Palais du Luxembourg, 18 et 19 novembre 1999

III. ARTICLE DE M. COLIN SMITH, GLASGOW CALEDONIAN UNIVERSITY

La construction d'une démocratie parlementaire à l'âge de l'information

1. Introduction : la renaissance de la démocratie parlementaire écossaise

Après 300 ans environ de participation à part entière dans l'union parlementaire, et après des années de débat sur l'utilité de cette continuité au sein de cette union, l'Écosse a réinstauré, bien que transformé, son régime parlementaire. Une grande partie de l'optimisme envers la future démocratie écossaise, à travers les nouveaux règlements parlementaires, vient directement du fait que le Parlement représente une cassure nette vis à vis des pratiques et usages du Parlement britannique. Les débats autour de l'établissement du Parlement, notamment ceux qui eurent lieu au cours de la convention constitutionnelle écossaise, se concentrèrent principalement sur le fait que le nouveau corps devait être libre d'adopter ce qui s'apparente au meilleur usage démocratique, libre d'innover dans l'établissement de nouveaux documents de travail, plutôt que de reproduire ceux de Westminster.

Ce qui a été frappant, c'est l'usage qui pouvait être fait de l'utilisation des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication dans les relations démocratiques du Parlement. Le pouvoir des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) afin d'améliorer la manière de travailler dans le Parlement et aussi d'aider à l'élaboration de nouvelles formes de participation, fut explicitement reconnu dans l'élaboration des plans initiaux et dans l'ébauche de l'infrastructure technologique. C'est au cours de son développement que le potentiel des NTIC, pour permettre et soutenir les nouveaux accords démocratiques, s'est pour la première fois dévoilé dans les discours politiques écossais.

Ce document analyse pourquoi on a porté une telle attention au rôle des NTIC dans l'ébauche du Parlement ; l'origine des débats et comment ils se traduisirent de manière réglementaire. Puis l'on en est venu à délimiter comment ces projets se traduisaient dans la pratique. Bien que le Parlement ait reçu les pleins pouvoirs en juillet 1999, son installation dans des locaux provisoires et son organisation hésitante jusqu'à son transfert dans des nouveaux locaux ont contribué à retarder son développement. Il est ressorti également qu'il fallait faire attention à la manière dont le Parlement dans la pratique innoverait réellement grâce à l'application des NTIC.

2. Le chemin vers la décentralisation

Le Parlement de Grande Bretagne fut créé à partir de l'union des Parlements d'Écosse et d'Angleterre en 1707. Pendant que l'Écosse gardait une grande partie des autres institutions au plan national, y compris un système juridique séparé, l'Union mit fin à la tradition d'un Parlement écossais. Les institutions écossaises qui restèrent opérationnelles après l'Union, furent, après 1939, dévolues, grâce à une importante décentralisation administrative du Gouvernement central, à l'administration écossaise, qui était responsable devant Westminster par l'intermédiaire du Secrétaire d'État pour l'Écosse

Le mouvement pour la Convention écossaise dans les années 1950 fut la première manifestation moderne d'un débat public au sujet du rôle de l'Écosse dans l'Union, les « conventionnels » modernes considérant que la politique du Gouvernement travailliste d'après guerre constituait une menace envers ce qui différenciait l'Écosse. La raison de cette inquiétude était l'approche homogène qu'avait le Gouvernement dans la mise en application de sa politique à travers le Royaume Uni, ce qui augmentait la crainte quant à la pérennité des accords politiques propres à l'Écosse. L'approche plutôt « idyllique » de cette affirmation de reconnaissance fut renouvelée dans les années 1960 par une critique plus importante de la place de l'Écosse au sein du Royaume Uni, ce qui entretint l'émergence du nationalisme écossais en un mouvement politique sans cesse croissant. Ceci contribua à l'accélération de l'idée de décentralisation écossaise au plus haut sommet du programme politique.

Les premiers efforts législatifs pour établir la décentralisation en Écosse apparurent dès la fin des années 1970, quand le Gouvernement travailliste proposa l'établissement d'une assemblée écossaise. Une ordonnance écossaise reçut le consentement royal le 31 juillet 1978, avec l'acte demandant un référendum avant sa mise en application. Bien qu'il y ait eu, lors du référendum du 1er mars 1979, une majorité de plus de 77.000 voix, en faveur de cette assemblée, il ne faut pas oublier que ce résultat ne représentait que 32,9 % des électeurs, soit moins que les 40 % requis pour la mise en application de l'ordonnance. Le Gouvernement travailliste tomba peu après ces événements et fut remplacé par une administration conservatrice ayant d'autres préoccupations.

L'élan pour la décentralisation se concrétisa dans la convention constitutionnelle écossaise, une campagne regroupant divers partis pour un changement constitutionnel en 1988. Cette instance était composée de membres du Parlement issus du Parti travailliste et de Démocratie libérale, des membres travaillistes du Parlement européen, des personnalités régionales du conseil des syndicats écossais (STUC), des hommes d'affaires, du clergé, d'associations municipales ainsi que d'autres partis politiques. La convention constitutionnelle développa des propositions détaillées pour un Parlement écossais dans son rapport « Parlement écossais, le Droit écossais » (1995).

