

Foro Interparlamentario de las Américas
Fórum Interparlamentar das Américas



Forum interparlementaire des Amériques
Inter-Parliamentary Forum of the Americas

FORUM INTERPARLEMENTAIRE DES AMÉRIQUES (FIPA) – CRÉATION D’UN PARLEMENT VIRTUEL

*par Nola Juraitis et Martin Ulrich
Centre parlementaire*

Pour toute observation ou information, prière de communiquer avec :
Martin Ulrich
ulricm@parl.gc.ca
613-295-0987

Remerciements

Les auteurs du présent document ont beaucoup profité des observations des personnes suivantes, qui ont fait valoir les multiples points de vue dont il faut tenir compte pour créer un parlement virtuel :

Institut pour la connectivité dans les Amériques (ICA)

Luis Barnola

Bellanet

Riff Fullan

Secrétariat technique du FIPA

Mateo Barney

Sabra Ripley

Centre parlementaire

Lola Giraldo



FORUM INTERPARLEMENTAIRE DES AMÉRIQUES (FIPA) –CRÉATION D’UN PARLEMENT VIRTUEL

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	4
Introduction	7
Le FIPA	7
PROFIL d’un parlement virtuel et site web	8
Vision et rôle	8
Services principaux du Secrétariat	10
Information : description, analyse et enseignements	10
Comités ou groupes de travail de parlement virtuel	12
Faire participer les parlementaires et bâtir la confiance	13
Reddition des comptes et citoyens	16
Apprentissage, évaluation et facteurs de succès critiques	16
ÉTAT DE LA SITUATION	18
AnnexE A : ÉTAPES DU FIPA	20
NOTES de fin de document	21

FORUM INTERPARLEMENTAIRE DES AMÉRIQUES (FIPA) –CRÉATION D’UN PARLEMENT VIRTUEL

RÉSUMÉ

Le présent document porte sur la façon dont les parlementaires de différents pays et provinces peuvent travailler ensemble sur des dossiers communs en ayant recours aux technologies modernes de l’information et des communications. Il table sur l’expérience acquise à la première étape de l’initiative de Parlement virtuel du FIPA et sur ce que nous avons appris auprès d’autres instances. Nous cherchons à mobiliser les parlementaires, praticiens et autres personnes qui perçoivent la valeur du rôle démocratique essentiel joué par les parlementaires dans un monde interdépendant.

Au Canada, députés et sénateurs participent régulièrement à diverses activités parlementaires, à tel point même que la diplomatie parlementaire est devenue une fonction communément admise pour les représentants élus¹.

Le FIPA a lancé son projet de Parlement virtuel pour aider les parlements des Amériques à discuter de dossiers régionaux, par exemple la Zone de libre-échange des Amériques. L’idée centrale était de procurer aux parlementaires du FIPA l’appui d’un personnel comprenant des experts en communications et en connectivité. L’information et la capacité de délibération supplémentaires constitueraient un soutien pour renforcer la démocratie, améliorer le débat sur les politiques et encourager l’harmonisation et la simplification de la politique et de l’administration là où on le souhaite.

Le présent texte est rédigé au moment où s’achève le premier volet du projet de Parlement virtuel, qui comprend trois étapes. Il s’agit de rendre compte de notre vision en évolution et des enseignements tirés de l’expérience. Les points qui suivent mettent en valeur les idées principales.

- ✓ La meilleure conception qu’on peut se faire d’un **parlement virtuel** (PV) est celle d’une entité composée de représentants élus de différents pays qui travaillent ensemble sur des dossiers de politique ou administratifs. Un parlement virtuel n’aurait aucune fonction législative, mais il tiendrait des délibérations et dégagerait des consensus sur des dossiers, s’efforcerait d’intéresser le public à ces questions et d’influencer les choix de l’exécutif. Pour le faire, il a besoin de services de soutien en information et en recherches, comme le parlement classique, mais aussi de services de communication et d’animation pour atténuer l’inconvénient de l’éloignement géographique.
- ✓ Un **site Web** est l’outil essentiel pour la mise en commun et la gestion de l’information, car il donne à tous les participants un accès commode à une banque d’information commune et la possibilité de délibérer. Pour être efficace, le site Web doit être actif – plutôt que d’être un dépôt d’archives –, si bien qu’il est essentiel d’avoir un webmestre à temps plein. Lorsque le niveau de technique et celui du personnel de soutien à la disposition des parlementaires varient, comme c’est le cas dans les Amériques, une attention spéciale s’impose pour que le site tienne compte des différences dans la capacité d’utiliser les technologies de l’information et des communications.

- ✓ Il est important d'avoir une série de dialogues animés *par courrier électronique*, liés à des ressources complémentaires sur le site Web du PV, si on veut soutenir les communications constantes nécessaires à une entité vivante et fondée sur la collaboration comme le FIPA. Ces communications virtuelles et asynchrones renforcent, sans les remplacer, les communications directes occasionnelles qui favorisent l'établissement d'un climat de confiance, permettent aux parlementaires de mieux se concentrer sur leurs intérêts communs et injectent périodiquement un surcroît d'énergie et d'enthousiasme dans les discussions courantes.
- ✓ Il est essentiel d'avoir un *accès* commode à *une gamme de renseignements* adaptée aux intérêts et rôles différents des parlementaires, et la première étape de l'initiative de PV a permis de faire une percée à cet égard. Selon nous, deux éléments revêtent une importance particulière. Tout d'abord, il doit y avoir des distinctions claires entre l'information objective et descriptive (qui ne porte à peu près pas à controverse) et l'information et les analyses qui visent à décrire les enseignements tirés de l'expérience ou à présenter les opinions de personnes en particulier ou de groupes (toujours sujets à débat). Pour que l'information sur les analyses soit utile aux parlementaires, il faut qu'il soit possible de présenter des opinions divergentes. Deuxièmement, pour aider à s'y retrouver dans la documentation souvent très touffue qui est disponible, il faut fournir une structure d'organisation et des vues d'ensemble. La question sera abordée au cours de la deuxième étape.
- ✓ On a besoin d'un *animateur*, si on veut avoir des délibérations efficaces sur Internet, pour aider la présidence de chacun des groupes de travail à faire avancer les échanges vers un consensus et définir clairement les divergences de vues essentielles entre participants. Au cours des réunions, qui sont de durée limitée et assurent un ordre séquentiel plus clair ou ont un fil conducteur, un président peut assumer ce rôle avec une assistance moindre. Dans les délibérations sur Internet, un animateur peut aider la présidence à assurer la continuité et l'évolution des échanges.
- ✓ Le principal défi à relever est celui de la *participation des parlementaires*. Le temps des parlementaires est sollicité de façon exceptionnelle, et l'opinion selon laquelle « toute politique est locale » demeure valable. Par conséquent, il est peu probable que les parlementaires s'engagent dans le processus à moins qu'ils ne puissent faire un apport valable et que les délibérations n'aient un certain effet. Cela fait reposer un lourd fardeau sur les présidents et les animateurs, ainsi que sur l'organisation hôte – le FIPA en l'occurrence.

