locales et régionales ne disposent pas des moyens institutionnels et des ressources financières, organisationnelles et humaines nécessaires pour prendre les mesures et assurer les services dont les citoyens ont besoin et qu'ils sont en droit d'attendre.

30. Voir <http://www.coe.int> (Comité des Ministres, textes adoptés), et <http://www.loreg.coe.int> respectivement.

En ce qui concerne la relation entre démocratie participative et démocratie représentative, il a été souligné que ces deux formules devraient se compléter. La démocratie représentative reste le mode le plus égalitaire de participation. La démocratie participative offre aux citoyens d'autres façons de s'impliquer, mais il faut veiller à ce qu'elle ne soit pas réservée aux groupes et aux individus qui occupent déjà une position forte dans la société.

En ce qui concerne la démocratie représentative, beaucoup de nos pays semblent connaître un déclin de la participation aux élections locales. Il convient toutefois de souligner que ce n'est pas le cas de tous les pays. Les exemples positifs autorisent un certain optimisme et donnent une idée des facteurs qui pourraient renforcer la participation.

L'étude menée récemment par le Conseil de l'Europe sur la mise en œuvre des mesures proposées dans la Recommandation Rec(2001)19 montre qu'une bonne partie de ces mesures ont été adoptées par la majorité des pays étudiés. Les mesures les plus couramment adoptées sont celles qui visent à simplifier les procédures électorales et à introduire de nouvelles possibilités de vote.

En ce qui concerne la démocratie participative au niveau local, nous avons également découvert un grand nombre de nouveaux projets et d'expériences, comme l'introduction d'un droit d'initiative, la création de «conseils des usagers» pour connaître les attentes des citoyens et recevoir les plaintes, l'utilisation de l'Internet pour communiquer directement avec les citoyens sans passer par les médias, et la création de «jurys citoyens». Plusieurs pays sont en train de prendre des mesures fondées sur une approche expérimentale et des programmes pilotes.

Comme nous l'avons vu, la participation est étroitement liée à l'efficacité. Or, pour être efficaces, les autorités locales et régionales doivent disposer de la législation, des institutions et des ressources nécessaires. Des projets de renforcement de leurs capacités sont mis en place sur tout le continent avec la participation d'autorités nationales et locales, d'associations de pouvoirs locaux et des citoyens eux-mêmes. Le Conseil de l'Europe joue un rôle actif pour renforcer la durabilité et l'efficacité de telles initiatives.

Une autre conclusion majeure concerne l'évaluation. Les débats se poursuivent sur les avantages et les inconvénients en particulier de la démocratie participative; pourtant, on sait encore relativement peu de choses sur ce qui fonctionne véritablement. Il y a eu beaucoup de nouvelles initiatives et de projets en faveur de la participation citoyenne, mais peu de données concrètes sur leurs résultats. L'évaluation de l'efficacité des instruments de participation requiert une attention bien plus grande non seulement dans les phases d'adoption et de mise en œuvre, mais aussi dans le cadre de l'élaboration des politiques. Il faut pour cela une coopération étroite, dès le départ, entre responsables politiques, praticiens et chercheurs.

Pour résumer, les conclusions des études menées récemment par le CDLR soulignent que les répercussions de la participation des citoyens ont été sous-estimées. La participation est fondamentale en tant que telle pour une démocratie saine et un gouvernement efficace. Elle est cruciale pour le bon fonctionnement

des institutions démocratiques, et ce n'est donc pas un décalage mais au contraire un lien qui existe entre participation et efficacité.

Le succès et l'efficacité des nouveaux projets de réforme – en matière de décentralisation, de renforcement des capacités et de modernisation des politiques – requièrent à la fois une volonté politique et la participation et la compréhension des citoyens.

Des études de tendances effectuées dans plusieurs pays montrent que la participation est de plus en plus individualiste et semblable à une consommation. Les citoyens s'impliquent dans la vie publique au niveau local selon de nouvelles modalités. Les autorités locales, régionales et nationales doivent donc imaginer de nouvelles formes de participation et de dialogue avec leurs citoyens.

Dans ce contexte, que pouvons-nous faire?

Avant tout, les études du CDLR et d'autres recherches montrent que de nombreuses initiatives ont été prises en Europe, et nous devons poursuivre dans ce sens. Il faut continuer à introduire, développer, évaluer et améliorer la participation, et clarifier le rôle des différents acteurs, des citoyens, de la société civile, du gouvernement central, des pouvoirs locaux et régionaux et de leurs associations, des élus et des partis politiques.

Nous devons donc en particulier:

- soutenir et, le cas échéant, renforcer la capacité des pouvoirs locaux à, comme le prévoit la Charte européenne de l'autonomie locale, régler et gérer, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. Cela concerne le cadre juridique, les structures institutionnelles et les ressources financières, organisationnelles et humaines;
- poursuivre les efforts d'application de la Recommandation Rec(2001)19 en définissant et en élaborant des politiques de promotion de la participation, en particulier grâce à des expériences et des projets pilotes;
- mettre l'accent sur l'évaluation de l'efficacité des politiques, et améliorer nos outils de diagnostic. Chercheurs, responsables politiques et praticiens doivent travailler ensemble.

Le rôle du gouvernement central et des régions dans les Etats fédéraux est de permettre aux autorités locales et régionales d'exécuter leurs tâches en les dotant du cadre juridique et financier nécessaire. Il convient en outre d'appuyer de nouvelles initiatives.

L'initiative du développement de la participation démocratique aux niveaux local et régional devrait incomber aux autorités locales et régionales et aux représentants élus, qui devraient donc également veiller à ce que des évaluations soient systématiquement pratiquées et intégrées dès le départ dans les projets. Les citoyens et la société civile doivent être au centre de ce travail d'élaboration, et dotés eux-mêmes de responsabilités.

Les organes du Conseil de l'Europe, le secteur intergouvernemental et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe doivent continuer à

surveiller l'application des normes de l'Organisation et réfléchir à la nécessité et à l'ampleur de normes complémentaires éventuelles dans le domaine de la participation démocratique aux niveaux local et régional. Ils devraient se doter d'une capacité durable pour soutenir la pleine application des normes du Conseil de l'Europe dans les Etats membres.

Ils devraient en outre offrir un espace et des moyens pour l'échange d'informations et d'expériences, et mettre au point les méthodologies nécessaires à cet effet.

Enfin, les contacts entre autorités locales et régionales, par l'intermédiaire de leurs associations nationales et des autorités centrales, peuvent s'avérer très profitables en vue du développement de bonnes pratiques. Le Conseil de l'Europe devrait stimuler la création de réseaux transeuropéens d'apprentissage entre municipalités.

La Charte de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe fête l'année prochaine son 15^e anniversaire. Elle est considérée comme la pierre angulaire de l'autonomie locale en Europe et a été signée par 42 Etats. Pourtant, en ce début de XXI^e siècle, il me semble que l'élément essentiel de la démocratie locale est – bien entendu – le citoyen. La participation démocratique des citoyens à la vie publique est fondamentale pour le développement et le renforcement de la démocratie aux niveaux local et régional, ce qui est essentiel pour la qualité du gouvernement et de la démocratie sur les plans national et international.

ATELIER 3: ELECTIONS ET MÉCANISMES DE DÉLIBÉRATION

Rapport

VIVIEN LOWNDES
Université De Montfort
Royaume-Uni
Introduction

Cet atelier s'est penché, pendant ses deux séances, sur une série de recommandations de la partie III du Livre vert *L'avenir de la démocratie en Europe – Etat des lieux et propositions de réforme*, qui concernait les élections et les mécanismes de délibération (voir l'annexe pour une définition et une explication des propositions de réforme).

Lors de la première séance de l'atelier, les réformes ont été succinctement présentées aux participants par Lawrence Pratchett et par Alexander Trechsel, qui étaient tous deux membres du groupe de spécialistes qui a élaboré le Livre vert. L'objectif de la première séance était d'examiner et d'évaluer les principes inspirant les propositions de réforme qui étaient regroupées en quatre catégories.

La deuxième séance de l'atelier a été consacrée aux applications existantes et aux prolongements concrets des propositions dans l'avenir. Un groupe varié de représentants des gouvernements, du monde universitaire et du secteur des ONG avait préparé des contributions en vue du débat.

Le présent rapport porte sur les principaux axes des débats dans chacune des quatre catégories de propositions de réforme.

Catégorie 1

Citoyenneté universelle (n° 1)
Vote à la carte (n° 2)
Seuils variables pour les élections (n° 20)

S'agissant de la proposition n° 1 (voir l'annexe), l'hypothèse selon laquelle les parents, en votant pour leurs enfants, penseraient à l'avenir plutôt qu'à promouvoir leurs intérêts immédiats grâce à des votes multiples, a été critiquée. Existe-t-il des données empiriques étayant le postulat implicite du plus grand sens des responsabilités sociales et politiques des parents? L'élargissement du droit de vote à d'autres groupes – notamment aux résidents étrangers (*denizens*) et aux citoyens vivant à l'étranger – est vu plus favorablement que la multiplication des votes au sein d'un groupe déjà représenté.

L'octroi du droit de vote aux enfants, qui serait exercé par les parents, pourrait menacer les principes fondamentaux du Conseil de l'Europe. Nadja Braun (Chancellerie fédérale suisse) a rappelé que, conformément aux principes des traditions électorales européennes, le suffrage doit être universel, égal, libre, direct, secret et personnel. Un autre participant s'est inquiété de ce que la pratique de la citoyenneté universelle pourrait déboucher sur le vote familial, qui est contraire au principe d'égalité.

Martin Eaton (Comité directeur des droits de l'homme, Conseil de l'Europe) a rappelé que «le suffrage procède de la citoyenneté et non l'inverse». La proposition de réforme n° 1 suppose de modifier la nature même de la citoyenneté, ce qui est une entreprise considérable. L'interprétation de l'acquis par la Cour européenne des Droits de l'Homme a produit une jurisprudence abondante concernant la nature de la citoyenneté. Il importe de ne pas négliger l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Des inquiétudes ont été exprimées sur la possibilité que la proposition n° 2 débouche sur des systèmes électoraux de plus en plus compliqués, alors que tout montre que la politique est perçue comme trop complexe et que les citoyens la comprennent (de plus en plus) mal. L'introduction de «votes blancs» («aucun des candidats») sur les bulletins de vote pourrait porter atteinte au principe de «corrélation», à savoir que les citoyens doivent comprendre les résultats de leur choix. Le vote à la carte pourrait susciter la confusion chez les électeurs et entraîner la baisse du taux de participation.

Alexander Trechsel réfute cette critique en faisant remarquer la finesse dont fait preuve l'électorat (dans le vote avec panachage). Il arguë aussi que la proposition n° 2 inciterait les responsables politiques et les partis à améliorer la communication avec les citoyens et la compréhension par ces derniers de l'ensemble du processus électoral.

Catégorie 2

Conseils élus spécialisés (n° 5)

Droit de vote pour les résidents étrangers (n° 9)

Il est ressorti du débat que les résidents étrangers ont déjà le droit de vote (n° 9) pour les élections locales dans de nombreux États membres. La question est de déterminer si ce droit doit être introduit aux niveaux régional, national ou européen. S'agissant de ces deux réformes, la question de savoir si l'augmentation du nombre d'élections réduirait ou amplifierait le problème de la faiblesse et de la baisse des taux de participation a rencontré un certain scepticisme. Certains participants sont partisans d'expériences plus radicales, comme la sélection de représentants par tirage au sort.

Concernant la proposition n° 5, on s'est demandé s'il valait mieux que les groupes d'intérêts, pour garder leur autonomie, soient soutenus en dehors des appareils décisionnels. Si ces groupes doivent participer à la prise de décisions, il faut choisir entre une approche corporatiste où les représentants du groupe sont à l'intérieur de l'organe législatif (siégeant par exemple au Sénat) ou à l'extérieur, dans une

chambre distincte (élue ou non). Patricia Heindl (université d'économie et d'administration commerciale de Vienne) a abordé la question par un autre biais, en demandant aux participants: «Le parlement n'est-il pas l'assemblée des citoyens?» Plutôt que d'inventer de nouveaux organes, il s'agit d'améliorer la communication entre les parlements et les ONG.

L'expérience menée en Finlande a montré la difficulté d'amener des électors spécialisés à soutenir des conseils, et de définir ensuite leurs compétences. En Finlande, un parlement same est élu au suffrage direct pour représenter le peuple autochtone du pays. Cette instance dispose de certains pouvoirs et a le droit d'être entendue sur les sujets la concernant. L'ampleur de ses pouvoirs est toutefois sujette à controverse, spécialement en ce qui concerne les questions foncières. La Finlande compte aussi une assemblée de Finlandais de langue suédoise, qui traite des questions linguistiques et qui ne dispose pas de pouvoirs importants. Il s'agit d'un organe élu indirectement, par le biais du gouvernement local, ce qui est plus facile à gérer mais moins transparent.

Thomas Zittel (université de Mannheim) a rappelé aux participants que des organes de ce genre existent déjà dans de nombreux pays européens. Les choix essentiels à faire sont les suivants: *a.* comment élire les membres? par exemple, par fonction ou par tirage au sort? et *b.* comment associer l'organe élu aux processus décisionnels généraux?

L'expérience suisse est intéressante pour ce qui est du lien potentiel entre la fréquence des élections et les taux de participation. Le fait d'organiser davantage d'élections pour des organes très différents fait-il baisser le taux de participation? Les Suisses votent trois ou quatre fois par an, mais le taux de participation moyenne est de 25 % inférieur à ceux des autres pays européens. L'important, a souligné Alexander Trechsel, c'est que la participation dans la démocratie directe (référendums et initiatives) est sélective dans la pratique: 10 à 15 % des électeurs votent à toutes les élections; 10 à 15 % ne votent jamais et les autres prennent des décisions selon la question abordée et les circonstances. Les participants au scrutin sont différents selon le type de consultation. En Suisse, les taux de participation sont assez stables.

Catégorie 3

Référendums et initiatives populaires (n° 24)

Alexander Trechsel a expliqué que le nombre des référendums et des initiatives populaires avait beaucoup augmenté au cours des vingt dernières années. La Suisse et le Liechtenstein ont tenu de nombreux référendums, alors que le Luxembourg n'en a organisé aucun, mais la plupart des Etats membres se situent dans la moyenne. Pour A. Trechsel, les référendums et les initiatives populaires doivent être considérés comme les compléments d'une démocratie arrivée à maturité – et non comme des substituts des processus représentatifs traditionnels. Les référendums et les initiatives populaires semblent mieux fonctionner s'ils sont contraignants, s'il n'y a pas de quorum de participation et s'ils sont organisés à d'autres dates que les élections ordinaires. Il importe de fixer les limites de la

démocratie directe afin de prévenir les abus potentiels de la part des Etats et de groupes organisés. Le Conseil de l'Europe pourrait élaborer un manuel ou un code de bonnes pratiques sur les référendums, peut-être par le biais de la proposition de réforme n° 28 qui préconise la création d'un organe du Conseil de l'Europe consacré à la promotion de la réforme démocratique.

Bruno Kaufmann (Initiative and Referendum Institute, Amsterdam) a avancé que l'augmentation du nombre de référendums pourrait ne pas être une tendance durable, puisqu'ils sont liés à la vague récente de changements constitutionnels qu'a connus toute l'Europe à la suite de l'instauration de la démocratie dans les pays d'Europe centrale et orientale, et du fait des défis de l'intégration européenne. Selon B. Kaufmann, les référendums et les initiatives populaires peuvent être un facteur de déstabilisation des processus décisionnels. Il n'y a pas de lien automatique entre les référendums et les initiatives populaires et la délibération active. B. Kaufmann a admis qu'il était nécessaire d'énoncer des règles fondamentales pour les référendums en reconnaissant que, dans ce domaine, on peut relever de très nombreuses mauvaises pratiques.

Alexander Prosser (université d'économie et d'administration de Vienne) a présenté les conclusions d'une enquête sur la démocratie électronique effectuée à Vienne. Les citoyens devaient répondre à des questions sur leur intérêt à participer à la vie démocratique par le vote et la délibération électroniques. Si le vote a suscité l'intérêt de 37 % des citoyens, seuls 6 % d'entre eux ont manifesté un intérêt pour la délibération. L'enquête leur a aussi demandé à quel niveau de gouvernement les citoyens préconisaient la participation électronique, la réponse étant le niveau local. Alexander Trechsel a confirmé ces conclusions en évoquant une enquête analogue menée à Genève.

Catégorie 4

Aide électronique aux candidats et aux parlements («vote intelligent») (n° 25)

Systèmes de suivi électronique et de délibération en ligne (n° 26)

Vote par correspondance et vote électronique (n° 27)

Susanne Caarls (ministre de l'Intérieur des Pays-Bas) a mis en garde contre toute thèse postulant l'augmentation du taux de participation électoral grâce au vote électronique. La participation est restée stable dans les expériences de vote électronique aux Pays-Bas. Miriam Lapp (Elections Canada) a déterminé les effets négatifs potentiels du vote électronique: il pourrait faire augmenter la fréquence du vote familial et porter atteinte à la confidentialité du scrutin par exemple. Le vote réversible a été introduit dans certains Etats membres expérimentant le vote à distance. En Espagne, tout citoyen peut modifier son vote par correspondance en venant voter en personne au bureau de vote

Julian Bowrey (UK Office of the Deputy Prime Minister) a défendu la récente recommandation du Conseil de l'Europe sur le vote électronique. Celle-ci, qui adopte une position équilibrée sur les risques, considère le vote électronique comme une méthode permettant d'élargir l'éventail des moyens de vote mis à la

disposition des citoyens. Le vote à distance, a-t-on estimé, pourrait compléter plutôt que remplacer les moyens traditionnels.

M^{me} Lapp a souligné que, d'après la plupart des études, le confort du vote n'est pas déterminant pour expliquer les tendances en matière de participation électorale. Le facteur important est le déclin de l'intérêt pour la politique et les élections, particulièrement chez les jeunes. Giovanni Di Stasi (Conseil de l'Europe) s'est fait l'écho de cette idée dans ses observations de conclusion: le problème technique est beaucoup moins important que le problème politique. Les gens devraient vouloir participer. L'aspect humain est fondamental.

Conclusion

Pour exprimer le sentiment de tout l'atelier, les participants ont été invités à voter pour les réformes qu'ils souhaiteraient voir défendre par le Conseil de l'Europe. Du décompte approximatif des mains levées, il est ressorti que les propositions les plus populaires étaient les suivantes: n° 27 – vote par correspondance et vote électronique, n° 24 – référendums et initiatives populaires, n° 9 – droit de vote pour les résidents étrangers et n° 26 – systèmes de suivi électronique et de délibération en ligne. Les réformes de la catégorie 1 sont celles qui ont été les moins soutenues, à savoir la citoyenneté universelle, le vote à la carte et les seuils variables pour les élections.