Après l'élection du Gouvernement travailliste le 1er mai 1997, la voie était libre pour le Parti travailliste, partenaire principal de la convention constitutionnelle, pour mettre à exécution ses recommandations. Le Gouvernement publia son plan détaillé pour le Parlement écossais dans son livre blanc « Le Parlement écossais », le 24 juillet 1997, en proposant l'instauration d'un Parlement ayant pouvoir de légiférer en matière d'impôts. Un référendum sur ces propositions eut lieu le 11 septembre 1997, ratifiant le plan dans son intégralité (*). L'Arrêté écossais fut présenté à la Chambre des Communes le 17 décembre 1997 et reçut l'accord royal l'année suivante. Les premières élections au Parlement écossais eurent lieu le 6 mai 1999 et le Parlement entra en fonction le 1er juillet 1999. Selon le plan de décentralisation, le Parlement écossais devenait responsable dans un certain nombre de domaines, à savoir les services sociaux, la santé publique, le Gouvernement local, l'éducation, la formation, le logement, les transports, la loi et l'ordre (la police, les tribunaux, la justice), l'agriculture, la pêche et les forêts, la culture, les régions et les investissements intérieurs. Les sujets dévolus au Parlement britannique étaient la défense, la sécurité sociale, la politique extérieure, l'immigration et l'emploi. Le Parlement établit son

siège temporairement dans l'église de la Chambre de l'assemblée écossaise sur le « Mound » à Edinburgh en attendant que le nouveau Parlement en cours de construction à l'autre bout de la vieille ville à Holyrood soit terminé.

3. NTIC, Parlements et démocratie : recherche des liens

Le Parlement écossais, par conséquent, fut conçu dans un esprit de modernisme. Un déficit démocratique fut perceptible dans l'innovation institutionnelle et le Parlement espéra ne pas être uniquement le mécanisme à travers lequel la politique de l'État écossaise se développait mais également un forum national pour la vie publique. C'est peut être ironique de dire qu'au cours des trente dernières années, la plus grande partie de la science politique s'est concentrée sur la complexité des mécanismes institutionnels tels que les corps parlementaires, ceci dans un malaise politique exacerbé. Si ailleurs les parlements ont été incapables de renverser la tendance d'un mécontentement grandissant malgré l'efficacité d'un système de démocratie contemporaine, en quoi la création d'un nouveau forum en Écosse entraînerait-elle le même résultat pour le Gouvernement écossais ?

De plus, ce déclin des Parlements a coïncidé avec la révolution des technologies de l'information et de la communication qui a vu les communications électroniques combinées avec la puissance technique de l'ordinateur engendrer un nouveau système super puissant permettant la saisie, la conservation, le développement et la transmission de l'information. Les parlements sont entre l'information et la communication et se retrouvent parmi les procédés de communications par le web, au niveau le plus simple, qui englobent les citoyens, les représentants et le Gouvernement. La question qui se pose alors est de savoir si les NTIC seront la solution pour freiner ce déclin, en redynamisant les Parlements et en les ancrant de nouveau dans les collectivités qu'ils servent.

Une grande partie de ce débat a été influencé par l'idée d'une « télé démocratie », une forme de démocratie où la technologie est envisagée comme un moyen de créer de nouvelles relations directes entre le Gouvernement et les gouvernés, sans que la présence d'intermédiaires dénature cette relation. Bien sûr, le rôle des NTIC en démocratie n'est pas limité à une telle vision étroite, et les NTIC ont été perçues également comme pouvant jouer un rôle dans l'établissement d'une forme de démocratie représentative, forte et communautaire, comme étant un moyen pour le citoyen de se forger une opinion en lui donnant accès à l'information politique, en lui facilitant l'accès à de nouvelles filières dans les procédures administratives et en aidant les nouvelles communautés d'intérêt fondées sur les forums électroniques (Barber, 1984).

Les parlements sont généralement désireux que leur approche des NTIC soit vue de manière enthousiaste et ouverte. Les assemblées établies de longue date ont produit et réalisé des schémas qui cherchent à s'emparer des pouvoirs des NTIC. Le Parlement écossais est essentiellement différent dans le fait qu'il est entièrement nouveau (sans aucun antécédent historique important), formé et conçu dans une stratégie familiarisée avec les principes d'une société d'information, plutôt qu'essayant de s'y adapter. Du fait de sa jeunesse, en théorie tout du moins, est-ce que son concept de compréhension des NTIC sera radicalement différent de celui des parlements fondés de longue date ?

Et, est-ce que cette compréhension lui permettra de mieux mettre en valeur son rôle démocratique ?

Tout porte à croire que cela peut être le cas. Au sein du Parlement écossais, un effort notable est fait pour surpasser les procédures de Westminster et utiliser les NTIC afin de rendre le pouvoir législatif plus efficace et transparent. Que le résultat final est une réussite, il est encore trop tôt pour le dire. Si le Parlement écossais s'engageait avec les NTIC dans une plus large mesure que les autres pouvoirs législatifs, ses rapports dans la pratique de la démocratie représenteraient un intérêt certain. En d'autres termes, nous pourrions demander si les NTIC élargissent ou restreignent la démocratie parlementaire, et en quoi leur usage par le Parlement pourra se révéler un plus en terme de compréhension de la démocratie.

