

---

# *Les expériences de démocratie électronique à l'Assemblée nationale du Québec*

---

par Jean Bédard en collaboration avec David Bolduc et Bernard Plourde

*Ce document présente une réflexion sur la démocratie électronique ainsi qu'une analyse de deux projets pilotes de consultations en ligne tenues à l'Assemblée nationale du Québec par la Commission des institutions 2000 et 2002.*

Dans la plupart des sociétés occidentales, les institutions démocratiques traversent à l'heure actuelle une période de remise en question causée par le déclin de la participation électorale et de la participation à la vie politique en général. Cette tendance au désengagement des citoyens est bien documentée et incite les organismes publics à faire preuve d'innovation afin de renforcer la confiance entre la population et ses représentants élus.<sup>1</sup>

Les « cyber-optimistes » ont vu dans l'arrivée des technologies de l'information une bouée de sauvetage pour nos démocraties. En effet, la démocratie électronique était perçue comme étant un moyen de raviver l'intérêt des citoyens pour les affaires publiques et de revitaliser les institutions démocratiques aux modes de fonctionnement jugés de moins en moins bien adaptés aux réalités contemporaines.<sup>2</sup> Les attentes, très élevées dans les années 90, ont été déçues : la démocratie électronique progresse plus lentement que prévu. Même ses plus ardents partisans ont dû se rendre à l'évidence qu'il ne suffit pas de juxtaposer « démocratie » et « technologies de l'information » pour révolutionner les processus démocratiques du jour au lendemain.

Qu'entend-on exactement par « démocratie électronique »? Cette expression, au sens large, fait référence à l'utilisation des technologies de l'information dans la gouvernance et les processus politiques par les acteurs démocratiques (gouvernements, parlements, médias, organisations politiques, citoyens/électeurs).<sup>3</sup> Dans le présent document, la notion de

démocratie électronique se limite toutefois à l'aspect participatif du citoyen dans le processus parlementaire. Dans le contexte québécois, les autres aspects (vote électronique, campagne en ligne, gouvernement en ligne, etc.) relèvent d'organisations distinctes de l'Assemblée nationale, tels le Directeur général des élections, le gouvernement, les partis politiques, etc.

Nous présentons dans cette communication une réflexion sur la démocratie électronique et ses impacts possibles sur l'institution parlementaire au Québec. Plus concrètement, nous nous penchons sur deux expériences de consultation électronique qui ont été réalisées par l'Assemblée nationale. Les enseignements tirés de ces consultations pourront guider l'institution quant aux ajustements à apporter lors des prochaines expériences et aux choix qui devront être faits en matière de participation du citoyen et d'intégration des technologies de l'information aux travaux parlementaires.

## **Le Parlement et le défi de la démocratie électronique**

---

L'Organisation pour le développement et la coopération économique (OCDE) définit trois niveaux d'interaction entre le citoyen et l'État, soit :

- **L'information.** Relation à sens unique dans laquelle l'État produit et transmet de l'information au citoyen.
- **La consultation.** Relation dans les deux sens dans laquelle les citoyens ont la possibilité de faire connaître leur opinion.
- **La participation active.** Relation de partenariat entre l'État et les citoyens, ceux-ci étant activement et directement impliqués dans le processus de formulation et d'élaboration des politiques.<sup>4</sup>

---

*Jean Bédard est Coordonnateur aux affaires administratives à l'Assemblée nationale du Québec. David Bolduc est chargé de projet au sein de l'équipe Internet et Bernard Plourde est webmestre Internet.*

---

Ce classement s'applique de façon tout aussi pertinente aux relations entre les citoyens et le Parlement. Les trois niveaux en question constituent une échelle qui permet d'évaluer le degré d'interaction des différents projets de démocratie électronique.

La toute première étape de la démocratie électronique est la démocratisation de l'information. L'Assemblée nationale, tout comme une majorité d'organismes publics, est fort avancée en la matière : on retrouve dans son site Internet une très grande quantité d'information sur les députés, les débats actuels et antérieurs et les diverses activités de l'institution.<sup>5</sup> En fait, l'Assemblée se compare avantageusement à bien d'autres parlements au Canada et à travers le monde sur cet aspect. Notons brièvement que le site Internet du parlement québécois se distingue par son imposante section historique, la rapidité des mises à jour, sa banque vidéo et surtout par l'indexation de tous les débats parlementaires, ce qui permet par exemple de retrouver en quelques clics toutes les interventions d'un député.