LE VOTE ÉLECTRONIQUE DANS LE MONDE: ÉVOLUTION, PERSPECTIVES, RISQUES ET ENJEUX

Atelier 3, présentation

NADJA BRAUN³¹

Chancellerie fédérale de la Confédération suisse

Introduction

Le vote électronique, en abrégé «e-vote», désigne l'emploi de moyens électroniques pour voter aux référendums et aux élections. Il existe toute une palette de mécanismes de vote électronique, depuis le scrutin effectué au moyen de machines à voter dans les bureaux de vote jusqu'au vote effectué hors de ces enceintes au moyen d'un ordinateur, d'un téléphone mobile, d'un téléphone à touches à tonalité électronique, d'un assistant numérique personnel (ANP) ou d'une télévision numérique, ou encore la transmission des suffrages via l'Internet ou un autre réseau. Par vote électronique, on entend aussi l'utilisation de dispositifs électroniques pour le décompte des voix. Mais là n'est pas le sujet de cette communication dans laquelle l'expression «vote électronique dans les bureaux de vote» désignera les systèmes par lesquels l'électeur vote dans un bureau ou dans des lieux analogues surveillés par des agents électoraux. L'expression «vote électronique à distance» désignera tout système par lequel l'électeur vote hors d'un bureau de vote.

Notre objet est de présenter un aperçu des divers projets de vote électronique dans le monde, et de nous faire l'écho des débats sur les perspectives, les risques et les enjeux du vote électronique.

Evolution au niveau mondial³²

Le débat sur le vote électronique, notamment à distance, a lieu dans de nombreux pays. Si le vote électronique à distance est déjà largement pratiqué dans certaines organisations et dans le secteur privé, il n'en va pas de même pour les élections et les référendums nationaux³³. Le scrutin électronique dans les bureaux de vote est

31. Les opinions exprimées dans cette communication ne reflètent pas une position officielle.

32. Cette présentation générale s'appuie sur le suivi permanent des projets de vote électronique menés dans le monde, suivi assuré par la Chancellerie fédérale suisse. La liste des pays n'est pas exhaustive. Voir aussi la note suivante.

33. Voir le site web du projet ACE <<http://focus.at.org/e-voting>> pour un tour d'horizon réalisé durant l'été 2004; voir aussi, pour un aperçu plus récent, T. Buchsbaum, «E-voting: lessons learnt from recent pilots», communication lors de la International Conference on Electronic Voting and Electronic Democracy: Present and the Future (conférence internationale sur le vote électronique et la démocratie électronique), Séoul, mars 2005, <<http://www.hallym.ac.kr/~icat/e-voting2005/korean/81ppt/buchsbaum.doc>>.

bien implanté dans certains pays (Belgique, Pays-Bas), mais d'autres sont encore réticents à introduire des machines à voter électroniques (Irlande, Etats-Unis). La situation est différente s'agissant du vote électronique à distance. Plusieurs pays ont commandé des rapports sur ce mode de scrutin (Autriche, Australie, Canada, France³⁴) ou lancé leurs propres projets pilotes. D'autres encore préfèrent attendre les premiers résultats de ces expériences. Mais, pour l'instant, aucun pays n'a introduit de façon définitive le vote électronique à distance pour les élections ou les référendums politiques au niveau national.

Les pays qui ont lancé des projets de vote électronique à distance ont opté pour des approches différentes. Tout d'abord, il y a ceux qui souhaitent expérimenter le vote électronique à distance pour les élections ou les référendums non politiques et qui n'autoriseront que dans un second temps de procéder à des essais pour les scrutins politiques (Autriche, Allemagne). Il y a ensuite les pays qui autorisent que des essais soient menés parallèlement aux élections et aux référendums politiques, sans que leurs résultats soient contraignants (Danemark, Espagne). Enfin, il existe une troisième catégorie de pays, ceux qui autorisent des essais pour les élections ou les référendums politiques et dont les résultats sont contraignants (Suisse, Royaume-Uni). Dans ce troisième groupe se trouvent aussi des pays qui autorisent le vote électronique à distance pour les élections ou les référendums politiques, mais seulement pour certains groupes d'électeurs, comme les ressortissants vivant à l'étranger (France).

Par ailleurs, le vote électronique présente de plus en plus d'intérêt pour les institutions internationales. Le Conseil de l'Europe a montré la voie en la matière en élaborant et en adoptant des normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique³⁵. L'Union européenne a apporté son soutien à plusieurs projets pilotes et a financé des travaux de recherche en la matière³⁶. D'autres organisations, comme l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IIDAE³⁷) ou l'Association des administrateurs d'élections de l'Europe centrale et orientale (ACEEEO³⁸) étudient la question. La question de l'observation d'élections utilisant le vote électronique reste en suspens. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) tente d'apporter un début de réponse à ce problème³⁹.

34. Austria: <http://reference.e-government.gv.at/uploads/media/Abschlussbericht_E-Voting-2004-1129.pdf>; Australia: <http://www.aec.gov.au/_content/what/voting/E-voting_report.pdf>; Canada: <http://www.elections.ca/loi/vot/votingprocess_e.pdf>; France: <www.foruminternet.org/telechargement/documents/reco-evote-en-20030926.pdf>.

35. Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2004)11 sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique, voir: <<http://www.coe.int/democracy>> (cliquer sur «Activités» puis sur «Vote électronique»).

36. <<http://www.eucybervote.org>>, <<http://www.e-poll-project.net>>.

37. Voir <<http://focus.at.org>>.

38. Voir <<http://www.aceeeo.org/projects/e-voting.html>>.

39. Voir Election observation handbook – Fifth edition, OSCE, p. 44, et <<http://www.osce.org/item/14004.html>>.

Tableau: le vote électronique en Europe

<p>Bureaux de vote électronique Elections/référendums non politiques</p> <p>Bureaux de vote électronique Elections/référendums politiques Résultats non contraignants</p> <p>Bureaux de vote électronique Elections/référendums politiques Résultats contraignants</p>	<p>Allemagne <http://www.internetwahlen.de>, <http://www.forschungsprojekt-wien.de></p> <p>Portugal <http://www.votoelectronico.pt></p> <p>Australie <http://www.aec.gov.au>; Azerbaïdjan; Belgique <http://www.belgium.be>; Bésil <http://www.tse.gov.br> <http://www.observatorioelectoral.org>; France <http://www.vandoeuvre.fr/mairie/pages/fr/1289.htm>; Inde <http://www.eci.gov.in/EVM>; Irlande <http://www.cev.ie>; Japon;</p> <p>Norvège <http://odin.dep.no/krd/valg/2003/informasjon/forsok/016051-990935/dok-bn.html>, un groupe de travail réfléchit au vote électronique; <http://odin.dep.no/krd/valg/2005/016051-991297/dok-bn.html>; Paraguay; Fédération de Russie; Pays-Bas; Royaume-Uni <http://www.electoralcommission.org.uk>, www.odpm.gov.uk>; Etats-Unis; Venezuela</p>
<p>Vote électronique à distance Elections/référendums non politiques</p> <p>Vote électronique à distance Elections/référendums politiques Résultats non contraignants</p> <p>Vote électronique à distance Elections/référendums politiques Résultats contraignants</p>	<p>Autriche <http://www.e-voting.at>, < http://www.a-sit.at/technologieb/evoting/evoting.html>; Allemagne <http://www.internetwahlen.de>, <http://www.forschungsprojekt-wien.de></p> <p>Danemark; Italie <http://www.interno.it>; Espagne <http://www.gencat.net>, <http://www.mir.es></p> <p>Canada; Estonie <http://www.vvk.ee/elekt>; France <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeLoi?numjo=MAEX0306454L>, <http://www.cnil.fr/index.php?id=1009>, <http://www.foruminternet.org/recommandations>; Suisse <http://www.admin.ch/d/egov/ve/index.html>, <http://www.ge.ch/evoting>, <http://www.ne.ch>, <http://www.statistik.zh.ch/produkte/evoting/index.php?p=5>; Pays-Bas <http://www.minbzk.nl/uk/different_government/remote_e-voting_in>; Royaume-Uni <http://www.electoralcommission.org.uk>, <http://www.odpm.gov.uk></p>

Le tableau p. 125 présente – de façon non exhaustive – les pays qui étudient, testent ou pratiquent le vote électronique. Une triple distinction est établie entre:

- les pays où existent des bureaux de vote électronique et ceux qui sont engagés dans des projets pilotes de vote électronique à distance;
- les pays conduisant des projets pour les élections et les référendums non politiques et ceux qui réalisent des projets pilotes pour les élections et les référendums politiques;
- les pays qui procèdent à des essais de vote électronique pour les élections ou les référendums politiques, avec des résultats juridiquement contraignants ou non.

Perspectives, risques et enjeux du vote électronique

Les partisans et les adversaires du vote électronique avancent différents arguments pour ou contre ce nouveau mode de scrutin. Du côté des avantages:

- grâce à la technologie du vote électronique, des dispositifs peuvent permettre aux personnes handicapées de voter en personne, facilement et en toute confidentialité;
- le vote électronique (à distance) encourage les électeurs à s'exprimer à distance en plus grand nombre, et accroît la probabilité d'une plus forte participation de l'électorat mobile;
- le vote électronique (à distance) permet aux électeurs de voter dans une autre circonscription électorale que celle dans laquelle ils sont inscrits et facilite le vote des citoyens qui votaient auparavant par correspondance;
- le vote électronique (à distance) facilite la participation des électeurs à l'étranger;
- à la longue, il réduira le coût global du fonctionnement et de la gestion des élections;
- le vote électronique accélère le décompte des voix et la proclamation des résultats.

Du côté des risques:

- il y a un risque d'ingérence induite dans le processus électoral; en effet, dans l'état actuel des technologies de l'information, rien ne garantit qu'un programme ne puisse pas être manipulé pour permettre le stockage et l'impression d'un formulaire ou d'un document différent de celui qui apparaît à l'écran;
- le risque de fraude informatique systématique est plus élevé qu'avec les modes de scrutin traditionnels, notamment dans le cas du vote électronique à distance;
- il est plus difficile de détecter et d'identifier les sources d'erreurs et de dysfonctionnements techniques qu'avec les procédures conventionnelles;
- des systèmes entièrement numérisés pourraient rester muets au moment de la communication des résultats du scrutin et, faute de sauvegardes physiques, rendre difficile, voire impossible, un nouveau décompte public;

- il est plus difficile d’obtenir la confiance du public dans les systèmes de vote électronique. Or, la confiance dans le système – y compris de la part de ceux des électeurs qui n’utilisent pas le vote électronique – est capitale pour le bon fonctionnement de la démocratie.

Les systèmes de vote traditionnels ont été mis en place pour assurer le respect des principes indispensables pour des élections et des référendums démocratiques, à savoir la garantie de la liberté de vote, le secret du scrutin, l’impossibilité de modifier le suffrage exprimé et l’absence d’intimidation au moment du vote. Il est essentiel de ne pas mettre à mal ces principes en introduisant de nouvelles méthodes de vote. A cette fin, il faut concevoir et faire fonctionner les systèmes de vote électronique de manière à garantir la fiabilité et la sécurité du processus électoral.

En résumé: le vote électronique doit être aussi libre, secret, fiable et sûr que les autres systèmes. Tout système de vote électronique doit par conséquent obéir aux règles suivantes⁴⁰:

- garantir que seules les personnes autorisées à voter peuvent le faire;
- garantir que chaque vote est comptabilisé et qu’il ne l’est qu’une seule fois;
- préserver le droit de l’électeur à former et à exprimer son opinion en toute liberté, sans coercition ni pression indue;
- protéger le secret du vote à tous les stades du processus électoral;
- garantir l’accessibilité au plus grand nombre d’électeurs, notamment aux personnes handicapées;
- renforcer la confiance des électeurs en développant le plus possible la transparence de l’information concernant le fonctionnement de chaque système.

40. Voir la Recommandation du Conseil de l’Europe sur le vote électronique (note 35) pour d’autres règles.

DÉMOCRATIE ÉLECTRONIQUE – DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE

Atelier 3, présentation

VASSILIS GOULANDRIS
Access2democracy

Introduction

Access2democracy est une organisation non gouvernementale à but non lucratif, née des expériences réussies de projets spécifiques, dont la mission est de promouvoir les principes et la pratique de la démocratie électronique sur la scène internationale. Nous avons l'immense privilège de recevoir le soutien de grands théoriciens tels que Amartya Sen, Nicholas Negroponte, Lawrence Lessig ou encore George Papandreou.

Pour notre organisation, la démocratie électronique est un vaste concept, qui va bien au-delà du simple vote électronique. Mais commençons par un aperçu de la situation actuelle.

Pourquoi la démocratie électronique (*e-democracy*)?

Aujourd'hui, trois facteurs principaux rendent nécessaire le développement d'applications de la démocratie électronique.

Tout d'abord, on a assisté ces dix dernières années à une baisse de la participation des citoyens au processus politique, dans la mesure où ils renoncent à leur droit démocratique le plus important: le droit de vote aux élections nationales. Les auteurs du Livre vert *L'avenir de la démocratie en Europe – Etat des lieux et propositions de réforme* prévoient que le taux d'abstention en Europe occidentale atteindra 65 % d'ici à 2020. Mais le taux d'abstention n'est que l'un des nombreux indicateurs de l'existence, même dans nos démocraties bien implantées, d'un «déficit démocratique» qui touche à la légitimité et à l'obligation de rendre compte. Stephen Coleman, professeur de démocratie électronique à l'Institut de l'Internet d'Oxford, affirme toutefois que l'abstention s'explique plus par l'absence de choix réels que par un manque d'accès au processus électoral.

Le problème, selon nous, réside principalement dans l'indifférence et le désengagement, voire la méfiance des citoyens, qui se sentent fortement «exclus» du processus politique actuel.

Vient ensuite l'internationalisation croissante des problèmes, qui ne peuvent plus être résolus de manière efficace au niveau national. L'exemple de l'environnement est caractéristique de cette situation. Les institutions internationales, quant à elles,

ne tiennent pas compte de leur nouveau rôle et ne s'expliquent pas sur leur politique auprès des citoyens, pourtant directement concernés. Des discussions sur une réforme ont déjà été engagées au sein des Nations Unies et d'autres institutions multilatérales, et entre ceux qui «dirigent» l'opinion et les citoyens. Chacun devrait petit à petit prendre conscience que les problèmes mondiaux nécessitent des politiques mondiales permettant de trouver des solutions mondiales et de prendre des mesures mondiales. L'«interconnectivité» se développe dans tous les secteurs (les marchés, par exemple), mais pas entre les citoyens eux-mêmes.

Enfin et surtout, il faut rappeler que la communication est et a toujours été un préalable à la démocratie, et ce depuis Athènes. Cela dit, le problème auquel nous sommes confrontés aujourd'hui est d'une autre envergure. Le Conseil de l'Europe représente 800 millions d'Européens: s'il leur arrive de communiquer, comment le font-ils? Les nouvelles technologies de l'information et de la communication, nous en sommes convaincus, peuvent être un mode de communication, de coopération et de débat au niveau transnational. Telle est la mission de la démocratie électronique.

Aujourd'hui, une opportunité historique s'offre à nous, à savoir exploiter ces nouveaux moyens de communication et permettre l'émergence d'une démocratie participative et délibérative dont la mission – relier les citoyens aux responsables politiques aux niveaux local, national ou international – tiendrait compte de la société civile. A cet égard, nous disposons de tous les moyens nécessaires pour donner un nouveau souffle à nos démocraties.

La démocratie, nous le savons tous, n'est pas un objectif qui peut être atteint de façon claire, mesurable et univoque; il s'agit au contraire d'un processus permanent d'amélioration de la participation et de renforcement des mécanismes d'accès pour tous les acteurs politiques et sociaux.

La démocratie en tant que telle est avant tout un mode d'être: elle élève progressivement la conscience des citoyens, ce qui a des répercussions positives sur le processus démocratique.

Démocratie électronique: ce qu'elle est, ce qu'elle n'est pas

On a beaucoup dit et écrit sur la démocratie électronique, mais il n'existe aucune définition communément admise. Nous pouvons en proposer plusieurs en réaffirmant un certain nombre de «vérités» fondamentales.

La démocratie électronique:

- n'est pas la technologie en soi;
- n'est pas un service administratif en ligne;
- ne se limite pas au vote électronique;
- n'est pas une démocratie «bouton-poussoir»; elle ne fait pas de miracles;
- n'est pas une démocratie alternative; elle ne fait que renforcer les processus démocratiques existants;
- ne saurait être considérée comme la panacée.

Le concept de démocratie électronique englobe plusieurs notions fondamentales:

- la consultation et le débat;
- le droit d'accès à l'information et les moyens de l'obtenir;
- l'obligation de rendre compte;
- l'écoute et le respect de la volonté des citoyens.

La démocratie électronique, c'est avant tout la démocratie, qu'elle soit directe, représentative, délibérative ou participative.

La relation et la différence entre vote électronique et débat peuvent s'expliquer de la manière suivante.

Tout d'abord, nous devons proposer des moyens d'accès pour réduire la fracture numérique, qui existe même dans les pays développés. Ensuite, nous devons fournir des informations détaillées et de qualité par le biais d'une interface conviviale. Cette caractéristique importante, souvent négligée, ne se limite pas à l'utilisation d'un graphisme attrayant: elle est au contraire le reflet de notre volonté de communiquer, de nos politiques d'intégration et de notre respect du citoyen *lambda*. Sur la base des informations fournies, nous devons ensuite offrir des possibilités de débat constructif et de consultation en ligne et hors ligne. Le vote électronique, en ce sens que le type d'option proposé – «oui» ou «non» – est simple, n'est que la phase finale d'un processus qui permet à une personne de s'impliquer, de participer et de se sentir «intégrée».

En dépit des critiques qui reprochent au vote électronique d'être immature sur le plan technologique, réduire la démocratie électronique au vote à distance serait une conception particulièrement simpliste de la capacité des TIC à «reconnecter» les citoyens avec le processus politique.

Les menaces qui pèsent sur la démocratie électronique

De nombreux obstacles freinent l'adoption de pratiques de démocratie électronique, les quatre principaux étant:

- la fracture numérique – ce problème a déjà été abordé dans des conférences internationales, telles que le Sommet mondial des Nations Unies sur la société de l'information (SMSI), mais il reste beaucoup à faire pour le surmonter;
- la concentration de la technologie entre les mains des nations développées et d'un petit nombre d'entreprises;
- l'inertie et le manque d'adaptabilité de la bureaucratie de l'Etat et des structures administratives, ce qu'Erkki Liikanen appelle «la résistance aux nouvelles formes d'organisation administrative»;
- un risque de perte de crédibilité dû à une exploitation abusive de la technologie à des fins commerciales ou politiques.

C'est pour toutes ces raisons – auxquelles vient s'ajouter le fait que la démocratie électronique n'en est qu'à ses débuts – que des expériences réelles sont indispensables au développement de bonnes pratiques. Notre organisation, Access2democracy, se fonde sur les leçons tirées de projets importants dans le

domaine de la démocratie électronique. Lors de la mise en œuvre de nouveaux projets, nous mettons à profit les résultats des projets antérieurs pour faire progresser nos connaissances et nos compétences en la matière.

Les trois projets suivants nous ont servi d'orientation; ils ont fait appel à différents outils, et notamment des questionnaires structurés en ligne et des questions ouvertes (*e-voices*).

Sondage mondial en ligne sur l'environnement

C'est à l'occasion du Sommet mondial des Nations Unies sur le développement durable (Johannesburg, 2002) – critiqué en raison de la sous-représentation des personnes les plus touchées par ce problème – que les Nations Unies ont lancé le premier «sondage mondial en ligne». Un site web spécialisé comportait un questionnaire de 35 questions sur quatre thèmes, disponible en sept langues. Les personnes ayant répondu au questionnaire pouvaient visualiser les résultats cumulés, qui ont ensuite été enregistrés, analysés et présentés.