4. La création d'un Parlement « câblé »

Le rapport final de la convention constitutionnelle écossaise tirait ses conclusions des meilleures expériences démocratiques, soit anticipées, soit déjà mises en pratique ailleurs, plutôt que de celles déjà existantes à Westminster. La convention a envisagé un Parlement de son temps, avec des heures de travail réalistes, des moyens d'information et des moyens de communication sophistiqués entre les membres du Parlement écossais (MSPs), l'Exécutif écossais et l'électorat. L'essentiel étant que le Parlement écossais utilise de manière exhaustive les nouvelles technologies d'information et de communication pour créer et garantir une nouvelle démocratie plus vivante.

C'était un idéal que les politiciens ont favorisé et auquel ils ont répondu. Par exemple, Jim Wallace MP, le leader du parti écossais Démocratie Libérale s'employa dans un discours prononcé à l'université Heriot Watt, à exhorter le Parlement écossais à être le moteur d'une révolution technologique et le modèle pour un nouveau style de démocratie informatisé, en exploitant les nouvelles technologies et Internet afin que les électeurs et les membres du Parlement soient en contact permanent. J. Wallace a proposé que les médias, les spécialistes en communication et les experts en technologie de l'information se réunissent pour élaborer un plan qui optimiserait la possibilité pour chaque écossais de participer au processus démocratique. Le rapport du Centre John Wheatley « Un Parlement pour le nouveau millénaire » poussa plus loin la réflexion et le Gouvernement l'avalisa largement quand le ministre écossais de la décentralisation, M. Henry MacLeish, annonça qu'il espérait que le Parlement écossais devienne « un Parlement moderne pour une Écosse moderne et un laboratoire pour la démocratie ». Ce qui jalonne les discussions autour du développement du Parlement écossais, c'est le fait de savoir dans quelle mesure les technologies de l'information et de la communication étaient considérées comme faisant partie du processus démocratique. En un sens, les NTIC furent au coeur de la discussion sur la démocratie en Écosse pendant cette période.

Pour faire suite au résultat positif du référendum, un groupe de travail consultatif composé de membres de chaque parti du Parlement écossais (CSG) fut créé par le secrétaire d'État pour l'Écosse afin de prévoir la manière dont le Parlement pourrait opérer. Le CSG était présidé par Henry MacLeish MP, mais était composé de membres issus des quatre principaux partis politiques ainsi que de membres représentatifs de la société écossaise dans une large mesure. La CSG devait réfléchir

aux besoins opérationnels et aux méthodes de travail du Parlement écossais et apporter des suggestions pour les règles de procédure et les règlements que le Parlement pouvait être appelé à adopter.

Le CSG rendit son rapport final à la fin de 1998 au secrétaire d'État, afin de préparer une ébauche de règlements.

Le CSG était aidée dans sa tâche par des fonctionnaires capables de tirer profit des conseils d'experts dans les domaines concernés pour la préparation des propositions. L'un d'entre eux, celui sur les technologies de l'information et de la communication (NTIC) fut recruté pour évaluer comment le Parlement pouvait faire le meilleur usage de l'informatique et de la télématique. Le panel d'experts avait un objectif triple : il leur était demandé d'étudier comment les NTIC pouvaient aider à la promotion de la participation démocratique, y compris au sein de l'administration et chez les citoyens, dans quelle mesure les NTIC pouvaient contribuer à l'ouverture parlementaire, à son accessibilité et à son efficacité croissante et, enfin, de quelle gestion de l'information et de quel aménagement de la gestion opérationnelle le Parlement aurait besoin pour tirer le meilleur des NTIC.

En nommant le panel d'experts et en se fiant à la connaissance de spécialistes dans l'application démocratique des NTIC, le groupe de travail consultatif continua à répondre à l'ordre du jour défini par la Convention Constitutionnelle, un ordre du jour qui rencontra un soutien appuyé de la part des porte-paroles des partis politiques. L'ampleur avec laquelle les partis prirent fait et cause pour les NTIC, et particulièrement l'Internet en « réinventant » la démocratie écossaise était elle-même symptomatique de l'ampleur avec laquelle le potentiel de transformation des nouvelles technologies était devenu chose courante. Si les capacités offertes par les NTIC pouvaient révolutionner le monde des affaires et du commerce, alors les mêmes puissantes technologies pouvaient-elles être appliquées au sein de l'arène de la démocratie parlementaire ; et si oui, avec quels résultats ?

5. Un projet pour les NTIC dans le Parlement écossais

Les principaux domaines d'innovation utilisant les NTIC furent exposés dans le rapport final du groupe de travail consultatif (CSG), qui adopta les recommandations formulées par le panel d'experts sur les NTIC. Ce document délimita un certain nombre de domaines où les NTIC pouvaient être utilisées pour soutenir le rôle démocratique du Parlement.

Un certain nombre de principes furent formulés de manière à servir de guide. Les NTIC soutiendraient le travail du Parlement sans se soucier de l'emplacement physique de ses membres et aideraient le personnel. Elles aideraient à l'accès du public à l'information parlementaire. La technologie devrait être également utilisée pour aider les communications avec d'autres corps électoraux tels que les services du Gouvernement, les agences et autres organisations. Et peut-être le plus important, les NTIC devraient être capables de répondre à des demandes sans cesse renouvelées.

