



RÉINVENTER LA DÉMOCRATIE À L'ÈRE DU NUMÉRIQUE





SOMMAIRE

Lettre des coprésidents i

Participants et contributeurs iii

I. RÉINVENTER LA DÉMOCRATIE À L'ÈRE DU NUMÉRIQUE 1

La crise de la démocratie libérale 1

Le nouveau paradigme : La démocratie citoyenne 5

II. LE PROJET 8

À propos du projet « Réinventer la démocratie à l'ère du numérique » 8

Chapitre 1 : Renouveler la cohésion sociale 12

Chapitre 2 : Reconstruire la place publique pour le monde numérique 16

Chapitre 3 : Rénover les institutions démocratiques 22

III. CONCLUSION 25

IV. APPENDICE 26

A : Renouveler la cohésion sociale

Youth Environment Service (YES) 27

par : Martin Moore

Réinventer la démocratie grâce à une éthique citoyenne. 29

par : Mary Scudder

B : Reconstruire la place publique pour le monde numérique

Mise en œuvre du devoir de diligence pour les réseaux sociaux 31

par : William Perrin

Financer des médias responsables grâce à la réforme de l'imposition des géants de l'Internet 33

par : Tom Steinberg

Une option publique pour financer le journalisme d'intérêt public 35

par : Emily Bell et Karen Kornbluh

L'avenir de l'antitrust 37

par : Francis Fukuyama

C : Rénover les institutions démocratiques

Mending the Rupture Between Institutions of Self-Government and the Public 39

by: Nathan Gardels

L'Initiative citoyenne européenne/Chambre des citoyens du Parlement européen 55

par : Michael Cottakis

Technologie numérique et gouvernement 56

par : Jamie Susskind

LETTRÉ DES COPRÉSIDENTS

Chère lectrice, cher lecteur,

Ces dernières années, la chute supposée de la démocratie libérale a été saluée par ses pourfendeurs, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du monde démocratique. Les principes fondamentaux de la démocratie libérale — des sociétés ouvertes, plurielles et tolérantes, le respect des droits de l'individu, des minorités et de la majorité, l'État de droit et la limitation démocratique du pouvoir — sont décriés comme un luxe réservé aux nations riches et paisibles. Aujourd'hui, à l'heure où le monde est confronté aux turbulences du XXI^e siècle, l'attrait d'« hommes forts » promettant un gouvernement efficace pousse des peuples désabusés et timorés à renoncer aux acquis âprement obtenus de la démocratie libérale, permettant ainsi à ces dirigeants autoritaires d'en démanteler les institutions. Les mesures prises de part et d'autre pour faire face à la pandémie de COVID-19, telles que la limitation de la liberté de mouvement, l'annulation d'élections et le déploiement de technologies qui empiètent sur le droit à la vie privée, constituent des leviers dangereux à la disposition des dictateurs, mais aussi un risque de dégringolade autoritaire pour les décideurs les mieux intentionnés.

Certes, même avant la pandémie de COVID-19, les démocraties, tout comme d'autres formes de gouvernement, peinaient déjà sérieusement à s'adapter aux bouleversements des deux dernières décennies. Mais si de nombreux systèmes démocratiques étaient plus performants aux yeux de leurs citoyens, en particulier sur les questions cruciales telles que l'égalité des chances et la protection de l'identité, leur légitimité serait plus grande et leurs institutions mieux armées pour faire face à la crise. Au lendemain de la crise actuelle, les performances des différentes formes de gouvernance seront évaluées et comparées. Au moment où nous écrivons ces lignes, il est encore trop tôt pour prédire le bilan de la démocratie.

Néanmoins, en nous fiant à la fois aux principes qui la sous-tendent et aux résultats observés sur de très longues années, nous pouvons postuler que la démocratie libérale est fondamentalement supérieure aux autres systèmes de gouvernance non démocratiques sur au moins trois volets importants :

1

LES PRINCIPES – L'État de droit, la liberté de parole, d'expression et d'association, le respect de la diversité et d'autres valeurs démocratiques sont des caractéristiques essentielles de sociétés saines.

2

LES PROCESSUS – Les processus et les institutions démocratiques, notamment l'accès universel au scrutin, les organes législatifs représentatifs, le judiciaire indépendant, la presse libre et une place publique ouverte, permettent de construire un système politique plus transparent et plus inclusif, forcément délibératif et, au bout du compte, plus efficace que les régimes autoritaires.

3

LES RÉSULTATS – Les systèmes démocratiques produisent une prospérité dans l'ensemble plus grande et plus largement répartie au sein de la société. Ils sont également plus pacifiques, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, entre eux.

Aujourd'hui, ces trois axes sont de plus en plus, et souvent à tort, remis en question. Qu'ils tirent leur force des faiblesses internes du système ou de la montée des inégalités, encensés par les nationalistes blancs ou les trolls d'Internet, ou enhardis par l'ingérence russe ou par le modèle chinois de gouvernance, les adversaires de la démocratie sont manifestement en marche.

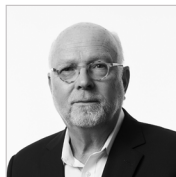
Pendant ce temps, les populations des sociétés démocratiques semblent démoralisées et de plus en plus sceptiques tant à l'égard de leurs institutions qu'à celui de leur avenir collectif. En effet, les sociétés démocratiques éprouvent de grandes difficultés à concilier croissance et équité dans l'économie, à s'adapter aux nouvelles technologies, normes et mentalités, à faire face aux profondes mutations sociales, culturelles et démographiques, et à répondre aux enjeux mondiaux croissants, tels que la prolifération nucléaire et le changement climatique. Bien entendu, nombre de ces enjeux échappent largement au contrôle de l'État-nation, et la démocratie n'est pas à elle seule une panacée, pas plus que son succès ou sa stabilité ne sont assurés.

Pourtant, le pessimisme apparent de 2019, et maintenant de 2020, semble aussi déplacé dans le sens inverse que l'euphorie de 1989, et peut-être de manière plus marquée. Les démocraties sont des systèmes politiques et des systèmes de valeurs remarquablement résilients, capables de transformations importantes. Aussi sommes-nous convaincus qu'une réforme démocratique peut contribuer à construire des sociétés plus inclusives, plus égalitaires et plus prospères, qui répondent mieux aux aspirations de leurs citoyens. Le programme « Future of Democracy » (L'Avenir de la démocratie) de l'Institut Berggruen a mené une étude approfondie sur trois ans et une série de consultations connexes afin de dégager des pistes de réformes démocratiques susceptibles de consolider les valeurs, les institutions et les acquis de la démocratie. L'objectif était de trouver des moyens de renforcer les émanations des principes de la démocratie que sont les institutions et les processus démocratiques, considérant que ces institutions constituent l'environnement sans lequel les politiques publiques ne pourraient suffire à faire face aux enjeux majeurs du siècle présent.

Ce rapport exécutif analyse le contexte de l'apparente crise de la démocratie et présente un cadre de « démocratie citoyenne » qui pourrait permettre de répondre aux appels croissants au changement, à l'autonomisation civique et à l'inclusion, et qui, à terme, débouchera sur de meilleurs résultats pour les citoyens. Des réformes concrètes visant à renforcer la capacité de la démocratie à faire appliquer ses principes et à construire une société meilleure pour ses citoyens sont présentées dans les sections consacrées à la reconstruction de la cohésion sociale, au renouvellement de la place publique à l'ère numérique et à la rénovation des institutions démocratiques. Des propositions afférentes sont développées plus en détail en annexe.

Ce rapport représente donc à la fois le couronnement d'un projet transnational et multipartite et le lancement d'une nouvelle conversation autour des réformes à mener dans des domaines critiques au sein de sociétés hétérogènes. Les idées et recommandations présentées ici ne traduisent pas forcément une convergence de vues entre les participants au projet, pas plus qu'elles ne constituent un programme complet pour le renouvellement de la démocratie libérale. Elles représentent simplement notre contribution aux réflexions en cours sur la voie à suivre pour protéger et réformer nos démocraties, et nous pensons qu'elles éclaireront le processus d'innovation et de réforme tant attendu. Nous espérons que vous nous rejoindrez dans cette conversation et dans ce programme de travail crucial en 2020 et au-delà.

Meilleures salutations,



Nathan Gardels



Anthony Giddens



Helle Thorning-Schmidt

COPRÉSIDENTS

Projet « Réinventer la démocratie à l'ère du numérique »

Mars 2020

PARTICIPANTS ET CONTRIBUTEURS

COPRÉSIDENTS

Nathan Gardels

Conseiller exécutif du
Berggruen Institute ;
Rédacteur en chef du *WorldPost*

Anthony Giddens

Membre de la Chambre des
Lords ; ancien directeur de la
London School of Economics

Helle Thorning-Schmidt

Ancienne Premier ministre du
Danemark

MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

Emily Bell

Directrice fondatrice, Tow
Center for Digital Journalism,
Université de Columbia

Michael Cottakis

Fondateur et directeur,
Initiative 89

Francis Fukuyama

Directeur de Mosbacher,
Centre sur la démocratie, le
développement et l'État de droit
de l'Institut Freeman Spogli,
Université de Stanford

Philip Howard

Directeur de l'Oxford Internet
Institute

Bruno Kaufmann

Directeur Coopération
internationale, Fondation suisse
pour la démocratie

Karen Kornbluh

Directeur de la Digital
Innovation and Democracy
Initiative, Fonds Marshall
allemand

Rocío Martínez-Sampere

Directeur exécutif de la
Fundación Felipe González

Mario Monti

Ancien Premier ministre italien

Martin Moore

Directeur du Centre for the
Study of Media, Communication
and Power, King's College
London

Beth Noveck

Directeur du Governance Lab,
Université de Columbia

Philip Pettit

Professeur en valeurs humaines
à l'Université de Princeton

Jamie Susskind

Ancien Membre du Berkman
Klein Center for Internet and
Society, Université de Harvard

ÉQUIPE DU PROJET

Matthew Browne

Co-directeur,
Projet Future of Democracy ;
Membre éminent du Center for
American Progress ;
Fondateur de Global Progress

Dawn Nakagawa

Co-directeur,
Projet Future of Democracy ;
vice-président exécutif de
l'Institut Berggruen

Ariel Ratner

Fondateur et PDG,
Inside Revolution

Jody Sadornas

Directeur de programme,
Future of Democracy, Institut
Berggruen

Ola Tjornbo

Directeur,
Archipelago Consultants

LISTE DES RÉUNIONS

**25-26 MARS
2019**

Cohésion sociale +
Place publique
Réunion du groupe de travail
Londres, Royaume-Uni

**1^{ER} MAI
2019**

Réseaux sociaux + Démocratie
- Réunion du groupe de travail
Palo Alto, Californie, É.-U.

**12-14 MAI
2019**

Cohésion sociale +
Place publique
Réunion du groupe de travail II
Madrid, Espagne

**30 JUIN-3 JUILLET
2019**

Avenir de la démocratie
Réunion du groupe de travail
Bellagio, Italie

PARTICIPANTS ET CONTRIBUTEURS

Morgan Ames

Directrice adjointe par intérim chargée de la recherche, de la science, de la technologie, de la médecine et de la société, Université de Californie, Berkeley

Timothy Bartlett

Directeur de la publication, St. Martin's Press

Nicolas Berggruen

Président, Institut Berggruen

David Blankenhorn

Co-fondateur, Better Angels

Paul Collier

Professeur d'économie et de politiques publiques à la Blavatnik School of Government, Oxford

William Davies

Co-directeur, Political Economy Research Centre, Université de Londres

Tim Dixon

Co-fondateur de More in Common

Eloise Duvillier

Directrice de programme, Projet sur la démocratie et l'Internet, Stanford Center on Philanthropy and Civil Society

Ismaël Emelien

Co-fondateur, *En Marche !*

Matthew Goodwin

Professeur en politique et relations internationales, Université de Kent

Wael Ghonim

Membre éminent au Ash Center for Democratic Governance, Université de Harvard

Nils Gilman

Vice-président en charge des programmes, Institut Berggruen

John Haldane

Président du Royal Institute of Philosophy

Jeremy Heimans

PDG de Purpose

Toomas Ilves

Ancien président de l'Estonie ; membre Berggruen 2018-19 au CASBS

Henry Jenkins

Professeur émérite en communication, journalisme, arts cinématographiques et éducation, Université de Californie du Sud ; chercheur principal, Civic Imagination Project

Stephen Kinnock

Député travailliste pour Port Talbot

Eric Klinenberg

Directeur de l'Institute for Public Knowledge, Université de New-York

Muthoni Wambu Kraal

Vice-présidente Sensibilisation et Formation, Emily's List

Raina Kumra

Conseillère principale, Omidyar Network

Guillaume Liegey

PDG, Liegey Muller Pons

Colin MacLay

Professeur-chercheur en communication, Université de Californie du Sud

Caroline Mehl

Co-fondatrice et directrice exécutive, OpenMind

Ignacio Molina

Analyste principal, Instituto Elcano

Elijah Pariser

PDG, Upworthy

Nathaniel Persily

Professeur de droit James B. McClatchy, Stanford Law School

William Perrin

Administrateur, Indigo Trust, Goodthings Foundation, 360Giving, Carnegie U.K. Trust

Ryan Pougiales

Analyste politique senior, Third Way

Rachel Pritzker

Présidente-fondatrice, Pritzker Innovation Fund

Jennifer Robertson

Directrice générale, ResponDi U.K.