Le projet a été financé conjointement par trois grands noms des médias, la BBC, AOL-CNN Time Warner et MSN/Microsoft, lui assurant ainsi la plus grande diffusion possible à travers le monde. La Fondation APF et Politics Online étaient partenaires de cette opération, avec le soutien de UTS Software, APCOWorldwide et Fredricks Polls.

Près de 25 000 personnes dans 175 pays ont exprimé leur point de vue sur l'état actuel de l'environnement dans leur pays et dans le reste du monde, et proposé des mesures destinées à promouvoir le développement durable. Ce projet mondial de démocratie électronique est le premier à avoir été organisé sous l'égide d'une institution internationale, et a révélé un très large consensus dans le monde.

«e-vote: Vote for the EU you want»

La plate-forme Internet «E-vote: Vote for the EU you want» (Vote électronique: votez pour l'UE de votre choix) est une initiative de la présidence grecque de l'Union européenne en 2003. Durant cette période, plus de 175 000 personnes de 25 pays ont exprimé, au moyen des technologies les plus avancées, leurs opinions et leurs préoccupations sur les questions d'actualité au sein de l'Union européenne.

Un site web spécialisé comportait des questionnaires de vote électronique très complets en 19 langues. Les points sensibles, telle la guerre en Irak, n'ont pas été éludés. Les personnes ayant répondu au questionnaire pouvaient visualiser les résultats en temps réel; les ministres des Affaires étrangères ont répondu en ligne et les résultats ont été communiqués régulièrement au Conseil des ministres. Enfin, les réponses ont été prises en compte lors du débat entre les chefs d'Etat et de gouvernement au sommet européen qui s'en est suivi.

Il s'agissait de la première expérience de démocratie électronique à grande échelle initiée par des responsables politiques et liée aux organes décisionnaires. Elle a été soutenue par un important partenariat de médias européens ainsi que par une

campagne d'information de la société civile (plus de 500 ONG européennes et nationales, les écoles, universités, syndicats, groupes de réflexion, partis politiques, groupements d'intérêt, collectivités locales/régionales et gouvernements nationaux ont été contactés afin d'assurer la participation du public).

«Voix électroniques à Chypre»

Chypre est confrontée à l'absence de moyens de dialogue efficaces entre deux communautés qui étaient encore séparées il y a peu de temps, cette séparation ayant entraîné une polarisation politique où chacun campe sur ses positions.

Cette expérience de démocratie électronique, comme toutes les expériences dans les zones de conflit, était fondée sur le dialogue: elle avait pour objectif d'utiliser les plates-formes en ligne pour établir des voies de communication neutres et efficaces par l'intermédiaire d'un dialogue ouvert sur des questions concernant tant les Chypriotes grecs que les Chypriotes turcs. Le site web du projet comportait un vote électronique en ligne et des questionnaires en grec, en turc et en anglais, sur les thèmes de l'adhésion à l'Union européenne, l'histoire, la culture et la société.

Ce projet, qui a suscité une participation relativement faible, n'a pas eu d'impact sur l'élaboration des politiques, principalement en raison de la polarisation et de l'absence de soutien politique adéquat à ce moment-là. Il a été financé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et par l'Agence américaine de développement international (USAID).

Principaux enseignements tirés de ces expériences

Notre expérience des projets de démocratie électronique nous a conduits à définir les grands préalables de la conception réussie d'un projet de démocratie électronique:

- la légitimité. Sans un engagement politique et une participation active des responsables politiques, un projet de démocratie électronique ne pourra contribuer au renforcement de l'engagement citoyen;
- l'accès des citoyens aux informations. Eviter le jargon, proposer des informations pertinentes et claires sur les questions posées. Nous avons besoin de citoyens informés et éduqués;
- des plates-formes technologiques et conceptuelles adaptées. L'accessibilité, la sécurité, le respect de la vie privée sont des priorités, et non des plus ou des options;
- la mise à disposition de ressources humaines, financières et technologiques adéquates et l'accès aux connaissances spécialisées;
- des campagnes de sensibilisation bien conçues. Ne pas attendre des citoyens qu'ils s'engagent avant de les avoir informés de nos activités;
- un panel d'outils et de modes de communication en ligne et hors ligne. Ne pas uniquement s'appuyer sur l'Internet. Faire un usage intelligent d'une campagne de communication multimédias.

Quelques suggestions pour l'avenir

Pour conclure, voici quelques pistes à explorer pour que les pratiques de démocratie électronique se développent.

Anticipation. Cela signifie être «proactif». La démocratie électronique ne doit pas exclusivement être liée à l'ordinateur ou à l'Internet. Nous devons rechercher les moyens de pénétration les plus efficaces et prévoir les changements et les opportunités qu'apportera la future convergence des technologies.

Mise en commun des ressources. Une coopération internationale est nécessaire pour le partage d'idées, de pratiques et de ressources. Si plusieurs organisations réalisent des activités identiques, cela ne fait que retarder, voire empêcher le succès. Un consensus sur les meilleures pratiques profitera à tous les acteurs concernés.

Extraversion. Il faut parler aux citoyens, mais surtout les écouter. Ce sont eux qui savent... Après tout, ils apportent et demandent une valeur indispensable, le bon sens.

Justification de la démocratie électronique

Pour citer Manuel Castells: «Pourquoi les citoyens ne se serviraient-ils pas de l'Internet pour surveiller leurs gouvernements, plutôt que l'inverse?» La démocratie électronique n'a pas encore donné toute sa mesure, mais elle apporte d'ores et déjà une contribution positive à une authentique culture démocratique.

Par quels moyens? Ceux que nous suggère ce vieux proverbe chinois:

«Dis-moi et j'oublierai
Montre-moi et je me souviendrai
Implique-moi et je comprendrai.»

INITIATIVES POPULAIRES ET RÉFÉRENDUMS: LA PAROLE AU PEUPLE

Atelier 3, présentation

BRUNO KAUFMANN

Initiative & Referendum Institute

IRI Europe

Introduction

Dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, les initiatives populaires et les référendums sont une ancienne tradition politique. Dans d'autres, la participation des citoyens aux décisions par référendum est une pratique récente, qui coïncide avec leur passage à la démocratie pluraliste et représentative.

En 1994, le Conseil de l'Europe a recommandé l'introduction d'instruments de démocratie directe au niveau municipal. Au printemps 2005, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté une première liste de recommandations «vers de bonnes pratiques des référendums en Europe⁴¹».

Pour ces recommandations, l'Assemblée est partie du constat que l'on avait de plus en plus recours, en Europe et dans le monde, à des procédures démocratiques directes pour compléter les processus décisionnels indirects qui passent par l'intermédiaire des partis politiques et des organes élus. Près de la moitié des 1400 scrutins populaires organisés au niveau national (à la fois référendums et plébiscites) ont eu lieu depuis 1989. Les pays européens arrivent à la première place, avec 62 % de l'ensemble des scrutins⁴².

Au printemps 2005⁴³, les électeurs de France et des Pays-Bas ont rejeté à une nette majorité la proposition de Traité établissant une Constitution pour l'Europe (souvent appelé Constitution de l'Union européenne). Ces décisions de démocratie directe ont suscité un débat paneuropéen sur l'avenir de la démocratie en Europe. Celle-ci comprendra beaucoup plus d'instruments et de procédures de démocratie directe qu'auparavant.

Le présent document évalue les expériences d'initiatives populaires et de référendums, analyse le débat actuel en Europe, et avance des propositions et des recommandations pour démocratiser encore plus les démocraties européennes.

41. Recommandation de l'Assemblée parlementaire 1704 (2005) sur les référendums: vers de bonnes pratiques en Europe.

42. *Guidebook to direct democracy*, IRI, Amsterdam, 2005, p. 106.

43. Note de l'éditeur: des passages de ce texte ont été corrigés pour prendre en compte des événements qui ont eu lieu après la date de la conférence.

Historique: origines françaises, variations américaines

C'est en une belle journée d'été de l'*anno domini* 1793 qu'a eu lieu le tout premier référendum national. Il s'est déroulé en France, pays qui à cette époque comptait un électorat de 6 millions de citoyens masculins non militaires. Avec un taux de participation de 31 %, 9 électeurs sur 10 ont dit oui à la Constitution montagnarde. Cette Constitution prévoyait que des référendums législatifs facultatifs pouvaient être demandés par un dixième des citoyens éligibles dans un délai de quarante jours après décision du parlement. Toutefois, malgré le «oui» écrasant des élections du 4 août, le référendum montagnard n'a jamais été appliqué. Les décennies suivantes ont été marquées par la guerre, la terreur révolutionnaire, puis la dictature de Napoléon Bonaparte.

L'expérience européenne en matière d'initiatives populaires et de référendums diffère de l'expérience américaine de bien des manières. Elle s'en démarque par sa diversité, parce qu'elle concerne de nombreux Etats-nations aux histoires et aux institutions différentes. Si l'activité législative des citoyens est un élément important de la politique des Etats-Unis depuis un peu plus d'un siècle, l'expérience européenne en matière d'initiatives populaires et de référendums n'a qu'une vingtaine d'années. Elle touche tous les niveaux politiques, les grands et les petits pays, les questions importantes et les questions mineures. Les référendums européens, surtout en dehors de la Suisse, peuvent être initiés et contrôlés par un président, un gouvernement ou un parlement. Certains hommes forts de l'histoire européenne avaient une préférence pour ce type de référendum «initié à partir du haut», préférence que partagent encore certains aujourd'hui.

La démocratie politique a connu trois grandes vagues de «démocratisation». La première s'est produite dans la Suisse du XVIII^e siècle où ont été introduites et exercées toutes les formes d'une démocratie directe moderne, telles que le référendum constitutionnel obligatoire, le référendum législatif facultatif et l'initiative populaire citoyenne. Une autre vague, beaucoup plus ténue, est apparue entre les deux guerres mondiales, lorsque de nombreux nouveaux Etats-nations ont tenté de contrebalancer les structures descendantes des gouvernements avec des instruments «montants» tels que les initiatives populaires. Cette tentative n'a pas été entièrement couronnée de succès, des dirigeants autoritaires compromettant vite le processus par le discrédit jeté sur la démocratie directe pendant près d'un siècle. Toutefois, lorsque les citoyens de toute l'Europe, notamment de la partie orientale du continent, se sont élevés contre leurs dirigeants pour crier «Nous sommes le peuple!», une troisième vague beaucoup plus forte de démocratie directe a balayé le continent à la fin des années 1980 ou au début des années 1990.

La Suisse, laboratoire mondial de la démocratie directe

La leçon fondamentale de la démocratie directe en Suisse est la suivante: ce n'est pas la Suisse qui a créé le référendum, mais le référendum qui a créé la Suisse. Les formes helvétiques de la démocratie directe ont diverses origines historiques, telle la Constitution montagnarde précitée de 1893. Mais, même auparavant, la Suisse disposait de mécanismes décisionnels de démocratie directe tels que le

Volksanfragen, ou les consultations populaires tenues dans les cantons de Zürich, de Berne, de Soleure et de Neuchâtel, ainsi que de mécanismes décisionnels hybrides, fédéraux et démocratiques, comme le *Zendenreferenden* – référendum communautaire dans les Grisons, ou les référendums de district dans le Valais. Certains d’entre eux remontent même au XV^e siècle. C’est grâce à ces traditions démocratiques anciennes, et notamment les assemblées communautaires de citoyens ou *Landsgemeinde*, que l’idée des initiatives populaires et des référendums a germé dans un sol fertile, au cours de la modernisation de la démocratie des cantons suisses après la restauration de 1830.

En quête de formes qui préserveraient les traditions de codécision au sein d’une forme plus moderne de gouvernement, les initiatives populaires et les référendums ont été un compromis acceptable pour les factions politiques opposées. Historiquement, l’introduction d’initiatives populaires et de référendums suit trois grandes tendances:

- l’introduction de la codécision politique pour les citoyens se fait par étapes successives. Le droit de veto est le premier à être établi, suivi du référendum constitutionnel statutaire, puis du référendum législatif et enfin du droit d’initiative;
- les droits du citoyen, après avoir été introduits aux échelons inférieurs (cantons), le sont ensuite aux échelons supérieurs (niveau fédéral);
- les droits sont généralement institués par une large coalition d’intérêts divergents. Lors de l’instauration de l’Etat fédéral en 1848, seul le référendum constitutionnel statutaire était inscrit dans la Constitution. Le référendum législatif est devenu une loi en 1874. Enfin le droit d’initiative a vu le jour en 1891.

Le XX^e siècle a vu l’extension progressive et le perfectionnement de la démocratie directe. Le référendum sur les traités internationaux a été institué en 1921: les traités ouverts et irrévocables faisaient désormais l’objet de référendums facultatifs. Le contrôle de la politique étrangère par la démocratie directe a été étendu en 1977. Le champ d’application du référendum facultatif a été élargi à l’adhésion aux organisations internationales et aux actes impliquant la normalisation multilatérale des législations. L’adhésion à des organisations pour la sécurité collective, telles que l’Organisation des Nations Unies, et à des communautés supranationales, telles que l’Union européenne, a aussi fait l’objet de référendums obligatoires.

La nouvelle Constitution fédérale suisse de 2000 était la première à prévoir des limites explicites concernant les sujets susceptibles de faire l’objet d’initiatives populaires. Des règles obligatoires du droit international telles que le *jus cogens* ou les droits de l’homme fondamentaux, comme le principe de non-rétroactivité (non-refoulement), ne peuvent faire l’objet de référendums et les initiatives initiées sur ces questions sont déclarées non valides par le parlement. Les droits en matière de démocratie directe ont aussi eu une influence durable sur les institutions suisses, puisque c’est par le biais d’une initiative que le droit au vote proportionnel a été garanti, ce qui a ensuite débouché sur la proportionnalisation de

l'ensemble de la vie politique. La proportionnelle est renforcée par le pouvoir d'initier un référendum dont disposent la plupart des grands groupes sociaux. En Suisse, on peut dire que, si l'initiative citoyenne est la fille du référendum, le vote proportionnel pour le Conseil national (parlement) est sa petite-fille et la «formule magique» (gouvernement élu à la proportionnelle), son arrière-petite-fille.

Historiquement, la démocratie directe est née en Suisse aux niveaux local et cantonal. Jusqu'en 1848, hormis pendant une brève période, le niveau national n'a existé en Suisse que comme une confédération peu structurée d'Etats. D'où la très grande richesse de formes de démocratie locale et régionale auxquelles on ne peut rendre justice dans un texte aussi court. Aujourd'hui, près de 2 350 collectivités ont une assemblée communautaire dans laquelle les citoyens décident publiquement des questions les concernant. Dans les 500 collectivités plus larges qui n'ont pas d'assemblée communautaire, l'assemblée est remplacée par le référendum et par le parlement de la collectivité locale. Dans tous les cantons, à l'exception des deux cantons qui ont encore des assemblées de citoyens – Appenzell Rhodes-Intérieures et Glarus (Landsgemeindekantone) –, il est possible d'organiser des référendums obligatoires et facultatifs ainsi que les initiatives populaires. De nombreux cantons peuvent aussi tenir un référendum facultatif, et certains un référendum obligatoire, sur les questions budgétaires.

Si, en Suisse, le quota de signatures – lié au nombre d'électeurs inscrits (100 000 sur 4 715 000, ou 2,1 %) – n'est pas très élevé, on ne peut pour autant initier une initiative populaire dès lors qu'on le souhaite. Le coût estimé actuel par signature est de 2 francs suisses pour l'impression, le secrétariat, la publicité, etc., même si aucun collecteur de signatures n'est rétribué. Ainsi, une initiative référendaire coûte au moins 100 000 francs suisses pour la seule collecte de signatures, sans compter les coûts de la campagne. En conséquence, les référendums sont généralement initiés par des organisations ou des partis en place – ce qui reflète, comme dans n'importe quelle démocratie, les rapports de pouvoir existant dans la société. Cela est un peu moins vrai dans le cas de l'initiative citoyenne, qui peut être initiée par des groupes relativement petits. Dans ce cas, l'initiative, qui peut fréquemment durer des années jusqu'au référendum final, débouche souvent sur de nouvelles appartenances et regroupements politiques qui sont les plus à même d'initier des référendums à l'avenir. En Suisse, le terme *referendumsfähig*, qui veut dire «capable d'initier des référendums», est devenu synonyme de «à prendre au sérieux politiquement». Il ne faut pas porter de jugement négatif sur la fonction filtrante du quota de signatures. Une démocratie directe sans filtre noierait les citoyens sous une avalanche de propositions, et déboucherait sur le mécontentement de l'opinion publique et la fin des instruments de démocratie directe.

On ne peut mesurer les succès de la démocratie directe qu'à l'aune de résultats politiques concrets. La démocratie directe est un processus de prise de décisions politiques qui permet la participation la plus large possible de la population aux décisions au sein des sociétés modernes organisées en Etats. Cette participation doit être considérée comme un droit fondamental. Dans le cadre des autres droits fondamentaux, la reconnaissance du droit à la codécision politique ne dépend pas du fait que les résultats des référendums, en général ou en particulier, sont

conformes aux intérêts personnels de telle ou telle personne. Ce serait une attitude totalement antidémocratique. Les résultats réels de la démocratie directe doivent donc être jugés dans ce contexte. A cet égard, la Suisse ne diffère pas fondamentalement d'autres pays riches dotés de systèmes parlementaires indirects. Certaines réformes ont lieu plus rapidement, d'autres plus lentement. Le résultat final en ce qui concerne la législation est très semblable. Il n'y a rien de surprenant à cela, puisque les mêmes rapports de pouvoir existent dans les sociétés disposant d'instruments de démocratie directe et dans les riches pays industrialisés dotés de systèmes exclusivement parlementaires. Si l'on compare, par exemple, la Suisse avec le système bipartite, à scrutin majoritaire à un ou à deux tours au Royaume-Uni et en France, on constate que l'existence de droits de participation des citoyens exerce une pression pour atteindre un compromis dans un premier temps. Mais on reconnaît de plus en plus, même dans les systèmes bipolaires, que les élections se gagnent avant tout au centre. Même si les mécanismes diffèrent, la tendance à long terme est à la convergence.

L'Europe: le défi transnational

Dans le contexte de l'intégration européenne, les initiatives populaires et les référendums sont devenus un facteur fondamental de développement. Selon Dan O'Brien et Daniel Keohane, les référendums «insufflent une dose de dramatisation humaine dans la machine technocratique et dans la théorie aride de l'intégration de l'Union européenne» et «suscitent la compréhension et encouragent la participation en concentrant l'attention sur l'Union européenne et ses pratiques». «On devrait s'en féliciter», concluent les deux analystes politiques basés à Londres, car «les référendums portant sur l'Union européenne sont la seule manière de mettre l'Union et ce qu'elle fait au centre de la scène politique⁴⁴».

En fait, aucune autre question n'a été à l'origine d'autant de scrutins populaires dans le monde que la question de l'intégration européenne. Entre avril 1972, date à laquelle les Français ont voté en faveur de l'élargissement, et juin 2004, 45 référendums ont eu lieu dans 25 pays sur l'adhésion (28), sur les nouveaux traités (14) ou sur des questions constitutionnelles (3)⁴⁵. Si l'on examine de plus près ces référendums, dont 32 ont eu lieu depuis 1992, on voit que, dans 34 cas, les électeurs se sont prononcés en faveur de l'intégration et que la participation moyenne était relativement stable (environ 65 %). Contrairement aux décisions d'adhésion prises par les Etats, les référendums sur les traités ont eu des effets profonds sur l'ensemble de l'Union européenne. Les plus célèbres sont le «non» français et le «nee» néerlandais au projet de Traité constitutionnel de l'Union

44. Dan O'Brien et Daniel Keohane, «Why Europe needs referendums», in *Transnational democracy in the making*, IRI Europe, 2003.