- ✓ Il existe une série de *moyens de participation*. Nous croyons que les réunions en personne sont essentielles pour susciter la confiance nécessaire à des délibérations efficaces et à l'établissement de consensus. Lorsque les réunions ne peuvent être fréquentes, d'autres moyens moins coûteux permettent d'assurer la stabilité des relations nouées à l'occasion des réunions. Selon nos premières expériences, un site Web actif associé à des communications suivies par courrier électronique sont les solutions les plus complémentaires.

Moyens de participation

- *réunions en personne et contacts personnels officiels*
- *vidéoconférences*
- *site Web interactif*
- *diffusion Web*
- *vidéoclips*
- *téléphone*
- *courrier électronique*
- *courrier postal*
- *télécopieur*

- ✓ Un élément essentiel à l'efficacité des délibérations est la confiance mutuelle. C'est un défi que de l'instaurer entre les parlementaires de différents pays ou provinces. Comme dans le cas des comités parlementaires, l'adresse et l'équité de la présidence sont vraisemblablement les facteurs les plus importants. Il importe aussi que l'on comprenne clairement les « règles » qui régissent les délibérations. Les **règles ou protocoles** qui valent pour les délibérations par Internet évoluent rapidement, mais il faudra les adapter au cadre d'un parlement virtuel. Un objectif essentiel du projet du FIPA consiste à concevoir, structurer et mettre à l'essai une approche globale de la participation et de la connectivité permanente entre les parlementaires aux niveaux officiel et non officiel.
- ✓ Le défi central, à la prochaine étape de l'initiative du Parlement virtuel du FIPA, consiste à définir un **ensemble efficace par rapport au coût** d'information, de capacité de délibération sur le site Web, d'animation et de moyens de participation pour s'adapter au contexte.
- ✓ Les défis principaux, en longue période, consistent à susciter un **sentiment d'appartenance** à l'égard des services et des moyens du Web chez les parlementaires, à susciter la crédibilité à l'égard de l'information et des protocoles, et à définir les moyens de mesurer le rendement, les rapports à produire, les pratiques en matière de transparence et de reddition des comptes.

INTRODUCTION

Emmanuel Castells explique comment les pays se sont transformés, d'États souverains en un monde d'États-nations interdépendantes qui partagent leur souveraineté. Marshall McLuhan a prédit que les communications électroniques pourraient ramener l'humanité à une forme nouvelle d'interaction collective, le « village planétaire », fait d'interactions bilatérales, malgré les distances. Depuis McLuhan, Internet a fait son apparition, nouvel outil pour bâtir un village planétaire. Certains ont avancé que ce nouvel espace invisible pouvait servir à faire progresser le monde et à renforcer la démocratie :

... il faut maintenant créer un espace démocratique en direct qui est ouvert à tous et lié à de vraies institutions démocratiques. L'entretien de l'aire commune de l'espace démocratique doit relever du service public, de façon analogue à la protection des élections justes. Les espaces de confiance ne s'établiront pas de façon spontanée ni sans efforts... Parler d'un espace civique de confiance sur Internet donne l'idée d'un lieu de téléapprentissage, ... le contexte en ligne doit également donner la possibilité d'activités civilisatrices – discussion, vote, explication, argumentation, expression de désaccord, dégagement de consensus; ne pas parvenir à s'entendre, mais d'une manière que l'on comprend².

Le FIPA

Un Parlement virtuel, ce sont des personnes, des parlementaires de différents pays qui travaillent ensemble en vue de préciser des enjeux de la politique d'intérêt public et de dégager des consensus. Le terme « virtuel » dit que ces parlementaires, au moyen des technologies de l'information et des communications, peuvent se réunir de façon officielle ou non pour échanger de l'information, apprendre, créer de nouveaux programmes sans se fier uniquement à des rencontres personnelles dans une chambre parlementaire.

Cliquer au lieu de construire...

Le FIPA, bien que ce soit une entité en bonne et due forme, n'a pas de lieu concret (p. ex., elle est présidée à tour de rôle par les pays membres). En un sens, le FIPA est « institutionnalisé » dans le cyberspace; c'est une institution délocalisée.

Le FIPA, mis sur pied en 2001, est un réseau d'assemblées nationales des États membres de l'Organisation des États américains (OEA) qui regroupe 34 pays. L'objectif global du FIPA est de renforcer la gouvernance et la démocratie dans les Amériques.

Pour atteindre cet objectif, le FIPA doit devenir plus visible et crédible pour les parlementaires, être une source fiable de compétences et d'apprentissage, ainsi qu'un moyen efficace de mettre en commun de l'information et des enseignements tirés de l'expérience. L'initiative du Parlement virtuel donne la possibilité d'atteindre ces objectifs.

Le Centre parlementaire du Canada, Bellanet, le Secrétariat du FIPA et l'Institut pour la connectivité dans les Amériques (ICA³) sont en train de mettre en place le Parlement virtuel.

Voir à l'annexe A les étapes proposées pour la mise en place du Parlement virtuel.

On espère que le site Web du Parlement virtuel facilitera la mise en commun d'information et les communications entre les groupes de travail interparlementaires sur des dossiers importants comme la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) et la lutte contre le terrorisme, et va contribuer à la création d'un réseau spécial pour les femmes parlementaires.