Alejandro Romero

Fondateur et PDG, Alto Data Analytics

Roger Scruton

Président de la Building Better, Building Beautiful Commission

Mary Scudder

Professeure auxiliaire, Purdue University

Elif Shafak

Romancière et politologue

Samuel Sommers

Auteur, *Situations Matter*, Directeur du Diversity and Intergroup Relations Lab, Tufts University

Tom Steinberg

Fondateur, My Society

Mario Tascón

Partenaire fondateur et directeur général, Prodigioso Volcán

José Ignacio Torreblanca

Chef du bureau de Madrid et Conseiller politique principal, Conseil européen des relations extérieures

Zeynep Tufekci

Professeur associé, Berkman Klein Center for Internet and Society, Université de Harvard

Jochen Wegner

Rédacteur en chef, *Zeit Online*

LA CRISE DE LA DÉMOCRATIE LIBÉRALE

L'idée que la démocratie libérale occidentale est en crise est devenue presque un axiome¹. Selon le contexte et la réalité politique, ce sentiment très répandu s'exprime souvent de manière viscérale par un seul nom ou terme. Pour ceux de gauche — et ce qui reste du centre — on entend « populisme », « nationalisme », « extrême droite », « Brexit », « Boris », « Trump », « Bolsonaro », « Orban », et bien d'autres encore. À droite, on clame notamment « socialisme », « mondialisme », « élitisme », « Bernie », « Corbyn », ou « AOC ».

Bien sûr, la crise de la démocratie ne se résume pas simplement à de la rhétorique partisane. Elle a été documentée dans de nombreuses études² montrant la longue évolution vers le déclin de la participation démocratique, le mécontentement des populations à l'égard des partis traditionnels et la diminution de leur adhésion à ces derniers³, l'enlèvement croissant des chambres législatives⁴, l'exacerbation de la polarisation⁵ des sociétés, la perte de confiance dans la politique et les hommes et femmes politiques⁶ (et, en fait, dans les autorités de tous types) et un recul général de la foi en la démocratie⁷.

Les causes de la crise sont complexes et interdépendantes, et beaucoup d'entre elles émanent de facteurs extérieurs à la politique démocratique. À leur nombre figurent notamment les chamboulements (et les mauvaises adaptations) de la mondialisation, la désindustrialisation, les changements technologiques, les disparités économiques régionales, les changements démographiques et l'immigration, l'accélération des changements sociaux et culturels⁸,

la montée en puissance de la Chine et de l'Asie, la crise financière mondiale et le caractère très mondialisé du système actuel. Le système est soumis à une série de facteurs de stress complexes.

Le manque de solutions suffisantes à ces problèmes — qu'il s'agisse de création et de conservation d'emplois de qualité, de résolution de problématiques sociales cruciales comme l'éducation, les soins de santé, l'immigration et l'éclatement de la famille, ou de riposte à des crises émergentes comme la pandémie de COVID-19 et le changement climatique — a contribué à créer un fort mécontentement et a suscité des doutes quant à la viabilité de la démocratie représentative elle-même. La situation ne serait pas aussi grave, et les divisions ne seraient pas aussi profondes si nos démocraties avaient produit de meilleurs résultats pour les citoyens au cours des dernières décennies.⁹

Les bouleversements économiques ont entraîné l'érosion de la classe active et des communautés rurales et, plus récemment, de la classe moyenne. On constate également des niveaux d'inégalité des revenus et des richesses jamais observés depuis l'âge doré.¹⁰ La croissance des inégalités et la concentration des richesses sont devenues des caractéristiques manifestes du modèle actuel de capitalisme, en particulier aux États-Unis, où le coefficient de Gini a augmenté de 20 % entre 1980 et 2016.¹¹ Cela s'explique en partie par la croissance modérée des revenus de la classe moyenne au cours des 30 dernières années par rapport à l'augmentation du coût de vie.¹² Dans le même temps, entre 1980 et 2017, le revenu national moyen est resté stable en

¹ Voir par exemple Yascha Mounk, *The People vs Democracy* (Cambridge MA: Harvard University Press, 2018) ; Larry Diamond, *The Global Crisis of Democracy*, *Wall Street Journal*, 17-05-2019 ; David Runciman, *How Democracy Ends* (New York : Basic Books, 2018).

² Freedom House, *Freedom in the World 2019 Report, Democracy in Retreat* (février 2019), pp 1-9, 16-23 ; Michael A. Weber, *Global Trends in Democracy: Background, U.S. Policy, and Issues for Congress*, Congressional Research Service, pp 6-30 (mis à jour le 17 octobre 2018).

³ Nienke Derksen et al., *Increasing Youth Voter Turnout*, London School of Economics and Political Science (décembre 2018), p. 4, <http://www.lse.ac.uk/PBS/assets/documents/Increasing-Youth-Voter-Turnout.pdf>; R. S. Flickinger et D. T. Studlar, *The Disappearing Voters? Exploring Declining Turnout in Western European Elections*, *West European Politics*, 15 n° 2 (1992), 1-16 ; Miki Caul et Mark Gray, *The Effects of Declining Group Mobilization, Comparative Political Studies*, 33 n° 9 (2000), 1091-1122.

⁴ Beth Reinhard, « GOP Faces Challenge to Its State Legislature Dominance », *Wall Street Journal*, 30 septembre 2016, <https://www.wsj.com/articles/gop-faces-challenge-to-its-state-legislature-dominance-1475276819>.

⁵ Sarah Binder, *Polarized We Govern?*, (Washington DC: The Brookings Institution, 2014).

⁶ Yascha Mounk, *The People Vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It* (Cambridge, MA : Harvard University Press, 2018).

⁷ Amanda Taub, « How Stable Are Democracies? Warning Signs Are Flashing Red », *New York Times*, 29 novembre 2016, https://www.nytimes.com/2016/11/29/world/americas/western-liberal-democracy.html?_r=0 ; Roberto S. Foa et Yascha Mounk, « The Signs of Deconsolidation », *Journal of Democracy* 28, 1 (janvier 2017).

⁸ David Goodhardt, *The Road to Somewhere: The Populist Revolt and the Future of Politics* (Londres : C Hurst and Co, 2017) ; Ronald Inglehart et Pippa Norris, *Cultural Backlash*, (New-York : Cambridge University Press, 2019) ; Daron Acemoglu et James A. Robinson, *Why Nations Fail* (New York : Crown Business, 2012).

⁹ Voir Arlie Hochschild, *Strangers in their Own Land* (New-York : The New Press, 2016) pour un portrait éloquent de ces sentiments.

¹⁰ *Rapport sur les inégalités dans le monde 2018*, <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-english.pdf>; J. Hacker et P. Pierson, *Winner-Take-All Politics* (New York: Simon et Schuster, 2010).

¹¹ Juliana Horowitz et al. 2020. « Trends in Income and Wealth Inequality », Pew Research Centre, <https://www.pewsocialtrends.org/2020/01/09/trends-in-income-and-wealth-inequality/>.

Europe occidentale et a diminué en Europe méridionale.¹³

Les zones rurales et industrielles, autrefois le cœur d'économies manufacturières et agricoles florissantes, ont été particulièrement touchées par la mondialisation et les changements technologiques et démographiques. Au cours de cette période, on a assisté à une augmentation de l'immigration clandestine dans tout l'Occident, les estimations atteignant 4,8 millions en Europe et 10,7 millions aux États-Unis.¹⁴ Cette migration apparemment incontrôlée, du point de vue des observateurs, à une époque où la situation des classes moyennes et ouvrières marque le pas, a contribué à susciter l'anxiété et le ressentiment à l'égard des migrants et de ces gouvernements qui n'ont pas su maîtriser leurs frontières. Ces tensions et dislocations économiques, sociales et civiques ont été des terrains fertiles sur lesquels les populistes de gauche et de droite ont planté les semences de la politique de haine, d'identité et de division qui a conduit à une polarisation toujours plus grande du débat démocratique dans de nombreuses démocraties matures.

Depuis la crise financière mondiale d'il y a plus de dix ans, ces tensions se sont exacerbées et le phénomène de polarisation de la politique s'est davantage accentué. L'adoption d'une politique d'austérité par la droite et d'un programme anti-austérité par la gauche a aggravé la polarisation du débat politique. Les décideurs politiques ont élargi le fossé par leur incapacité à imaginer des idées nouvelles pour répondre aux enjeux du capitalisme numérique du XXI^e siècle.¹⁵ Plus que jamais, rechercher ces idées nouvelles est un impératif qui s'impose à nous.

Si ces divisions correspondent à des clivages politiques bien connus et reflètent des profils démographiques¹⁶ quelque peu familiers, elles présentent désormais des caractéristiques inédites qui leur confèrent une physionomie nouvelle. En effet, dépassant le schéma de la simple polarité traditionnelle droite-gauche, ces nouveaux clivages opposent jeunes et vieux, urbains et ruraux, diplômés et non-diplômés, cosmopolites et locaux (la bataille entre les ancrés et les vagabonds¹⁷). Dans de nombreux pays, la polarisation politique ainsi exacerbée s'exprime souvent par une vive hostilité, notamment mais pas exclusivement sur Internet. En effet, au sein des institutions de la démocratie, on a assisté à une transformation radicale des cultures parlementaires et démocratiques. Tandis qu'autrefois on appréciait la capacité de travailler avec ses contreparties du camp adverse ou de former des coalitions multipartites, cette transversalité est de nos jours considérée par beaucoup comme une trahison ou un échec. Cette vision des choses est de plus en plus partagée par les dirigeants politiques eux-mêmes et par les partisans les plus actifs et les plus virulents des différents partis politiques.¹⁸

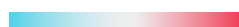
Parallèlement au phénomène de polarisation et de fragmentation du débat politique, le sentiment de solidarité civique et sociale s'est considérablement affaibli dans nos communautés.¹⁹ Nombre des institutions civiques qui permettaient autrefois de préserver la cohésion entre les communautés, comme les églises et les organisations religieuses, les scouts et les guides, les syndicats, etc., sont en déclin ou ont vu leur légitimité s'effriter en raison de scandales.²⁰ Près d'un tiers des Américains déclarent ne connaître aucun de leurs voisins,²¹

Les démocraties occidentales sont encore les sociétés les plus libres au monde...

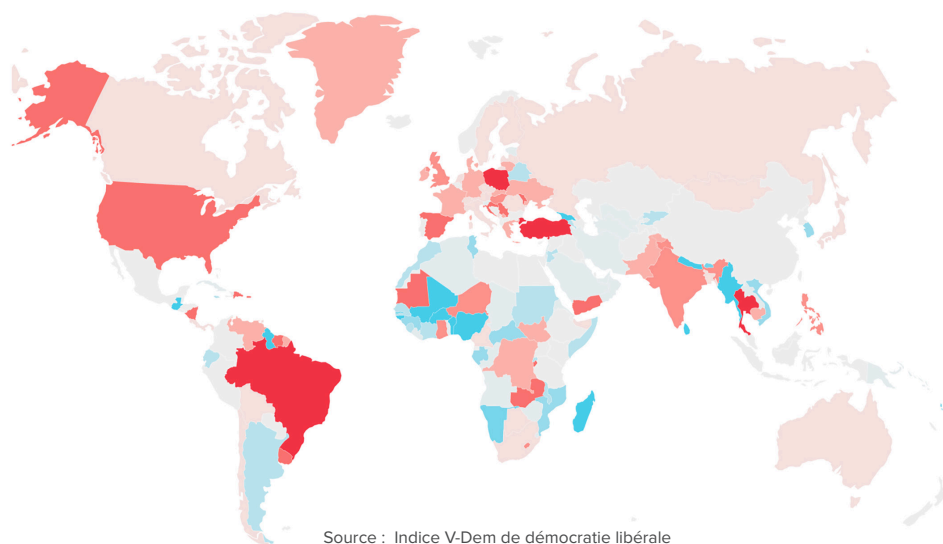
Mais elles le sont moins qu'en 2012

Évolution de l'indice de démocratie, 2012-2017

Sont devenus plus démocratiques



Sont devenus moins démocratiques



Source : Indice V-Dem de démocratie libérale

¹² Croissance des prix par rapport aux revenus, 1990-2018. Bureau américain des statistiques du travail.

¹³ Base de données sur les inégalités dans le monde, 1980-2017, 5 février 2020, <https://wid.world/>.

¹⁴ Pew Research Center, « Comparaison entre les populations immigrantes en situation irrégulière en Europe et aux États-Unis », consulté le 14 novembre 2019, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/11/13/how-european-and-u-s-unauthorized-immigrant-populations-compare/>.

¹⁵ Martin Moore, *Democracy Hacked* (Londres : One World Publications, 2018).

¹⁶ Francis Fukuyama, *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment* (New-York : Farrar, Strauss et Giroux, 2018).

¹⁷ David Goodhardt, *The Road to Somewhere: The Populist Revolt and the Future of Politics* (Londres : C Hurst and Co, 2017).