**Il ne fait aucun doute qu'au Québec, la technologie Internet a permis une démocratisation rapide de l'information parlementaire.**

Le petit groupe de citoyens éloigné de la colline parlementaire a maintenant l'information en même temps que l'important bureau de lobbyistes qui a un pied à terre dans la Capitale. Précisons que la quantité d'information publique produite par l'Assemblée n'a pas beaucoup changé depuis vingt ans. Ce qui a changé avec l'arrivée d'Internet, c'est l'accessibilité de cette information. D'un simple clic, le citoyen peut savoir si son député s'est prononcé sur le sujet qui le préoccupe, ou il peut obtenir tout ce qui s'est dit sur un projet de loi ou tout autre sujet. Auparavant, il aurait dû se rendre dans une bibliothèque publique et éplucher le *Journal des débats* pendant des jours pour arriver au même résultat.

Bien que la banque d'information que constitue le site de l'Assemblée soit appelée à s'enrichir continuellement et que plusieurs améliorations peuvent encore être apportées quant à l'organisation du contenu, la démocratisation de l'information parlementaire peut être considérée comme un fait acquis. C'est pourquoi la réflexion porte maintenant sur le second niveau d'interaction : la consultation.

Concernant le troisième niveau d'interaction, celui de la « participation active », aucun projet n'est à l'étude pour le concrétiser dans les relations entre le Parlement et les citoyens. La réflexion à ce sujet ne doit cependant pas être écartée car l'intégration graduelle des nouvelles technologies de l'information dans les processus de consultation pourrait créer à terme des attentes plus élevées chez les citoyens envers le Parlement en matière d'interaction.

---

## Les expériences de l'Assemblée en 2000 et 2002

---

Les commissions parlementaires se trouvant au cœur des échanges entre les parlementaires et les citoyens, il semblait tout naturel de réaliser les premières expériences en matière de démocratie électronique à l'intérieur de ce cadre. Celles-ci ont été conçues en tenant compte du Règlement de l'Assemblée, qui régit entre autres le fonctionnement des commissions parlementaires. Cette approche, prudente mais sûre, a l'avantage d'intégrer le médium au travail parlementaire plutôt que l'inverse. Le projet de consultation en ligne a ainsi été défini comme étant le prolongement d'une consultation générale réalisée par une commission parlementaire.

La première expérience de consultation en ligne, autorisée par le Président de l'Assemblée à la suite d'une demande du président de la Commission des institutions, s'est tenue du 21 juin au 18 septembre 2000 dans le cadre du mandat d'initiative de cette commission sur les impacts du projet de la Zone de libre-échange des Amériques.

Le site de la consultation se présentait comme un formulaire que l'utilisateur était invité à remplir en répondant à neuf questions extraites du document de réflexion produit par la Commission et intitulé *Le Québec et la Zone de libre-échange des Amériques : Effets politiques et socio-économiques*. Une question ouverte, sans aucun lien avec le document de réflexion, a été ajoutée afin de permettre à l'internaute de se prononcer sur toute autre facette de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) qu'il jugeait pertinente. Un lien sur la page d'accueil du site de l'Assemblée conduisait directement à une présentation du mandat puis au formulaire. Le répondant devait s'inscrire et s'identifier formellement (nom, adresse, téléphone, etc.). Le formulaire complété était adressé au secrétaire de la commission comme un courriel standard et le répondant recevait par courriel un accusé de réception automatisé.

Les principaux objectifs étaient de : favoriser la participation des citoyens et des petits organismes aux travaux parlementaires et d'assister les commissions parlementaires dans la réalisation de leur mandat en leur fournissant un outil supplémentaire de consultation.

Un objectif supplémentaire consistait à démontrer que l'utilisation d'Internet permettrait des réductions de coûts et de délais dans la réception, la transmission et le traitement des documents.

Selon le Règlement de l'Assemblée nationale, une des conditions de participation à une consultation générale consiste à soumettre un mémoire en 25 copies au Secrétariat des commissions. Après réflexion, il a été convenu que la participation des citoyens par Internet serait considérée comme une opinion et non comme un mémoire puisque les conditions de présentation n'étaient pas les mêmes.

Vingt-cinq opinions valides ont été reçues par Internet, contre 39 mémoires « papier ». Parmi les opinions, quatre se

démarquaient par leur contenu plus articulé et deux ont été retenues et transformées en mémoire pour permettre aux auteurs de se présenter en Commission le 28 septembre 2000.