Deux rapports furent établis, présentant deux étapes dans le processus. Un rapport provisoire au CSG qui faisait ressortir que ces problèmes devaient être résolus rapidement, c'est-à-dire à temps pour la première session du Parlement en mai 1999.

Il a été approuvé par le CSG le 29 juin 1998 et de grands progrès ont été faits en ce qui concerne l'exécution de ses recommandations. Puis, le rapport final a été présenté en octobre 1998, définissant le périmètre de la participation démocratique de manière plus approfondie que dans le rapport provisoire.

Le point de départ pour la constitution de ces directives était que les NTIC ne devaient pas être perçues comme une fin en soi. L'efficacité des NTIC ne pouvait être mesurée que par rapport à la réussite dans l'aide apportée à la réalisation des buts fixés dans le livre blanc. Il y avait deux dynamiques à cela, la première en grande partie interne, vantait l'efficacité par l'offre de moyens modernes de travail, tandis que la seconde concernait l'ancrage du Parlement dans la société, en vantant l'ouverture, la responsabilité et la participation démocratique en Écosse par l'utilisation des services des NTIC pour diffuser à tous l'information sur le Parlement et son travail. Ces orientations, comme développées dans le prochain paragraphe, eurent un impact sur le fonctionnement démocratique du Parlement.

a) Les besoins à court terme : rendre le Parlement opérationnel

Un des principes les plus importants contenus dans le premier rapport fut que le réseau parlementaire devrait être fondé sur la présomption que l'information, à moins d'être limitée expressément, devrait être à la disposition du public. Tous les parlementaires devraient avoir accès au système, avoir une formation appropriée et posséder une adresse e-mail. Tout ceci sous-entendait que le Parlement devait avoir un site web accessible, moderne, prenant en compte les meilleurs procédés existant dans le monde. A partir du moment où le traitement de l'information était considéré comme crucial pour le succès parlementaire, il était conseillé que le Bureau écossais engage un membre plus ancien de l'équipe parlementaire pour superviser le traitement de l'information. La politique à suivre en matière d'archivage de l'information fut établie dès le départ.

Cette étape du travail incluait également de manière explicite l'utilisation des NTIC pour améliorer l'efficacité du travail. Dans le court terme, l'innovation la plus évidente a été le système de vote électronique à la Chambre, mais dans les locaux du nouveau Parlement, quelques modifications par rapport aux pratiques du Parlement britannique traditionnel seront à prévoir.

Les parlementaires auront des ordinateurs dans l'hémicycle leur donnant accès à des informations mises à jour. Leur système de communication intégrera le courrier vocal avec e-mail. L'équipement en vidéoconférences pour tous les parlementaires leur permettra une interaction avec le public, le monde éducatif et des affaires.

En dehors de cela, un nombre de priorités pour la mise en application sont apparues, en termes de systèmes à développer dans un temps très court. Il s'agit des points suivants :

- Noter la présence des membres du Parlement
- Travail interne et annuaire du personnel
- Système d'automatisation de la fonction parlementaire

- Enregistrement des présences et du vote
- Gestion des documents législatifs et des commissions rapport officiel des sessions plénières et des commissions
- L'ordre du jour
- Les finances et le personnel
- Communications externes, médias et relations publiques
- Gestion de l'information et de la bibliothèque Site web parlementaire
- Système de vote électronique dans la Chambre

b) Les occasions à moyen et long termes pour les NTIC

La prochaine étape du travail est de se pencher plus explicitement sur l'usage de les NTIC pour encourager la participation démocratique, et où la technologie semblant présenter un grand nombre d'opportunités dont certaines pouvaient être appliquées rapidement tandis que d'autres, dépendantes des nouvelles technologies, pouvaient espérer leurs réalisations se voir réalisées dans un futur proche.

Dans l'ensemble, il y avait une inquiétude en ce qui concerne les principes de production d'information électronique. Il était stipulé que toutes les informations parlementaires devraient être automatiquement indexées et que les informations électroniques devaient avoir un moteur de recherche très facile d'accès. Cela devait être fondé sur un moyen d'accès à l'information publique, présentant les modes d'emploi pour entreprendre la consultation et permettant de réagir à chaud.

L'intérêt pour le site web alla grandissant, en particulier pour ce qui est de l'usage qui pouvait être fait de cet équipement pour impliquer le public dans le travail du Parlement. Il existe une possibilité d'utiliser le site pour tenir des discussions sur des sujets en cours d'examen parlementaire, bien que cela n'ait pas encore été mis en application. Pour recevoir ceux-ci sans accès à Internet, il faut également décider de la création de pages retransmettant, autant que possible, les informations placées sur le web, de même qu'un central téléphonique, prenant les appels venant de toute l'Écosse, et ce au prix d'une communication locale, afin de permettre à tout citoyen d'avoir accès à l'information parlementaire. Les visiteurs des sites ouverts au public dans le nouveau Parlement auraient la possibilité d'avoir à leur disposition des kiosques d'information publique.