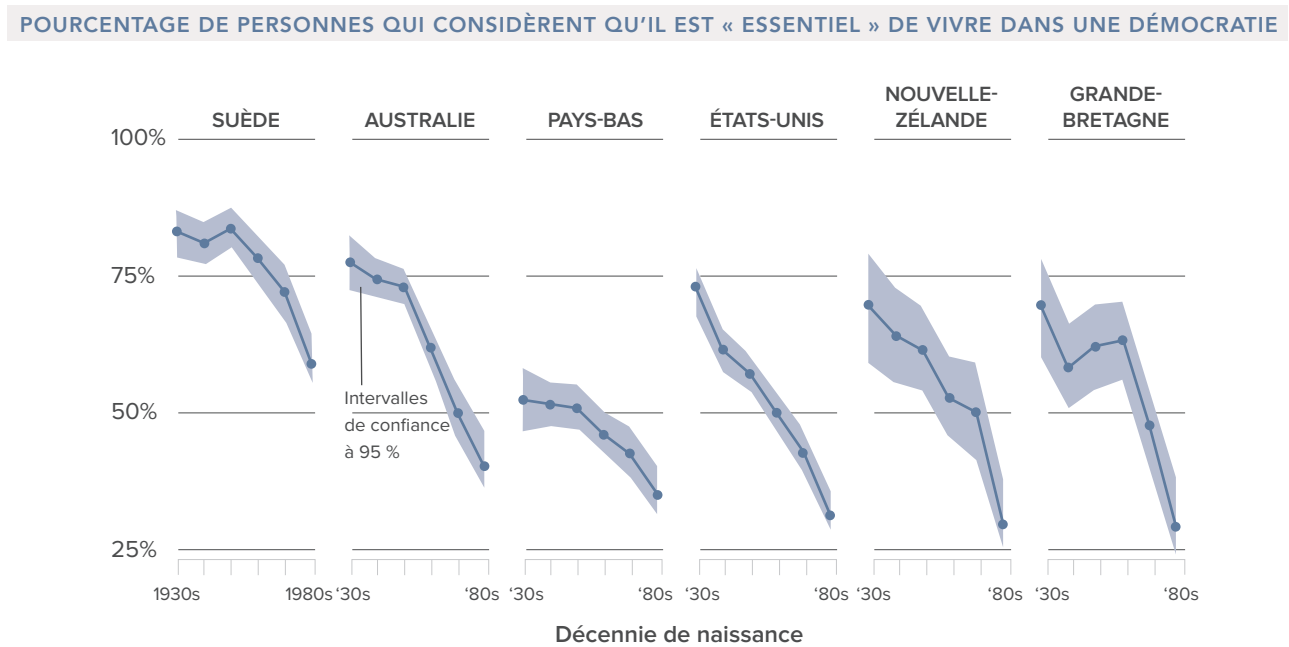
¹⁸ Jonathan Haidt, *The Righteous Mind* (New-York : Pantheon Books, 2012).

et deux tiers n'ont jamais d'échanges ou de rapports sociaux avec les leurs. Par ailleurs, il semble que nous ayons également laissé à nos appareils numériques le soin de combler ce vide, ce qui aggrave encore le problème. De plus en plus de faits montrent que le temps passé dans la twittosphère fait de nous des personnes moins informées, plus partisans, moins optimistes et plus angoissés.²²

Dans ce nouveau contexte, divers membres de la société s'accordent souvent sur la nécessité de « changer » les choses tout en ayant des conceptions radicalement différentes quant au type de changement nécessaire ou à la manière d'y parvenir. Ces différences ne reflètent pas simplement le clivage historique entre la gauche et la droite, lequel a été maîtrisé dans une large mesure depuis l'après-guerre grâce aux systèmes de partis traditionnels. Les différences actuelles s'apparentent plutôt à une prolifération des options politiques (souvent radicales) qui ont accompagné la révolution industrielle (comme les Luddites) ou d'autres périodes de profonds bouleversements.²³ Les institutions politiques, qui étaient autrefois capables de fonctionner efficacement dans des conditions plus stables, ont aujourd'hui de plus en plus de mal à faire face à cette fragmentation de la réalité.

Un cercle vicieux de paralysie politique sans cesse croissante se dessine : l'incapacité des démocraties à résoudre des problèmes de plus en plus inextricables a exacerbé les fractures sociales, et ces clivages sociétaux, à leur tour, empêchent le processus démocratique de déboucher sur un consensus et sur des mesures concrètes. Conséquence, les problèmes eux-mêmes sont amplifiés, ce qui ne fait que renforcer les divisions existantes et compromettre le consensus ou le compromis nécessaire pour pouvoir avancer. Le résultat final est un amenuisement de la capacité d'action des démocraties et de la légitimité de la démocratie en tant que forme efficace de gouvernance.

Alors que les appels à une action et à un leadership décisifs se multiplient, des populistes aux tendances autoritaires ont pris le relais. Pour les personnes timorées face au rythme effréné des changements qui surviennent dans leur vie, les autoritaires ont un message convaincant.²⁴ Prônant la nécessité pour les citoyens de « reprendre le contrôle », les populistes exploitent le concept du pouvoir d'action. Ils promettent implicitement la protection, l'ordre et la hiérarchie traditionnelle — d'où l'attrait d'un mur ou de la nécessité de « rendre sa grandeur » à son pays. Leurs appels sont souvent fondés sur le



Source : Yascha Mounk et Roberto Stefan Foa, « The Signs of Democratic Deconsolidation » (Les signes de la déconsolidation de la démocratie), Journal of Democracy | Par le New York Times

¹⁹ « Selon un récent sondage YouGov, environ 30 % des Américains du millénaire se disent "solitaires". Plus de 20 % déclarent ne pas avoir d'amis ; 25 % affirment n'en avoir aucun d'intime. Beaucoup insistent même sur le fait qu'ils n'ont aucune "connaissance". Pour les personnes encore plus jeunes, c'est-à-dire de la génération Z, le tableau est encore plus sombre. » Matthew Walter, « The Crisis of American Loneliness, » *The Week*, août 2019.

²⁰ Cette tendance a été amplement documentée par le politologue américain et professeur de politique publique à l'université de Harvard, Robert Putnam, dans son livre *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (New York : Touchstone Books by Simon & Schuster, 2001), et plusieurs tendances ont continué à s'aggraver depuis qu'il a publié cet ouvrage. Voir par exemple Charles Murray, *Coming Apart: The State of White America, 1960-2010* (New-York : Crown Forum, 2013) ; Yuval Levin, *A Time to Build: From Family and Community to Congress and the Campus, How Recommitting to Our Institutions Can Revive the American Dream* (New York : Basic Books, 2020).

²¹ *Enquête 2018 sur les tendances sociales et démographiques*, Pew Research Center, 5 février 2020, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/04/25/7-demographic-trends-shaping-the-u-s-and-the-world-in-2018/>.

²² Sherry Turkle, *Alone Together, Why We Expect More from Technology and Less from Each Other* (New York : Basic Books, 2017) ; Sherry Turkle, *Reclaiming Conversation: The Power of Talk in a Digital Age* (New-York : Penguin Press, 2015) ; Nicholas Carr, *The Shallows: What the Internet Is Doing to Our Brains* (New York : W. W. Norton & Company, 2011).

²³ Yaneer Bar-Yam et al., "US Social Fragmentation at Multiple Scales," *Journal of the Royal Society*, 16 (2019).

nationalisme et le nativisme, comme le slogan allemand de l'AfD, « Les Allemands d'abord ». Ces dirigeants surfent sur la vague de la peur pour accéder à des fonctions électives, puis dénigrent et tentent de décrédibiliser les institutions qui les y ont conduits.

Le déclin de la légitimité de la démocratie représentative a également des répercussions sur le système international, non seulement en raison de la montée du nationalisme promu par les nouveaux autocrates, mais aussi parce qu'il est devenu plus difficile pour les nations de collaborer. Il s'agit là d'un facteur crucial, étant donné que nombre des problèmes auxquels nos sociétés sont confrontées dépassent les frontières de l'État-nation. Les plus grands enjeux de l'heure — notamment l'immigration et le contrôle des frontières, le terrorisme et la cybersécurité, l'évasion fiscale et la réglementation financière, ainsi que le changement climatique et la résolution des conflits — constituent tous des défis planétaires qui dépassent largement les frontières de l'État-nation. Ces défis exigent donc des solutions de portée internationale de la part d'institutions ou de coalitions mondiales.

Pourtant, à mesure que la confiance dans les représentants politiques diminue, leur capacité à négocier des accords internationaux au nom de leurs électeurs diminue également. Souvent, quand bien même ils y parviennent, ces accords sont accueillis avec suspicion, et les décideurs politiques ainsi que leurs projets sont alors rejetés. Au cours de la dernière décennie, on a enregistré très peu de progrès au niveau international. Les revers, en revanche, ont été nombreux : des référendums ratés en Grèce et au Royaume-Uni, la réponse hostile reçue par le Pacte mondial des Nations unies sur les migrations, les

multiples échecs pour parvenir à un accord de Brexit, le rejet des accords de libre-échange, etc. Confrontés à d'importantes turbulences internes et ne disposant pas du capital politique nécessaire, même les représentants politiques qui le souhaitent sont désormais dans une large mesure incapables de prendre de nouveaux engagements internationaux ou mondiaux.²⁵

Néanmoins, malgré l'état visiblement déplorable des sociétés démocratiques, ceux qui affirment la fin de la démocratie font fausse route. Comme nous le montrerons, l'évolution vers l'autoritarisme est en contradiction avec les aspirations de la majorité des citoyens et les tendances à long terme, deux éléments qui constituent ensemble le signe qu'un type de réforme très différent est nécessaire. Nous devons renouveler la légitimité de la démocratie et reconstruire notre architecture civique, et, ce faisant, devenir une société plus résiliente tant au niveau national que mondial. Les enjeux de notre époque nous l'imposent, et les citoyens mettent déjà en œuvre des solutions nouvelles pour concrétiser ces aspirations, solutions dont nous pourrions nous inspirer et que nous pourrions compléter et mettre à l'échelle.

Nous devons renouveler la légitimité de la démocratie et reconstruire notre architecture civique, et, ce faisant, devenir une société plus résiliente tant au niveau national que mondial. Les enjeux de notre époque nous l'imposent, et les citoyens mettent déjà en œuvre des solutions nouvelles pour concrétiser ces aspirations, solutions dont nous pourrions nous inspirer et que nous pourrions compléter et mettre à l'échelle.

²⁴ Cristobal Kaltwasser et Cas Mudde, *Populism. A Very Short Introduction* (Oxford : Oxford University Press, 2017).

²⁵ Bruce Jones et Torrey Taussig, *Democracy and Disorder* (DC : Brookings Institute, 2019).

GAUCHE : Washington D.C., États-Unis - 15 mars 2019. Ilhan Omar, membre du Congrès américain, s'exprimant lors de la grève du climat de 2019 devant le Capitole. Eli Wilson / Shutterstock.com

DROITE : Sao Paulo, Brésil - 30 septembre 2018. Manifestation publique lors des élections brésiliennes de 2018 en faveur du candidat à la présidence Jair Bolsonaro. Luciano Marques / Shutterstock.com



LE NOUVEAU PARADIGME : LA DÉMOCRATIE CITOYENNE

Les analyses autour de la « crise » de la démocratie omettent un pilier important. S'il est vrai que les démocraties actuelles ne parviennent pas à apporter de réponses efficaces aux nouvelles problématiques qui se posent à la Planète, jetant ainsi le doute sur leur compétence, cela ne suffit pas pour autant à expliquer le déclin de ce système de gouvernance, pas plus que la menace croissante de l'autoritarisme et l'émergence de la démocratie non libérale. Ces forces hostiles à la démocratie profitent d'une frustration générale à l'égard du système actuel, qui n'a pas su s'adapter aux évolutions de la société qu'il tente de gouverner. Devant cette problématique, notre théorie est la suivante :

Nous assistons à l'émergence d'un nouveau paradigme : on passe d'une notion limitée de la démocratie à une conception fondamentalement plus profonde en vertu de laquelle les citoyens veulent et attendent plus de participation et de contrôle.²⁶ L'effondrement actuel du système démocratique est dû, en partie, à l'incapacité de celui-ci à répondre à la demande croissante pour le pouvoir d'action du peuple. Le processus de sélection des dirigeants politiques à intervalles de quelques années restera sans doute une condition nécessaire, mais il n'est plus une condition suffisante pour qu'un gouvernement puisse se targuer d'être par et pour le peuple. Nos institutions doivent répondre à cette demande en trouvant des moyens d'intégrer les différentes façons dont les citoyens veulent participer à leur propre démocratie.

Cette hypothèse cadre parfaitement avec les tendances observées historiquement. En effet, la demande d'une participation et d'une capacité d'action accrues est peut-être une caractéristique inévitable des systèmes démocratiques. La liberté de voix et de choix engendre toujours l'envie d'une liberté de voix et de choix encore plus grande. Cette tendance est visible depuis l'émergence des démocraties dans les contextes anglo-américains aux XVIII^e et XIX^e siècles, avec la généralisation progressive du droit de vote, au départ réservé à une élite privilégiée d'hommes blancs propriétaires terriens, mais par la suite accordé à tous les adultes de la société. De fait, la plupart des systèmes démocratiques ont d'abord adopté une forme de suffrage indirect, mais au fil du temps, ces modèles ont été remplacés par des mécanismes d'élection populaire directe. Dans le courant du XX^e siècle, la formule des collèges électoraux pour les élections présidentielles a été remplacée par des formes d'élection plus directes en Finlande, au Brésil, en Argentine, au Paraguay, au Chili et en France, entre autres. Dans les pays où de tels systèmes sont encore utilisés, comme aux États-Unis, les appels à leur abolition gagnent du terrain, s'inscrivant dans le sillage de réformes antérieures telles que celle instaurant l'élection directe du Sénat américain.²⁷

Dans sa physionomie actuelle, la démocratie fonctionne efficacement suivant une logique de consommateur : les individus « achètent » (votent) chez des candidats qui, eux, tentent de leur « vendre » un ensemble de politiques, de valeurs ou de symboles. Les candidats soignent leur image de marque et peaufinent leur marketing pour engranger plus de votes.²⁸ Le produit acheté se conserve un certain nombre d'années (selon les conditions fixées par une juridiction), puis place à la nouvelle saison de shopping. Pendant la période intermédiaire entre les élections, les acheteurs ont une obligation ou une possibilité limitée de participer à la gouvernance démocratique.

²⁶ Yochai Benkler, *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom* (New Haven : Yale University Press, 2007).

²⁷ Les efforts déployés pour faire passer le projet de loi sur le vote populaire national visant à abolir le collège électoral ont porté leurs fruits dans 40 législatures de 24 États. « Statut du projet de loi sur le vote populaire national dans chaque État », Vote populaire national, 5 janvier 2020, <https://www.nationalpopularvote.com/state-status>.

²⁸ Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy* (Urbana-Champaign : University of Illinois Press, 1942).