45. Un référendum spécial a eu lieu en Italie le 18 juin 1989. Initié par une initiative populaire de 114 000 citoyens italiens, un vote populaire a été organisé sur «le début d'un processus constitutionnel de l'Union européenne par le Parlement européen». Avec un taux de participation remarquable de plus de 80 %, presque 90 % des électeurs se sont prononcés en faveur de cette proposition qui a donné au Gouvernement italien un mandat fort pour travailler au remplacement des traités par une Constitution. Voir *Transnationale Demokratie*, Roland Erne, Andreas Gross, Heinz Kleger et Bruno Kaufmann (sous la direction de), Realotopia, 1995.

européenne, ainsi que les rejets du Danemark (Traité de Maastricht) et de l'Irlande (Traité de Nice).

Des études approfondies effectuées par des universitaires, tels Simon Hug, Matthias Benz et Alois Stutzer, proposent des analyses intéressantes. Premièrement, les politiques européennes sont beaucoup plus conformes aux souhaits des citoyens dans les pays où des référendums sur l'Europe sont fréquemment organisés (Irlande et Danemark) que dans les pays qui ne disposent pas de ces instruments. Deuxièmement, les référendums sur l'Europe contribuent à long terme à renforcer le soutien au processus d'intégration⁴⁶. Troisièmement, l'option du référendum améliore la capacité des gouvernements à définir le programme de négociation des traités. Ce dernier point était capital lorsque seul un très petit nombre de pays avaient la possibilité d'organiser un référendum sur l'Union européenne. Cette importance pourrait avoir diminué dès lors que la plupart des pays ont envisagé cette possibilité et que de nombreux Etats l'ont utilisée pendant les négociations sur le dernier traité.

Le déroulement du processus référendaire est un des aspects les plus délicats des scrutins populaires sur les questions relatives à l'Union européenne. Dans plusieurs pays, les référendums imposent certains critères, tels qu'un quorum de participation de 50 % (Pologne) ou un quorum d'approbation de 50 % (Lituanie). Ces critères incitent à adopter des stratégies de boycott et ont des effets négatifs sur le processus démocratique. En outre, le caractère non contraignant des résultats pose problème, l'électorat ne sachant pas avec certitude si le parlement et le gouvernement respecteront l'issue de la consultation. Enfin, dans les pays où les référendums sont rares, les partis politiques les perçoivent souvent comme des atteintes à la démocratie représentative et aux décisions du parlement⁴⁷.

Après l'échec du traité européen: les prochaines étapes

Les pères fondateurs de l'Union européenne n'aimaient pas l'idée de faire participer directement les citoyens aux processus décisionnels au niveau politique transnational. C'est moins l'expérience de la seconde guerre mondiale que la menace croissante de la guerre froide qui a ruiné les projets d'une fédération européenne démocratique élaborés dans les années 1940. En conséquence, le processus d'intégration des années 1950 a été dominé par des considérations économiques et bureaucratiques: le système de Jean Monnet ne prévoyait pas la participation directe des citoyens à la prise de décisions.

Un autre grand homme d'Etat français, le Président Charles de Gaulle, a pour la première fois formulé le défi d'un référendum à l'échelle européenne au début des années 1960:

46. Selon les études empiriques de Simon Hug (voir *Voices of Europe: citizens, referendums and European integration*, Rowman and Littlefield Publishers, 2002), les électeurs danois et irlandais seraient moins favorables de dix points à l'intégration européenne s'ils n'avaient pas eu le droit de voter sur tous les nouveaux traités de l'Union.

47. Pour un panorama des référendums en Europe, voir Bruno Kaufmann et M. Dane Waters, *Direct democracy in Europe – a comprehensive reference guide to the initiative and referendum process in Europe*, Carolina Academic Press, North Carolina, Etats-Unis, 2004.

[L'Europe] prendra naissance le jour où ses peuples, dans leur profondeur, décideront d'y adhérer. Il ne suffira pas que des parlementaires votent une ratification. Il faudra des référendums populaires, de préférence le même jour dans tous les pays concernés⁴⁸.

Après le rejet du nouveau traité de l'Union européenne en juin 2005, les dirigeants de l'Union ont commencé à se pencher sur les procédures démocratiques qui pourraient convenir. Comme première mesure, les institutions de l'Union pourraient essayer d'introduire le droit d'initiative prévu dans la Constitution, qui peut être à l'origine de rapports politiques horizontaux et verticaux négligés jusqu'ici en Europe. Dans le cadre de la partie I, titre VI, du Traité établissant une Constitution pour l'Europe – «La vie démocratique de l'Union» –, le principe de l'égalité entre la démocratie indirecte et la démocratie directe est posé comme principe. Un article spécial (article I-47.4) est consacré à la démocratie participative. Il fixe le cadre d'une initiative des citoyens européens:

Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'Etats membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application de la Constitution. La loi européenne arrête les dispositions relatives aux procédures et conditions requises pour la présentation d'une telle initiative citoyenne, y compris le nombre minimum d'Etats membres dont les citoyens qui la présentent doivent provenir.

Mis en œuvre, ce nouveau droit d'initiative serait le tout premier instrument de démocratie directe au niveau transnational, offrant aux citoyens l'équivalent du droit du Parlement européen et du Conseil européen à demander à la Commission de prendre une initiative législative. Toutefois, la Commission de l'Union européenne gardera son monopole officiel concernant l'initiative de la législation de l'Union, et le droit d'initiative populaire ne pourra initier une procédure référendaire, contrairement au droit d'initiative prévu dans les pays tels que la République slovaque ou la Slovaquie.

En fait, le Traité établissant une Constitution pour l'Europe ne mentionne nulle part le référendum. L'initiative populaire européenne est un instrument programmé qui pourrait contribuer à accroître la visibilité de la politique européenne et qui permettrait des débats publics transnationaux. Elle aiderait à européaniser la politique démocratique et servirait à assurer le contrôle populaire des politiques au sein de l'Union européenne. Mais cela dépendra, dans une large mesure, des lois européennes nécessaires pour déterminer les procédures. Deux questions essentielles ont été débattues pendant le processus de ratification de la Constitution: premièrement, les pouvoirs formels qu'une initiative populaire aurait sur la Commission (par exemple, la Commission doit-elle suivre les intentions de l'initiative populaire?), et, deuxièmement, l'initiative peut-elle être utilisée pour des modifications constitutionnelles et pour ouvrir la voie à de nouvelles réformes des traités de l'Union européenne «à partir de la base»?

48. Propos rapportés par Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, volume 1, Editions de Fallois/Fayard, Paris, 2003, pp. 63-64 (notes sur un entretien du 27 janvier 1960).

La richesse des expériences en matière de droits d'initiative populaire aux niveaux local, régional et national laisse penser que le temps accordé à la collecte des signatures requises ainsi que les méthodes de collecte des signatures sont cruciaux pour le potentiel démocratique de cet instrument politique. La Commission de l'Union européenne ayant fièrement déclaré que l'initiative était un outil visant à «faire diminuer rapidement le déficit démocratique dans l'Union européenne», ce nouvel instrument suscite de grands espoirs, qui pourraient être déçus si des lois d'application ne sont pas élaborées d'une manière accessible aux citoyens et avec un grand souci des institutions. De plus, comme dans les contextes nationaux, les institutions existantes risquent de voir en l'initiative populaire un facteur de trouble et pourraient tenter d'entraver son application et sa mise en œuvre par des obstacles décourageants pour les citoyens.

Conclusions – une mission capitale pour le nouveau forum pour la démocratie du Conseil de l'Europe

Après le «non» français et le «ne» néerlandais, un nouveau scrutin populaire sera nécessaire à un moment ou à un autre du processus, et cette fois-ci il devra avoir lieu le même jour dans tous les Etats membres de l'Union. Si la majorité des électeurs et au moins quatre cinquièmes des Etats membres y sont favorables, on pourra annoncer les premières élections directes pour une convention constitutionnelle de l'Union européenne. Cette nouvelle convention travaillera – en étroite collaboration avec un échantillon aussi large que possible de la population européenne – à l'élaboration de la première Constitution de l'Union qui pourra ensuite être approuvée lors d'un référendum tenu à l'échelle européenne.

Le fait de compléter la démocratie indirecte par des formes directes de codécision – comme le recommande l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans sa Recommandation 1704 (2005) sur les référendums: vers de bonnes pratiques en Europe – peut être considéré comme «une innovation sociale ayant des conséquences économiques bénéfiques». Ses avantages sont, entre autres, les suivants: une moindre désaffection à l'égard de la politique, une légitimité et une transparence accrues, une meilleure identification des citoyens aux politiques adoptées, et une capacité accrue d'apprendre de la société civile. Des procédures d'initiative populaire et de référendum bien conçues peuvent entraîner une augmentation du revenu par habitant et accroître l'efficacité des régimes fiscaux (moins d'impôts et moins d'évasion fiscale).

Pour résumer, la démocratie directe peut améliorer la qualité de vie d'une société à condition de choisir des procédures bien adaptées à la situation. Mais, pour avoir des effets positifs, les procédures d'initiative populaire et de référendum doivent répondre aux critères fondamentaux de liberté et d'équité. Pour évaluer un référendum, on doit prendre en compte l'ensemble du processus et pas seulement les événements du jour des élections proprement dit. Pour qu'un référendum soit démocratique, il doit se dérouler dans le respect:

- de la liberté, qui est l'opposé de la coercition. Elle concerne avant tout les «règles du jeu», telles que le fondement légal/constitutionnel et le calendrier;

- de l'équité, qui suppose l'impartialité et la cohérence (l'application impartiale des règles), et une démarche raisonnable (répartition «pas trop inégale» des ressources entre les concurrents).

Dans la pratique, ces définitions débouchent sur des paramètres plus concrets qui doivent servir à évaluer la qualité des référendums.

S'agissant du concept de liberté:

- la capacité à initier un processus référendaire. Le plus large accès possible – ne se limitant pas aux majorités dirigeantes – profite à la liberté;
- l'effet contraignant/consultatif d'une décision. Les résultats non contraignants sont une source potentielle de tentatives de manipulation;
- le risque d'invalidation d'un scrutin par des seuils de participation et d'approbation. Les seuils de participation élevés (jusqu'à 50%) ont des effets non démocratiques; en effet, les abstentions et les «non» sont comptés ensemble. En fait, on privilégie ainsi l'abstention au lieu de l'éviter.

S'agissant de l'équité du référendum:

- premièrement, la divulgation des dons et des dépenses de la campagne référendaire; deuxièmement, l'application de plafonds des dépenses; et, troisièmement, l'introduction d'«actions positives»;
- l'accès aux médias (radiodiffuseurs) publics avant le référendum. Des normes d'équité devraient être volontairement décidées dans la presse écrite ainsi que des temps d'émission gratuits pour les organisations de campagne agréées dans un processus référendaire;
- le rôle du gouvernement et des fonctionnaires dans le débat référendaire. Cette question a été prépondérante pendant les récents référendums d'adhésion à l'Union européenne où des membres de la Commission européenne sont intervenus régulièrement dans les débats.

Dans le cadre du nouveau Forum sur l'avenir de la démocratie fondé par le Sommet du Conseil de l'Europe à Varsovie en mai 2005, la réflexion sur les initiatives populaires et les référendums s'intensifiera au cours des prochaines années. Elle portera notamment sur une évaluation globale des procédures et des usages existants et sur la volonté de faire avancer la démocratie représentative moderne à tous les niveaux politiques, y compris au niveau transnational.

ANNEXE

GUIDE POUR LE LECTEUR: 28 RECOMMANDATIONS DE RÉFORME

Le texte ci-dessous est tiré du Livre vert *L'avenir de la démocratie en Europe – Etat des lieux et propositions de réforme*. Il présente les recommandations de réforme qui ont été discutées au cours de la Conférence de Barcelone et dont il est question dans la présente publication.

1. Citoyenneté universelle

Cette proposition accorderait la totalité des droits que confère l'appartenance à la communauté politique à compter de la naissance, à toutes les personnes nées sur le territoire du pays ou à tous ses ressortissants vivant à l'étranger, ainsi qu'à tous les enfants naturalisés par la suite. Reconnaisant l'incapacité évidente des enfants à exercer leurs droits formels directement et en toute indépendance, cette réforme propose en outre que les parents de chaque enfant aient le droit d'exercer le droit de vote de l'enfant jusqu'à ce que celui-ci atteigne l'âge de la majorité fixé par le droit national. Chaque enfant recevrait une carte d'inscription sur les listes électorales ou tout système déjà utilisé pour identifier les électeurs légitimes et serait informé de son droit de vote (reporté). La décision de savoir quel parent exercerait effectivement ce droit pour ses enfants avant que ceux-ci atteignent l'âge de 16 ou de 18 ans serait prise par un accord entre les parents habilités. Dans le cas d'un parent unique ou d'un tuteur, c'est cette personne qui voterait.

Grâce à cette réforme, la démocratie locale, régionale et nationale serait davantage tournée vers le futur. L'octroi du droit de vote aux enfants constituerait une reconnaissance symbolique que le système politique a une responsabilité envers les générations futures. Il inciterait aussi réellement les jeunes à s'intéresser très tôt à la politique, en prenant conscience de l'importance du niveau de décision politique qui leur a accordé ce droit. Cette incitation devrait amener les enfants – une fois conscients du droit que leurs parents exercent en leur nom lors des élections législatives ou présidentielles – à tenir, de plus en plus, leurs parents responsables de la manière dont ils font leurs choix électoraux. En outre, cette réforme développerait différentes formes de débat intergénérationnel sur les sujets politiques et les orientations partisanes en général. Elle renforcerait les voies de socialisation politique et améliorerait l'éducation citoyenne au sein de la famille, qui semble avoir considérablement reculé ces dernières décennies. Elle pourrait même contrebalancer le déclin phénoménal de l'identification à un parti et exercerait probablement une pression sur les responsables politiques pour qu'ils abaissent l'âge de la majorité politique de 18 à 16 ans, voire en dessous.

La citoyenneté universelle encouragerait aussi doublement les jeunes parents à voter. En effet, leurs enfants les pousseraient probablement à le faire et le poids de

leur vote augmenterait selon le nombre de leurs enfants. En outre, le milieu politique, sachant cela, orienterait davantage ses propositions électorales et ses politiques vers cette partie (souvent négligée) de la population.

Enfin, l'accession des enfants et des adolescents au suffrage devrait contribuer à mieux équilibrer le processus politique d'un bout à l'autre de la vie. Du fait de l'allongement de la durée de la vie et de la stabilité de l'âge de la retraite, les personnes âgées représentent une partie de plus en plus importante de la population. Elles ont le temps et l'argent nécessaires pour participer, de manière disproportionnée, au processus électoral et politique. En conséquence, une part croissante des fonds publics sont dépensés pour la santé et le bien-être des personnes âgées alors que les fonds consacrés à l'éducation et à la formation des jeunes diminuent. A long terme, cette évolution trouvera ses limites, un nombre plus restreint et moins productif de travailleurs actifs devant payer pour un groupe croissant de retraités.

2. Vote à la carte

Selon la théorie traditionnelle de la démocratie libérale, le principe est non seulement «une personne, une voix», mais aussi que cette voix, indivisible, doit être donnée à un seul parti ou à un seul candidat. Certains systèmes autorisent un degré limité de «transférabilité» en donnant à l'électeur le droit d'indiquer un deuxième choix ou la possibilité de changer l'ordre des candidats sur une liste en fonction de ses préférences. Plus récemment, certains systèmes ont élargi les possibilités de choix des électeurs en leur permettant de voter pour «aucun des candidats précités» (vote blanc). En général, nous sommes convaincus que ces extensions «à la carte» du vote sont souhaitables. Elles rendent les élections plus intéressantes, traitent le citoyen avec plus de respect et encouragent la compétition politique, non seulement entre partis et entre candidats, mais aussi avec des combinaisons et d'autres options originales.

Traditionnellement, la liberté de choix était limitée par des considérations pratiques comme le temps que l'électeur moyen est prêt à passer dans l'isolement et l'attention que l'on peut y attendre de lui. Si, comme nous le préconisons, les démocraties européennes devaient passer progressivement au vote par correspondance ou au vote électronique, les possibilités de donner davantage d'informations et d'avoir une plus grande liberté de choix seraient considérablement augmentées. Le citoyen disposerait de beaucoup de temps pour exprimer ses choix, par exemple une semaine ou plus. On peut donc imaginer de lui offrir un plus large éventail de possibilités. Ainsi, on pourrait donner à un citoyen non pas une seule voix, mais un certain nombre de «points de vote» – par exemple cent – à répartir entre les candidats ou listes de candidats; il pourrait aussi choisir de voter blanc si aucun ne lui convenait. Les électeurs pourraient exprimer l'intensité de leur préférence pour tel ou tel parti ou candidat, ce qui serait comptabilisé publiquement. Par exemple, les gagnants ayant obtenu une plus forte proportion de préférences à 100 % pourraient à juste titre revendiquer un plus grand soutien public que ceux qui ont gagné avec la même marge totale mais avec une expression plus mitigée du soutien des électeurs. L'augmentation des votes blancs lancerait un signal

beaucoup plus clair de mécontentement que l'alternative, à savoir généralement l'augmentation de l'abstention électorale. On pourrait même prévoir que, dans les circonscriptions où les votes blancs ont obtenu la majorité relative, une élection partielle spéciale soit organisée et que, si la situation se répétait, aucun représentant de ce district ne soit élu.

3. Loteries pour électeurs

Nous avons à maintes reprises souligné qu'il était nécessaire d'améliorer la participation des électeurs à tous les niveaux de la compétition électorale. Ce pourrait être un des effets indirects de certaines des propositions de réforme exposées précédemment. Par exemple, la citoyenneté universelle, en donnant des voix supplémentaires aux familles avec enfants, pourrait faire augmenter la participation électorale des jeunes. Le vote à la carte ferait du vote un acte plus intéressant et plus représentatif des préférences individuelles, ce qui pourrait attirer des citoyens jusqu'ici réticents. Mais nous devrions aussi prévoir des incitations directes et positives à participer aux élections. C'est l'effet que le vote obligatoire a eu dans le passé mais il semble diminuer, les autorités publiques se montrant réticentes ou incapables de sanctionner la non-observation de cette règle. Dans la Grèce antique, les citoyens étaient payés pour passer une journée à écouter les discours sur l'Agora. Mais, dans le monde contemporain, une telle mesure semble par trop commerciale dans un processus politique déjà excessivement pénétré par des enjeux financiers.

Nous proposons donc une loterie – ou mieux trois loteries – pour les électeurs. Chaque électeur votant recevrait un des trois billets de loterie: un billet pour les électeurs votant pour la première fois, un pour les électeurs réguliers (par exemple ceux qui ont voté à toutes les élections précédentes ou les trois dernières fois), et un pour tous les autres électeurs. Les numéros gagnants seraient tirés au sort au moment de l'annonce des résultats des élections et le nom des gagnants serait rendu public et honoré. Les prix ne seraient pas des sommes d'argent destinées à des achats privés, mais des parts du budget public à distribuer à des programmes publics, à des associations à but non lucratif ou à des mouvements de la société civile. Les gagnants disposeraient d'un délai, par exemple un mois, pour décider à quelle organisation ou programme ils verseraient leurs gains. Pendant cette période, ils recevraient diverses propositions d'agents publics et semi-publics. En effet, les décisions prises par ces citoyens choisis au hasard, une fois rendues publiques, pourraient avoir une influence considérable sur les priorités des politiques publiques et/ou le soutien bénévole aux organisations de la société civile.