Les projets à moyen et long termes pour le développement des NTIC restent à définir, de manière à ce que le Parlement soit en position d'avoir la capacité de tirer avantage des nouvelles possibilités offertes quand il déménagera à Holyrood. A moyen terme, les innovations permettant une participation plus importante du public dans le Parlement doivent être mises au point dans un certain nombre d'endroits spécifiques. Un réseau de bornes d'accès à l'information électronique a été envisagé à travers l'Écosse, et pourrait se concrétiser grâce à un partenariat avec l'administration

écossaise, les autorités locales et d'autres organisations publiques sans oublier le secteur privé. Les experts ont suggéré que celles-ci pouvaient être installées dans des lieux publics comme les bibliothèques, les écoles et les musées. Elles pourraient inclure des possibilités de vote pour connaître les réactions du public sur des sujets d'actualité. Les possibilités offertes par la télévision par câble et le web pour la diffusion et la consultation de l'information doivent être également étudiées. Les débats publics devront être favorisés, les experts ont suggéré, la réalisation via Internet d'un Parlement virtuel - ceci pourrait permettre de pénétrer dans les arcanes du Parlement et pourrait inciter le public à voter. De manière à donner plus de pouvoir aux électeurs vis à vis de leurs représentants, les centres d'information pourraient être installés à travers l'Écosse pour aider les communautés locales à développer la « soumission » visuelle au Parlement.

c) NTIC et le préjugé démocratique

Les systèmes qui devraient permettre une plus grande participation du public dans le travail du Parlement ont pourtant peu avancé. Une décision délibérée a été prise de favoriser, dans un laps de temps assez court, le développement des systèmes pour les parlementaires avant ceux pour les citoyens. On a considéré que les parlementaires étaient les premiers utilisateurs et en fait, beaucoup d'entre eux ont prêché pour un développement plus approfondi du système d'information parlementaire. L'investissement dans les applications non essentielles est aussi limité car le Parlement n'est pas encore installé dans ses locaux définitifs.

L'ensemble de recommandations qui pourraient voir les capacités des NTIC se focaliser sur la promotion du Parlement en tant que forum moderne de la démocratie a paru litigieux. D'autres analyses révélèrent la rivalité des aspirations démocratiques. Le plan soutient cette forme de démocratie, par exemple contredire l'idée d'un Parlement traditionnel souverain dans le vote des lois en donnant aux citoyens la possibilité d'accéder directement au processus législatif à travers, la participation interactive du public dans les débats.

Il vaut mieux garder à l'esprit que l'extension de la participation démocratique dépend d'un certain nombre de facteurs, y compris la philosophie démocratique des initiateurs eux-mêmes. En ce qui concerne le Parlement écossais, il est possible de discerner trois formes principales de démocratie qui sont chacune promues de différentes manières. Ces trois formes sont « la démocratie directe » où les citoyens s'impliquent dans le processus politique, « la démocratie représentant/parlementaire » où la technologie est utilisée pour soutenir la compétence du parlementaire à défendre les intérêts de ses électeurs, et « la démocratie communautaire ou forte » où la technologie facilite le développement des intérêts de la communauté.

La question est alors de savoir si une (ou peut-être une combinaison) de ces formes de démocratie sera plus évidente que, ou même dominera, les autres quand la phase opérationnelle de l'application sera atteinte. La technologie elle-même ne détermine pas démocratiquement les bons ou mauvais résultats, ils sont façonnés et conditionnés par l'environnement social dans lequel ils se développent.

6. Déterminer les principales relations

Le Parlement écossais se construit avec de grands espoirs. Il doit être le forum central d'une démocratie nouvelle en soi et participative. Mais au-delà de la rhétorique, qui participe à cette démocratie, de quelle manière cette participation aura lieu et comment sera-t-elle facilitée ? Le Parlement sera-t-il le foyer actif de cet échange d'informations démocratique, un « pont » sur lequel toutes les « transactions » démocratiques importantes passeront, soit par l'intermédiaire des parlementaires dans un sens traditionnel ou via l'entrée directe du citoyen en termes de démocratie directe ? Ou le Parlement sera-t-il le siège d'un élément (même s'il en représente un important) d'un système politique élargi autour duquel l'information s'écoule, de manière à ce que le Parlement soit une partie du réseau démocratique. C'est une question importante qui résume deux visions plutôt différentes du Parlement et qui a des conséquences sur la manière dont les NTIC y sont employées. La première vision englobe et récapitule à la fois les formes de démocratie directe et représentative, tandis que la seconde évoque une démocratie directe et communautaire. L'analyse approfondie de cette argumentation ne permet pas de déterminer la vision la plus forte. Afin d'arriver à une réponse définitive à la question, nous devons porter une plus grande attention à la manière de déterminer comment le Parlement s'adapte au système politique de l'Écosse.

Le Parlement, de par sa nature, ne peut pas être une organisation isolée. Dans l'introduction de son livre blanc « Le Parlement Écossais », le secrétaire d'État pour l'Écosse, Donald Dewar, montra clairement que le Parlement devait fixer de nouveaux principes d'ouverture, d'accessibilité et de responsabilité vis à vis du peuple écossais. Il a décrit le peuple d'Écosse comme le peuple que le Parlement devait servir. Le degré de responsabilité envers l'opinion publique et la manière dont elle devait être établie ont été reconnues comme les critères les plus importants pour l'efficacité du Parlement. Une des premières liaisons doit être celle qui existe entre le Parlement et le peuple, principalement l'électorat écossais.