GAUCHE : Irlande - 25 mai 2018. Autocollant de la campagne référendaire en Irlande lorsque les premiers sondages sur la sortie ont indiqué une large victoire du Oui. Ionndubh / Shutterstock.com
CENTRE : Paris, France - 31 mars 2017. Affiches de la campagne d'Emmanuel Macron pour l'élection présidentielle de 2017. Guillaume Destombes / Shutterstock.com
DROITE : Rome, Italie - 15 février 2020. Manifestation du Mouvement 5 étoiles. Alberto Zanardo / Shutterstock.com

Dans la société actuelle où les individus disposent d'un éventail infini de choix personnalisés à la demande, le vieux paradigme de l'« achat » périodique d'un parti politique ou d'un candidat ne fera plus l'affaire. Les voies et moyens de participer activement à la vie politique se sont développés de façon spectaculaire sous l'effet d'Internet. Non seulement cette technologie nous permet de rester au parfum de l'actualité politique en temps réel et de dialoguer aisément avec nos représentants élus, mais elle nous permet aussi d'identifier nos clans politiques — ou d'en créer de nouveaux — et de nous mobiliser à tout moment autour de questions d'intérêt commun.²⁹ Nous signons des pétitions, nous participons à des rassemblements, nous faisons des manifestations, nous donnons du temps et de l'argent à des causes et nous débattons en ligne. Ces activités qui, des décennies durant, intervenaient à des épisodes saisonniers de notre marche politique, sont désormais des composantes centrales et non plus des anomalies. La démocratie doit s'adapter pour donner leur place à ces mécanismes de participation. À travers des réformes institutionnelles, nous pouvons mettre cette impulsion participative au service de la gouvernance et, ce faisant, restaurer la crédibilité et la résilience du système.³⁰

En outre, cette réforme institutionnelle doit être conjugée à des compétences et à un renforcement des capacités au sein du corps civique afin de garantir une participation constructive à l'égard de diverses valeurs, croyances et visions du monde. La participation atomisée de l'individu se prête mal à un engagement civique constructif. La participation individuelle est exprimée et motivée par les « aspirations personnelles », tandis que la participation civique exige le compromis et la négociation dans un contexte aux contraintes multiples. Pour pouvoir assumer les responsabilités de la citoyenneté dans une démocratie fondée sur une participation accrue, il faut de la discipline et des compétences, tant individuelles que collectives, dont l'apprentissage et la mise en œuvre demandent un certain temps.

Enfin, cette démocratie nouvelle doit pouvoir compter sur le

renouvellement de la place publique³¹ Cette nouvelle place publique est en grande partie numérique, et sa corruptibilité représente un obstacle important à la participation constructive et éclairée indispensable à l'essor de cette nouvelle démocratie. Si les plateformes numériques ont multiplié les possibilités de participation politique et de retour d'information vers nos institutions, elles permettent également la diffusion de théories conspirationnistes et d'informations mensongères par des acteurs malveillants qui cherchent à accentuer les divisions et à semer le chaos. La place publique dont a besoin une démocratie fonctionnelle construite sur le principe de large participation doit informer de manière adéquate et honnête les citoyens, de sorte que ceux-ci se sentent libres de participer au dialogue sans être persécutés ou menacés dans leur bien-être.³²

Aussi ambitieux que cette réforme et ce renouvellement puissent paraître, la réalité est que nous sommes déjà à l'ère des grandes innovations et expérimentations démocratiques et que la technologie numérique joue un rôle clé. Que ce soit dans le cadre du mouvement pour la démocratie liquide en Europe du Nord, du Mouvement 5 étoiles en Italie, de la campagne *En Marche* d'Emmanuel Macron en France, ou par l'émergence de nouveaux partis et politiques échappant au spectre traditionnel gauche-droite, politiciens comme citoyens s'essaient à de nouvelles approches de la démocratie. Parmi les expériences notables, citons le recours à une assemblée de citoyens en Irlande lors du débat sur l'avortement et l'utilisation d'outils participatifs en ligne en Allemagne, aux États-Unis, en Islande, en Finlande et en Estonie pour orienter l'élaboration des politiques.

De même, on a pu observer dans les rues, sur Internet et dans les couloirs du pouvoir, une redynamisation de l'activisme portée par la technologie et la recherche de solutions à des problèmes spécifiques (à gauche comme à droite) ou à des tendances plus généralisées. Des mouvements comme #MeToo, Black Lives Matter, la marche des femmes, la grève du climat, la rébellion contre l'extinction des

²⁹ Cass Sunstein, *Republic.com 2.0* (Princeton : Princeton University Press, 2007) ; Cass Sunstein, *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media* (Princeton : Princeton University Press, 2017).

³⁰ Beth Noveck, *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing* (2015).

³¹ Par « place publique », on entend l'espace civique qui constitue, pour les citoyens, le cadre d'exercice de leur devoir civique. C'est l'espace où ils recueillent des informations, participent à des dialogues, prennent ou expriment leurs décisions.

³² Michela Palese et Alan Renwick, *Doing Democracy Better: How can Information and Discourse in Election and Referendum Campaigns in the UK be Improved* (Londres : University College London, 2019).

espèces, le Tea Party ou les marches pro-européennes au Royaume-Uni, entre autres, ont exploité le pouvoir de la technologie pour se constituer en forces influentes et résilientes. Ces exemples de mobilisation citoyenne rappellent l'activisme des années 60 et ont radicalement changé les paramètres du débat dans une grande partie du monde démocratique — même si leurs participants peinent encore parfois à faire peser leur activisme directement sur les politiques publiques.³³

Le système doit évoluer pour pouvoir intégrer les impulsions participatives de la société actuelle. Dans ce nouveau paradigme, la démocratie doit être considérée comme étant bien plus qu'un simple ensemble de processus politiques, de normes et de lois. La démocratie citoyenne est un système intégré et, même, un contrat social appelant chacun à remplir son devoir de mobilisation

La démocratie citoyenne est un système intégré et, même, un contrat social appelant chacun à remplir son devoir de mobilisation collective pour le bien de la communauté.

collective pour le bien de la communauté. Dans les pages qui suivent, nous présenterons plusieurs exemples illustratifs de réformes institutionnelles ainsi que d'idées novatrices de programmes et de mécanismes à mettre en œuvre pour redynamiser la place publique et relancer la cohésion sociale, réformes

qui, selon nous, favoriseront l'émergence de ce nouveau paradigme. Cette transformation peut nous aider à dépasser nos clivages et à renouveler le sentiment de solidarité et de cohésion sociale en donnant aux communautés les moyens de travailler ensemble pour relever les défis auxquelles elles sont confrontées.

Bien entendu, si ce rapport accorde une large place aux « apports » à la démocratie, il est cependant clair que pour rétablir la foi et la confiance dans la démocratie, nous ne pouvons pas dépendre uniquement des mécanismes de la démocratie elle-même : nous devons tout mettre en œuvre pour que les « produits » du système soient meilleurs pour nos citoyens. Comme nous l'avons souligné au premier chapitre, un certain nombre de crises réelles affectent la vie des citoyens et les réformes institutionnelles ne suffiront pas à elles seules à les résoudre. Nous aurons besoin de nouvelles idées pour promouvoir l'égalité des chances, garantir une éducation et des soins de santé de haute qualité pour tous, affronter la problématique du changement climatique et promouvoir des sociétés tolérantes et inclusives. Cela dit, nous pensons que les idées présentées ici contribueront à créer des sociétés résilientes et soudées, mieux à même de faire face à ces défis, portées par une foi renouvelée dans la légitimité de la gouvernance politique.

Le sort de la démocratie n'est pas encore scellé, et la crise actuelle n'est pas la première. Nos devanciers de plusieurs époques peuvent se targuer d'avoir eux aussi affronté — et surmonté — leurs crises démocratiques. Définie globalement comme un système de valeurs, un mode de vie et une expérience en constante évolution, la démocratie est intrinsèquement souple et résistante. Elle peut être remise en cause et même anéantie, mais elle peut également être repensée, renouvelée et reconstruite. Comme l'a écrit le grand éducateur John Dewey, « la démocratie doit renaître à chaque génération. » Aujourd'hui, c'est à nous, citoyens de démocraties, et à tous ceux d'ailleurs qui croient en la démocratie, qu'est donnée l'occasion de relever ce défi.

³³ Jeremy Heimans et Henry Timms, *New Power: How Power Works in Our Hyperconnected World, and How to Make it Work for You* (New-York : Random House, 2018).

GAUCHE : Indianapolis, Indiana, États-Unis - 28 septembre 2019. Un homme porte une pancarte promouvant les droits de l'homme dans le mouvement Black Lives Matter.

Roberto Galan / Shutterstock.com

DROITE : Londres, Royaume-Uni - 15 mars 2019. Des milliers d'étudiants et de jeunes mènent une manifestation dans le cadre de la Grève des jeunes pour le climat.

Ink Drop / Shutterstock.com





La Fondation Rockefeller a accueilli les membres du projet « Réinventer la démocratie à l'ère du numérique » de l'Institut Berggruen pour une conférence de trois jours visant à affiner et à mieux circonscrire les idées présentées dans ce rapport. (Sur la photo : Directeurs du projet, équipe du projet et membres du groupe de travail).

LE PROJET

À PROPOS DU PROJET « RÉINVENTER LA DÉMOCRATIE À L'ÈRE DU NUMÉRIQUE »

Depuis septembre 2016, l'Institut Berggruen organise une série de symposiums confidentiels de haut niveau sur le renouveau de la démocratie dans le cadre de son programme Future of Democracy. Des symposiums ont eu lieu aux États-Unis, au Canada, au Royaume-Uni, en Espagne et en Italie, et d'autres consultations ont eu lieu en France, en Allemagne, en Suède, au Portugal et ailleurs. On a recensé des participants issus des quatre coins de l'Europe, de l'Amérique du Nord et d'ailleurs.

Ces réunions ont été le cadre de conversations structurées visant à la fois à mettre en relief les défis et opportunités des systèmes démocratiques actuels et à imaginer et définir des voies de réforme. Parmi les participants, on a pu compter des dirigeants politiques, des décideurs, des technologues, des chefs d'entreprise, des journalistes, des politologues, des sociologues, des philosophes, des philanthropes, des artistes et des activistes. En outre, des sondages et des recherches publiques ont été menés dans le cadre du programme dans des pays clés d'Europe et d'Amérique du Nord.

Le projet est né d'un constat simple : les gouvernements démocratiques n'ont pas réussi à suivre le rythme et l'ampleur des changements en marche dans leurs sociétés et à y répondre, et ont besoin d'une profonde refonte pour pouvoir gouverner efficacement au XXI^e siècle.

Avec l'intensification de la crise démocratique, le programme a axé ses travaux sur trois domaines prioritaires : (1) renouveler la cohésion sociale, (2) reconstruire la place publique pour le monde numérique, et (3) rénover les institutions démocratiques.

Ces domaines ont été choisis parce que nous pensons qu'ensemble, ils représentent l'un des systèmes les plus importants — et les plus contestés — de la communauté démocratique, et l'un de ceux où les possibilités d'expérimentation et d'innovation politiques sont les plus immédiates.

Si le programme tient bien compte des causes profondes de la crise de la démocratie dans son contexte le plus large, il nourrit cependant une ambition limitée. Son objectif n'est pas de s'attaquer directement aux grands facteurs structurels de la crise — comme la mondialisation, les avancées technologiques, le changement climatique et les mutations démographiques et sociales — mais de renforcer les capacités et concevoir des institutions qui rendent la société plus apte à affronter ces défis.³⁴ Le programme reconnaît et accepte ainsi le paradoxe inhérent à son travail : s'il est vrai que les changements structurels majeurs comme la mondialisation constituent en eux-mêmes des problèmes importants pour sociétés démocratiques, il n'en demeure pas moins que nous ne pourrions pas efficacement faire face à ces changements sans une démocratie et des citoyens mieux outillés et plus résilients. L'objectif fondamental du programme est de reconstruire et renouveler la délibération et la participation démocratiques et de favoriser ainsi une gouvernance plus efficace et des progrès plus importants sur l'ensemble des problématiques auxquelles sont confrontées les démocraties au XXI^e siècle.

Les pages qui suivent présentent une synthèse des trois piliers du programme Future of Democracy :



Chaque chapitre débutera par une présentation experte du défi et de l'opportunité, puis se poursuivra par une brève description des propositions de politiques afférentes. (Une description complète de chaque proposition de politique figure en annexe). Ces propositions n'ont pas la prétention d'être exhaustives, mais se veulent plutôt des exemples du type de politiques qui, à notre sens, peuvent contribuer de manière significative au renouvellement de la démocratie. Autrement dit, le but n'est pas simplement de bricoler de petites réformes, mais plutôt de promouvoir des actions significatives qui peuvent contribuer à inverser la trajectoire actuelle et constituer des plates-formes sur lesquelles des réformes plus larges peuvent être entreprises.

³⁴ L'Institut Berggruen reconnaît les limites de ce travail et a entrepris des projets de portée similaire pour endiguer l'inégalité croissante dans la répartition des richesses, rénover les institutions multilatérales et lutter contre le changement climatique. Pour plus d'informations, visitez www.berggruen.org.

Karen Kornbluh et Philip Howard lors de la réunion du groupe de travail sur la cohésion sociale et la place publique à Londres



Le président de la Fondation Rockefeller, Rajiv Shah, expose ses réflexions sur la reconstruction des institutions démocratiques



Le groupe de travail discute du renouvellement de la cohésion sociale



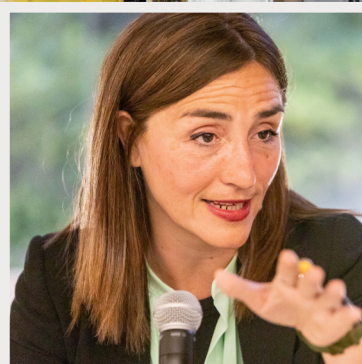
Deuxième réunion sur « la cohésion sociale et la place publique » à Madrid, Espagne. Lors de cette réunion, il a été question d'étudier le rôle des médias et la responsabilité des citoyens dans le renouvellement de la cohésion sociale.