4. Mandats partagés

Dans toutes les démocraties existantes, il est d'usage que les citoyens choisissent un député pour les représenter, soit sur une liste présentée par un parti, soit dans une circonscription uninominale. Pourquoi les partis ne désigneraient-ils pas des «tandems» de candidats pour chaque siège? L'un des deux serait le *primus inter pares*, l'autre serait son suppléant. Le premier recevrait un salaire complet, le second un demi-salaire. Les partis seraient libres de décider comment équilibrer

ces tandems – selon le sexe, l'âge, la religion ou l'origine sociale –, mais l'électeur devrait les choisir en bloc. Le premier des deux pourrait avoir le rôle principal, à savoir qu'il exercerait le mandat pendant toute la période et serait tenu personnellement responsable de toutes les obligations qu'il comporte, ou bien les deux candidats pourraient se partager la tâche dans le temps ou selon les fonctions législatives. Les partis indiqueraient à l'avance la manière dont le travail serait réparti pendant la prochaine législature, ou ils laisseraient tout simplement la décision au «tandem» une fois élu. Les avantages d'une telle disposition sont multiples: 1. permettre à des personnes de participer activement à la politique législative tout en poursuivant leur carrière professionnelle; 2. encourager la représentation paritaire des sexes, des tranches d'âge ou d'autres facteurs de discrimination sociale; 3. apporter un supplément utile de compétences à l'ensemble du système législatif; 4. servir de mécanisme pour insérer progressivement des jeunes dans la compétition politique; 5. permettre à une plus grande partie de la population de prendre part directement à l'acte de gouverner.

5. Conseils élus spécialisés

Les démocraties européennes modernes sont déjà entourées d'une multiplicité de comités consultatifs, d'assemblées spécialisées et de conseils consultatifs qui sont, pour nombre d'entre eux, conçus pour garantir aux organisations de la société civile un accès aux organismes publics et aux instances décisionnelles. Leurs compétences et les informations qu'ils dispensent sont un précieux complément des délibérations des assemblées législatives; ces compétences et ces informations sont essentielles pour faire face à la complexité croissante de la politique publique. Leur nature démocratique a toutefois souvent été mise en cause car les assemblées spécialisées et les conseils consultatifs privilégient les groupes les mieux organisés et pas nécessairement ceux qui sont les plus soucieux du bien public. Généralement, les participants à ces conseils sont choisis soit par des responsables politiques, soit par des fonctionnaires, selon des critères tels que «l'association la plus représentative» ou «le mouvement le plus insistant».

Nous proposons que les gouvernements, à différents niveaux – local, régional et national –, envisagent d'organiser des élections, périodiques et spécialisées, pour désigner les membres des organes qui leur dispensent des conseils sur des questions relatives à certains groupes sociaux tels que les jeunes, les personnes âgées, les chômeurs, les minorités ethniques ou religieuses, les personnes handicapées ou les résidents étrangers. Les gagnants de ces élections recevraient une somme modeste pour leur participation. Bien évidemment, la nature de ces conseils varierait selon le contexte national ou infranational. Les associations et mouvements préexistants (et, dans certains cas, les partis politiques) auront vraisemblablement plus de succès que les groupes récemment créés. Mais leur légitimité en tant que représentants sera renforcée par leur victoire, qui les incitera à élaborer des programmes plus diversifiés afin d'attirer le vote d'un plus large public. En outre, on pourrait envisager de déléguer à ces conseils le contrôle de certaines ressources budgétaires. Selon nous, des arguments extrêmement convaincants plaident en faveur de la création d'un conseil des résidents étrangers et nous ferons une pro-

position dans ce sens. Mais cet usage pourrait être étendu à d'autres groupes sociaux tels que les jeunes et les personnes âgées, si les conditions le permettent. Cette réforme serait naturellement plus facile à mettre en œuvre et à surveiller si elle était initialement appliquée au niveau local ou municipal. Ce n'est que si elle était concluante dans ce contexte qu'il faudrait l'appliquer ensuite au niveau régional ou national.

6. Kiosques de démocratie

Une des plaintes sempiternelles adressées aux démocraties contemporaines est qu'elles sont «lointaines». Leur action est si complexe et passe par de si nombreux niveaux de décision et de mise en œuvre des politiques que le citoyen ordinaire ne se sent pas à même d'atteindre les responsables même s'il est suffisamment motivé pour le faire. En outre, le volume des informations produites par les gouvernements a tellement augmenté qu'il faut faire des efforts extraordinaires pour se tenir bien informé.

Pourquoi les gouvernements démocratiques – grâce à la coopération entre tous les niveaux, y compris européen – ne mettraient-ils pas en place un système de kiosques publics dans des lieux visibles et accessibles dans chaque quartier, ville et village? Qu'ils soient dans des locaux indépendants ou situés à l'intérieur des mairies, des bibliothèques publiques ou même des postes de police, ils pourraient servir de point de distribution des publications officielles, permettre au citoyen de faire des opérations de routine comme le paiement des taxes/impôts ou la certification de documents, donner un accès gratuit à l'Internet pour recevoir ou envoyer des messages aux organismes publics, et prodiguer les conseils de fonctionnaires locaux répondant personnellement aux questions sur la législation et la réglementation. A terme, si le système politique adoptait le vote électronique (voir *infra* la proposition 27 sur le vote par correspondance et le vote électronique), ces kiosques pourraient aider à combler le «fossé numérique» en fournissant aux personnes n'ayant pas d'ordinateur personnel un accès électronique dédié ainsi que des instructions pour l'utiliser. Pour ne pas surcharger indûment les administrations locales de dépenses supplémentaires et pour assurer une répartition équitable sur tout le territoire national, ce système devrait être financé sur le budget du gouvernement central. Les dépenses pourraient même être amorties au bout d'un certain temps par une réduction correspondante des coûts d'organisation des élections, d'envoi des annonces officielles et de réponse aux demandes adressées par courrier ou par téléphone.

7. Guides de citoyenneté

Un programme de «guides de citoyenneté» pourrait être une méthode efficace pour initier les immigrés à la culture de la société d'accueil et les autochtones aux cultures étrangères. Les «guides» seraient des bénévoles, par exemple des étudiants, qui aideraient les immigrés à s'inscrire dans le système de soins de santé, à participer aux activités des diverses associations civiles, et qui leur expliqueraient les fondamentaux du système politique en vigueur, leurs droits politiques, les procédures électorales, l'inscription sur les listes électorales. Ils pourraient aussi être

des appelés du service civil (voir la proposition 10 sur le service civil). Les guides et les immigrés devraient se rencontrer si possible régulièrement au cours des six premiers mois suivant l'entrée dans le pays d'accueil. Les guides recevraient auparavant une formation formelle au multiculturalisme et à la participation civique par le biais de programmes normalisés. Un manuel électronique commun devrait être mis à disposition dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, avec une liste complète des ressources en ligne que pourraient utiliser les formateurs et les guides. Chaque Centre des guides de citoyenneté compléterait ce manuel par des informations spécifiques, en fonction des besoins locaux, régionaux ou nationaux. Le Conseil de l'Europe pourrait servir de coordinateur régional de ces initiatives et diffuser les informations sur les plus intéressantes. Pour encourager les citoyens et les immigrés à participer volontairement à ce programme, une compensation non pécuniaire pourrait être offerte sous la forme de billets gratuits pour des manifestations culturelles ou sportives, ou de coupons à dépenser pour des formations supplémentaires ou des cours de langue. En revanche, lorsque le recours aux bénévoles ou aux appelés allège le travail du personnel administratif local, ces derniers devraient recevoir un salaire horaire modeste (minimal). Dans certains pays, des ONG proposent déjà des formes analogues de parrainage ainsi que des médiateurs culturels; elles pourraient être subventionnées pour élargir et systématiser ces pratiques, qui pourraient être institutionnalisées et améliorées grâce à la coopération internationale.

8. Conseil des résidents étrangers

Chaque unité politique de l'Union européenne comptant un nombre de résidents étrangers – ressortissants extracommunautaires résidant légalement dans le pays – supérieur à un pourcentage préétabli de la population totale (par exemple 10 %) devrait créer un conseil leur assurant une représentation politique. Cette tribune devrait permettre aux résidents étrangers de délibérer régulièrement et de procéder périodiquement à des échanges de vues avec les conseils de citoyens existant au niveau municipal, régional ou national. Les résidents étrangers devraient aussi être libres d'inviter des responsables politiques, des universitaires et des praticiens à leurs réunions, et d'entamer un dialogue plus large avec le grand public sur toutes les questions qu'ils choisissent d'inscrire à leur ordre du jour. La taille, les compétences et les ressources de ce conseil varieraient selon le contexte social et juridique de l'unité en question.

Les représentants à ce conseil devraient être choisis lors d'une élection spéciale (mais, de préférence, coïncidant avec une élection normale à ce niveau), où des partis politiques sont en rivalité (probablement à la proportionnelle, avec des listes fermées de candidats). Ces partis pourraient être soit des sections de résidents étrangers des partis traditionnels, soit des partis créés spécialement pour ces élections. Chaque candidat devrait être identifié par son nom, sa profession et sa nationalité et, dans la mesure du possible, des informations devraient être données sur le programme du parti qui l'a désigné. Les partis spécialement créés pour ces élections peuvent être formés de listes «nationales» (regroupant, par exemple, des Albanais, des Chinois, des Sénégalais ou des Ukrainiens), de listes

«continentales» (par exemple, des Africains, des Latino-Américains, des Asiatiques du Sud), de listes «religieuses» (tels les musulmans, les confucéens, les protestants) ou de listes «cosmopolites» qui recrutent transversalement dans toutes ces catégories.

Une telle compétition politique au sein de la communauté des résidents étrangers éviterait de devoir fixer des quotas et de reconnaître publiquement (et donc de concrétiser) toute institution (association, mouvement ou parti) ou identité (nation, région ou religion) spécifique. Il incomberait aux résidents étrangers eux-mêmes de créer des partis conformes à leur idée de l'intérêt ou de l'identité communs – et le processus compétitif déterminerait ceux qui les représenteraient légalement au conseil des résidents étrangers. En principe, la «dynamique agrégative» du processus électoral devrait récompenser les partis qui représentent les intérêts ou les identités les plus larges et qui contribuent ainsi à la formation d'appartenances et d'alliances transversales.

Les compétences du conseil des résidents étrangers devraient varier selon la législation et les dispositions constitutionnelles nationales. Mais il devrait au minimum avoir le droit d'être consulté sur toutes les questions concernant les intérêts des résidents étrangers dans l'unité politique en question. Au maximum, il pourrait disposer d'un droit de veto pour toutes les décisions touchant les intérêts primordiaux des résidents étrangers. Entre les deux, le conseil pourrait jouer un rôle de médiation important sur des questions comme les conditions d'expulsion des étrangers clandestins et sans papiers et les conditions de la légalisation du statut de ces personnes. Autrement dit, il pourrait servir en quelque sorte de «tribunal populaire» composé de pairs de résidents étrangers, chargé de traiter au cas par cas des questions contentieuses de ce type. De même, le conseil pourrait jouer un rôle officiel pour évaluer et/ou approuver le financement public d'associations fournissant directement des services destinés spécialement aux résidents étrangers ainsi qu'aux étrangers en situation irrégulière.

Ses ressources devraient aussi varier d'un système à l'autre, sans doute en fonction de sa taille et de ses compétences. Une idée éventuelle pour garantir une meilleure responsabilisation sur le plan fiscal: le financement des activités du conseil et de toutes les subventions ou bourses qu'il pourrait approuver à partir d'un quota réservé des impôts payés par les résidents étrangers dans une unité donnée. Par exemple, un tiers des impôts sur le revenu ou de la TVA estimée versée par les résidents étrangers pourrait être alloué à cette fin. Le conseil devrait avoir une source indépendante de revenus non subordonnée au budget du système politique ou aux caprices de la coalition formant son gouvernement à un moment donné.

Compte tenu de l'actuelle répartition des résidents étrangers dans les Etats membres, on peut supposer qu'une telle réforme commencerait, au niveau municipal, dans les villes comptant le plus grand nombre de résidents étrangers en situation régulière. Si, comme prévu, ces conseils font la preuve de leur utilité en réglant (voire en prévenant) les conflits entre ressortissants et non-ressortissants, et sont capables d'encourager la participation active des résidents étrangers, ces expériences locales inévitablement dispersées pourraient être reprises aux niveaux

provincial, national et même supranational. Et finalement, pourquoi pas un conseil des résidents étrangers de l'Union européenne?

9. Droits de vote pour les résidents étrangers

Certains Etats nationaux, cantons et municipalités ont introduit avec succès des droits de vote pour les résidents étrangers. Cette pratique devrait être encouragée et améliorée. En particulier, il faudrait adopter des mesures facilitant l'enregistrement et l'accès au vote (et donc la participation) des résidents étrangers de longue durée. En général, les Etats et les municipalités accordent des droits de vote après un certain nombre d'années de résidence dans un pays (qui varie généralement entre deux et huit ans). On pourrait proposer la chose suivante: les résidents étrangers qui participent au programme de «guides de citoyenneté» (voir la proposition 7) ou qui justifient de compétences en matière d'instruction civique, de questions constitutionnelles et d'histoire politique du pays d'accueil pourraient être récompensés par un accès au vote après une période de résidence plus brève.

10. Service civil

Les pays européens éliminent progressivement leurs systèmes de conscription militaire. Or nombreux sont ceux qui offrent la possibilité d'un service civil alternatif utilisé de plus en plus par les objecteurs de conscience et devenu une source importante d'aide auxiliaire pour les organisations de la société civile. Non seulement l'abolition du service militaire obligatoire priverait ces dernières de ce soutien, mais il existe aussi d'autres bonnes raisons «démocratiques» pour faire du service civil une solution de remplacement avantageuse. Ce service constituerait une expérience commune pour tous les jeunes, indépendamment des différences sociales (classe, sexe, religion, région, etc.) existant dans la communauté nationale. Il les initierait à la valeur du travail dans des organisations politiques et communautaires, et leur offrirait un moment exceptionnel de contact avec la pratique civique et l'égalité démocratique. Il deviendrait bien sûr rapidement une source importante d'aide pour les organisations de la société civile s'occupant de la production et de la distribution de biens publics.

Ce service serait obligatoire pour tous les ressortissants nationaux et tous les résidents étrangers (vivant dans le pays depuis plus de trois ans) âgés de 17 à 23 ans. Sa durée serait brève et pourrait être prolongée volontairement. Des exemptions pourraient être accordées pour des raisons de santé ou de famille. Mais l'obligation devrait être la plus générale et la moins discriminatoire possible. Toutefois, l'expérience devrait rester souple et tenir compte des besoins individuels, dans la mesure du possible. Pour ce faire, le service civil devrait être divisé en trois phases, une obligatoire et deux autres volontaires.

Phase 1 (obligatoire). A la période de leur choix, entre 17 et 23 ans, tous les citoyens devraient passer quatre mois à s'acquitter de leur service civil. Le premier mois serait consacré à l'instruction civique en général, qui serait dispensée par un ensemble hétérogène d'institutions reconnues: écoles secondaires, établissements professionnels, universités, ONG et autres organisations à but non lucratif, ou entreprises recrutées par appel d'offres et payées en conséquence sur des fonds

publics. Pendant les trois mois suivants, les «recrues civiles» seraient affectées dans des organisations de la société civile ou des organismes du service public tels que brigades de pompiers, hôpitaux, foyers pour personnes âgées, administrations locales, etc. Pendant toute cette période de quatre mois, les recrues recevraient le même salaire modeste (par exemple, le salaire minimum s'il en existe un) pour couvrir leurs frais de subsistance (nourriture et logement).

Phase 2 (optionnelle). Après cette courte période obligatoire, il serait possible pour ceux qui le souhaitent de prolonger leur engagement pour un an dans la même ou dans une autre organisation. Outre leur modeste salaire, ils auraient droit à des coupons qui pourraient être utilisés uniquement à des fins éducatives (cours, frais d'inscription, logement et autres dépenses) pendant une période ultérieure de trois ans. Ces coupons pourraient être utilisés au moment de leur choix au cours des dix années suivantes.

Phase 3 (optionnelle et sous réserve que les organisations concernées dégagent les fonds nécessaires). Les personnes qui le souhaitent et qui ont déjà effectué les phases 1 et 2 pourraient choisir de passer douze autres mois dans le service civil, à condition qu'une organisation de la société civile ou un organisme du service public accepte de leur verser un salaire équivalent au salaire modeste qu'ils continueraient à recevoir des fonds publics. Cette année supplémentaire leur donnerait droit à deux autres années de coupons éducatifs.

11. Education à la participation politique

Traditionnellement, les tenants de la démocratie déploraient que les citoyens n'aient pas l'instruction suffisante pour endosser les responsabilités complexes que supposent le vote pour des représentants ou la participation directe aux décisions. C'est pour ces raisons que le droit de vote était souvent censitaire; il était donc refusé à ceux qui n'avaient pas bénéficié d'une instruction scolaire ou qui étaient illettrés. Paradoxalement, dans les démocraties contemporaines, le niveau d'instruction générale a tellement augmenté que certains observateurs se plaignent que les citoyens soient devenus excessivement critiques et exigeants à l'égard de leurs responsables politiques. Personne ne semble penser que la population ait reçu la «bonne» éducation politique. Généralement, les gens ont une vision limitée des faits politiques, réduisent la politique à la «politique politicienne», et connaissent mal les politiques, les programmes, les idées, les principes, les questions, les débats sur les thèmes et les méthodes permettant de faire face aux problèmes actuels. Ils ont, par conséquent, une vision péjorative de la politique.

Tout le monde s'accorde à dire que les démocraties contemporaines doivent avoir des citoyens mieux informés et mieux éduqués politiquement. Mais comment y parvenir et, plus précisément, quel devrait être le rôle de la politique publique dans ce domaine? La plupart des programmes «réels» d'instruction civique s'attachent à décrire les institutions officielles et à énumérer les principes normatifs. Ils sont loin d'offrir les connaissances et les compétences exigées par des citoyens ayant une conscience et une acuité politiques plus développées. De fait, ces efforts

s'avèrent souvent contre-productifs car ils contribuent à développer le cynisme lorsque les pratiques observées ne correspondent pas aux idéaux exaltés.

Selon nous, il vaudrait mieux éduquer les citoyens à une participation réelle à la politique telle qu'elle existe plutôt que telle qu'elle est supposée exister. Pour cela, il faudrait que les étudiants soient mis en contact direct, à différents moments de leur éducation, avec des élus et des dirigeants dans l'exercice de leurs fonctions. Il faudrait privilégier l'apprentissage par l'expérience plutôt que l'apprentissage par les manuels. La proposition d'un service civil (voir la proposition 10) fondé sur des stages dans des organismes publics et des associations de la société civile s'inscrirait dans celles de ces initiatives destinées aux personnes arrivées au terme de l'enseignement secondaire. Les jeunes étudiants pourraient être chargés de servir, pendant un jour ou deux, d'«assistants» aux responsables politiques locaux ou aux militants de partis, d'associations ou de mouvements. On pourrait même imaginer un concours sur la politique et l'histoire entre les élèves de différentes écoles; les gagnants joueraient, pendant une période limitée, le rôle de ministre ou de secrétaire d'Etat de substitution dans les instances régionales ou même nationales. Si des millions d'Européens regardent le concours de l'Eurovision et participent à son ingénieux système de vote, pourquoi ne pas faire de même pour un festival de l'Europolitique? On pourrait choisir à l'avance deux ou trois thèmes controversés à débattre, très importants pour l'ensemble de l'Europe. Des étudiants pourraient préparer des exposés présentant différents points de vue et proposant des solutions différentes. Des champions nationaux pourraient ensuite s'affronter en direct à la télévision.