PROFIL D'UN PARLEMENT VIRTUEL ET SITE WEB

Les parlements nationaux existent depuis longtemps. Leurs rôles ont évolué et ont été compris (ou on a eu l'impression qu'ils l'ont été) et acceptés dans une large mesure.

Les parlements virtuels sont nouveaux et leurs membres ne sont pas élus directement. Ils n'ont pas de rôle législatif et ils ne semblent être possibles que grâce aux technologies modernes de l'information et des communications. Dans les pages qui suivent, on essaie donc de commencer à expliquer les dimensions ou aspects divers d'un parlement virtuel efficace.

- ✓ *Vision et rôle*
- ✓ *Services principaux du Secrétariat*
- ✓ *Apprentissage collectif : échange d'information, enseignements et pratiques exemplaires*
- ✓ *Comités ou groupes de travail de parlementaires*
- ✓ *Stratégie d'instauration de la confiance et de participation*
- ✓ *Reddition des comptes et citoyens*
- ✓ *Autoévaluation, évaluation et indicateurs de rendement*
- ✓ *Facteurs de succès critiques pour un site Web du PV*

Vision et rôle

L'initiative de Parlement virtuel du FIPA a les objectifs suivants :

- ✓ promouvoir l'harmonisation et la coopération interparlementaires en créant un espace de travail qui permet aux parlementaires de discuter de dossiers, d'expériences et de pratiques exemplaires dans quatre langues (anglais, français, espagnol et portugais) sans se déplacer;
- ✓ faciliter entre les parlementaires des modes nouveaux et permanents de communication et d'échange d'information en créant un ensemble de moyens et de services d'information qui encouragent et appuient l'interaction entre les parlementaires et le personnel législatif des pays membres du FIPA pour mettre en commun l'information et harmoniser les lois dans la région;
- ✓ appuyer la préparation, le suivi et la continuité pour toutes les manifestations, réunions et conférences du FIPA, notamment les conclusions et recommandations auxquelles aboutissent les plénières;
- ✓ aider à renforcer les capacités, p. ex., le savoir-faire de l'utilisateur, chez les membres et leur personnel de soutien, afin d'optimiser l'utilisation des technologies de l'information et des communications (TIC) dans leur travail (non seulement Internet, mais aussi Intranet et d'autres plates-formes de communication comme le courrier électronique, le dialogue en

ligne synchrone et asynchrone, les vidéoconférences, le téléphone, le télécopieur, la poste et, plus tard, la diffusion Web);

- ✓ fournir un cadre permettant de mettre à l'essai de nouvelles formes de participation des citoyens, de la société civile et des parlementaires et offrir à l'avenir aux parlementaires des moyens de dialoguer de façon innovatrice avec leurs électeurs.

Une priorité du projet consiste à s'assurer que les ressources en information et en communication qui sont créées constituent des réponses directes aux besoins réels exprimés par les membres du FIPA et leur personnel de soutien. Parallèlement, l'initiative de Parlement virtuel reconnaît la nécessité d'investir et de faire des essais. Dans l'utilisation efficace d'Internet, les parlementaires sont bien en retard sur les entreprises, les gouvernements et les particuliers, comme les militants syndicaux⁴.

... les processus interactionnels d'Internet ont été mis à profit par les militants syndicaux pour contester les pratiques oligarchiques des dirigeants officiels de leurs syndicats et donner une voix aux groupes d'intérêts chez les syndiqués... Les recherches ont mis en lumière le potentiel offerts par les nouvelles technologies de l'information et des communications pour améliorer l'organisation et l'efficacité organisationnelle et favoriser et renforcer la solidarité et l'action collective⁵.

Il a semblé nécessaire de consentir des efforts importants pour divers aspects de l'utilisation des TIC, dont la facilitation des dialogues en direct (synchrone et asynchrone). Le but est d'obtenir des niveaux de compétence et de connaissance similaires chez les membres du FIPA et leur personnel de soutien, bref une situation uniforme au sein du FIPA.

Le **site Web** est l'instrument central du Parlement virtuel. Les caractéristiques particulières exigées pour jouer un rôle spécialisé de cette nature sont les suivantes :

- ✓ continuité : des comptes rendus intégralement archivés des réunions, discussions et séances de conférence virtuelle, qui constituent un élément central de la mémoire institutionnelle du FIPA;
- ✓ simplicité : les outils doivent être faciles à trouver et à utiliser et comprendre des fonctions interactives et personnalisées;
- ✓ accès : des parlementaires de tous les pays doivent se brancher – y compris des parlementaires des pays qui ont un accès Internet par bande passante étroite – et il se peut que des parlementaires et des membres de leur personnel aient besoin d'une formation pour apprendre à se servir d'Internet et d'Intranet;
- ✓ convivialité : services de recherche et logiciel de gestion du contenu, capacité de mettre les pages à jour et de publier l'information dans chacune des quatre langues officielles du FIPA, et capacité de gérer les contributions personnelles ou officielles au FIPA en se servant du site Web;

- ✓ sécurité : élément d'administration pour assurer une bonne authentification de sécurité et la diversité des niveaux d'accès, selon les utilisateurs.

Services principaux du Secrétariat

Un parlement virtuel a besoin d'une gamme de services, dont les suivants :

- ✓ les rôles traditionnels d'organisation et de documentation pour les réunions et d'appui à la présidence (au FIPA, on parle de secrétariat technique);
- ✓ des services de facilitation des délibérations – il s'agit de faciliter les délibérations entre les membres de groupes de travail, de fournir de l'information et d'entreprendre des recherches – la gamme de services assurés à un comité parlementaire en plus de la facilitation des communications électroniques;
- ✓ une fonction de services à la clientèle.