Dans l'ensemble, le projet pilote s'est déroulé sans difficulté et l'expérience a été renouvelée deux ans plus tard par la même commission.

La seconde consultation en ligne s'est tenue du 17 octobre au 20 décembre 2002 dans le cadre du mandat d'initiative de la Commission des institutions sur la réforme du mode de scrutin. Les auditions en Commission devaient avoir lieu en mars de cette année, mais la consultation n'a pu être menée à terme en raison de la dissolution de l'Assemblée nationale. Nous pouvons malgré tout dégager un certain nombre d'éléments intéressants de ce processus de consultation en ligne.

Dans le site de l'Assemblée, la consultation en ligne prenait sensiblement la même forme que lors du projet pilote sur la ZLEA, c'est-à-dire une page d'introduction présentant la Commission et son mandat, puis une page contenant un formulaire à remplir en ligne. Le formulaire comportait plusieurs questions tirées du document de réflexion intitulé *La réforme du mode de scrutin au Québec*.

Les statistiques de fréquentation web nous permettent de savoir que la page d'accueil de la consultation a été visitée à 4867 reprises, pour une moyenne de 74 visites par jour. Le document de réflexion a quant à lui été consulté à 1711 reprises.

Trente-huit citoyens ont fait parvenir leur opinion par la voie électronique. À titre comparatif, mentionnons que la Commission avait reçu 160 mémoires, dont 32 devaient être présentés lors des séances de la Commission. Les opinions ont été résumées et distribuées aux députés sous forme de grille. Un des internautes, qui avait aussi présenté un mémoire sous forme traditionnelle, devait être entendu à l'occasion des auditions.

Contrairement à la première consultation, les citoyens avaient cette fois la possibilité de télécharger le formulaire en format Word pour le remplir hors ligne et l'expédier plus tard à la Commission par courriel.

Dans l'ensemble, les résultats des expériences de consultation en ligne ont été satisfaisants.

Si au départ, il y avait une certaine crainte à faire face à une avalanche de réponses, cette situation ne s'est pas concrétisée. Bien au contraire, il est même permis de conclure, étant donné la visibilité de la consultation et le grand intérêt entourant les sujets abordés, que le taux de participation a été faible. Avec du recul toutefois, ce résultat ne surprend pas. La technologie Internet n'existe après tout que depuis quelques années et les gens n'ont pas le réflexe de participer à une consultation générale de l'Assemblée parlementaire simplement parce qu'ils ont un ordinateur entre les mains. Le mode actuel d'envoi des mémoires est bien ancré depuis des décennies et la plupart des participants cherchent avant tout à venir rencontrer en personne les parlementaires.

À long terme cependant, il est plus que probable qu'un nombre croissant d'individus et de groupes apprendront à utiliser ce médium pour faire connaître leur opinion aux députés. En témoignent les difficultés du Congrès américain, aux prises avec un sérieux problème d'avalanche de courriels.<sup>6</sup>

***Le potentiel dommageable des envois massifs de courriels demeure une préoccupation constante des responsables des consultations en ligne.***

En ce qui concerne la qualité des opinions reçues, la plupart étaient très brèves (deux pages) et peu appuyées. Internet est un médium favorisant la rapidité, la « réaction à chaud » (un peu comme une ligne ouverte), alors que les sujets étudiés en commission sont complexes et requièrent une réflexion approfondie. Nous avons pu constater que dans la plupart des cas, le document de réflexion n'a pas été lu. Après deux ou trois commentaires, plusieurs participants avaient déjà épuisé le sujet.

La participation de masse aux travaux parlementaires rendue possible grâce à la technologie Internet comporte des limites. Un constat s'impose : la très grande majorité des citoyens qui souhaitent participer aux consultations en ligne ne sont pas des experts des sujets abordés. Ceci est tout à fait normal car les experts ont l'habitude de passer par le processus officiel afin d'être invités en Commission. Il ne faut cependant pas perdre de vue que les consultations générales servent non seulement à connaître l'opinion des experts et des principaux groupes socioéconomiques, mais aussi à connaître l'avis de la population en général. Sous cet angle, l'accessibilité et la qualité des débats ne s'excluent pas mutuellement et peuvent se côtoyer de façon complémentaire. Ainsi, la consultation en ligne constitue un moyen supplémentaire aux traditionnels mémoires pour s'exprimer lors d'une consultation générale.