12. Des gardiens pour surveiller les gardiens

Les organismes et conseils «gardiens» sont précisément créés pour rester à l'écart de la politique et utiliser leur compétence spécialisée pour résoudre des problèmes à l'abri de l'ingérence «coûteuse» des controverses partisans. Malheureusement, cela a aussi pour effet de les couper des circuits de la responsabilité démocratique. Les élus peuvent avoir leur mot à dire au moment de la désignation de leurs membres, mais ils ne contrôlent plus guère leurs activités, hormis des auditions législatives sporadiques, une fois qu'ils sont en place. Nous proposons que toutes les institutions gardiennes – banque centrale, état-major de l'armée, organismes de régulation de toute nature, conseils autonomes et commissions publiques de gestion – soient reconnues comme telles et que chacune se voie assigner un «gardien» choisi par la commission parlementaire la plus compétente dans leur domaine d'activités. Cette personne serait un membre du personnel permanent, payé par le parlement et responsable uniquement envers lui; elle aurait le même droit d'accès à l'information et de présence qu'un membre de la direction de l'institution gardienne. Sa responsabilité première serait de rendre compte régulièrement des activités de l'organisme ou du conseil et d'évaluer sa conformité aux principes démocratiques – c'est-à-dire de dénoncer de manière permanente les abus grâce à son accès privilégié aux documents et aux débats internes. Cela devrait servir à renforcer le rôle général du parlement au sein du système traditionnel d'équilibre des pouvoirs entre institutions.

Une responsabilité secondaire de ce gardien pourrait être très importante: servir de médiateur spécialisé pour le grand public et ses échanges avec l'institution à laquelle il est attaché. Pratiquement toutes les démocraties européennes sont dotées de médiateurs généraux chargés d'entendre les plaintes des citoyens et d'intervenir. Ils sont devenus un facteur important de changement et d'adaptation des politiques aux besoins des citoyens. Généralement submergés par les plaintes les plus variées, ils souffrent de la lenteur des procédures d'enquête. Le fait de disposer de médiateurs spécialisés s'occupant des institutions gardiennes ne diminuerait pas seulement la charge pesant sur les médiateurs généraux, mais permettrait également de bénéficier d'un savoir-faire plus spécialisé qui faciliterait le tri entre les affaires graves et les affaires sans importance.

13. Des gardiens spéciaux pour les gardiens des médias

Nul ne conteste que les médias – presse, radio, télévision et, de plus en plus, l'Internet – jouent un rôle très important dans la qualité de la démocratie en Europe. Ils fournissent la plupart des informations qu'utilise la population pour former son jugement sur les candidats et les politiques. Ce sont eux qui fixent généralement l'ordre du jour des débats politiques et ils peuvent exercer une influence directe considérable sur le comportement de l'électorat. Pourtant, ni la théorie ni la pratique démocratiques ne savent comment faire en sorte que les médias ne déforment pas systématiquement les résultats de la compétition politique. Il a été dit à maintes reprises que l'effet net de la presse, de la radio, de la télévision et de l'Internet devrait être «neutre», «équilibré» et «équitable» – mais comment y parvenir?

Dans l'ensemble, la situation en Europe est relativement pluraliste à la base comparée, par exemple, à celle des Etats-Unis. On y trouve différentes sortes de propriétaires, publics et privés; et il existe généralement des dispositions interdisant une trop grande concentration des parts de marché dans les mains d'une seule entreprise ou d'un seul consortium. Les chaînes de télévision doivent, pour obtenir leur licence, donner gratuitement du temps d'antenne aux candidats des partis en compétition pendant les campagnes électorales. De plus, de nombreux pays ont créé des organismes de contrôle indépendants («gardiens») pour vérifier que les stations de radio et les chaînes de télévision couvrent de manière équitable les événements et les personnalités politiques. Ils vérifient si le temps et l'attention consacrés au gouvernement et à l'opposition ne sont pas disproportionnés. Certains d'entre eux ont le droit de rendre des injonctions contraignantes et d'imposer des sanctions à ceux qui violent la réglementation. Ces pratiques doivent être encouragées dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Mais qui contrôle les contrôleurs? Qui veille à ce qu'ils s'acquittent effectivement de leurs fonctions et qu'ils ne soient pas «pris en otage» par ceux qu'ils sont censés contrôler? C'est une chose d'inscrire dans la loi que le traitement médiatique est censé être «juste et équitable», c'en est une autre de s'opposer à la tendance naturelle à vouloir élargir sa part de marché en simplifiant, en personnalisant et en dramatisant le côté spectaculaire des événements politiques. Ces organismes de contrôle peuvent avoir le pouvoir d'imposer des amendes ou même de délivrer des

injonctions pendant les campagnes électorales, mais ont-ils le courage de le faire sachant que le parti gagnant pourra révoquer leurs responsables ou s'auto-amnistier?

Nous sommes convaincus que les compétences de ces organismes devraient être renforcées pour qu'ils puissent intervenir rapidement et efficacement – y compris en révoquant les licences de radiodiffusion des contrevenants flagrants –, mais aussi que leurs responsables devraient être encouragés à agir et être protégés contre les représailles gouvernementales et partisans. Ils devraient être nommés pour de longs mandats avec l'approbation d'une «supermajorité» parlementaire; le renouvellement de leur contrat ou leur révocation devraient relever de la responsabilité exclusive d'une commission indépendante convoquée spécialement pour l'occasion. Il vaut mieux laisser à chaque système national le soin de la méthode utilisée pour choisir les membres de ces organismes, mais nous serions en faveur d'un choix au hasard parmi les membres des associations professionnelles liées aux différents médias – lorsqu'il en existe et qu'elles ont un nombre d'adhérents important.

14. Liberté d'information

Nous nous sommes gardés de préconiser de nouveaux droits et nous avons consacré l'essentiel de nos efforts à des réformes inventives des règles et des institutions. Toutefois, un droit fondamental semble être particulièrement important pour relever les défis et profiter des perspectives offertes par un monde contemporain en rapide mutation. La complexification du monde, due aux interdépendances mondiales et régionales, et le rythme formidable des changements technologiques ont fait de l'information un bien de plus en plus précieux et un instrument de pouvoir essentiel. Mais l'asymétrie de la diffusion de l'information ne fait qu'augmenter. Les organismes publics et les entreprises du secteur privé bénéficient d'un meilleur accès à l'information que les particuliers ou les organisations de la société civile. En outre, ils ont la possibilité de recueillir discrètement des informations sur ces particuliers et ces organisations.

Ce facteur nuit à la pratique démocratique, la capacité à recevoir et à traiter des informations étant un facteur de choix, individuel et collectif, déterminant. Faute d'égalité d'accès à l'information, le citoyen ne peut ni élaborer ses préférences avec précision ni décider de manière fiable de la démarche à suivre. Les citoyens ne savent pas quelle politique accepter ou rejeter; ils ne peuvent choisir rationnellement quels dirigeants soutenir ou combattre. La négociation et, plus encore, la délibération sur l'utilisation publique de l'autorité légitime sont manipulées par les personnes qui ont un accès privilégié à l'information. L'augmentation de la méfiance à l'égard des institutions démocratiques est probablement due en partie à la culture du secret qui entoure généralement les agents de la puissance publique et privée, et au soupçon que ces agents déforment des informations à leurs propres fins.

Toutes les démocraties européennes devraient inscrire une déclaration officielle de l'égalité en matière de liberté d'information dans l'énoncé constitutionnel des droits fondamentaux ou dans un texte législatif indépendant.

En principe, cette liberté doit être double: premièrement, elle doit garantir l'égalité d'accès de tous les citoyens aux sources d'informations nécessaires pour former leurs opinions et faire leurs choix; et, deuxièmement, elle doit contraindre tous les dirigeants à divulguer les informations qu'ils ont utilisées pour prendre leurs décisions et celles qu'ils ont collectées sur la population. Il existe bien évidemment des cas où cette transparence et cette divulgation totale pourraient menacer la sécurité du régime, mais la charge de la preuve pour rétention d'informations doit toujours incomber à leurs détenteurs. Par exemple, les informations sur l'opinion publique, même si elles sont collectées de manière anonyme au moyen de fonds privés, devraient être communiquées à tous les citoyens pendant les campagnes électorales – à l'exception des journées de clôture de la campagne lorsque tous les sondages devraient être interdits.

Concrètement, la mise en œuvre efficace de cette liberté demanderait toutefois de dispenser largement (et de subventionner pour ceux qui n'en ont pas les moyens) une formation technique au traitement des informations. Il faudrait aussi que le matériel nécessaire pour obtenir et utiliser des informations soit largement distribué à tous les groupes sociaux ou accessible par l'intermédiaire de kiosques publics, et que les coûts d'accès soient maintenus aussi bas que possible ou subventionnés par des fonds publics.

15. Un «carton jaune» pour les assemblées législatives

Les instances élues aux niveaux municipal, local et régional devraient avoir le pouvoir de délivrer des «cartons jaunes» – des avertissements officiels – lorsqu'elles jugent que leurs droits formels ou leurs prérogatives informelles ont été violés par des projets de loi d'une instance supérieure. Cela leur permettrait de contester ces violations sans entreprendre la démarche plus legaliste (et plus longue et incertaine) de saisir une juridiction supérieure pour que celle-ci rende un jugement après qu'une décision a été prise. En outre, le statut juridique d'une telle action étant souvent flou, cela mettrait l'accent sur la nature strictement politique de nombre de ces violations entre niveaux. En recevant un carton jaune, l'instance présumée contrevenante devrait suspendre toute initiative jusqu'à ce qu'elle ait fourni des justifications supplémentaires pour son action, y compris une déclaration formelle de subsidiarité expliquant pourquoi ses objectifs ne pouvaient pas être mieux atteints à un niveau de décision inférieur.

Un article du projet de Constitution de l'Union européenne illustre ce mécanisme. Il donnerait aux parlements nationaux un rôle direct de contrôle de l'application du principe de subsidiarité. Si la Commission ne procède pas à de larges consultations, ne donne pas de raisons suffisantes pour son action ou ne démontre pas qu'une proposition donnée respecte la subsidiarité, elle devra donner aux assemblées qui lui ont adressé un carton jaune une justification satisfaisante avant de poursuivre.

Si le mécanisme envisagé par l'Union européenne est limité dans sa portée, il n'y a pour autant aucune raison pour qu'il ne soit pas élargi à tous les futurs projets de lois concernant les relations entre niveaux, ou pour qu'il ne puisse être mis en

pratique à tous les niveaux infranationaux ainsi qu'au niveau supranational. Ce mécanisme d'avertissement précoce pourrait d'ailleurs être très précieux pour éviter des procédures judiciaires inutiles au sein des gouvernements nationaux et pour préserver l'élément politique de la politique démocratique d'une «juridicisation» excessive.

On pourrait même imaginer appliquer ce mécanisme de carton jaune dans le sens inverse. Les instances législatives supérieures pourraient avoir le droit de délivrer des avertissements officiels lorsqu'elles jugent que des organes inférieurs violent des engagements antérieurs, formels ou informels, constitutionnels ou prudentiels.

16. Non-cumul des mandats

Les relations entre les niveaux de gouvernement – local, régional, national et supranational – sont d'autant plus claires que l'on interdit au personnel politique d'occuper des fonctions électives et même de se présenter à des élections (pour renoncer ensuite à un mandat) à plus d'un niveau. Quels que soient les avantages pour certains partis politiques d'avoir des notables inscrits sur de multiples listes ou éventuellement élus à de multiples niveaux, les inconvénients que cela entraîne en termes de dommages relationnels avec l'électorat et de déficit de responsabilité dans l'exercice de l'autorité sont beaucoup plus grands. Conformément à la proposition précédente, nous sommes convaincus qu'il est souhaitable de définir très nettement les compétences, personnelles et institutionnelles, des différentes institutions démocratiques. Avant de voter, les citoyens devraient savoir exactement qui les représentera dans chaque instance législative et ils ne devraient pas avoir à s'en remettre à des chaînes complexes et plurielles d'influence personnelle pour l'accomplissement de leurs objectifs politiques. En outre, le fait que, presque systématiquement, les candidats se présentant dans plusieurs circonscriptions lors de la même élection renoncent après leur victoire à leurs mandats dans les niveaux inférieurs, nuit généralement au statut et à la légitimité de ces assemblées ou de ces instances exécutives locales et régionales⁴⁹.

17. Législation-cadre

Lorsqu'il existe de multiples niveaux décisionnels et que chacun de ces niveaux a un degré important d'autonomie dans son propre domaine, les pouvoirs plus «englobants» – nationaux et supranationaux – adoptent quand même souvent des lois qui exigent l'obéissance active des pouvoirs qui le sont moins. En outre, répétons-le, on enregistre une tendance dans cette direction à cause de la prétendue nécessité d'apporter des réponses globales et unifiées à des défis tels que la mondialisation et l'insécurité. Autrefois, les impératifs de la défense nationale ou les nécessités imposées par les guerres internationales justifiaient ce mouvement de centralisation. Aujourd'hui, «la guerre contre le terrorisme» semble faire de même.

49. Selon une récente directive de l'Union européenne, les mandats dans les parlements nationaux et au Parlement européen sont incompatibles; mais elle n'interdit pas aux candidats de se présenter à ces deux élections et de renoncer par la suite à l'un des deux mandats.

Quelle que soit la justification apparente d'une action centralisée, le principe de subsidiarité impose que toute législation adoptée à ce niveau soit une législation-cadre, afin de respecter le plus possible l'autonomie des unités inférieures et de leur laisser choisir les méthodes et les solutions adaptées à leur situation. Les décisions au niveau central devraient tout au plus fixer les buts généraux à atteindre et les grands principes directeurs, en laissant le reste de la mise en œuvre aux autorités locales et régionales.

Les mandats non financés sont particulièrement destructeurs pour des formes d'autorité publique plus dispersées. Dans ce cadre, le gouvernement central exige que des pouvoirs inférieurs se conforment à des normes invariantes et supportent eux-mêmes les coûts associés à cette obligation sans bénéficier de transferts de fonds. Aucune démocratie fondée sur un gouvernement à plusieurs niveaux ne devrait tolérer de tels mandats et, dans la mesure où cela est possible et compatible avec l'objectif général d'uniformité de l'accès aux biens publics, chaque niveau devrait avoir le droit de collecter des ressources qui lui soient propres, suffisantes pour produire les biens publics que les citoyens et leurs élus considèrent comme adéquats.

18. Participation des citoyens à l'élaboration du budget

La proposition présentée dans ce paragraphe s'inspire en grande partie des réformes introduites au niveau municipal à Porto Alegre, au Brésil, il y a plus de treize ans. Ces réformes ont été appliquées dans d'autres villes du pays et dans d'autres pays d'Amérique latine, et il y a aussi eu plusieurs expériences de budget participatif dans des villes européennes. La formule est différente d'un endroit à l'autre, mais elle consiste généralement à consacrer une partie du budget municipal à des catégories de services et, surtout, à des projets d'investissement qui sont décidés par des assemblées de citoyens au niveau des quartiers. Dans certains cas, ces assemblées décentralisées choisissent à leur tour des représentants qui se réunissent au niveau de la municipalité pour décider (avec les conseillers municipaux régulièrement élus) des priorités de l'ensemble du budget. Autrement dit, ce processus de délibération transparent et ouvert entre les citoyens les plus directement concernés complète, sans les remplacer, les circuits habituels de la démocratie représentative.

Selon nous, cette réforme démocratique est certainement intéressante à appliquer en Europe, bien qu'elle exige de procéder à une évaluation des nombreuses expériences déjà menées avant de fixer les détails de sa mise en œuvre. Dans le cas de Porto Alegre, elle a été introduite par un parti, *O Partido dos Trabalhadores* (PT), et depuis, elle a été préconisée exclusivement par les forces politiques de gauche. Nous ne voyons cependant aucune raison pour qu'une telle réforme ne soit pas soutenue par une base partisane plus large en Europe, ses effets pouvant être aussi bien conservateurs que progressistes – selon les préférences de la population du quartier concerné. En outre, la participation réelle des citoyens à une telle réforme pose des problèmes évidents: leurs a priori en matière d'éducation et de statut social, leur manipulation par des groupes organisés, leur affiliation à des partis politiques existants. On peut donc sérieusement se poser la question de savoir

comment une application à un micro-niveau pourrait s'imbriquer dans le système politique à plusieurs niveaux de l'Europe. Il s'agit clairement d'une mesure très sensible à l'échelle à laquelle elle est mise en œuvre. Elle ne peut pas être tout simplement transposée telle quelle aux niveaux régional, national ou supranational.

Tout cela nous amène à préconiser une réforme apparentée mais plus générale qui pourrait être appliquée à pratiquement tous les niveaux de gouvernement. Pourquoi les citoyens ne pourraient-ils pas exprimer, probablement par référendum ou par initiative populaire, leurs préférences en matière de répartition de l'ensemble des dépenses publiques selon le niveau de gouvernement? Supposons qu'on leur donne à un certain moment la possibilité de décider comment ils souhaitent répartir, dans des limites données, les dépenses des pouvoirs municipaux, locaux, régionaux et nationaux. Toute déviation persistante de cette répartition dans un sens ou dans l'autre devrait être expressément autorisée par les citoyens. Bien évidemment, il faudrait prévoir une certaine flexibilité pour les situations de catastrophe naturelle ou d'urgence en matière de sécurité nationale, mais les citoyens détermineraient approximativement, et d'une manière responsable, comment répartir les augmentations ou les diminutions des recettes générales, selon une formule préétablie.

Notons que cela ne leur donnerait pas le pouvoir direct de décider exactement comment ces fonds seraient dépensés pour des services ou des projets d'investissement concurrents: cette tâche incombe aux responsables politiques qui connaissent beaucoup mieux le détail des arbitrages et des besoins respectifs. Ce système ne fixerait pas non plus les moyens à mettre en œuvre pour se procurer des recettes ni le degré de transfert d'une source d'imposition à une autre, mais il déterminerait la répartition globale des dépenses par niveau de gouvernement.

Quelque chose de ce genre existe déjà dans l'Union européenne, où un plafond a été mis en place par les gouvernements membres sur la part de la TVA totale collectée en Europe qu'elle peut dépenser dans une année donnée. Certes, ce chiffre est fixé par les gouvernements nationaux et non par leurs populations, mais pourquoi ne pas mettre la même chose en pratique dans leurs propres circonscriptions territoriales, au niveau national?

19. Assemblée des citoyens

Cette assemblée serait composée d'un échantillon choisi au hasard dans l'ensemble du corps électoral, à savoir les électeurs inscrits et non inscrits. Le nombre de ses membres serait (initialement) le double de celui de l'actuelle Chambre basse du parlement. La sélection des «délégués des citoyens» (DC) serait conforme au système de circonscriptions en vigueur dans la Chambre basse, à savoir que l'on choisirait au hasard deux DC dans chaque district uninominal et un nombre de DC double du nombre de députés dans chaque district plurinominal. L'«Assemblée des citoyens» serait considérée comme une commission plénière, chargée par l'assemblée normalement élue de l'aider dans l'examen des lois. Autrement dit, il faut la considérer comme une mesure visant à renforcer, et non à affaiblir, la légitimité du parlement ordinaire.