Bien que cette liaison principale soit effective du fait qu'elle s'inscrit dans une « web relation » elle doit servir également de liens avec l'exécutif écossais, le Gouvernement local, le monde des affaires, le secteur de l'éducation et le secteur du bénévolat. Ces maillons doivent également ancrer le Parlement au-delà des frontières de l'Écosse, à d'autres pouvoirs et administrations au sein du Royaume Uni, de l'Europe et au-delà.

Le problème se complique du fait que le premier Parlement est logé pour le moment dans des locaux provisoires. La condition première était de refléter ce qui était pratiquement possible de faire dans un temps assez court dans les locaux provisoires. Il y avait également quelques incertitudes quant aux besoins précis du Parlement et de son personnel. Il y a un espoir évident que pendant un an ou deux, temps nécessaire pour que le Parlement soit opérationnel, les technologies de communication et d'information auront évolué et il y aura une opportunité de se tourner vers les NTIC pour les besoins et les prévisions à moyen et long termes à Holyrood. Du fait que les investissements initiaux se sont concentrés en priorité sur les besoins des parlementaires plutôt que sur ceux du public, on peut penser qu'il y ait un certain parti pris en faveur des politiciens plutôt que du citoyen moyen.

Le CSG a accepté le fait que les NTIC servent la participation démocratique et a défini cette participation au sens le plus large, incorporant aussi bien des idées telles que l'administration communautaire ou la participation du citoyen. Il a également accepté que les technologies en voie de développement puissent apporter une contribution tangible à une plus grande ouverture et accessibilité ainsi qu'à l'efficacité toujours croissante du Parlement lui-même. Ceci est donc le second domaine important d'innovation autour des NTIC ; l'aspect interne du travail parlementaire. Le Parlement a été constitué avec l'espoir qu'il utiliserait des méthodes de travail modernes et efficaces et que ses locaux permettraient au Parlement écossais et à son personnel de travailler avec efficacité, en exploitant le meilleur de la technologie moderne. Le rapport établi par les experts du conseil en télématique du CSG a proposé également que le Parlement établisse une règle générale d'accès public à toutes les informations imprimées et électroniques, sauf avis contraire du comité pour des cas spéciaux et à des conditions acceptées par le Président. Le CSG accepta que les informations parlementaires diffusées sur n'importe quel système le soient de façon à être accessibles au public par l'intermédiaire du site web du Parlement, sauf celles non divulguées pour des raisons de sécurité ou d'ordre privé. Le site web est développé et présenté de telle façon qu'il est prévu de le développer au fur et à mesure de l'évolution du Parlement et pas simplement à l'époque du scrutin. Il est également prévu que la conception incorpore la possibilité donnée au public de faire des commentaires, et, où cela est possible, de prendre part à des débats ouverts.

Fondamentalement, l'ouverture et le fait d'être accessible dépendent de la manière dont les informations parlementaires sont gérées et présentées -et ceci aussi bien sur support papier que sur support électronique. Par exemple, un point important est d'avoir un système d'archivage très pointu afin de permettre un accès aux informations dans le long terme.

En dehors du fait que l'Écosse, démocratie purement représentative, peut évoluer vers une démocratie de participation, il a été reconnu que la plus large participation démocratique ne pourrait se faire qu'en s'assurant que le public ait accès à toutes les informations. Cependant, ceci est un autre défi significatif. Si l'information fournie est faible, il y a cependant une très forte probabilité pour que cela conduise à une faible participation. De ce point de vue, un investissement dans l'information est un investissement dans la démocratie. Cependant, dans une large mesure, c'est un problème qui initialement a été entre les mains des premiers membres du Parlement puis de leurs successeurs. La responsabilité se reportera sur les membres du Parlement qui devront s'assurer que la fourniture d'information et son regroupement font partie d'un plan de communication structuré auquel il faut donner la priorité. Il a été également accepté qu'une grande partie de la réflexion et des efforts doive se porter sur le contenu de l'information ; mais une fois le contenu défini, il faudra réfléchir de la même manière à son accessibilité et à l'infrastructure nécessaire pour transmettre et archiver les informations. Compte tenu du fait qu'il est reconnu que la qualité de l'accès à l'information est un droit fondamental pour le citoyen, un mode d'accès à cette information est nécessaire, mode qui doit prendre en compte les capacités et les raisons de chacun et donc les différents niveaux de maîtrise de la lecture, les problèmes visuels, ou le fait que l'anglais est utilisé en seconde langue.

Nombre de débats autour de l'application démocratique des NTIC se sont concentrés sur Internet. Seuls peut-être 10% des foyers écossais ont accès à Internet et à peu près

la même proportion à la télévision digitale. En conséquence, cette nouvelle démocratie de participation doit faire en sorte que l'information soit délivrée aux citoyens par l'intermédiaire de moyens qui leur sont accessibles. Cela implique un rôle important des médias traditionnels tels que télévision, radios et journaux plutôt qu'une concentration déséquilibrée sur Internet. Cela signifie également que les bibliothèques ont un rôle important à jouer. Le Parlement lui-même doit considérer quel usage il pourra faire des NTIC pour livrer l'information au peuple écossais et pour obtenir son avis ; mais il ne peut le faire sur la simple supposition que les citoyens écossais utilisent, ou désirent utiliser, les NTIC.