Nous croyons que quelques améliorations devraient être apportées. La convivialité du formulaire doit absolument être améliorée. Lors des deux consultations, le formulaire en ligne a été construit afin de refléter fidèlement le contenu du document de réflexion. L'objectif était d'amener l'internaute à s'y référer de manière à l'informer sur le sujet et à centrer le débat sur des références communes. Le risque inhérent à cette méthode réside dans le fait que le document de réflexion n'est pas du tout adapté pour une lecture à l'écran. Résultat : lors de la consultation sur la réforme du mode de scrutin, l'internaute arrivant sur la page du formulaire se voyait confronté à 22 champs de saisie pour répondre à une cinquantaine de questions!

L'aspect visuel des consultations en ligne devra également faire l'objet d'une révision en profondeur. Actuellement, force

---

est de constater que le coup d'œil est peu attrayant. Précisons que dans le cadre du projet pilote, rien ne justifiait un investissement dans ce domaine. Par contre, lors des consultations futures un effort supplémentaire devra être fourni afin de rendre ces pages plus faciles à naviguer.

Finalement, un processus d'évaluation des consultations effectué de façon systématique aiderait sûrement les intervenants dans ces projets à mieux cerner les aspects à améliorer. Il serait particulièrement important de recueillir les commentaires et suggestions des parlementaires, ce qui n'a pu être fait lors des deux premières consultations. Un questionnaire devrait également être créé afin de recueillir l'opinion des internautes sur la consultation en ligne.

### **Les perspectives d'avenir**

---

Certaines expériences en cours dans d'autres parlements laissent présager dans un avenir plus ou moins rapproché une utilisation accrue des nouvelles technologies de l'information dans les activités parlementaires.

**Consultation générale.** La participation des citoyens aux consultations peut se faire de plusieurs façons. Outre l'envoi par courrier électronique d'une opinion ou d'un mémoire, la participation à un forum de discussion géré par une commission semble être un autre moyen en émergence permettant d'intégrer la technologie Internet au travail parlementaire. Certains parlements et gouvernements ont déjà tenté cette expérience, avec des résultats cependant mitigés. À titre d'exemple, notons que le gouvernement britannique ainsi que les Parlements suisse et français ont créé de tels forums.

**Dépôt de pétition.** Quelques parlements, dont le Parlement fédéral australien, ont commencé à accepter, sous certaines conditions, les pétitions électroniques. Avant cependant de formuler une quelconque recommandation aux parlementaires québécois sur cette possibilité, il nous faudra en analyser tous les aspects tant au plan de la technologie (authenticité des signatures) que de la procédure parlementaire.

**Étude détaillée des projets de loi en commission parlementaire.** Il s'agit ici de permettre au citoyen de faire connaître son opinion lors du processus législatif en lui donnant la possibilité de rédiger des propositions d'amendements article par article pour chaque projet de loi. À notre connaissance, un seul parlement, le Sénat chilien, a initié un projet pilote dans ce sens.

En règle générale, plus le degré d'interaction est élevé dans les projets de démocratie électronique, plus les modifications requises aux règles parlementaires sont importantes. Tout changement au Règlement peut avoir des impacts inattendus sur les rapports de forces entre les différents groupes politiques au sein de l'Assemblée, d'où l'importance de procéder avec une extrême prudence.

Tout en faisant preuve d'une approche prudente et graduelle, nous sommes convaincus que la pression sera de plus en plus

forte dans les prochaines années pour réaliser de nouvelles expériences en matière de démocratie électronique. Ignorer les technologies de l'information comme moyen de rapprochement entre les citoyens et l'institution parlementaire comporte certains risques.

Avec l'arrivée des nouvelles technologies de l'information, un nombre croissant d'institutions ont développé la capacité de créer de nouveaux lieux d'échanges et d'expression, que l'on pense aux ministères et organismes gouvernementaux, aux médias ou aux divers organismes de la société civile. Ces changements, bien qu'ils témoignent d'une vie sociétale florissante et qu'ils doivent être accueillis favorablement, sont susceptibles d'affecter le rôle traditionnel du Parlement.

L'Assemblée nationale se trouve au cœur de la démocratie québécoise, l'endroit où s'effectuent les débats de société, le lieu où s'exprime la volonté du peuple par l'intermédiaire de ses représentants élus. Le Parlement ne peut rester en marge de ce que font d'autres organisations comme les ministères ou des groupes de la société civile dans les relations avec les citoyens au risque de voir son rôle marginalisé dans l'élaboration des politiques et des lois.