Chaque délégué des citoyens recevrait un demi-salaire de député à la Chambre basse pendant les deux ou trois mois que durerait son service civil. Il aurait un assistant parlementaire chargé de veiller à ce qu'il reçoive toute la documentation nécessaire, de répondre à ses demandes d'information complémentaire et de l'aider dans ses contacts avec la population.

Cette assemblée se réunirait une fois par an pendant un mois dans un lieu qui reste à décider, peut-être même dans la Chambre basse du parlement national. Son seul but serait d'examiner et de voter sur un ou, au maximum, deux projets de loi adoptés par le parlement attiré au cours de l'année précédente, et pour lesquels au moins un tiers des membres de la Chambre basse auraient demandé expressément une suspension d'application.

Les futurs délégués des citoyens devraient être choisis deux mois avant la réunion de l'«Assemblée des citoyens». Pendant cette période, ils recevraient la documentation nécessaire, et notamment la transcription des débats parlementaires sur les projets de loi concernés ainsi que les commentaires de la presse. Ils pourraient aussi demander toute information complémentaire, dans les limites de la sécurité nationale. Des dispositions devront bien sûr être prises pour que les DC soient relevés de leurs activités habituelles pendant leur période de service civil et qu'ils puissent reprendre leur emploi antérieur sans être pénalisés.

Les noms des personnes choisies pour être les futurs délégués des citoyens seraient rendus publics, et les citoyens seraient encouragés à les contacter par l'intermédiaire de leurs assistants parlementaires. Des moyens adéquats de communication, par exemple des ordinateurs en ligne, des photocopieurs, des franchises postales, etc. devraient être mis à la disposition de tous les DC, et des services spéciaux, comme des sites web, devraient être prévus pour permettre de les contacter facilement tout en protégeant leur vie privée.

Les délégués des citoyens participant effectivement à cette assemblée seraient choisis à la fin d'une période initiale de deux mois par tirage au sort entre les deux DC désignés pour chaque district uninominal ou entre les couples de DC des districts plurinominaux. En cas de maladie ou autre empêchement, le suppléant deviendrait délégué, l'intention étant de protéger les DC contre les influences extérieures ou les tentatives de subornation, puisque l'identité des personnes participant à l'assemblée resterait inconnue jusqu'à la dernière minute.

L'«Assemblée des citoyens», après en avoir dûment délibéré, voterait sur chacun des projets de loi qui lui auraient été soumis. Seuls les projets obtenant une majorité simple des voix seraient adoptés. Aucune loi rejetée par l'assemblée ne pourrait devenir une loi nationale. Si le parlement attiré ne présentait aucun projet à l'assemblée, celle-ci devrait toutefois se réunir pour réexaminer les lois adoptées dans l'année et adopter une déclaration sur leur qualité par un vote à la majorité, avec l'expression de minorités dissidentes, le cas échéant.

Dans les systèmes qui disposent déjà de mécanismes de référendum ou d'initiative populaire, l'«Assemblée des citoyens» pourrait remplacer ces dispositifs – à moindre coût, et avec une plus grande visibilité et davantage d'espace pour la délibération.

20. Seuils variables pour les élections

Nous avons examiné la proposition de réforme démocratique, actuellement très en vogue aux Etats-Unis, concernant la limitation des mandats des élus et conclu qu'elle n'était pas souhaitable. La politique contemporaine exige en effet une compétence professionnelle qui ne peut être acquise qu'après plusieurs mandats. S'il en était autrement, les élus «amateurs» et *pro tempore* pourraient être trop facilement manipulés par des groupes puissants disposant de nombreux employés. En outre, les partis européens, plus disciplinés, pourraient être fragilisés si nombre de leurs candidats n'ayant pas d'avenir électoral à long terme étaient tentés de voter de manière imprévisible ou en franc-tireur.

Mais, comme contrepoids à la «loi d'airain de l'oligarchie» (selon laquelle plus un responsable politique reste longtemps en place, plus il a tendance à accumuler les moyens que lui procurent ses fonctions et plus il est difficile de le congédier par la voie électorale), un système de seuils variables pourrait être intéressant. Après avoir effectué deux mandats, les personnes exerçant une charge pourraient se faire réélire, mais elles devraient remporter une proportion plus élevée de voix pour conserver leur mandat. Par exemple, si lors d'une élection, l'élu avait gagné avec 55 % des voix, lors de l'élection suivante, le seuil serait augmenté de 2,5 %, c'est-à-dire qu'il passerait à 57,5 % – et ainsi de suite pour chaque élection successive. Dans les systèmes à la proportionnelle, ce même principe pourrait être appliqué soit à la place de l'élu candidat sur la liste, soit au nombre de voix requises pour atteindre le quota. Les citoyens satisfaits de leurs représentants pourraient continuer à les réélire aussi longtemps qu'ils le souhaitent, mais seulement à condition qu'ils soient de plus en plus nombreux à exprimer cette satisfaction au cours des scrutins successifs.

21. Démocratie interne des partis

Pour tous les penseurs de la démocratie, il est souhaitable que les partis politiques soient eux-mêmes démocratiques dans leur fonctionnement interne. Ces mêmes personnes conviendraient sans doute également, pour la plupart, qu'une telle condition ne peut pas être imposée par la loi – et surtout pas par un ensemble de normes nationales ou supranationales contraignantes. Par leur nature même, les partis sont des éléments du système politique et de la société et, à ce titre, ils devraient avoir la faculté de choisir qui ils acceptent comme membres et comment ils se régissent eux-mêmes. Dans la compétition qui les oppose, ils peuvent être contraints d'élargir leurs programmes respectifs pour attirer des électeurs n'appartenant pas à leur électorat de base, voire d'organiser un simulacre interne de processus démocratique. Mais ils manifestent souvent peu d'enthousiasme pour recruter de nouveaux membres ou pour tenir des élections internes réellement compétitives, si cela menace les équipes dirigeantes en place. Ils peuvent aussi

montrer un intérêt très minime pour l'augmentation de la participation électorale si celle-ci ne profite manifestement pas à leurs candidats.

Ainsi, les partis politiques sont un élément nécessaire de la démocratie libérale telle qu'elle est actuellement pratiquée, mais ils peuvent être aussi un obstacle à sa légitimité et, certainement, à la réforme de ses institutions et de ses pratiques. Rien n'illustre mieux la réaction à ce paradoxe que le déclin persistant de la confiance du public à leur égard. Comme nous l'avons vu, la solution ne saurait être de les contraindre à se comporter de manière plus démocratique, mais de les récompenser de le faire. On pourrait imaginer accorder un accès gratuit aux médias pour qu'ils fassent connaître leurs processus démocratiques internes – élections, auditions, dialogues avec le public, etc. – mais cela suppose que les citoyens aient envie d'entendre, de regarder ou de lire des reportages à ce sujet.

Une autre solution pourrait consister à mettre de côté une partie des fonds publics alloués au soutien des partis politiques afin de les distribuer aux partis qui organisent des élections internes compétitives pour désigner leurs candidats ou qui établissent des forums de discussion réguliers avec le grand public. Enfin, les partis pourraient être récompensés d'avoir encouragé la participation électorale grâce à un système de coupons (voir la proposition 23 sur les coupons de financement des partis politiques) que seules les personnes qui votent réellement pourraient distribuer.

22. Coupons de financement des organisations de la société civile

Toutes les démocraties libérales où l'adhésion aux associations et aux mouvements, et leur soutien financier, sont volontaires souffrent d'une sous- ou d'une surreprésentation systématique. Pour le dire franchement, ce sont les petits groupes compacts et privilégiés ayant le moins besoin de représentation collective qui sont les mieux représentés. Les groupes nombreux, dispersés et défavorisés ayant davantage besoin des biens publics que seule une action collective forte et bien financée peut leur assurer, sont moins bien dotés. Comme le dit le spécialiste en sciences politiques germano-américain E.E. Schattschneider, «le problème avec le chœur des groupes de pression, c'est qu'il chante avec l'accent de la bourgeoisie». Or l'Europe ne fait pas exception, quel que soit le niveau ou l'endroit.

Notre proposition est d'offrir une source alternative de financement pour les organisations de la société civile, qui pourrait être démocratique grâce à trois mesures étroitement corrélées: premièrement, la création d'un statut semi-public pour les associations et les mouvements sociaux; deuxièmement, le financement de ces associations par le biais de contributions obligatoires; et troisièmement, la distribution de ces fonds au moyen de coupons citoyens.

Cette réforme du financement des organisations de la société civile éviterait délibérément que soit spécifiée, par les autorités politiques, toute catégorie fixe de représentation fondée sur la classe, le statut, le secteur, la profession ou la cause – au contraire des chambres ou des systèmes corporatistes actuels. C'est l'issue de la compétition qu'elles se livreraient pour obtenir des coupons auprès des citoyens qui permettrait de déterminer les organisations à financer. Dans de nombreux cas,

la réforme ne coûterait rien, à condition de convaincre les gouvernements de supprimer toutes les subventions distribuées par les organismes administratifs et de permettre aux citoyens de choisir les associations et les mouvements qui méritent, selon eux, une aide financière.

Le but premier de l'élaboration d'un statut semi-public pour les associations et les mouvements est de les encourager à devenir de meilleurs citoyens, c'est-à-dire à se traiter mutuellement sur un pied d'égalité et avec un plus grand respect, et à accorder plus d'attention aux intérêts et aux idéaux de l'ensemble de la population. Cela reviendrait tout simplement à mettre en place une charte des droits et des obligations des organisations de la société civile. Il serait naïf de supposer qu'en se contentant d'imposer certaines règles elles deviendraient *eo ipso* des acteurs plus réalistes, altruistes et tournés vers l'avenir. La législation de la plupart des démocraties nationales est marquée par une succession d'échecs à réglementer les groupes de pression. La démarche que nous proposons est différente, car elle combine le respect de certaines conditions d'auto-organisation et de gestion avec des incitations très concrètes au soutien des organisations et un processus compétitif d'attribution des fonds.

Cette recommandation de réforme repose entièrement sur la nécessité d'élaborer une nouvelle méthode pour financer la société civile, qui soit indépendante de la capacité et de la volonté des particuliers à payer. Cela suppose de prélever une contribution obligatoire auprès de toutes les personnes qui finiront par en bénéficier. Cette contribution devrait être collectée, à égalité, auprès de toutes les personnes qui résident sur un territoire donné. Les personnes qui le souhaitent pourraient aussi faire des dons volontaires à différentes causes, mais cela ne les exonérerait pas du «don de représentation» général. Notons qu'en tolérant une telle liberté, on n'empêcherait pas les petits groupes compacts et «privilegiés» d'attirer des ressources disproportionnées, leurs membres étant toujours encouragés à faire des dons volontaires en plus de la taxe générale. Néanmoins, compte tenu des grands nombres concernés, il devrait y avoir une bien meilleure harmonisation des ressources entre les groupes de pression et les causes.

La manière la plus réaliste d'appliquer cette mesure serait d'associer cette obligation (et le système de coupons) à la déclaration annuelle des revenus personnels – au moins dans les pays où presque tous les résidents adultes sont tenus de faire cette déclaration, même s'ils ne paient pas d'impôts. En effet, dans l'intérêt de l'équité, les personnes exonérées d'impôt à cause de leur faible revenu devraient être exonérées de la taxe de représentation, mais elles auraient quand même le droit de distribuer des coupons qui compteraient pour déterminer quelles associations recevraient de l'argent du fonds commun. L'important est de maintenir les versements individuels à un niveau peu élevé – par exemple 100 € par personne – pour ne pas dissuader les partisans éventuels de la réforme tout en assurant un niveau total de ressources suffisant pour compenser les inégalités persistantes entre les groupes. Il faudrait aussi convaincre le grand public que cette mesure représenterait une extension importante des droits démocratiques, analogue à celle du droit de vote.

Tout le système s'articule sur le mécanisme des coupons. Ces unités de compte faites sur mesure et non transférables ne pourraient être attribuées qu'aux associations et aux mouvements sociaux ayant un statut semi-public, dans les proportions choisies par les citoyens. Le seul coût impliqué serait le temps et les efforts consacrés par les particuliers pour mieux connaître les bénéficiaires possibles, et le temps nécessaire pour cocher les cases.

Les coupons présentent nombre d'avantages qui seraient utiles dans le domaine de la représentation spécialisée. Ils permettraient une expression relativement libre des préférences multiples de chaque citoyen, plutôt que de limiter son choix à une liste représentant un parti unique ou à un seul candidat, comme le font la plupart des systèmes électoraux ayant une base territoriale. Ils permettraient de régler aisément le «problème d'intensité» qui empoisonne depuis longtemps la théorie démocratique. En effet, leur distribution proportionnelle aux associations par les particuliers reflèterait la force de ce que ressentent réellement les citoyens à l'égard des différents groupes et idéaux. Ils égaliseraient le montant payé par chaque personne, ce qui couperait le lien entre la décision de contribuer et la maîtrise inégale des ressources résultant de l'inégale répartition des biens et de la richesse. Ils ne peuvent, rationnellement, causer un gaspillage ou de la corruption, puisqu'ils n'apportent pas de bénéfices directs ou concrets aux donateurs et peuvent être dépensés uniquement par des associations agréées à des fins publiques spécifiées. En outre, ils inciteraient fortement à réfléchir à la nature des intérêts de chacun, encourageant ainsi l'ouverture d'un nouvel espace public. Répétée dans le temps, la distribution de ces coupons donnerait une occasion presque unique d'évaluer les conséquences des choix passés de chacun.

Les coupons deviendraient donc un mécanisme solide pour engager la responsabilité des associations et des mouvements existants. En effet, si le comportement de leurs dirigeants s'écartait trop des préférences des citoyens qui ont dépensé leurs coupons pour eux, ces derniers transfèreraient probablement leurs coupons ailleurs. En outre, ils pourraient faciliter l'émergence de groupes jusqu'ici latents et incapables de dépasser le seuil organisationnel initial, au lieu d'utiliser leurs coupons pour alterner entre des conceptions opposées de leurs intérêts. Enfin, les coupons offrent le moyen d'élargir le principe de la citoyenneté et la compétition qui est au cœur de la démocratie d'une manière qui n'est ni immédiatement ni fortement exigeante pour les particuliers, et qui ne menace pas directement la position des élites.

Empruntant (mais en l'inversant) un slogan à un combat du passé pour la démocratie, nous défendons l'idée suivante: «Pas de représentation sans taxation!»

23. Coupons de financement des partis politiques

Le financement des partis politiques est une question délicate. Dans la plupart des systèmes politiques, les partis sont chroniquement sous-financés; ils cherchent donc à trouver des fonds par des méthodes douteuses et opaques qui risquent d'être perçues comme corrompues. L'accusation de corruption qui plane sur leur financement renforce l'image négative que la population a des partis politiques,

créant un cercle vicieux qui incite de moins en moins les citoyens ordinaires à contribuer volontairement à leur soutien. Cela atteint non seulement le prestige des institutions démocratiques et des responsables politiques mais aussi la confiance que l'opinion publique a en eux. En conséquence, les partis estiment qu'ils n'ont pas une légitimité politique suffisante pour demander un soutien financier accru au budget public. Ils restent ainsi dans une zone grise perpétuelle, à la frontière entre les moyens légaux et illégaux de financement de leurs activités.

Une des solutions à ce problème pourrait être d'adopter un système de coupons pour allouer des fonds publics aux partis. En votant aux élections législatives, les électeurs pourraient aussi voter une deuxième fois, pour la distribution d'une somme fixe au(x) parti(s) de leur choix. Pour éviter que l'impact initial ne soit trop fort, seuls 50 % du total des fonds publics destinés aux partis seraient distribués de cette manière. Les autres 50 % seraient alloués en fonction des résultats des précédentes élections, comme c'est généralement l'usage aujourd'hui. Par la suite, cette préallocation pourrait être abolie et tous les fonds seraient distribués directement par les citoyens, indépendamment de la performance des partis lors des élections précédentes. Il importe toutefois que la somme totale à distribuer soit supérieure à ce qu'elle est actuellement, et suffisamment importante pour que les partis ne cherchent pas à s'adresser prioritairement aux sources privées. Si les citoyens sont convaincus qu'ils peuvent choisir personnellement le parti qui recevra leur impôt, ils seront probablement plus disposés à consacrer davantage de ressources à cette fin.

Notons que ce deuxième vote serait indépendant du vote pour les partis ou leurs candidats à cette élection. Les citoyens pourraient décider de diviser leurs coupons entre plusieurs partis ou de les allouer à un petit parti qui n'a aucune chance immédiate de l'emporter. Dans la forme la plus radicale de cette réforme, les électeurs pourraient même choisir de « voter blanc », c'est-à-dire de retirer leur soutien financier à tous les partis existants. Ces fonds s'accumuleraient d'élection en élection, et des groupes de citoyens disposant d'un nombre minimal de signatures réparties dans un ensemble de circonscriptions auraient le droit d'utiliser cet argent pour financer de nouveaux partis.

Il est probable que, dans la plupart des cas, l'électeur soutiendra son parti de prédilection, à la fois électoralement et financièrement. Mais on peut aussi supposer que de nombreux électeurs diviseront leur vote. Ils soutiendraient en premier lieu un parti auquel ils donnent la préférence dans la compétition électorale, mais pourraient investir en second lieu dans un autre parti dont ils souhaiteraient qu'il gagne en influence à l'avenir. Ce système renforcerait les calculs stratégiques des électeurs (et pourrait rendre le vote plus captivant); il aiderait aussi les petits partis à s'organiser de manière plus compétitive. Un autre effet souhaitable de cette réforme serait d'encourager tous les partis, grands et petits, à faire une campagne énergique pour une meilleure participation puisque seuls les coupons distribués par les électeurs réels leur apporteraient des revenus.

24. Référendums et initiatives populaires

La tendance générale à une participation directe plus importante des citoyens au processus décisionnel à tous les niveaux devrait avoir le soutien du Conseil de l'Europe. Les référendums gouvernementaux et les initiatives populaires sont tous deux des mécanismes qui permettent aux citoyens de tenir leurs élus et leurs dirigeants responsables de leurs actions. Ils stimulent en général l'intérêt des citoyens et améliorent leurs compétences dans la chose politique, et viennent compléter d'autres réformes visant à améliorer le niveau de compétence civique dans ce domaine. Enfin, ces dispositifs devraient renforcer la légitimité démocratique des décisions politiques.