Il y a également la question de « l'alphabétisation » politique. Les NTIC ont-ils un rôle à jouer auprès de la population écossaise pour l'acquisition et l'entretien de cette connaissance, ou est-ce que ce but sera plus facilement atteint en misant sur le long terme à travers le système éducatif ? L'investissement du Parlement dans les NTIC pour les écoles, collèges et universités devrait-il être centré sur la recherche de la manière d'encourager et inciter les jeunes à s'intéresser à son travail ? Devrait-il faire de même, de manière moins formelle, pour la population afin de l'encourager et de susciter son intérêt dans l'apprentissage, tout au long de leur vie, des travaux parlementaires ? Pour arriver à cela, le Parlement a envisagé un partenariat avec les organisations éducatives en Écosse, comme le comité consultatif écossais pour les programmes d'études et le Centre écossais d'enseignants, afin de développer les matériaux pédagogiques appropriés et de s'assurer de leur insertion dans les programmes d'études. L'un dans l'autre, les espoirs sont grands mais seront-ils réalisés ?

7. NTIC et démocratie : un partenariat fortuit ?

Les paragraphes précédents faisaient ressortir les principaux domaines où les nouvelles technologies sont supposées influencer sur la pratique de la démocratie en Écosse, à travers le Parlement écossais. On a attribué aux NTIC un degré de pouvoir de transformation, pouvoir non seulement de soutenir les opérations du Parlement en matière de démocratie représentative mais également de passer de la démocratie purement représentative à une participation dans le processus politique à travers l'utilisation de formes de démocratie directe.

Cette technologie, part importante du débat démocratique en Écosse, est une victoire pour ceux qui ont longuement insisté sur le fait que l'implication des nouvelles technologies va au-delà de leur efficacité et que les nouveaux réseaux et leurs liaisons de renseignements ont une puissance importante qui devrait être reconnue et analysée. Cependant, la science sociale de nouvelle technologie suggère que l'impact des NTIC sur le processus démocratique est loin d'être clair et ne peut jamais être planifié avec certitude (Bellamy & Taylor 1998). C'est notamment le cas lorsque l'objet de toutes les attentions est un pouvoir public tel que le Parlement.

Le Parlement écossais peut être un nouvel organe politique, mais le processus encadrant sa création et les opérations initiales sera encore influencé par des facteurs institutionnels. De tels facteurs ont tendance à atténuer toute aspiration à des changements soudains ou radicaux dans la voie que le Parlement s'est tracée pour effectuer son travail, en comparaison de ce qui se fait dans le Royaume Uni. Ceci

nous conduit à critiquer certaines déclarations d'intention sur le rôle des NTIC au niveau des pratiques démocratiques au sein du Parlement écossais.

Le nouveau Parlement va occuper une place longtemps restée vide par le précédent Parlement qui portait le même nom mais fut suspendu en 1707, c'est-à-dire bien avant le développement de la démocratie parlementaire. Le nouveau Parlement écossais aura encore quelque similitude par rapport à ce dernier en ce qui concerne sa composition, ses usages ou son autorité. Mais cela ne veut pas dire que le Parlement est entièrement indépendant par rapport aux autres autorités qui peuvent intervenir pour déterminer le développement de ses procédures, y compris en ce qui concerne les capacités offertes par les NTIC.

C'est un point important, en effet la plupart des nouvelles réussites politiques ou sociales auxquelles les nouvelles technologies sont associées, sont souvent caractéristiques d'une profonde détermination technologique. La puissance de la technologie est considérée comme ayant une logique propre qui transformera son utilisation. Une telle approche se concentrant sur la puissance de transformation des nouvelles technologies est souvent associée à des scénarios un peu trop optimistes. On est souvent enclin à voir l'application des NTIC au renforcement du pouvoir des élites, ou pour créer les conditions d'une renaissance de la vie politique sans précédent, comme pendant la démocratie d'Athènes. Au-delà de cette approche très limitée des scénarios extrémistes qui y sont associés, un nombre de théoriciens ont essayé d'expliquer pourquoi il y a très peu d'exemples concrets où les NTIC permettent de grands changements en politique. Ces analyses insistent surtout sur les réalités institutionnelles et celles de l'organisation du monde social ainsi que leur rôle dans les facilités apportées par les NTIC. Les universitaires américains associés à ce que l'on appelle « l'Irvine School » ont insisté sur la manière dont les capacités offertes par les nouvelles technologies sont souvent utilisées dans le décor institutionnel de manière à renforcer l'organisation existante (Kramer et King, 1994). Kramer et King ont démontré également (1998) que tandis que les NTIC étaient très impliquées dans l'établissement et le maintien de la société politique, elles ne se manifestaient pas encore, soit dans l'équilibre entre droit individuel et pouvoir du Gouvernement ou dans des relations plus approfondies entre le Gouvernement et le peuple (p. 522). Cependant, leurs recherches n'identifient pas les procédés par lesquels les représentants Gouvernementaux sont élus et nommés et en quoi les décisions collectives prises font-elles partie du domaine où les nouvelles technologies ont eu et continueront d'avoir un impact. Plus spécialement, ils suggèrent qu'il y a une évidence à montrer que les technologies de communication ont eu un impact important sur la conduite de la propagande politique et dans la mobilisation de l'action politique. Ceci peut s'appliquer également au Royaume Uni.