Un enseignement tiré des premières expériences est que la fonction de service à la clientèle est essentielle. Les services – peut-être assurés par un agent des services à la clientèle – comprennent ce qui suit :

- ✓ webmestre – essentiel si on veut avoir un site actif, non seulement pour la maintenance, mais aussi pour l'évolution du site et des projets pilotes avec des technologies ou des logiciels nouveaux, au fur et à mesure de leur arrivée sur le marché;
- ✓ contact par courrier électronique et gestion pour répondre aux demandes de renseignements ou les confier à d'autres et veiller à ce que d'autres sites aient des liens renvoyant au FIPA;
- ✓ ligne de dépannage – il s'agit d'un enseignement tiré de la prestation en direct de programmes gouvernementaux – tandis que les transactions téléphoniques diminuent, les demandes d'information au téléphone – comme : où trouver ceci, comment faire cela – augmentent (il y a donc des économies, car ce dernier type de question demande habituellement moins de temps);
- ✓ réponses aux lettres ou aux messages reçus par télécopieur;
- ✓ mise à jour de bases de données sur les clients et les groupes, y compris la vérification de l'identité des usagers;
- ✓ analyses statistiques des appels de fichiers, des courriers électroniques et d'autres tendances dans la participation.

Information : description, analyse et enseignements

Pour participer efficacement aux délibérations, les parlementaires ont besoin d'une information objective, de synthèses ou de documentation sur le dossier à l'étude, et ils doivent pouvoir connaître les opinions divergentes, de façon à pouvoir se faire leur propre idée et se prononcer dans leurs discussions avec des collègues également informés.

Les constatations faites récemment dans l'application d'approches diverses de la participation citoyenne reflètent également cette expérience. Des citoyens informés peuvent mieux participer aux groupes de réflexion, apprendre les uns des autres et parvenir à un consensus. C'est ce qu'a confirmé une étude récente par laquelle on a essayé de voir comment évoluent les opinions des

citoyens lorsqu'ils examinent des choix de politique difficiles en dialoguant entre eux et cherchent à concilier ces opinions avec leurs valeurs profondes⁶.

Ce processus, qui commence par une préparation soignée des participants, peut se comparer à ce qui se passe dans un comité parlementaire, et il est probablement essentiel, si on veut avoir un parlement virtuel productif. Il faudrait sans doute prévoir, en plus de la recherche et de l'accès aux données et aux opinions divergentes, la préparation de synthèses des discussions et la rédaction de rapports.

Dans un site Web, on peut puiser dans un large éventail d'information comme celui qui est présenté dans le tableau suivant. Pour des raisons de clarté, il distingue trois types différents d'information : l'information purement descriptive; l'information assortie d'un jugement pondéré – collectif ou discipliné; et enfin l'information qui est très interactive et s'inscrit dans un processus de délibération.

Instruit par son expérience avec des groupes parlementaires, le Centre parlementaire estime que le site Web d'un parlement virtuel devrait couvrir une gamme très étendue d'information et y donner accès, mais qu'il faudrait placer un accent spécial sur la valeur ajoutée dans cette information, qui est axée sur les dossiers de l'heure et des groupes de travail actifs, et cela présente un intérêt particulier pour les parlementaires.

Types d'information sur le site Web d'un parlement virtuel : liste initiale

Information descriptive (plutôt qu'analytique ou traitée) – Internet

- ✓ Liste des membres du FIPA et des divers groupes de travail et comités
- ✓ Information sur le FIPA
- ✓ Calendrier annuel des activités
- ✓ Communication avec le public – courrier électronique, réactions/observations
- ✓ Liens avec d'autres organisations, contacts et adresses, etc.
- ✓ Utilisation des moteurs de recherche
- ✓ Rapports sur les plénières
- ✓ Accords ou protocoles d'entente
- ✓ Conventions
- ✓ Bibliothèque comme structure de base de données

Information collective et analytique et enseignements, synthèses et introductions – Internet

- ✓ Portails par sujets ou types d'organisation (p. ex., lutte contre le terrorisme)
- ✓ Recommandations, accords et décisions prises
- ✓ Études de cas pour les enseignements tirés de l'expérience
- ✓ Lignes directrices, mesures du rendement, normes de service
- ✓ Bulletins
- ✓ Évaluations et rapports provisoires
- ✓ Rapports de comités et groupes de travail virtuels (dans leur forme définitive et approuvée)

Information interactive – Intranet dont l’usage est limité aux membres

- ✓ Lieux de travail : comité de direction, groupes de travail
- ✓ Discussion en ligne avec des synthèses et des mises à jour
- ✓ Avis de réunions et administration
- ✓ Vote électronique – p. ex., élection des présidents et d’autres responsables
- ✓ Projets d’ordre du jour, procès-verbaux, rapports et plan d’action des groupes de travail
- ✓ Planification des activités
- ✓ Opinions personnelles des membres de divers comités
- ✓ Documents venant des parlementaires (documents de travail seulement)
- ✓ Réponses aux enquêtes concernant les activités des États membres

Comités ou groupes de travail de parlement virtuel

Les principaux mécanismes de délibération du Parlement virtuel sont ses groupes de travail – qui le plus souvent s’intéressent aux questions de politique. Le site Web offre l’accès à une information adaptée, de la documentation, la gestion de l’ordre du jour, les délibérations et l’établissement de consensus, les votes et la proposition de résolutions à la direction du FIPA. Les principales différences, par rapport à une réunion de comité ordinaire, sont l’asynchronisme et la difficulté de garder une séquence logique dans le débat. Nous concluons, comme d’autres l’ont fait, que cette situation exige la présence d’un animateur (l’espagnol décrit au mieux la fonction par le terme « animacion ») pour aider la présidence à faire avancer la discussion. D’autres facteurs ont aussi leur importance, comme la capacité de recueillir des témoignages, de synthétiser les témoignages en enseignements, les consensus émergents et les tendances, de formuler des résolutions et de tenir des votes.