Nous recommandons d'adjoindre des institutions de démocratie directe aux mécanismes de la démocratie représentative à tous les niveaux de gouvernement, et notamment au niveau supranational ou européen. Le niveau local est, quant à lui, la meilleure base d'expérimentation et d'évaluation dans les systèmes qui n'utilisent pas encore ces institutions. L'Union européenne devrait être encouragée à aller plus loin que le droit de recours proposé dans son projet de Constitution et introduire une initiative et un référendum européens. Dans les systèmes politiques qui ne sont pas encore dotés de ces mécanismes, il faudrait absolument rendre obligatoires l'approbation des amendements constitutionnels et la ratification des grands traités internationaux par l'ensemble des citoyens. Il n'existe bien sûr pas d'institution idéale de démocratie directe, mais nous recommandons quand même que les référendums et les initiatives populaires soient contraignants plutôt que consultatifs. L'électorat est ainsi assuré que ses décisions seront mises en œuvre, et sera donc incité à se rendre aux urnes. Nous nous prononçons contre les quorums, au motif que les décisions collectives prises par les citoyens devraient produire des effets politiques, indépendamment des taux de participation. Dans les systèmes fédéraux, ainsi que dans l'Union européenne, nous proposons un système calqué sur la Suisse et fondé sur une double majorité – s'appuyant, d'une part, sur un critère numérique et, de l'autre, sur un critère de «négociabilité» tenant compte des différences de taille des unités membres. L'élaboration et l'approbation finale des consultations populaires devraient être soumises à l'examen judiciaire des Cours constitutionnelles nationales et, dans le cas éventuel de référendums de l'Union européenne, par la Cour européenne de justice.

Nous recommandons au Conseil de l'Europe de rédiger un manuel sur les référendums et les initiatives populaires sur le modèle du Code de bonnes pratiques en matière électorale de la Commission de Venise. Un code de bonnes pratiques serait utile pour organiser et évaluer les consultations populaires.

25. Aide électronique aux candidats et aux parlements («vote intelligent»)

Nous recommandons au Conseil de l'Europe de soutenir sans relâche les efforts visant à mettre en place des systèmes d'aide électronique qui proposeraient aux citoyens – en combinaison avec un vote en ligne ou un vote électronique éventuels (voir ci-dessous) – de nouvelles sources d'information conçues pour améliorer la qualité, sinon les taux, de leur participation aux élections à tous les niveaux de

gouvernement. L'élément central de cette recommandation est un ensemble de dispositifs technologiques qui permettraient aux citoyens de comparer leurs opinions politiques avec celles des partis et des candidats pendant les campagnes électorales, et d'entamer un débat électronique avec ces mêmes partis et candidats.

Ces technologies de «vote intelligent» existent déjà dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe bien qu'elles ne soient pas encore généralisées. Tous les candidats sont encouragés à remplir un questionnaire en ligne comprenant de multiples questions – par exemple: «Etes-vous favorable à l'octroi de licences à des centrales nucléaires?» – auxquelles ils doivent répondre en cliquant sur leurs préférences («très favorable», «plutôt favorable», «plutôt défavorable», «très défavorable», «neutre» ou «sans opinion»). En outre, les candidats pourraient donner plus ou moins de poids à leur préférence («grande importance», «importance moyenne», «sans importance»). Le questionnaire serait conçu par une commission officielle non partisane qui, après avoir entendu des organisations de la société civile et des experts du monde universitaire, définirait les questions à inclure et le modèle à utiliser.

Les citoyens pourraient ensuite répondre gratuitement au même questionnaire en ligne, soit sous sa forme intégrale, soit sous une forme abrégée plus rapide à remplir. Ils recevraient instantanément une évaluation relative de leurs préférences sur telles ou telles questions d'intérêt public par rapport à celles des autres citoyens ayant répondu au questionnaire, ainsi que la répartition des réponses des candidats. Ils pourraient découvrir presque en temps réel quel candidat et quel parti ont des options similaires aux leurs. Ils pourraient aussi choisir de répondre anonymement au questionnaire ou de s'enregistrer comme «électeurs intelligents». Leur profil politique serait ainsi stocké non seulement pour qu'ils puissent s'y référer ultérieurement, mais aussi pour qu'il soit accessible aux candidats et aux partis comme alternative aux sondages d'opinion. A l'instar des profils personnels des clients utilisés dans les technologies de banque électronique, ces informations pourraient même devenir une source intéressante d'interaction bien documentée entre élus et citoyens. Les responsables ou les partis politiques pourraient utiliser le système (volontaire) d'enregistrement pour contacter ou recruter des citoyens qui leur sont «favorables» lors d'élections futures.

Une fois le questionnaire en ligne rempli par le citoyen, le système comparerait automatiquement les préférences de celui-ci avec les données de tous les candidats afin de produire un «scrutin virtuel», en les classant en fonction du pourcentage de superposition des réponses du candidat et de celles du citoyen. Bien évidemment, plus nombreuses seront les questions auxquelles les citoyens auront répondu, plus le profil de ces derniers sera détaillé et précis. Le fait de cliquer sur les noms des candidats donnerait aussi aux citoyens des informations précises sur le parti auquel ils appartiennent, leur profil politique, leurs succès électoraux précédents (s'ils exercent une charge), les liens avec leur site web personnel, leur adresse électronique et d'autres informations utiles pour les contacter. Les candidats pourraient apporter aux «électeurs intelligents» des justifications circonstanciées de leur choix sur chaque point du questionnaire afin d'expliquer les raisons de leurs arbitrages et de leurs concessions.

Le scrutin virtuel effectué par le serveur des «électeurs intelligents» pourrait même être imprimé pour être utilisé dans les bureaux de vote, notamment en cas de listes ouvertes permettant à l'électeur d'enregistrer une préférence pour certains candidats. A l'avenir, si le vote électronique devait se généraliser, une version électronique du «scrutin virtuel» pourrait être proposée directement sur l'Internet.

26. Systèmes de suivi électronique et de délibération en ligne

Entre les élections, des plates-formes électroniques en ligne devraient être mises en place pour suivre les votes par appel nominal de tous les corps représentatifs. En accédant à cette plate-forme, les citoyens pourraient évaluer en permanence le comportement politique de leurs élus au cours de leur mandat. Chaque vote par appel nominal au parlement serait immédiatement entré dans une base de données en ligne qui produirait un profil objectif des choix de tous les députés. On pourrait en faire de même pour tous les organes représentatifs inférieurs. Les électeurs pourraient donc obtenir facilement, et presque gratuitement, des informations détaillées sur l'activité politique de leurs élus.

Un système de ce genre existe déjà dans de nombreux Etats membres, mais il est assuré par des organisations de la société civile qui produisent des barèmes pour mesurer la conformité du vote des élus à des critères en matière d'environnement, de féminisme, de libéralisme, etc. Ces barèmes peuvent être assez utiles, mais ils sont aussi susceptibles d'être manipulés car le citoyen consommateur peut ignorer les critères d'évaluation des votes exprimés sur tel ou tel projet. La réforme que nous proposons vise à rendre ce processus transparent et à laisser à l'individu le libre choix de ses priorités.

Les citoyens pourraient aussi simuler en ligne les choix électoraux qu'ils auraient faits sur des projets de loi passés, s'ils étaient eux-mêmes élus. Le but serait de définir un profil virtuel qui reproduirait la combinaison des intérêts et des idéaux de chaque citoyen. On pourrait ensuite comparer le profil de vote virtuel simulé de chacun avec les profils d'élus réels, ce qui donnerait aux électeurs une autre possibilité d'évaluer les élus candidats. La technique de comparaison serait analogue à celle utilisée pour le «vote intelligent» exposé dans la proposition 25. Les candidats se présentant pour la première fois à une élection locale, provinciale ou nationale devraient être invités à remplir l'un de ces profils virtuels et à défendre, avec des arguments circonstanciés, leurs choix réels ou virtuels sur des mesures précises.

En outre, des outils en ligne pourraient être élaborés et généralisés pour encourager le débat politique entre les citoyens – et pas seulement entre eux et leurs élus. Bien entendu, des forums de discussion existent déjà en très grand nombre sur une variété apparemment infinie de sujets. La promotion de tels outils permettrait surtout de les systématiser et de les faire connaître, de les connecter aux élus à tous les niveaux et, peut-être par l'intermédiaire des kiosques de démocratie, de favoriser et de démocratiser l'accès aux forums de discussion. Le contrôle de ces sites soulève cependant des questions délicates, sur les plans politique et éthique. Là

encore, le Conseil de l'Europe pourrait étudier les «bonnes pratiques» dans ses Etats membres et rendre publiques des normes pertinentes.

27. Vote par correspondance et vote électronique

La Commission de Venise a conclu, dans un rapport récent, que le vote à distance et le vote électronique sont en principe compatibles avec les normes de la démocratie en Europe. Selon nous, le Conseil de l'Europe devrait encourager l'introduction du vote à distance – vote par correspondance, vote électronique ou les deux – dans les élections et les référendums. Jusqu'à ce que les méthodes du vote à distance soient universellement acceptées, elles devraient être introduites comme moyens supplémentaires de participation politique. En général, nous recommandons que le vote par correspondance soit introduit avant le vote électronique et que, dans l'intervalle, d'autres procédés de vote sur place et à distance soient proposés à tous les citoyens. L'expérience a montré que, une fois le choix offert, le vote à distance devient rapidement la norme, favorisant à long terme le passage à une politique exclusive de vote à distance.

Les procédures de vote à distance renforcent deux composantes du processus électoral. Premièrement, elles sont plus commodes et, deuxièmement, elles donnent au citoyen davantage de temps pour faire son choix. Les électeurs disposent généralement d'une à plusieurs semaines pour voter. Les études montrent que ces deux facteurs entraînent généralement une augmentation du taux de participation et ne semblent pas désavantager ou avantager tels ou tels groupes d'électeurs.

A l'instar de l'exercice des droits politiques en Europe, le vote par correspondance peut obéir à trois modèles types. Le premier, la demande multiple, exige des électeurs qu'ils demandent officiellement des bulletins avec lesquels ils pourront voter par correspondance à chaque élection/consultation populaire. Après avoir reçu leur bulletin, ils le retournent par courrier. Ce type de vote par correspondance semble le mieux adapté aux systèmes électoraux qui exigent l'inscription des électeurs à chaque élection. Selon le deuxième modèle, la demande simple, les électeurs ne doivent demander qu'une seule fois qu'un bulletin leur soit envoyé. Ils recevront ensuite automatiquement – toute leur vie – des bulletins pour voter par correspondance. Ce type de vote par correspondance sur demande simple est mieux adapté à un système électoral où les électeurs s'inscrivent une fois pour toutes. Enfin, le troisième modèle, entièrement automatique, concerne les systèmes où les listes électorales sont établies à partir du recensement et/ou de la déclaration d'habitation, sans aucune démarche préalable des citoyens. Dans ce cas, tous les documents relatifs au vote sont envoyés automatiquement à tous les électeurs, qui peuvent renvoyer leur bulletin par courrier.

Des études ont montré que la version entièrement automatique du vote par correspondance est celle qui permet le plus d'augmenter le taux de participation électorale. Comme pour l'inscription des électeurs, plus le système est automatique et ouvert, plus le vote est facile et plus le taux de participation devrait augmenter.

Dans le cas du vote électronique par l'Internet, la procédure pourrait être intégrée dans un site électoral «virtuel» global comprenant des modules qui permettraient

aux citoyens de débattre avant de voter, d'accéder aux informations politiques communiquées par les partis et les candidats et par les associations et mouvements de la société civile, de voir si leurs propres positions politiques sont conformes aux choix des candidats et des élus en charge (voir les propositions 25 et 26), et de voter à un moment leur convenant à partir de leur domicile, de leur lieu de travail ou d'un kiosque de démocratie. Ces mesures feraient augmenter le taux de participation et la qualité de l'électorat. Une information plus complète et un supplément de temps pour l'assimiler et l'évaluer devraient déboucher sur un exercice plus raisonné du droit de vote. De nombreuses questions doivent encore être réglées avant que les citoyens (et les responsables politiques) se sentent assez en sécurité pour utiliser cette technologie, qui est en cours d'expérimentation dans de nombreux Etats membres, principalement au niveau local. Le Conseil de l'Europe est l'institution internationale appropriée pour évaluer les alternatives en jeu et les leçons à tirer, et pour produire un code de bonnes pratiques sur ces procédures de vote électronique.

28. Agent de promotion de la réforme démocratique

Le Conseil de l'Europe s'est taillé la réputation de premier organisme de contrôle de la pratique des droits de l'homme en Europe; il joue d'ailleurs déjà un rôle capital pour «certifier» l'existence de la démocratie dans les pays qui étaient encore récemment sous le joug de régimes autocratiques. Sa Commission de Venise offre, de manière créative et désintéressée, ses compétences juridiques et constitutionnelles aux nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale.

Nous proposons que le Conseil de l'Europe étende son rôle à l'amélioration systématique de la qualité de la démocratie dans ses Etats membres actuels et futurs. Pour cela, il faudrait créer un organe permanent composé – à l'instar du groupe d'experts qui a rédigé ce document – d'universitaires spécialistes de disciplines variées et de responsables politiques ayant l'expérience de différents niveaux de gouvernement et de la société civile, qui contrôlerait la teneur et le rythme des réformes, évaluerait leurs conséquences et, le cas échéant, préconiserait leur application aux autres pouvoirs publics ou aux autres pays. Ce contrôle devrait avoir lieu régulièrement, par exemple tous les cinq ans, en s'appuyant largement sur les données collectées grâce à un système de rapports périodiques par lequel les Etats membres seraient invités à fournir des informations sur les réformes qu'ils ont entreprises et sur la marche normale de leurs institutions démocratiques, comme ce que fait l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans le domaine des performances économiques. Son rôle ne consisterait pas à délivrer des «cartes de score» comparant la qualité de la démocratie dans les différents Etats membres, mais plutôt à recenser les bonnes pratiques nouvelles et à encourager d'autres systèmes politiques à les adopter. Pour cela, il faut mettre en place un cadre conceptuel initial – tel que proposé ici – qui déterminerait les principales dimensions institutionnelles de la démocratie libérale contemporaine et les règles d'évaluation de ses performances. Comme nous l'avons fait remarquer à maintes reprises, ces normes ne sont bien sûr pas uniformes dans toute la région; elles varient considérablement (mais pas à l'infini).

Le mandat de ce groupe d'experts devrait comporter la possibilité d'établir un rapport lorsque la qualité de la démocratie dans un Etat membre a baissé au-dessous du minimum européen. Dans ce cas, il distribuerait un carton orange, avertissement plus sévère que le carton jaune, qui recommanderait au Conseil de l'Europe d'envisager de suspendre l'adhésion du pays en question jusqu'à ce qu'il ait amélioré la situation. La décision finale de suspendre (carton rouge) reviendrait naturellement aux membres du Conseil.

Sales agents for publications of the Council of Europe Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie européenne SA
50, avenue A. Jonnart
B-1200 BRUXELLES 20
Tel.: (32) 2 734 0281
Fax: (32) 2 735 0860
E-mail: info@libeurop.be
<http://www.libeurop.be>

Jean de Lannoy
202, avenue du Roi
B-1190 BRUXELLES
Tel.: (32) 2 538 4308
Fax: (32) 2 538 0841
E-mail: jean.de.lannoy@euronet.be
<http://www.jean-de-lannoy.be>

CANADA

Renouf Publishing Company Limited
5369 Chemin Canotek Road
CDN-OTTAWA, Ontario, K1J 9J3
Tel.: (1) 613 745 2665
Fax: (1) 613 745 7660
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
<http://www.renoufbooks.com>

CZECH REPUBLIC/ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco Cz Dovož Tisku Praha
Ceskomoravska 21
CZ-18021 PRAHA 9
Tel.: (420) 2 660 35 364
Fax: (420) 2 683 30 42
E-mail: import@suweco.cz

DENMARK/DANEMARK

GAD Direct
Fiolstæde 31-33
DK-1171 COPENHAGEN K
Tel.: (45) 33 13 72 33
Fax: (45) 33 12 54 94
E-mail: info@gaddirect.dk

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
Keskuskatu 1, PO Box 218
FIN-00381 HELSINKI
Tel.: (358) 9 121 41
Fax: (358) 9 121 4450
E-mail: akatilaus@stockmann.fi
<http://www.akatilaus.akateeminenen.com>

FRANCE

La Documentation française
(Diffusion/Vente France entière)
124, rue H. Barbusse
F-93308 AUBERVILLIERS Cedex
Tel.: (33) 01 40 15 70 00
Fax: (33) 01 40 15 68 00
E-mail: commandes.vel@ladocfrancaise.gouv.fr
<http://www.ladocfrancaise.gouv.fr>

Librairie Kléber (Vente Strasbourg)
Palais de l'Europe
F-67075 STRASBOURG Cedex
Fax: (33) 03 88 52 91 21
E-mail: librairie.kleber@coe.int

GERMANY/ALLEMAGNE AUSTRIA/AUTRICHE

August Bebel Allee 6
Am Hofgarten 10
D-53175 BONN
Tel.: (49) 2 28 94 90 20
Fax: (49) 2 28 94 90 222
E-mail: bestellung@uno-verlag.de
<http://www.uno-verlag.de>

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann
28, rue Stadiou
GR-ATHINAI 10564
Tel.: (30) 1 32 22 160
Fax: (30) 1 32 30 320
E-mail: ord@otenet.gr

HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service
Hungexpo Europa Kozpont ter 1
H-1101 BUDAPEST
Tel.: (361) 264 8270
Fax: (361) 264 8271
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
<http://www.euroinfo.hu>

ITALY/ITALIE

Libreria Commissionaria Sansoni
Via Duca di Calabria 1/1, CP 552
I-50125 FIRENZE
Tel.: (39) 556 4831
Fax: (39) 556 41257
E-mail: licosa@licosa.com
<http://www.licosa.com>

NETHERLANDS/PAYS-BAS

De Lindeboom Internationale Publikaties
PO Box 202, MA de Ruyterstraat 20 A
NL-7480 AE HAAKSBERGEN
Tel.: (31) 53 574 0004
Fax: (31) 53 572 9296
E-mail: books@delindeboom.com
<http://home-1-worldonline.nl/~lindeboo/>

NORWAY/NORVÈGE

Akademika A/S Universitetsbokhandel
PO Box 84, Blindern
N-0314 OSLO
Tel.: (47) 22 85 30 30
Fax: (47) 23 12 24 20

POLAND/POLOGNE

Główna Księgarnia Naukowa
im. B. Prusa
Krakowskie Przedmiescie 7
PL-00-068 WARSZAWA
Tel.: (48) 29 22 66
Fax: (48) 22 26 64 49
E-mail: inter@internews.com.pl
<http://www.internews.com.pl>

PORTUGAL

Livraria Portugal
Rua do Carmo, 70
P-1200 LISBOA
Tel.: (351) 13 47 49 82
Fax: (351) 13 47 02 64
E-mail: liv.portugal@mail.telepac.pt

SPAIN/ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros SA
Castelló 37
E-28001 MADRID
Tel.: (34) 914 36 37 00
Fax: (34) 915 75 39 98
E-mail: libreria@mundiprensa.es
<http://www.mundiprensa.com>

SWITZERLAND/SUISSE

Adeco – Van Diermen
Chemin du Lacuez 41
CH-1807 BLONAY
Tel.: (41) 21 943 26 73
Fax: (41) 21 943 36 05
E-mail: info@adeco.org

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

TSO (formerly HMSO)
51 Nine Elms Lane
GB-LONDON SW8 5DR
Tel.: (44) 207 873 8372
Fax: (44) 207 873 8200
E-mail: customer.services@theso.co.uk
<http://www.the-stationery-office.co.uk>
<http://www.itsofficial.net>

UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Company
2036 Albany Post Road
CROTON-ON-HUDSON,
NY 10520, USA
Tel.: (1) 914 271 5194
Fax: (1) 914 271 5856
E-mail: Info@manhattanpublishing.com
<http://www.manhattanpublishing.com>

Council of Europe Publishing/Editions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

Tel.: (33) 03 88 41 25 81 – Fax: (33) 03 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: <http://book.coe.int>