Une contrainte majeure de tous les projets de démocratie électronique consiste à traiter sur un pied d'égalité les citoyens qui utilisent Internet et ceux qui utilisent les supports traditionnels. En aucun cas l'Assemblée ne doit privilégier la portion « branchée » de la société au détriment de ceux qui n'ont pas pris le virage informatique.

Il faut adopter une vigilance de tous les instants à cet égard car c'est dans les détails que se manifesteront les inégalités. À preuve cette expérience lors de la consultation sur la ZLEA : les citoyens qui ont utilisé la voie traditionnelle pour faire parvenir un mémoire ont dû déboursier les frais de photocopie eux-mêmes alors que les deux internautes qui ont vu leur opinion convertie en mémoire n'ont rien eu à déboursier.

Dans un autre ordre d'idée, le plus important obstacle technique au développement de la démocratie électronique réside dans la sécurité informatique. Cet aspect n'a pas été traité de façon prioritaire lors des deux premières consultations en ligne pour les raisons suivantes :

- Le système informatique sécuritaire à 100% n'existe pas. Attendre de l'avoir pour initier un projet de consultation en ligne équivalait à ne rien développer du tout
- Il nous semblait important d'acquérir une certaine expérience de ce que doit ou ne doit pas être une consultation en ligne avant de développer une architecture coûteuse de sécurité informatique.

Cependant, les outils de sécurité se développent rapidement depuis quelques années. L'aspect sécuritaire (intégrité et authenticité de l'information), tant au niveau de la protection des renseignements personnels qu'à celle du réseau informatique de l'Assemblée, prendra une place de plus en plus importante lors des futurs projets de consultation.

---

## Conclusion

---

Les deux premières expériences de consultation en ligne se sont déroulées avec succès malgré un taux de participation modeste. Ces résultats encourageants nous ont convaincus du bien-fondé de la démarche qui consiste à ancrer l'implantation des technologies de l'information dans le processus parlementaire et à éviter les méga-projets trop ambitieux qui risquent d'avoir des conséquences inattendues. Le problème n'est pas tant d'adapter la démocratie à la technologie que d'adapter la technologie à la démocratie.

Bien qu'ayant reçu un accueil favorable de la part des députés et des participants, nous avons pu constater que l'avancement de la démocratie électronique ne semblait pas être une préoccupation prioritaire ni pour les uns ni pour les autres. Autrement dit, on trouve ces développements intéressants, mais il n'existe pas actuellement un « besoin urgent » de démocratie électronique à combler. On peut donc s'attendre à ce que les initiatives en ce sens dans les prochaines années relèvent davantage de l'expérimentation que d'une réelle intégration des technologies aux travaux parlementaires.

Cependant, une chose est certaine : la technologie Internet est là pour rester et son expansion dans la plupart des sphères de l'activité humaine (y compris la démocratie) se poursuivra. Les premières statistiques de fréquentation du site de l'Assemblée remontent à avril 1997, où 6700 visites avaient été effectuées en un mois. En novembre 2002, le nombre de visites a passé le cap des 130 000 mensuellement. L'administration de l'Assemblée a le devoir de se préparer pour les changements à venir et d'adapter son mode de fonctionnement aux nouvelles

réalités technologiques comme elle l'a fait par le passé avec l'arrivée de la télévision.

En dernière analyse, se sont les membres qui composent l'Assemblée, c'est-à-dire les députés, qui détermineront l'évolution de la démocratie électronique dans sa forme participative au Parlement québécois.

---

## Notes

---

1. Plusieurs ouvrages et articles ont été publiés à ce sujet, le plus influent étant probablement celui de Robert Putnam : *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (2000)
2. Pippa Norris. « Democratic Divide? » *American Political Science Association: "Media Virtue and Disdain"*, 31 août - 2 septembre 2000.
3. Cette définition se trouve sur le site de Steven Clift, expert en matière de démocratie électronique : <http://www.publicus.net/articles/edemresources.html> (Accès le 12 mars 2003).
4. OCDE, *Public Management Policy Brief: Engaging Citizens in Policy Making: Information, Consultation, and Public Participation*, Paris, OCDE, 2001.
5. Au 10 mars 2003, le site compte près de 35 000 fichiers, ce qui représente environ 110 gigaoctets. Aux documents textuels s'ajoute un nombre toujours croissant de documents audiovisuels.
6. En 2002, les bureaux de sénateurs recevaient en moyenne 55 000 courriels par mois. (E-mail Overload in Congress : Managing a Communications Crisis, Congress Online Project, 2002; <http://www.congressonlineproject.org/email.html>) (Accès le 12 mars 2003).