Dans le cas du groupe de travail sur la ZLEA, on s’efforce de permettre aux parlementaires de mettre en commun l’information qu’ils possèdent sur la progression des négociations; de débattre des dossiers et de dégager des consensus sur les questions abordées dans les négociations; de mettre en commun les résultats des consultations menées avec les populations de la région; et d’élaborer des stratégies pour faire entendre les opinions des parlementaires (et des citoyens) des Amériques par le pouvoir exécutif. Voici des exemples des questions de fond que le groupe prévoit aborder :

- ✓ *signifier nos préoccupations au sujet des avantages et des inconvénients que la ZLEA pourrait avoir pour nos pays, compte tenu de la différence dans le niveau de développement et la taille des économies et des inégalités qui existent dans les Amériques;*
- ✓ *considérer d’autres modèles d’intégration comme l’Union européenne, où des fonds de cohésion sociale sont prévus pour garantir une participation et des avantages réels pour tous les pays de la ZLEA;*
- ✓ *s’attaquer aux questions agricoles dans les négociations sur la ZLEA en tenant compte des vulnérabilités particulières et de la délicatesse des questions agricoles pour tous les pays de*

la ZLEA, et de la nécessité d'éliminer les subventions agricoles et toutes les autres pratiques qui faussent les échanges commerciaux;

- ✓ *tenir compte des besoins particuliers et de la situation de tous les pays lorsqu'on établit les délais de mise en œuvre de l'accord sur la ZLEA⁷.*

Faire participer les parlementaires et bâtir la confiance

Des délibérations efficaces exigent une participation sérieuse des parlementaires, de l'aisance dans la langue de communication et une certaine confiance.

Un élément central du Parlement virtuel a consisté à traiter de façon équivalente les quatre langues officielles du FIPA. Toute la documentation destinée aux parlementaires de l'hémisphère est proposée dans les quatre langues officielles. Les communications des groupes de travail se font dans toutes les langues officielles qui sont représentées chez les participants.

La confiance, bien qu'elle découle en partie d'une participation fructueuse, doit également être considérée comme une question distincte. Le facteur principal qu'on évoque souvent est celui des interactions directes, en personne. Le processus du FIPA fournira probablement à l'occasion des possibilités de rencontre directe entre les participants. Des groupes de travail actifs peuvent appuyer ces relations. Toutefois, pour établir un niveau élevé de confiance, il faut que les interactions s'étendent aux situations où les parlementaires échangent librement, apprennent les uns des autres et ont la possibilité de créer des réseaux⁸. Le projet de Parlement virtuel ne peut fournir que les outils et les occasions, bien entendu. Il faut aussi de l'intérêt et de l'énergie de la part des participants.

La confiance peut également être favorisée par des délibérations efficaces. Lorsque les participants sont en présence les uns des autres, on dit souvent que l'efficacité de la présidence est un facteur clé. Des protocoles de réunion clairs et bien compris sont également utiles. L'initiative de PV a permis de mettre à l'essai des protocoles, mais un élément central de la deuxième étape consistera à faire de nouveaux essais de cet ordre.

On possède une expérience considérable des pratiques en matière de participation dans d'autres situations. Retenons trois exemples particulièrement intéressants. La première est MISTICA, Méthodologie et impact social des méthodologies de l'information et de la communication en Amérique⁹. MISTICA met l'accent sur les facteurs suivants, entre autres :

- ✓ *animation proactive* : On estime que, à la prochaine étape du FIPA, il sera essentiel de recourir à des animateurs et à des facilitateurs;
- ✓ *plate-forme commune d'action et de compréhension* : Il est nécessaire de définir des conceptions et des principes communs à une étape précoce du processus, ce qui comprend, mais pas uniquement, la mise en place de la culture de réseau, dont les éléments sont les suivants :
 - utilisation rapide et facile du courrier électronique;
 - respect de la propriété intellectuelle et du caractère confidentiel;
 - cadre amical propice à une critique constructive et à la discussion en groupe;
 - accent marqué sur la solidarité;

- autonomie et autogestion;
- ✓ critères clairs et démocratiques pour choisir les participants aux réunions : On signale cependant que, dans le monde interparlementaire, le choix des participants qui assistent aux plénières et à d'autres réunions du FIPA ne relève pas de la direction du FIPA. Par contre, il est peut-être possible de définir des critères pour les groupes de travail spécialisés.

Une initiative semblable à celle du Parlement virtuel, à certains égards, est l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption [http://www.parlcent.ca/gopac/index_f.php]. Bien que l'expérience ne soit pas encore suffisante pour en tirer des enseignements, on peut néanmoins dégager certaines indications :

- ✓ il est essentiel de pouvoir faire appel à des compétences si on veut que des parlementaires dont les situations sont différentes puissent traiter efficacement de questions de fond;
- ✓ il faut prévoir une période distincte pour l'apprentissage et l'interaction avant d'amorcer des délibérations sur les questions de fond;
- ✓ la diversité des fuseaux horaires, lorsqu'on a une organisation mondiale, favorise les rencontres asynchrones;
- ✓ il est extrêmement utile que les parlementaires puissent compter sur un personnel de soutien, car peu de parlementaires ont le temps et l'habileté technique pour participer régulièrement en direct;
- ✓ les rencontres directes, en personne, semblent être un élément essentiel.

Le troisième élément est fort différent, mais l'étude fouillée que M. Coleman et ses collaborateurs¹⁰ ont faite de l'expérience britannique des consultations en direct donne une première liste des **critères pratiques de la participation en direct** qu'on pourrait peut-être bien adapter à la situation des parlementaires. Nous avons pris des libertés pour les adapter au contexte. Les critères sont les suivants :

- ✓ définir la raison d'être des délibérations et préciser la valeur qu'elles peuvent apporter;
- ✓ réactions – prévoir un mécanisme permettant de réagir aux interventions des participants;
- ✓ prévoir une liste de questions ou un ordre du jour pour déclencher le débat sur certaines questions;
- ✓ intervention transparente du modérateur – toujours prévenir les utilisateurs lorsqu'une observation est retirée et donner la possibilité de présenter de nouveau le message modifié – établir les règles régissant la participation et faire en sorte que toutes les décisions de la présidence et du modérateur soient transparentes;
- ✓ rôle actif du modérateur – un rôle proactif de la part du modérateur bonifie les consultations et les discussions. Les modérateurs devraient afficher des messages, posant des questions, et faisant préciser les opinions, jouant le rôle d'animateurs de séminaire plutôt que celui de surveillant ou d'arbitre. Les interruptions constructives (pour fournir un complément d'information, présenter des articles de journaux, des liens à des sites Web pertinents) devraient être encouragées et bien accueillies. Les modérateurs devraient s'efforcer d'établir des relations avec tous les utilisateurs, de sorte qu'aucun participant ou groupe de participants ne domine la discussion et que les nouveaux intervenants se sentent en sécurité et confiants pour se joindre aux échanges. Il est indispensable de promouvoir un climat dans lequel tous se sentent partie prenante.