Le coprésident du projet, Nathan Gardels, à Bellagio



Les co-directeurs du Projet, Helle Thorning-Schmidt et Anthony Giddens, à Londres



Rocio Martínez-Sampere, membre du groupe de travail, à Madrid



Contributeurs et membres du groupe de travail Nils Gilman, Mario Monti, et Jamie Susskind à Bellagio



1

CHAPITRE UN

RENOUVELER LA COHÉSION SOCIALE

Cohésion sociale /kɔezjɔ̃ / · /sosjaʎ/

1. Pour un corps politique, situation dans laquelle les membres du groupe ou de la société se considèrent mutuellement comme faisant partie d'une communauté de destin unie autour d'un ensemble de valeurs et de règles générales communes.
2. Un prérequis indispensable au compromis politique.
3. Un nouveau type de solidarité sociale qui embrasse des sociétés multiculturelles, pluralistes et diverses.
4. Elle n'exige pas forcément le consensus ou le reniement d'identités, de philosophies ou de croyances profondément ancrées, mais elle permet plutôt de maintenir un dialogue constructif et collectif malgré les différences.

La démocratie est un processus compliqué et tumultueux, rendu encore plus difficile par la diversité croissante de nos sociétés. Le respect des principes d'inclusion et de liberté d'action suppose la promotion de la tolérance ethnique et religieuse, l'accueil des immigrants et l'intégration de nouveaux types d'identité, autant d'éléments qui permettent que davantage de personnes puissent s'exprimer dans le système. Si cette diversité est une force qu'il convient d'accepter et de célébrer, elle constitue également un talon d'Achille potentiel pour la cohésion sociale en ces temps d'incertitude croissante.



La peur et l'appréhension augmentent en période de changement radical. La nature humaine est ainsi faite. Comme nous l'avons vu plus haut, nous vivons une période de profonds changements économiques, technologiques, sociaux et culturels, changements qui, mis ensemble, rendent un nombre croissant de citoyens vulnérables aux manipulations de ceux qui cherchent à rejeter la responsabilité de ces malheurs sur « l'autre ». Que ce soit l'élite qui a manipulé la mondialisation en sa faveur, les migrants qui représentent une menace terroriste et qui sont venus voler des emplois, ou les minorités ethniques qui bénéficient d'aménagements spéciaux aux dépens d'un autre groupe, la désignation de boucs émissaires et l'incitation au tribalisme sont devenues une tactique politique privilégiée, en particulier parmi les nouveaux autoritaires. D'autres acteurs pernecieux, notamment des États hostiles, continuent d'enflammer les tensions partisans et sociales, en particulier en période électorale.

Les médias sociaux ont fourni à ces acteurs des outils puissants pour cibler les personnes vulnérables et approfondir les clivages, exacerbant ainsi la fragmentation sociale et favorisant l'anxiété et de la dépression. Une étude menée par l'Institut Berggruen et Respondi U.K. sur le thème « Les médias sociaux et la perturbation de la démocratie » fait état d'une forte corrélation entre la dépression, l'utilisation des médias sociaux et la radicalisation politique.³⁵

La construction d'une cohésion sociale exige aujourd'hui une action volontariste. Il ne s'agit plus de la cohésion sociale à la manière du passé, où les quelques personnes qui détenaient réellement le pouvoir et les moyens d'action partageaient un sentiment d'appartenance et s'entendaient sur ce qu'il y avait lieu de faire. La solidarité d'aujourd'hui répond à une nécessité à une époque où nos sociétés sont plus diversifiées, où la notion d'identité échappe de plus en plus à la géographie, et où nous espérons tous avoir notre mot à dire dans le processus. Nous devons construire une cohésion sociale en dépit des différences de valeurs et d'opinions, de cultures et de visions du monde.

Pour y parvenir, nous devons inculquer à nos diverses populations un sens du devoir et de l'obligation qui repose sur un fort sentiment de destin partagé. Ce sentiment de destin partagé est une composante minimale de la cohésion sociale indispensable pour parvenir au compromis politique dans une société pluraliste et en rapide évolution. Parce qu'ils sont citoyens d'une nation plurielle, les individus doivent se résoudre à faire des efforts pour se comprendre mutuellement, mener un dialogue constructif avec ceux qui ne partagent pas leurs croyances ou leurs valeurs, et s'atteler à résoudre les problèmes malgré leurs désaccords.³⁶ En dépit de nos différences, de nos craintes, de nos valeurs et de nos griefs, nous devons reconnaître et assumer notre destin commun afin construire une solidarité nouvelle, adaptée à notre époque. Cette nouvelle solidarité est peut-être plus pragmatique que celle qui unissait les communautés dans le passé, mais elle convient mieux à un système diversifié, pluraliste et inclusif qui encourage la participation active de tous.

Ce nouvel idéal de citoyenneté et la capacité de contester de manière constructive qui va avec doivent être intégrés dans notre système éducatif et encadrés par de nouvelles institutions. En donnant aux citoyens des occasions de se réunir et d'apprendre à travailler ensemble en dépit des différences, on crée des communautés plus

En donnant aux citoyens
des occasions de se réunir
et d'apprendre à travailler
ensemble en dépit des
différences, on crée
des communautés plus
solides.

solides. Dans la mise en place de cette nouvelle architecture civique, il y a beaucoup à apprendre de programmes déjà en cours — de nouveaux programmes conçus pour promouvoir un dialogue honnête et une action qui transcende les différences, notamment Better Angels et Patriots & Pragmatists aux

États-Unis, et My Country Talks en Allemagne.³⁷ Ces programmes sont une démonstration de la volonté de nos citoyens de se comprendre

³⁵ Matthew Browne et Jennifer Robertson, « Social Media and the Disruption of Democracy », Esomar, 8 septembre 2019, <https://ana.esomar.org/documents/social-media-and-the-disruption-of-democracy-10732>.

³⁶ Mary Scudder, *Beyond Empathy and Inclusion: The Challenge of Listening in Democratic Deliberation* (Oxford : Oxford University Press, 2020) ; Mary Scudder, « Beyond Empathy: Strategies and Ideals of Democratic Deliberation », *Polity* 48, n° 4 (novembre 2016).

et de mutualiser leurs efforts. Le défi consiste maintenant à créer ce type de connexion et de rapprochement humains à grande échelle et à les canaliser pour les mettre au service de l'action. Bien entendu, un tel processus doit également être renouvelé continuellement : comme l'ont démontré les expériences de l'usine Hawthorne, les changements d'habitudes peuvent apporter des retombées et des améliorations à court terme lorsque les gens se rendent compte qu'ils sont observés, mais ces améliorations peuvent être perdues lorsque ces activités deviennent la norme.³⁸

Nous présentons brièvement, ci-après, nos deux recommandations de politiques principales pour la construction de la solidarité et le renouvellement de la cohésion sociale, à savoir la mise en œuvre du service citoyen et le renouvellement de l'éducation et du dialogue civique, recommandations toutes deux développées plus en profondeur en annexe :

Élargissement du service citoyen — Il s'agit d'une politique visant à faire participer les jeunes à des programmes de service civique après qu'ils aient terminé leur éducation de base. Ces programmes constitueront des occasions de renforcer leurs liens avec les communautés locales et avec d'autres jeunes qu'ils ne rencontreraient pas en temps normal, ainsi que d'acquérir des compétences qui les aideront dans leur travail et leur vie d'adulte.

Bien que divers acteurs en Europe et en Amérique du Nord, à l'instar du président Macron et du premier ministre Trudeau, prônent une adoption plus large du service citoyen, en lequel ils voient une solution à certains des défis qui se posent à la démocratie, ce dernier n'a cependant pas été entièrement envisagé comme une réponse à la fragmentation sociale et à l'exclusion économique, politique et sociale qui caractérisent le paysage politique en cette ère du numérique. La solution pour l'ère du numérique passera forcément par des actions analogiques en faveur de la cohésion sociale. Un service citoyen obligatoire au niveau national, régional ou local rassemblerait les jeunes (et d'autres personnes) hors ligne. Non seulement un tel service donnerait aux participants l'occasion de se connaître, d'apprendre les uns des autres et d'apprendre les uns avec les autres tout en cultivant des liens civiques et une connaissance plus large de la société et de leurs concitoyens, mais il leur apprendrait également à collaborer avec d'autres personnes pour atteindre un objectif commun, en développant des compétences bénéfiques aussi bien pour la société que pour leur propre vie, leadership et développement professionnel. En définitive, cela permettrait d'abattre certaines des barrières qui divisent actuellement les populations et de nouer des liens de cohésion par-delà ces divisions.

Le service citoyen est un programme fondamental qui peut être adopté par les démocraties pour répondre à certains des plus grands défis auxquels nous sommes confrontés. Pour être le plus efficace possible, le service citoyen devrait être (1) obligatoire pour les jeunes et accessible à tous les citoyens (afin qu'il n'y ait pas de stigmatisation) ; (2) soutenu par mes multiples parties prenantes ; (3) dirigé et contrôlé au niveau local ; et (4) orienté vers l'intégration et la promotion, en particulier pour les communautés marginalisées et

celles qui se sont senties laissées pour compte. Comme le souligne Martin Moore dans sa recommandation, un service citoyen peut également permettre de faire face à l'un des défis les plus urgents d'aujourd'hui — le changement climatique — et ainsi contribuer à canaliser l'énergie de la jeunesse d'aujourd'hui vers des actions positives et des solutions pratiques.

Éducation et dialogue civiques — De nouveaux programmes d'éducation civique donneraient aux gens la compétence nécessaire pour pouvoir faire preuve d'esprit critique à l'égard de l'information à l'ère numérique et leur inculqueraient des principes de dialogue civique. Ces programmes devraient être associés à des plateformes à modération afin que les participants puissent dialoguer de manière positive sur la base d'informations de qualité.

Il est manifestement impératif de trouver de nouvelles voies d'éducation et de dialogue civiques qui vont au-delà des salles de classe et des plateformes en ligne traditionnelles, comme le fait remarquer Mary Scudder dans sa recommandation jointe en annexe. Les médias numériques ont radicalement transformé le paysage de l'information et créé de vastes plates-formes de dialogue et de délibération. Et nous n'avons pas fini d'apprendre les rouages de ces nouveaux espaces.

Dans tout l'Occident, et notamment à la suite de dénouements électoraux surprenants et profondément polarisés comme ceux des élections américaines de 2016 et du référendum de Brexit, on a assisté à une recrudescence d'initiatives visant à amener les citoyens à discuter de sujets difficiles malgré leurs profondes divergences d'opinion et à leur créer des cadres pour mieux se comprendre, exprimer leurs désaccords de façon constructive et participer pleinement au processus démocratique. Il est nécessaire de multiplier et de mettre à l'échelle ces nouvelles initiatives de discussion, de délibération et de débat en ligne et hors ligne dans toutes les communautés et parmi tous les groupes d'âge afin de promouvoir la compréhension des meilleures traditions et des expériences diverses de nos démocraties.

Les médias numériques ont radicalement transformé le paysage de l'information et créé de vastes plates-formes de dialogue et de délibération. Et nous n'avons pas fini d'apprendre les rouages de ces nouveaux espaces.

³⁷ Better Angels : <https://www.better-angels.org/> ; Patriots and Pragmatists in America : <https://www.pritzkerinnovationfund.org/> ; My Country Talks : <https://www.mycountrytalks.org/>

³⁸ « The Hawthorne Effect, » Harvard Business School, consulté le 5 octobre 2019, <https://www.library.hbs.edu/hc/hawthorne/09.html#nine>.



2

CHAPITRE DEUX

RECONSTRUIRE LA PLACE PUBLIQUE POUR LE MONDE NUMÉRIQUE

Place publique /plas/ · /pyblik/

1. Espace physique ou virtuel où les membres d'une communauté peuvent se réunir, échanger et partager des idées, et faciliter ainsi la prise de décision commune.
2. Sphère de l'opinion publique façonnée par les institutions médiatrices, telles que le journalisme, les médias sociaux et la recherche universitaire.
3. Un aspect fondamental de la démocratie : en l'absence de place publique saine, on assiste à une érosion du débat démocratique.

Évaluer l'impact de la révolution digitale sur la démocratie est une tâche complexe, mais il est clair que les médias sociaux ont largement transformé la traditionnelle place publique animée par le face à face et les médias de masse en un espace interconnecté et fragmenté. Le défi consiste maintenant à créer au sein de cet espace interconnecté un cadre commun pour la délibération et le dialogue fondés sur des informations fiables.

D'une part, cette révolution du numérique a démocratisé le pouvoir de communication, en établissant la liberté d'expression à une échelle inimaginable il y a seulement 15 ans. Alors qu'autrefois les médias étaient largement contrôlés par une petite élite éditoriale généralement composée en majorité d'hommes blancs, aujourd'hui, toute personne ayant accès à Internet peut communiquer ses pensées et ses idées au monde entier, et donner ainsi de la voix à des communautés historiquement marginalisées. Cela a conduit à l'émergence de mouvements sociaux modernes tels que Black Lives Matter et #MeToo. En effet, le bond en avant des technologies numériques a créé un espace d'opportunité et fait progresser la demande pour une plus grande participation, éléments figurant au cœur même de ce projet.

D'autre part, un paysage de l'information et de la communication ouvert comporte également certains coûts. Faute de contrôleurs responsables de la qualité des informations, le système est inondé d'informations de mauvaise qualité ou intentionnellement mensongères et de théories conspirationnistes. En outre, les puissants algorithmes qui distribuent l'information le font de manière ciblée, produisant de fait une perception différente de la réalité parmi les personnes d'une même communauté. Il en résulte une fragmentation sociale. Pire encore, les capacités d'hyperciblage de ces plateformes sont entre de mauvaises mains. Des acteurs peu scrupuleux aux intentions malveillantes ont appris à exploiter le système pour manipuler les individus et les communautés ayant des intérêts communs afin d'obtenir un effet systémique. Si les médias sociaux et l'environnement médiatique en général ne sont pas responsables des divisions actuelles de la société, ils exacerbent néanmoins ces

Londres, Royaume-Uni - 11 janvier 2020. Un homme prenant des photos avec son téléphone lors d'une marche contre la guerre avec l'Iran dans les rues de Londres.
Sandor Szmuto / Shutterstock.com



divisions et les rendent plus faciles à exploiter.