D'autres universitaires se sont intéressés aux effets fondamentaux des NTIC sur la bureaucratie Gouvernementale (Zuurmond, 1996) (Bellamy et Taylor, 1998). Pour Zuurmond, l'application des NTIC dans l'organisation de l'administration publique transforme la bureaucratie en « infocratie ». Les NTIC peuvent être reconnues comme ayant le pouvoir de couper dans les structures démocratiques du Gouvernement, mais dans l'état actuel des choses, la technologie est utilisée de manière à transformer la bureaucratie en une réalité virtuelle. L'utilisation des NTIC démontre que pendant que la standardisation tend à disparaître de l'organisation, ces caractéristiques propres à la démocratie sont en fait traduites et transformées en système d'information. Le résultat

de cette organisation peut apparaître comme étant moins hiérarchique, plus ouvert et plus flexible mais la structure bureaucratique reste une « infocratie » (Zuurmond, 1996). Il est vrai que les aspects bureaucratiques de l'organisation ne sont pas vaincus et ne disparaissent pas mais sont modernisés et standardisés en s'incorporant dans de nouveaux systèmes. Les théories selon lesquelles l'interaction entre les nouvelles technologies et leur implantation est plus subtile que celle espérée, et que l'éventuel résultat peut seulement être compris à travers une appréciation des choix opérés dans le développement de nouveaux systèmes et par voie de conséquence, à travers les choix opérés en matière constitutionnelle. Le point crucial est que la technologie est essentiellement neutre, elle ne comprend aucune caractéristique favorisant nécessairement un point d'organisation ou de politique plutôt qu'un autre.

En appliquant ces connaissances au Parlement écossais, nous pourrions considérer la manière dont ces nouvelles technologies pourraient être utilisées et leurs conséquences démocratiques. Un des principaux liens, qui est très rarement indiqué et qui se rattache au Parlement écossais, est celui qui existe entre le Parlement et les partis politiques. Bien sûr le système électoral adopté pour le Parlement donne de plus grands pouvoirs aux partis car ils peuvent choisir le nombre de candidats qui sera élu sur une liste plutôt que de rester comme candidat dans une circonscription électorale. Ceux qui gagnent un siège de cette manière seront exempts de toute fonction régionale, et on peut imaginer que leur charge de travail augmentera avec leurs fonctions au sein d'un parti. A Westminster, les bureaux des « Whips » sont de facto des bureaux de partis avec une majorité de parlementaires réunis sous l'étiquette d'un parti et organisés en groupes parlementaires. Actuellement, un grand nombre de communications politiques entre les parlementaires et le public, existe à travers les réseaux des partis plutôt que par les réseaux indépendants ou parlementaires. De la même manière, un grand nombre de communications à Westminster, y compris celles dans lesquelles les NTIC se sont introduites, dépendent des partis. Il en résulte un problème car dans ces partis se trouve l'essentiel du processus parlementaire existant à Westminster et cela pourrait également exister au sein du nouveau Parlement écossais, bien que la relation entre les deux ne puisse être reconnue du fait de la doctrine dominante de souveraineté parlementaire. Quel sera alors le rôle des partis politiques en matière de NTIC à Holyrood ? Sera-t-il neutre ?

Les partis politiques eux-mêmes ont réalisé de bonnes études de cas sur la manière dont ils ont agi pour tempérer l'application des NTIC. On en est venu à imaginer que les nouvelles technologies seraient utilisées à l'intérieur des partis pour tenter de reconstruire la structure d'organisation à laquelle ils souscrivaient encore. Les NTIC permettent de mieux connaître le paysage électoral ce qui leur permet de voir où se situe la majorité de l'opinion (Smith, 1999).

Les partis ont suivi ce processus de changement bien que celui-ci n'ait pas été dans le sens que la plupart des gens espérait. Son effet sur l'usage de la démocratie est difficile à estimer mais ce résultat est largement en accord avec d'autres études démontrant que la démocratie est désormais pratiquée dans une plus grande mesure à « Consumption Nexus » (la frontière entre le Gouvernement et le citoyen en tant que consommateur de services) que dans le traditionnel Nexus de la démocratie représentative (Bellamy et Taylor, 1998). En d'autres termes, le principal intérêt démocratique des NTIC a été de promouvoir l'aptitude du Gouvernement et des partis à considérer les citoyens comme des clients et à leur répondre en tant que tels et non

pas de rester sur l'idée traditionnelle d'une démocratie représentative dont le Parlement constitue une part importante.

8. Conclusion

Que le Parlement représente une innovation démocratique sans égale dans la manière de gouverner l'Écosse est un fait que peu chercheraient à contester. Cette nouvelle représentation est une opportunité pour le renouvellement démocratique et les NTIC peuvent aider à un tel renouveau. Mais, en même temps, la prudence doit prévaloir quant à la manière dont les nouvelles technologies peuvent déterminer le résultat final. Leur impact est déterminé et conditionné par leurs utilisateurs. Et, en dépit d'un optimisme débordant, l'inégale relation entre élus et électeurs démontre que les capacités offertes par la technologie risquent de favoriser les intérêts des premiers par rapport à ceux des derniers.

* 1 74,3 % des votants ont soutenu le principe de la création d'un Parlement écossais et 63,5 % ont voté pour le principe de donner au Parlement le pouvoir de modifier certains impôts (+/-3 % en livre). La participation à ce référendum était de 60,4 %.