- ✓ recours occasionnel à un modérateur invité – la participation d’un modérateur éclairé dans un dossier particulier peut ajouter un certain dynamisme et amener des idées nouvelles dans le processus de délibération;
- ✓ recrutement détaillé – cibler des groupes particuliers, chercher à établir un équilibre et faire intervenir des participants informés fait augmenter les chances de délibérations fructueuses;
- ✓ séquence du débat : l’ordre des sujets de discussion devrait changer en fonction du sujet abordé le plus récemment. Cela inciterait les participants à intervenir dans les discussions en cours et à nourrir le dialogue;
- ✓ résumés – il faudrait afficher périodiquement sur le site des résumés des discussions de sorte que les nouveaux participants ou ceux qui reviennent après une absence n’aient pas besoin de lire tous les messages pour savoir ce qui s’est dit. Ces résumés aideront à éviter de revenir sur des questions déjà vues, à enrichir le débat, à tenir au courant les utilisateurs qui se sont retirés et à les encourager à participer de nouveau. Il peut être aussi utile d’envoyer les résumés par courrier électronique. Il faudrait conserver sur le site les archives de tous les résumés antérieurs;
- ✓ partenariats – travailler avec des partenaires en réseau [dans le Parlement virtuel du FIPA, cela pourrait comprendre des organisations externes ou des sections régionales, entre d’autres nombreuses possibilités] de façon à trouver des idées pour les sujets de discussion et des témoignages pour les consultations;
- ✓ liens Web – créer des liens avec le plus grand nombre possible de sites pertinents. Cela est un service à valeur ajoutée pour les utilisateurs et peut faciliter la tenue d’un débat plus éclairé. Proposer des liens à cliquer vers les ressources en information spécialement créées;
- ✓ rappels par courrier électronique – faire à intervalles réguliers pendant les consultations (chaque semaine ou lorsque surviennent des faits importants) des rappels par courrier électronique comprenant des liens à cliquer pour atteindre le site Web;
- ✓ section d’aide – prévoir une section d’aide complète et conviviale qui donne des idées sur la participation et, sur le plan matériel, la façon d’utiliser le site (p. ex., questions et réponses sur « que dois-je écrire? », « comment dois-je écrire? »)
- ✓ pour toute initiative de consultation :
 - prévoir une période de huit à dix semaines;
 - lancer des invitations à participer bien avant le début des consultations ou inviter les participants à s’inscrire à l’avance pour qu’ils soient prévenus par courrier électronique du début des consultations;
 - publier les notes principales des experts;
 - prévoir une série de questions pour stimuler le débat¹¹.

Tous les points qui précèdent méritent certes de retenir une attention soutenue, mais nous croyons que les plus importants, pour les essais de la deuxième étape du PV, sont les suivants :

- ✓ chercher à travailler avec la direction du FIPA pour mettre sur pied des groupes de travail informés et équilibrés qui étudieront (avec des présidents efficaces) les dossiers que la direction appuie et dont elle entend s’occuper;
- ✓ insister sur les délibérations asynchrones des groupes de travail;
- ✓ montrer aux participants comment s’y prendre dans les discussions en direct et donner les « règles du jeu »;
- ✓ prévoir un animateur pour aider au moins certains des présidents de groupe de travail.

Reddition des comptes et citoyens

Pour démocratiser la reddition des comptes, il faut la transformer en un dialogue. Rendre des comptes doit aller de pair avec recevoir des comptes. Dans cette perspective démocratique plus large, la reddition des comptes exige beaucoup plus que de la transparence; il faut aussi que les opinions, les politiques et les mesures soient expliquées, replacées dans leur contexte et reliées à l'expérience sociale courante. Rendre des comptes, c'est entrer dans une relation, et une relation de cette nature doit être marquée au coin de la coopération; le respect mutuel doit régner...¹²

Un parlement virtuel fait face aux mêmes difficultés qu'un parlement national lorsqu'il s'agit de communiquer avec les citoyens.

... au niveau parlementaire, les assemblées législatives sont de plus en plus isolées des communications avec le public... C'est leur fonction de faire connaître les intérêts, les préférences et les valeurs du public, mais... les parlementaires de la plupart des pays se demandent quel est leur rôle au juste... les parlements peuvent trouver un avantage à se servir d'Internet comme moyen de communication¹³.

Avec Internet, à la différence des technologies d'information antérieures, les citoyens peuvent répondre, et le clivage entre les producteurs et les consommateurs d'information est aboli. Les citoyens se servent d'Internet à la fois pour obtenir et pour donner de l'information. Cet élément ne sera pas étudié avant la troisième étape du projet.

On peut voir la situation d'un autre œil. Une meilleure reddition des comptes est un sujet de communication. On a fait la proposition suivante pour les organisations interparlementaires :

Adopter et promouvoir une initiative introduite l'année passée à l'Assemblée parlementaire de l'OSCE qui a demandé aux parlements membres de signaler au secrétariat international les actions entreprises et les résultats obtenus par chaque délégation depuis la réunion annuelle précédente pour faire adopter par leur gouvernement ou leur parlement les propositions qui ont reçu la sanction de l'Assemblée lors de sa dernière réunion. Si toutes les associations acceptaient de procéder ainsi, les parlementaires participants seraient incités à réfléchir plus attentivement au libellé des résolutions appelant à une action distincte et directe¹⁴.

Apprentissage, évaluation et facteurs de succès critiques

Il est toujours important de tirer des enseignements de l'expérience, mais plus particulièrement dans des cas où le développement et l'expérimentation occupent une large place. Il n'en reste pas moins utile d'avoir une idée des facteurs critiques qui risquent d'être les plus importants. Les facteurs énumérés par M. Subhash Bhatnagar, de la Banque mondiale, pour le gouvernement électronique en général sont un point de départ pour guider le développement des parlements virtuels et leurs sites Web¹⁵. Voici ces facteurs :

✓ un leadership politique et administratif solide;

- ✓ une gestion minutieuse du projet;
- ✓ des objectifs et des avantages nettement définis;
- ✓ une révision importante du processus;
- ✓ des débuts modestes, suivis d'une expansion dans les étapes ultérieures;
- ✓ la gestion des attentes;
- ✓ l'adoption de normes et de protocoles bien établis;
- ✓ la réduction au minimum de la personnalisation;
- ✓ un sentiment d'appartenance de la part de tous les pays;
- ✓ une formation et un investissement suffisants.