Parallèlement, si la quantité d'informations a augmenté de manière exponentielle, augmentation qui a des effets variables sur leur qualité, la vitesse de diffusion a également augmenté rapidement, conférant à l'information une portée désormais véritablement mondiale : en moyenne, chaque minute, les utilisateurs de Snapchat partagent 527 760 photos ; les utilisateurs de YouTube regardent

Nous ne vivons plus seulement dans le fameux cycle d'information de 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, mais dans un cycle d'information de 60 minutes sur 60, 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, phénomène qui, combiné à la diminution de notre durée d'attention,⁴⁰ a contribué à la difficulté que nous avons de réfléchir profondément et à long terme en tant que société démocratique.

4 146 600 vidéos ; les utilisateurs de Twitter envoient 456 000 tweets ; et les utilisateurs d'Instagram publient 46 740 photos.³⁹ (En fait, ces chiffres progressent si vite qu'au moment où vous lirez ceci, ils auront sans doute augmenté de

façon spectaculaire). Nous ne vivons plus seulement dans le fameux cycle d'information de 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, mais dans un cycle d'information de 60 secondes sur 60, 60 minutes sur 60, 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, phénomène qui, combiné à la diminution de notre durée d'attention,⁴⁰ a contribué à la difficulté que nous avons de réfléchir profondément et à long terme en tant que société démocratique.

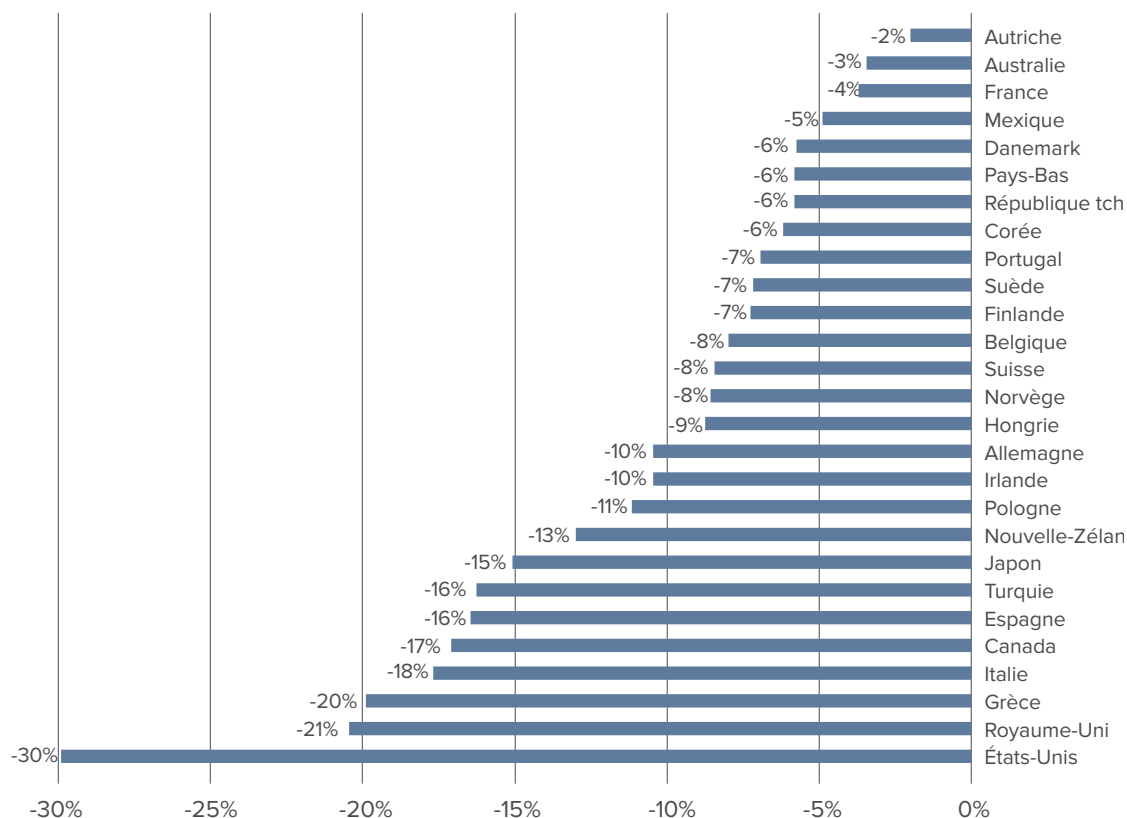
En effet, le bond en avant des technologies numériques a créé un espace d'opportunité et fait progresser la demande pour une plus grande participation, éléments figurant au cœur même de ce projet.

³⁹ Bernard Marr, « Quelle quantité de données créons-nous chaque jour ? Les statistiques époustouflantes que tout le monde devrait connaître », Forbes, 21 mai 2018, <https://www.forbes.com/sites/bernardmarr/2018/05/21/how-much-data-do-we-create-every-day-the-mind-blowing-stats-everyone-should-read/#64a5a4cc60ba>.

⁴⁰ Sukhpreet K. Tamana et al., « Le temps passé devant l'écran est associé à des problèmes d'inattention chez les enfants d'âge préscolaire : Résultats de l'étude de cohorte sur les naissances », PLOS One, 17 avril 2019, <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0213995>.

ESTIMATION DU DÉCLIN DU MARCHÉ DE L'ÉDITION DE JOURNAUX DANS LES PAYS DE L'OCDE

2007-2009 (en pourcentage) - Figure 2 dans l'étude



Source : OCDE, Groupe de travail sur l'économie de l'information, « The Evolution of News and the Internet », OCDE, (Paris, 2010).

Cette tendance a été encore aggravée par le déclin des normes journalistiques (voir la montée de Fox News) et du journalisme local. Entre 2004 et 2018, 1800 journaux ont fermé ou fusionné aux États-Unis,⁴¹ et 245 quotidiens locaux ont mis la clé sous la porte pendant la même période.⁴² Au Royaume-Uni, plus de 300 journaux ont fermé leurs portes depuis 2015,⁴³ tandis qu'en Australie, plus de 3 000 journalistes ont perdu leur emploi.⁴⁴ Des baisses similaires ont été signalées dans plusieurs pays de l'OCDE.⁴⁵

Ce changement a été rendu possible par la montée des méga-sociétés du numérique qui ont un impact colossal non seulement sur le paysage de l'information mais aussi sur de nombreux aspects de l'économie mondiale. Ces entreprises sont soit des monopoles soit des quasi-monopoles et disposent d'un champ d'action et d'un pouvoir d'intrusion sans commune mesure historique.

L'information a, en quelque sorte, connu la même révolution que la nutrition. Alors que pour la population moyenne, la nourriture

était autrefois une denrée rare et que le grand danger était la faim, aujourd'hui la nourriture est disponible en abondance dans la plupart des pays occidentaux, et le plus grand danger est l'obésité. De même, l'information était autrefois une denrée rare qui devait être transmise de main à main par des brochures ou, plus tard, par des mécanismes de diffusion tels que le télégraphe, le journal, la radio ou la télévision. Cependant, avec l'Internet et les quantités massives d'informations qui y sont produites et distribuées, le danger n'est plus la famine d'information mais l'overdose d'information. Dans le monde digitalisé d'aujourd'hui, il semble que l'information malsaine soit aussi répandue que la nourriture malsaine.⁴⁶ La majorité des citoyens reçoivent désormais leurs actualités sur des plateformes qui ont été conçues non pas pour en diffuser, mais plutôt pour profiter au maximum de l'attention que nous leur accordons en faisant appel à nos émotions et trop souvent à notre sentiment d'indignation.

⁴¹ Penelope Abernathy, « The Expanding News Deserts », Université de Caroline du Nord, Faculté des médias et du journalisme, <https://www.usnewsdeserts.com/reports/expanding-news-desert/>.

⁴² Freddy Mayhew, « UK Local Newspaper Closures: Net Loss of 245 Titles since 2005, New Press Gazette Research », Press Gazette, 11 février 2019, <https://www.pressgazette.co.uk/more-than-40-local-news-titles-closed-in-2018-with-loss-of-some-editorial-275-jobs-new-figures-show/>.

⁴³ Gouvernement du Royaume-Uni, ministère du numérique, de la culture, des médias et des sports, « The Cairncross Review: A Sustainable Future for Journalism », (Londres : Gouvernement du Royaume-Uni, 2019).

⁴⁴ Australie, Sénat, « Commission spéciale sur l'avenir du journalisme d'intérêt public », (Sydney : Gouvernement de l'Australie, 2018).

⁴⁵ OCDE, Groupe de travail sur l'économie de l'information, « The Evolution of News and the Internet », OCDE, (Paris, 2010).

⁴⁶ Martin Moore, *Democracy Hacked: Political Turmoil and Information Warfare in the Digital Age* (Londres : Oneworld Publications, 2018).



Si ces plateformes ont pu prendre si rapidement une telle ampleur, c'est en partie parce qu'elles n'étaient soumises à aucune restriction réglementaire. Tel qu'observé avec l'émergence d'autres industries, comme celle des produits pharmaceutiques ou de la presse écrite au XIX^e siècle, ce n'était qu'une question de temps avant que des acteurs malveillants ne pénètrent cet espace et ne trouvent des moyens de l'exploiter pour profiter des personnes vulnérables. Comme cela s'est produit à l'époque, il est temps que les sociétés, sous la houlette des gouvernements travaillant de concert avec les plateformes, prennent des mesures permettant de préserver les atouts et de combattre plus activement les dangers potentiels de ce monde numériquement interconnecté. Ces mesures devraient inclure la construction d'espaces numériques faciles d'accès pour le public, la promotion d'une information locale de haute qualité ainsi que l'élaboration de nouveaux cadres réglementaires.

Sur ce dernier point, il est essentiel que nous restions attentifs à la nécessité de protéger la liberté d'expression que le monde numérique a tant renforcée. Nous devons donc procéder avec prudence et veiller à ce que nos actions ne censurent pas le discours ou ne mettent pas entre les mains du gouvernement l'autorité nécessaire pour déterminer ce qui est un discours acceptable.

Pour réaliser cet agenda, nous formulons trois recommandations, présentées ci-dessous et plus en détail dans les annexes correspondantes : l'application d'une politique imposant le « devoir de diligence » aux plateformes de médias sociaux, une taxe sur les bénéfices exceptionnels des plateformes pour financer le journalisme local, et l'établissement d'un nouvel ensemble de principes pour le journalisme d'intérêt public. En outre, il existe un document de discussion sur les complications liées à l'application de la législation antitrust américaine visant à modifier l'équilibre des pouvoirs entre les gouvernements et les plateformes.

Un devoir de diligence pour les plateformes de médias sociaux

— Comme le montrent les politiques relatives aux contenus de la plupart des plateformes de médias sociaux, celles-ci ont déjà, à des degrés divers, souscrit à l'obligation de diligence pour les espaces

publics qu'elles ont créés. Nous en voulons pour preuve l'important volume de contenu qui est retiré chaque jour. Une plateforme a pris des mesures supplémentaires et a annoncé la création d'un organe de contrôle indépendant chargé de traiter les décisions de modération les plus difficiles. La communauté mondiale devrait se féliciter de ces mesures, mais il est également de plus en plus évident qu'une sorte de réglementation publique permettrait de fixer des règles de jeu plus claires dans l'intérêt du grand nombre. Il existe depuis des centaines d'années des régimes réglementaires qui traitent des préjudices causés à la société par les entreprises, et il n'est pas injustifié d'imposer aux entreprises l'obligation légale de prendre des mesures raisonnablement envisageables pour empêcher que les citoyens ne subissent des préjudices prévisibles et évitables.

De façon générale, chacun choisit lui-même ce qu'il voit lorsqu'il utilise des médias sociaux, mais il est également vrai que la société qui gère la plateforme influence la visibilité et le classement des contenus par ses conditions de service, le logiciel déployé, l'algorithme qui donne la priorité à ce que l'on voit, et l'échelle de distribution. Par exemple, une politique plus stricte en matière de devoir de diligence pourrait exiger une plus grande transparence dans la manière dont le contenu est classé et hiérarchisé et dans le type de sélection produit par l'algorithme. Une autre mesure pourrait consister à empêcher l'hyperciblage de groupes vulnérables à un moment de faiblesse particulière, comme dans le cas de la publication de contenus incitatifs ou négatifs destinés à des toxicomanes en rémission ou à des personnes souffrant de dépression. Les autorités de réglementation et les plateformes doivent collaborer pour identifier les préjudices prévisibles et évitables auxquels les citoyens sont exposés en ligne et pour déterminer les ressources nécessaires à leur protection. Cette approche se situe aux antipodes de la censure étatique, et est bien différente de celle que l'on observe dans la réglementation de la radio, de la télévision ou de la presse écrite. Elle exclut explicitement la régulation des contenus au profit d'une mise en avant des systèmes et des capacités. Cette approche pourrait être la base d'un cadre réglementaire transnational soutenu par un organisme indépendant habilité à sanctionner les plateformes qui n'appliqueraient pas correctement les politiques en matière de devoir de diligence.



NothingIsEverything / Shutterstock.com



EN BAS À GAUCHE : Paris, France - 19 mai 2018. Un masque de Guy Fawkes, symbole bien connu du mouvement d'hacktivistes Anonymous. NeydStock / Shutterstock.com
 EN BAS AU CENTRE : Manchester, New Hampshire, États-Unis - 10 février 2020. Des participants à un meeting du président américain Donald Trump prennent des photos sur leurs téléphones portables. Arena Kelsey.J / Shutterstock.com
 EN BAS À DROITE : Francfort, Allemagne - 29 juin 2019. Quotidien le Frankfurter Allgemeine. Sergio Delle Vedove / Shutterstock.com



Taxe sur les bénéfices exceptionnels des médias sociaux géants pour financer le journalisme local — ce qui permettra d'inverser l'effondrement presque total des mécanismes d'information publique et de responsabilisation de communautés entières.

Pour que le journalisme local puisse prospérer dans cette nouvelle ère numérique, plusieurs changements doivent être apportés à la fois aux modèles commerciaux des sociétés de presse locales et aux écosystèmes dans lesquels elles opèrent, comme le souligne Tom Steinberg. Il est nécessaire d'élargir les sources de revenus des sociétés de presse, de créer des réseaux parmi les sociétés de presse locales et entre les sociétés de presse locales et nationales, d'intégrer les nouvelles technologies de communication dans les services et produits de reportage, de transformer les écosystèmes en ligne et de renforcer l'offre et la demande de journalisme local.

Une taxe sur les bénéfices exceptionnels des plateformes de médias sociaux, qui se sont appropriés une part croissante des recettes publicitaires qui finançaient autrefois des médias traditionnels, pourrait aider à financer et à faciliter cette transition. Toutefois, pour garantir que ces fonds soient utilisés à bon escient, il est également essentiel de définir les critères sur la base desquels les projets médiatiques d'intérêt public seront soutenus.

Établissement de principes pour le journalisme d'intérêt public en cette ère numérique — Pour relever le défi de la communication dans notre monde digitalisé et garantir le rôle central du quatrième pouvoir dans la démocratie, il convient de définir une série de principes pour les nouveaux organes de presse d'intérêt public et les nouvelles initiatives journalistiques locales.

Comme le précisent Emily Bell et Karen Kornbluh dans leur recommandation, cette approche ne consisterait pas à revenir en arrière et à financer les mêmes institutions qui dominaient à l'époque où les médias sociaux n'existaient pas encore, ni à créer une nouvelle chaîne d'information publique comme la BBC au Royaume-Uni. Il s'agirait plutôt de mettre en place un fonds destinés aux médias d'intérêt public. Les organes de presse qui répondent aux normes

d'un journalisme indépendant, au contact des réalités locales et digne de confiance seraient admissibles au financement. Un ensemble de normes envisageables est celui utilisé par le Code de principes des réseaux internationaux de vérification des faits : un engagement à l'impartialité et à l'équité, la transparence des sources, la transparence du financement et de l'organisation, la transparence de la méthodologie et des politiques correctionnelles ouvertes et honnêtes.

De plus en plus, en Europe et aux États-Unis, les chercheurs étudient la politique de la concurrence et les lois antitrust qui peuvent être appliquées aux plateformes numériques, estimant que ces instruments réglementaires pourraient devenir un outil essentiel pour lutter contre les menaces que les plateformes de médias sociaux font peser sur la démocratie. Toutefois, si la taille des plateformes représente un défi indéniable quant à la capacité d'un gouvernement à les réglementer, il n'est pas évident de savoir comment elles pourraient être démantelées ou comment une telle mesure pourrait renforcer la démocratie. Comme le souligne Francis Fukuyama dans son document de réflexion, les lois sur la concurrence et les lois antitrust héritées du passé, telles qu'elles sont appliquées actuellement, sont inappropriées et – comme dans de nombreux domaines du droit – doivent être revues à la lumière des changements apportés par la technologie.

Parmi les autres moyens de limiter la taille des plateformes, on peut limiter le rachat de startups par ces dernières et leur interdire de se lancer sur des marchés parallèles, ou encore accroître la concurrence, en mettant par exemple en œuvre la transférabilité des données. En outre, des règles de protection de la vie privée pourraient permettre de limiter la mesure dans laquelle les plateformes peuvent monétiser les données des consommateurs qu'elles détiennent, ou bien leurs droits de propriété sur ces données pourraient leur être retirés et être restitués aux utilisateurs qui les ont initialement générées. Toutefois, avant de lancer des mesures pour limiter la taille des plateformes, nous devrions soupeser les coûts et les avantages d'avoir un nombre réduit d'entreprises à réglementer, à surveiller et avec lesquelles travailler.



AMERICA
in ONE ROOM

AMERICA
in ONE ROOM

3

CHAPITRE TROIS

RÉNOVER LES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

Institution /ẽs.ti.ty.sjõ/

1. Organisation, établissement, fondation ou association qui sert d'intermédiaire entre citoyens et citoyens et entre citoyens et autorités (gouvernementales ou autres), facilitant ainsi le processus démocratique.
2. Coutume, norme ou valeur qui unit les citoyens et permet une action collective efficace tout en limitant la tyrannie des groupes, protégeant ainsi les droits de tous les citoyens.
3. Composante essentielle pour la gestion efficace du changement dans divers groupes d'intérêts.

Une des conséquences importantes du changement rapide et apparemment incontrôlé, et de la stagnation économique de la classe moyenne, est que la confiance des citoyens dans le gouvernement a diminué et la foi dans la démocratie représentative s'est affaiblie. En même temps, les nouvelles technologies numériques ont changé le champ de ce qui est possible avec des plateformes qui offrent une expérience personnalisée en temps réel, adaptée aux besoins de l'utilisateur. Il est possible que ces technologies permettent une facilité d'utilisation et une personnalisation similaires dans la vie civique des individus.

La frustration à l'égard des institutions gouvernementales actuelles et les possibilités créées par la technologie alimentent la demande grandissante pour une participation accrue du public à la prise de décision démocratique. Dans les démocraties matures d'Europe et des États-Unis, les référendums sont devenus de plus en plus courants et efficaces pour apporter le changement. Nous avons pu observer leurs effets dans le cadre de diverses initiatives citoyennes en Californie, dans d'autres États américains, au Royaume-Uni et en Italie. Dans d'autres pays, des partis politiques tels que Syriza en Grèce et les partis pirates un peu partout en Europe ont tenté de renverser des rivaux établis en promettant une plus grande participation des citoyens, même si leurs promesses sont souvent bien loin de la réalité.

Il existe déjà de bons exemples de plateformes de participation publique avec intermédiation. Par exemple, bien que Wikipédia ait un grand nombre de lecteurs, seule une infime proportion d'utilisateurs effectue en fait la grande majorité des modifications, ces utilisateurs comprenant des experts en contenu et des contributeurs ayant une connaissance approfondie des procédures et du guide de style de la plateforme. Dans d'autres cas, les apports en contenus proviennent d'un grand nombre de participants, mais la prise de décision demeure entre les mains d'une poignée de citoyens ou de responsables élus. À Taiwan, par exemple, un projet de mobilisation des citoyens baptisé vTaiwan a permis d'établir un consensus et un compromis sur la réglementation d'Uber en recueillant des idées au moyen du crowdsourcing et en utilisant des plateformes en ligne pour identifier les domaines de consensus et de compromis potentiels. Tout au long des échanges en ligne et hors ligne, de nouvelles technologies ont permis de garantir la transparence des délibérations et leur ouverture à l'examen du public. De fait, même les discussions entre Uber, les chauffeurs de taxi et le gouvernement ont été diffusées en direct.

La clé, dans tous ces exemples, a été de concevoir le type de plateforme technologique adapté à l'exercice visé, puis d'associer les travaux à des institutions politiques hors ligne. Chaque étape du processus décisionnel, de l'identification à l'évaluation des problèmes, exige des formes distinctes d'information et d'action. Pour identifier



correctement un problème, il est judicieux de s'assurer la participation d'un ensemble large et diversifié de membres de la société. La résolution des problèmes, quant à elle, nécessite du temps et des compétences pointues. Les meilleurs projets de crowdlaw offrent différentes façons de participer, y compris des consultations, des concours et des activités de budgétisation participative.

LA PARTICIPATION SANS POPULISME

Pour remédier à la perte de confiance entre les institutions d'auto-gouvernance et le public, nous proposons une innovation fondamentale — la participation sans populisme — qui intègre les réseaux sociaux et tient compte du penchant croissant pour la démocratie directe dans nos systèmes de gouvernance grâce à de nouvelles institutions de médiation qui complètent le gouvernement représentatif.

Depuis que les réseaux sociaux ont attiré plus d'acteurs que jamais cherchant à faire entendre leur voix directement dans la mêlée politique, jamais il n'a été aussi urgent de trouver un équilibre entre des pratiques impartiales et des institutions capables de faire le tri parmi toutes les voix discordantes, les intérêts contradictoires et le déluge d'informations contestées.

La grande promesse d'une participation citoyenne efficace est qu'elle peut générer des solutions innovantes aux préoccupations urgentes du public et briser le cercle fermé des groupes d'intérêts organisés qui ont tendance à dominer la démocratie représentative. Mais cette participation renforcée ne peut être efficace que si elle est associée à la capacité d'apporter les connaissances et les compétences nécessaires pour traiter les questions en jeu, tout en étant ancrée dans des cadres institutionnels qui permettent et encouragent des processus raisonnés pour la négociation et le compromis. En somme, une participation citoyenne efficace repose sur l'interposition d'un contrepoids délibératif contre les fausses allégations, la désinformation, l'intolérance et les divagations qui surfent souvent sur la vague du mécontentement populaire.

Comme l'explique le document détaillé de Nathan Gardels, le défi qui attend les démocraties libérales consiste à intégrer les nouveaux outils technologiques et les plates-formes de délibération innovantes dans un nouveau système politique hybride, caractérisé à la fois par la démocratie directe et par un dialogue accru entre les citoyens et leurs représentants au gouvernement. Elles comprennent :

- Des pratiques innovantes telles que le « crowdlaw » qui mobilise « l'intelligence collective » par le biais de délibérations en réseau — comme le "hackathon présidentiel" annuel qui se déroule à Taiwan sous les auspices de la ministre du numérique Audrey Tang — afin d'enregistrer les priorités publiques et de fixer l'agenda des législateurs et des sponsors des initiatives citoyennes et des référendums ;
- Des logiciels civiques interactifs, comme Lex Iscritti employé par le Mouvement 5 étoiles en Italie, qui permettent aux circonscriptions de proposer, de délibérer et d'itérer des mesures législatives directement avec leurs représentants élus ;
- Les assemblées de citoyens, les jurys politiques et les sondages délibératifs, qui rassemblent des groupes de citoyens choisis au hasard et représentatifs de la population dans son ensemble, y compris par tirage au sort, qui entendent des arguments pour et contre et se voient présenter des faits vérifiés afin de parvenir à un consensus sur une question donnée. Les résultats de ces délibérations peuvent servir de recommandations aux législatures ou aux électeurs lors d'un référendum, ou peuvent être contraignants par un vote à la hausse ou à la baisse.
- L'exigence d'une « deuxième lecture » des mesures prises à l'initiative des citoyens ainsi que des référendums parrainés par le gouvernement avant qu'elles ne soient soumises au vote.
- Création d'une assemblée citoyenne européenne faisant office de deuxième chambre du Parlement européen. [Les étapes intermédiaires vers cet objectif comprendraient un « projet de loi des citoyens » dans le cadre du processus actuel d'Initiative citoyenne européenne (ICE) qui prévoit un débat et un « vote indicatif » sur la question proposée au Parlement européen (puisque le Parlement ne peut pas prendre l'initiative de la législation, seule la Commission européenne). En outre, la Commission devrait définir clairement les domaines de sa compétence pour proposer des lois, et si les signatures requises pour une ICE dans le cadre de ces paramètres atteignent un certain seuil, formuler une législation en réponse à la proposition ou la soumettre à un référendum à l'échelle européenne.]
- Technologie numérique et gouvernement : Intégrer les algorithmes d'apprentissage de l'intelligence artificielle dans les pratiques de délibération et de prise de décision ainsi que dans l'administration publique et l'application de la loi.

Une forme ou une autre de ces propositions est déjà mise en œuvre dans les démocraties occidentales, de Taiwan à la Californie, de l'Irlande à la Suisse, de l'Islande au Chili. Au fur et à mesure qu'elles se développeront dans les années à venir en réponse aux demandes d'une politique plus inclusive, elles deviendront une composante de la pratique de la démocratie libérale aussi importante que les élections.

PROCESSUS DE « SECONDE LECTURE » POSSIBLES

Des assemblées de citoyens et des commissions d'examen du type mentionné ci-dessus pour délibérer tant sur des référendums parrainés par le gouvernement que sur des initiatives citoyennes ;

Autorisation des législatures à négocier avec les citoyens parrains pour vérifier la constitutionnalité des mesures qu'ils proposent, régler les problèmes, découvrir les conséquences imprévues et apporter des modifications conformes aux intentions du parrain. Si on se met d'accord pour régler le problème par voie législative, la mesure du citoyen peut être retirée. Si aucun accord ne peut être conclu, le législateur peut soumettre une autre mesure concurrente au vote du public sans passer par l'étape de la collecte des signatures requises pour la qualification ;

Reconfigurer la chambre haute, ou le sénat, des corps législatifs comme un organe non partisan qui est sélectionné en partie par tri et en partie par des membres indirectement élus ou nommés sur la base de l'expérience et de l'expertise (afin de l'isoler des pressions des intérêts particuliers dans les concours électoraux) pour fonctionner comme l'institution principale pour une « deuxième lecture sobre » des mesures initiées par les citoyens ainsi que des propositions législatives de la chambre basse. Elle serait habilitée, comme indiqué ci-dessus, à négocier avec les citoyens parrains pour parvenir à un consensus ou à soumettre au vote une mesure concurrente.



EN HAUT AU CENTRE : Madrid, Espagne - 1^{er} décembre 2016. Audrey Tang, ministre taïwanaise du numérique. MediaLab Prado / David Fernández / LM EN HAUT À DROITE : Londres, Royaume-Uni - 19 avril 2019. Panneau utilisé par les partisans de la Rébellion contre l'extinction des espèces pour protester contre la dégradation du climat. John Gomez / Shutterstock.com EN BAS À GAUCHE : Le groupe de travail du projet « Réinventer la démocratie à l'ère du numérique » participe à un atelier du projet Imagination civique animé par Henry Jenkins, chercheur principal du projet. EN BAS AU CENTRE : Henry Jenkins invite Francis Fukuyama et les autres membres du groupe de travail « Réinventer la démocratie à l'ère du numérique » à imaginer des alternatives aux conditions culturelles, sociales, politiques ou économiques actuelles comme point de départ pour créer un monde meilleur. Comme le montrent ses recherches, on ne peut pas changer le monde si on ne peut pas imaginer à quoi pourrait ressembler un monde meilleur. Eli Zaturanski / Eli Zaturanski Photography EN BAS À DROITE : Londres, Royaume-Uni - 19 octobre 2019. Femme protestant contre le Brexit lors de la marche pour le vote du peuple. Sandor Szmuto / Shutterstock.com

CONCLUSION

La crise actuelle de la démocratie libérale n'est pas un rejet de ses principes fondamentaux, mais plutôt une frustration face à l'incapacité de ce modèle de gouvernance dans sa physionomie actuelle à répondre aux enjeux de l'heure et à s'adapter aux nouvelles demandes des citoyens pour une capacité d'action plus grande.