De plus, nous sommes d'avis, avec Bellanet et l'ICA, que tout site Web de parlement virtuel doit être établi au moyen d'un *logiciel libre* (FLOSS). Ce logiciel est le plus souvent distribué avec une licence qui en permet la distribution gratuite, et tous les utilisateurs ont la possibilité de lire, de modifier et de redistribuer le logiciel. Le logiciel libre est le produit d'un effort collectif, et ce phénomène a pris de l'ampleur et de l'importance au cours des dernières années. Le mouvement a maintenant des effets importants sur l'industrie des TIC en particulier et sur toutes les sociétés. Un certain nombre de gouvernements de diverses régions, conscients des avantages d'autonomie que donnent les logiciels de cette nature, ont adopté des politiques qui exigent de leurs administrations qu'elles utilisent dans toutes leurs activités des logiciels libres.

L'utilisation d'un logiciel semblable pour le Parlement virtuel du FIPA peut aider à faire en sorte que, à l'avenir, le FIPA ait le maximum de contrôle sur la conception et la distribution des outils de TIC qui sont essentiels si on veut que le PV garde son importance pour le partenariat interparlementaire dans les Amériques.

M. Coleman propose un autre facteur, disant qu'il faudrait remercier sur le site Web tous ceux qui ont contribué financièrement. Le site pourrait aussi donner la liste de ceux qui ont fait des dons « en nature » et des institutions qui donnent des conseils et un appui moral, comme le Oxford Internet Institute.

Dans cette optique d'apprentissage, les responsables du projet de PV ont commandé une évaluation qui devait concorder avec la fin de la première étape. Elle vise à évaluer les besoins des membres et à assurer des réactions et une amélioration constante, et à considérer rétrospectivement les résultats obtenus et les enseignements tirés.

Étant donné qu'une grande partie de l'effort pendant la première étape a porté sur le site Web, nous adaptons les questions d'évaluation d'un rapport sur l'utilisation des TIC à Westminster et les assemblées législatives qui en sont issues¹⁶ comme moyen d'évaluation constante du site Web. Les questions sont les suivantes :

- ✓ Le site fournit-il une information utile sur la raison d'être, l'histoire et les procédures du FIPA?
- ✓ Donne-t-il de l'information sur les parlementaires participants?
- ✓ Y a-t-il de l'information sur le programme à venir et d'autres éléments qui peuvent être d'intérêt public?
- ✓ Le site tient-il compte des différences dans le niveau d'instruction et les antécédents des utilisateurs?

- ✓ Fait-il appel à des ressources qui se trouvent ailleurs sur le Web et établit-il des liens avec ces ressources?
- ✓ Le site facilite-t-il les services, comme la commande de documents?
- ✓ Le site encourage-t-il la participation du public au processus ou la rétroaction?
- ✓ Quelle partie des activités du FIPA est-il possible de suivre sur le site à partir des documents et communiqués disponibles et de la diffusion Web?
- ✓ Dans quelle mesure le site est-il accessible pour ceux qui ont des moyens techniques limités ou à qui l'informatique est peu familière?
- ✓ Les instructions données sur le site sont-elles faciles à suivre?
- ✓ L'information est-elle présentée inutilement dans des applications qui sont difficiles à acquérir ou qui exigent plus que les spécifications minimales sur le système de l'utilisateur?
- ✓ La conception choisie pour le site appuie-t-elle au mieux le contenu et le mandat du site?
- ✓ Le site sollicite-t-il la participation des usagers et leur permet-il d'aborder le contenu d'une manière personnelle?
- ✓ Le site Web rend-il la recherche de l'information plus facile que sur d'autres sites et offre-t-il plus d'information à un endroit donné?

ÉTAT DE LA SITUATION

L'objectif à long terme qui consiste à faire participer les parlementaires des Amériques à l'étude des dossiers de l'hémisphère d'une façon satisfaisante pour eux et utile aux citoyens demeure très lointain, en un sens. Dans un autre sens, cet objectif a été au premier plan des préoccupations de l'équipe de conception.

Le FIPA s'intéresse à trois « clientèles » : l'organisation du FIPA et sa direction; sa capacité de délibération – en grande partie ses groupes de travail; l'ensemble des parlementaires de l'hémisphère. La première étape a porté surtout sur la direction, car il s'agit d'une première étape essentielle. Elle a aussi porté sur le renforcement des capacités et le développement de l'information pour le site Web, ce qui est utile aussi bien pour les groupes de travail que pour les utilisateurs du grand public. Il y a par exemple plus de x000 pages de documentation disponibles actuellement sur le site Web, dans les quatre langues officielles du FIPA.

Un certain nombre de mesures ont été prises pour préparer les essais avec des groupes de travail, essais prévus à la deuxième étape. Une information importante a été réunie. Deux groupes de travail permanent, avec une présidence permanente, ont été constitués. La technologie et les protocoles nécessaires aux délibérations sont en place. L'ordre du jour initial a été rédigé. Grâce au financement de la deuxième étape, des animateurs seront disponibles pour aider les présidents à rendre ces groupes opérationnels. La direction s'est dite prête à considérer les résolutions des groupes et à promouvoir leurs recommandations, si elles étaient acceptées.

Les utilisateurs du grand public n'ont pas été oubliés. Une grande partie de l'information devrait présenter un intérêt direct pour les parlementaires. En outre, le site donne un accès commode à beaucoup d'autre information pertinente. On a tenu compte de la convivialité. Par exemple :

- ✓ Toutes les pages ont une version d'impression, de façon à économiser le papier et le toner;
- ✓ Nous utilisons le soulignement au lieu des boutons de style graphique pour simplifier le téléchargement le plus possible.

Comme prévu, la première étape a permis d’accomplir le travail de base sur le plan de la technique et de la collecte d’information, tout en aidant la direction du FIPA à devenir plus efficace. La deuxième étape met l’accent sur le début des délibérations des groupes de travail sur des questions de politique. La troisième étape visera à raffermir la capacité de délibération, commencera à faire participer les citoyens et à intégrer la capacité du PV à celle du secrétariat technique. Elle mettra fin à la phase de développement du FIPA.

ANNEXE A : ÉTAPES DU FIPA

Première étape : participation à court terme et nouvelle conception du site

Juillet 2002 à septembre 2003

Résumé : répondre aux besoins en information et communication du comité de direction du FIPA et des groupes de travail pour l'assemblée plénière de février 2003, en intégrant ces activités en direct à la présence du FIPA sur le Web.

Deuxième étape : lancement et développement des ressources en information

Octobre 2003 à septembre 2004 [à confirmer]

Résumé : concevoir et lancer le Parlement virtuel des Amériques comme principale présence sur le Web du Forum interparlementaire des Amériques, élargir les activités pour offrir à tous les membres du FIPA un espace pour mettre en commun de l'information et promouvoir l'harmonisation et la coopération interparlementaire, et étendre la formation à tous les pays membres du FIPA.

Troisième étape – poursuite de l'implantation du Parlement virtuel et de la formation

Octobre 2004 à septembre 2005 [à confirmer]

Résumé : accroître la capacité, pour offrir des discussions multiples simultanément, les utilisateurs étant en mesure d'échanger sur des sujets divers. À cette étape, il y aura perfectionnement des tribunes en direct et des ressources en information, et on intégrera les enseignements tirés de la deuxième étape afin d'accroître la capacité du Parlement virtuel.

Le projet permettra également aux parlementaires et à leur personnel de créer leurs propres tribunes en direct pour discuter de dossiers qui ne se rapportent pas nécessairement à des réunions particulières. On prévoit également que cette étape englobera des consultations sur la politique, des dialogues au niveau sous-régional ainsi que des communications publiques et des initiatives visant à faire participer le public. Le site constituera également pour les membres du FIPA et d'autres parlementaires une ressource précieuse et un moyen de communication au moyen de dossiers et de mesures législatives figurant au programme régional. Un résultat possible à long terme pourrait être une diminution du temps consacré aux déplacements et des coûts d'ensemble des contacts régionaux.

Un autre résultat possible est la capacité, pour les parlementaires, de mener des consultations publiques et de prendre d'autres initiatives visant à faire participer les citoyens, grâce aux outils disponibles sur le site du Parlement virtuel des Amériques. Il pourrait y avoir une offre de formation pour les organisations de la société civile et d'autres organisations, afin de permettre une plus grande participation. Les résultats finals du Parlement virtuel des Amériques dépendront de l'utilisation que les membres feront des outils mis à leur disposition.

NOTES DE FIN DE DOCUMENT

¹ Dobell, Peter, *Diplomatie parlementaire*, Publications hors-série sur le gouvernement parlementaire, numéro 16, mai 2003, Centre parlementaire.

http://www.parlcent.ca/publications/oppq_16_f.pdf

² Coleman, Stephen. *Finding Our Digital Voice: Governing in the Information Age*, Crossing Boundaries National Conference, Ottawa, 7 mai 2003, <http://www.crossingboundaries.ca/>

³ L'Institut pour la connectivité dans les Amériques (ICA) est une organisation de l'hémisphère qui s'intéresse à la promotion et à l'implantation des technologies de l'information et des communications pour assurer le développement. L'ICA cofinance des projets, favorise activement des partenariats et fait la promotion de la mise en commun de l'information et du renforcement des capacités. L'Institut a pour mandat d'appliquer les TIC dans les Amériques en vue de renforcer la démocratie, de créer de la prospérité et de réaliser le potentiel humain des Amériques. Il a des bureaux à Ottawa, à Washington et à Montevideo, et il est maintenant l'hôte du Centre de recherches pour le développement international (CRDI). Il s'agit d'une des contributions du Canada au Sommet des Amériques de 2001 que d'avoir créé l'ICA et de lui avoir fourni les capitaux d'amorçage, pour tabler sur la réussite du programme de développement international et de TIC du Canada.

<http://www.icamericas.net/index.php?newlang=fra>

⁴ Juraitis, Nola et coll., *La gouvernance électronique : incidence pour les parlementaires*. Insérer l'adresse URL lorsqu'elle sera disponible.

⁵ Hogan, J. et coll. *E-collectivism: On-line action and on-line mobilization*.

<http://www.davidbeaumont.btinternet.co.uk/msf/hogan.html>

⁶ MacKinnon, Mary Pat et coll., *Citizens' Dialogues on Canada's Future: a 21st Century Social Contract*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques et *Viewpoint Learning Inc.*, avril 2003. Voir <http://www.cprn.org/www.rcrpp.org>

⁷ Ibid.

⁸ Là encore, un aspect qui va dans le même sens que la participation des citoyens. Voir *A Report on the Workshop on Evaluation of Public Involvement Activities*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, février 2003. <http://www.cprn.org/www.rcrpp.org>.

⁹ Barnola, L. et coll. *MISTICA : A Collective Endeavour, In Search of the Social Impact of ICT's in Latin America and the Caribbean*, TechKnowLogia, juillet-août 2001.

www.TechKnowLogia.org

¹⁰ Coleman, S. (avec Nicola Hall et Milica Howell), *Hearing Voices, The Experience of Online Public Consultations and Discussions in UK Governance. Summary*, novembre 2002.

<http://www.hansard-society.org.uk/HearingVoices.htm>. Les recommandations viennent de Coleman et Normann, *New Media and Social Inclusion*; Coleman et Normann (2000) et Hall, N., *Building Digital Bridges* (2001). Publiés par la Hansard Society.

¹¹ Notes d'entrevue de Mateo Barney, 16 juin 2003.

¹² Coleman, *Finding our Digital Voice*, op. cit.

¹³ Ibid.

¹⁴ *Diplomatie parlementaire*, op. cit.

¹⁵ <http://www.idg.com.hk/cw/readstory.asp?aid=20030801004>

¹⁶ *Technology: Enhancing Representative Democracy in the UK? A report on the use of new communication technologies in Westminster and the devolved legislatures*, juillet 2002.

<http://www.hansard-society.org.uk/publications.htm>