La construction d'une nouvelle forme de démocratie portée par les citoyens nécessitera d'apporter une série d'adaptations au schéma actuel pour créer de nouvelles possibilités de participation et de délibération, pour améliorer les compétences des citoyens, pour rétablir la cohésion sociale et pour rénover la place publique pour le monde numérique. Les recommandations présentées ci-dessus sont des initiatives illustratives, qui mettent en évidence la manière dont ceux qui souhaitent voir les valeurs démocratiques libérales prévaloir et les institutions démocratiques s'adapter pourraient plaider en faveur d'une réforme.

Dans les mois à venir, nous espérons que ces propositions contribueront à un débat plus large sur l'avenir de la démocratie, débat que nous entendons impulser et animer.

ANNEXE

27 | ANNEXE A :
RENOUVELER LA COHÉSION SOCIALE

31 | ANNEXE B :
RECONSTRUIRE LA PLACE PUBLIQUE POUR LE MONDE NUMÉRIQUE

39 | ANNEXE C :
RÉNOVER LES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

ANNEXE A : RENOUVELER LA COHÉSION SOCIALE

YOUTH ENVIRONMENT SERVICE (YES)

Martin Moore



Les jeunes d'aujourd'hui semblent de plus en plus désillusionnés à l'égard de la démocratie, et aliénés de la vie politique générale. Dans le même temps, les jeunes de toutes les régions du globe sont profondément préoccupés par la crise climatique et écologique à laquelle la planète et tous ses habitants sont actuellement confrontés. Au cours des deux dernières années, ils ont pris les devants en lançant des appels à l'action pour endiguer la crise dans les rues, dans les salles de conseil et dans les couloirs du pouvoir. Ils reprochent également, à juste titre, aux générations plus âgées de les avoir « laissés tomber » par leur échec à développer des solutions urgentes à cette menace planétaire croissante. Cet échec va au-delà des changements politiques, économiques, technologiques et sociaux nécessaires.

Les générations dirigeantes n'ont pas non plus réussi à offrir aux jeunes des voies d'action viables qui leur permettent d'exploiter et de développer leur énergie, leur passion et leurs compétences pour trouver des solutions novatrices et à plus grande échelle. En bref, nous avons un problème sur le plan des apports et des résultats lorsqu'il s'agit des jeunes, de la démocratie et de l'environnement.

Pour faire face à ce problème, je propose à l'Institut Berggruen la création d'un programme dénommé « Youth Environment Service » (YES). Ce programme est une réponse à la fois à l'urgence climatique et à la fragmentation et l'aliénation croissantes de diverses parties des sociétés démocratiques les unes par rapport aux autres. En offrant aux jeunes la possibilité de travailler sur les crises les plus graves auxquelles leur génération est confrontée, ils peuvent à la fois transformer le paysage environnemental et contribuer à reconstruire des sociétés démocratiques plus solidaires et plus conscientes de leur objectif, et ainsi restaurer leur propre foi dans la démocratie. Le programme est conçu sur le modèle des services nationaux de conscription — que l'on retrouve actuellement dans plus de 20 démocraties — mais peut être adopté à titre obligatoire ou volontaire. De même, les programmes peuvent être gérés par les gouvernements aux niveaux national, international et local, de concert avec la société civile, les organisations internationales et d'autres acteurs clés. Le programme et sa vocation sont brièvement présentés ci-dessous.

RÉSUMÉ : UN SERVICE EN FAVEUR DE

L'ENVIRONNEMENT destiné aux jeunes (Youth

Environment Service, YES) qui offre à ces derniers la possibilité de travailler ensemble, au-delà des différences, pour protéger la planète d'une catastrophe climatique tout en renforçant leur leadership démocratique, leurs compétences professionnelles et leur capacité à poursuivre un objectif commun.

LA SCIENCE EXIGE DE L'ACTION

- La planète est confrontée à une urgence climatique. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a prévenu que si nous ne prenons pas de mesures radicales avant 2030, le changement de température ne pourra pas être maintenu en dessous de 1,5 °C.
- L'absence d'action décisive entraînera de graves perturbations de la société humaine, notamment des famines et des pénuries d'eau à l'échelle régionale, un déclin spectaculaire de la santé et du bien-être, des effondrements économiques et sociaux, des migrations climatiques massives et des menaces croissantes pour la sécurité internationale et humaine. Les pertes en vies humaines prévues seront plus importantes que lors de tout conflit international précédent et s'accéléreront probablement au fil du temps.
- La crise climatique accélère également une sixième extinction massive mondiale. Le Groupe intergouvernemental sur les services biologiques et écosystémiques (IPBES) fait savoir que plus d'un million d'espèces sont au bord de l'extinction. Nous sommes à deux doigts d'atteindre des points de basculement naturels dont nous ne pourrions peut-être pas nous remettre rapidement ou facilement.

LES JEUNES DEMANDENT UNE ACTION RADICALE

- Les jeunes comprennent la crise et ses implications profondes pour leur avenir. Le mouvement de la grève des écoles pour le climat a mené la plus grande manifestation mondiale de l'histoire de l'humanité au cours de l'année dernière. De nombreuses autres protestations et appels à l'action définissent de plus en plus l'agenda de la jeune génération.
- Le changement politique progressif, encouragé par l'accord de Paris sur le climat de 2015, ne ralentit pas le rythme du changement climatique ou du déclin écologique. Des solutions technologiques et scientifiques émergent, mais elles n'ont actuellement qu'un effet limité et ne sont pas développées assez rapidement.
- La frustration et la colère grandissent face à l'incapacité des gouvernements à prendre des mesures décisives face au changement climatique et à la dégradation de l'environnement, ce qui aggrave la méfiance déjà forte à l'égard des institutions et de la gouvernance démocratiques.

YES PEUT ŒUVRER SUR PLUSIEURS OBJECTIFS

- **Objectifs environnementaux** : ralentir le changement climatique et inverser les extinctions massives.
- **Objectifs économiques** : développer les compétences professionnelles, en particulier chez les jeunes défavorisés, et faire progresser le développement durable, notamment dans les domaines qui ont été négligés durant la dernière ère de la mondialisation. Il a été démontré que les programmes de services ont des effets économiques positifs importants à long terme.⁴⁷
- **Objectifs sociaux** : promouvoir l'intégration démocratique des jeunes issus de diverses communautés afin d'atteindre une cause commune.

- **Objectifs politiques** : canaliser la protestation, la frustration et la colère vers des fins positives et constructives et montrer que les communautés démocratiques sont capables de relever ensemble les plus grands défis.

YES, QU'EST-CE QUE C'EST ?

- YES est inspiré des programmes nationaux de conscription, mais a pour mission de protéger les hommes et le monde naturel contre les catastrophes climatiques et écologiques.
- YES offrirait la possibilité à chaque jeune âgé de 18 à 25 ans d'accomplir une année de service environnemental ; différents pays pourraient choisir de rendre le service obligatoire ou volontaire. Les citoyens âgés de plus de 25 ans pourraient également se porter volontaires.
- Chaque service serait développé au niveau national mais pourrait être destiné à traiter des problèmes environnementaux nationaux ou internationaux.
- Les gouvernements nationaux pourraient gérer les programmes directement ou en collaboration avec les institutions internationales et la société civile.
- Les programmes seraient menés au niveau local afin de répondre aux besoins, aux décisions et aux processus des communautés locales.

À QUOI S'OCCUPERAIENT LES PARTICIPANTS AU PROGRAMME YES ?

Les participants au YES choisiraient de passer leur année à réaliser l'une des cinq missions suivantes : protéger, restaurer, explorer, sauvegarder ou soutenir (PRESS) :

- **Protéger** : protéger contre les dommages et les dangers environnementaux, notamment les inondations, les incendies, les tornades et les tsunamis. Il pourrait s'agir de construire des défenses contre les dégâts causés par les inondations, de réaliser des travaux forestiers pour protéger contre les incendies, d'isoler les maisons pour les protéger contre les pertes d'énergie et de travailler à la préparation aux catastrophes.
- **Restaurer** : restaurer les terres, les voies navigables et les mers, notamment en nettoyant ces dernières, en enlevant le plastique des mers et en récupérant les terres.
- **Explorer** : mener des travaux de recherche et d'expérimentation technologiques et scientifiques visant à mettre au point des moyens de piéger le carbone, de réduire les émissions et de renforcer la durabilité environnementale. Cela pourrait également inclure des activités de narration et de journalisme ayant pour but d'examiner et d'expliquer les ramifications du programme.
- **Sauvegarder** : planter des arbres, cultiver des aliments, pratiquer l'agriculture régénératrice, recycler les déchets et mener d'autres activités durables.
- **Soutenir** : soutenir les personnes qui subissent déjà les effets du changement climatique et de catastrophes écologiques.

⁴⁷ Salamon, Lester M., « Measuring the Economic Value of Volunteer Work Globally: Concepts, Estimates, and a Roadmap to the Future, » *The Authors Annals of Public and Cooperative Economics* 82, n° 3 (2011) pp. 217-252.

ANNEXE A : RENOUVELER LA COHÉSION SOCIALE

RÉINVENTER LA DÉMOCRATIE PAR L'ÉTHIQUE CITOYENNE

Mary Scudder

La démocratie est en crise. Le renforcement de la polarisation, la baisse des taux de participation et la montée du populisme autoritaire ont mis en péril nos institutions démocratiques. Les citoyens sont-ils à la hauteur de ces menaces ?⁴⁸ En outre, quelles mesures nos sociétés peuvent-elles prendre pour que les citoyens puissent répondre efficacement aux défis qui se posent aujourd'hui à la démocratie ?

J'expose ici les mesures que nous pouvons prendre pour cultiver l'éthique citoyenne nécessaire pour lutter contre ces problèmes et inverser le mécontentement croissant à l'égard des gouvernements démocratiques. Ces stratégies ne sont pas exhaustives, mais visent plutôt à fournir des premières réponses à la question de savoir comment les citoyens pourraient mieux participer à la réhabilitation de la démocratie.⁴⁹ Premièrement, les programmes d'éducation civique devraient être axés autant sur la nature et la valeur de la démocratie que sur les rouages du gouvernement. Deuxièmement, nous devrions chercher à cultiver une plus grande tolérance à l'égard des désaccords et des divergences en politique. Il s'agirait d'éduquer civilement les gens sur la légitimité du désaccord et de la différence. Troisièmement, nous devrions institutionnaliser les attentes d'écoute entre les concitoyens, ainsi qu'entre les citoyens et leurs représentants.

Premièrement, les programmes d'éducation civique devraient promouvoir un engagement culturel en faveur de la démocratie. Pour y parvenir, les citoyens doivent être encouragés à prendre du recul et à réfléchir tout d'abord à la nature et à la valeur de l'autonomie démocratique. L'objectif ici est de faire comprendre aux citoyens que leur propre autonomie ou liberté dépend de la préservation des pratiques démocratiques de délibération et de prise de décision.

L'autonomie, ou autodétermination, est un idéal fondamental de la démocratie occidentale. Mais les citoyens des démocraties occidentales, et des États-Unis en particulier, considèrent souvent l'autonomie comme une question privée et non publique. Sans une compréhension du concept d'autonomie *publique*, ou d'autogestion collective, les citoyens ont du mal à voir que la démocratie est essentielle pour mener une vie libre et indépendante. Avoir leur mot à dire dans les décisions collectives que nous prenons est aussi essentiel pour leur liberté que d'avoir leur mot à dire dans leur propre vie.

Il est toutefois important de noter que le forum politique n'est pas semblable au marché, et que les citoyens devraient se comporter différemment dans ces deux contextes. La politique implique l'exercice du pouvoir. Les citoyens prennent des décisions collectivement. Et les personnes vivant dans une juridiction donnée seront confrontées à ces décisions sous forme de lois, appuyées par la force coercitive. Par conséquent, lorsqu'ils se forment une opinion sur des questions politiques et font leurs choix électoraux, les citoyens ont l'obligation de prendre en considération le point de vue des autres. La légitimité des décisions collectives dépend de l'inclusion et de la prise en compte équitable de tous les points de vue dans le processus décisionnel.

Tout cela pour dire que nous devons améliorer l'éducation civique des citoyens en leur faisant comprendre que l'autonomie démocratique va bien au-delà des campagnes et des élections, ou même de la règle de la majorité.⁵⁰ Il est essentiel que nos programmes d'éducation civique reflètent cette conception plus nuancée et plus concrète de la vie démocratique. Par exemple, nous pourrions réformer nos associations d'étudiants qui, dans leur forme actuelle, ont tendance à mettre indûment l'accent sur les campagnes, les élections et les représentants, accordant peu d'attention aux processus de délibération qui incluent l'ensemble des étudiants. Lorsqu'ils prennent des décisions qui concernent l'ensemble d'une école ou d'une classe, même pour une question aussi simple que celle de savoir où aller pour une sortie éducative, les enseignants doivent animer des discussions ouvertes à tous, en veillant à ce que toutes les propositions soient entendues équitablement. Ce n'est qu'à ce moment-là qu'ils doivent procéder à un vote sur la question. Les enseignants doivent aider les étudiants à faire la distinction entre

⁴⁸ John S. Dryzek et al. « The Crisis of Democracy and the Science of Deliberation. » *Science* 363, n° 6432 (2019).

⁴⁹ Mary Scudder. *Beyond Empathy and Inclusion: The Challenge of Listening in Democratic Deliberation*. Oxford University Press (publication prochaine, 2020).

⁵⁰ John Dewey, *The Public and its Problems* (Swallow Press, 1954).

les décisions qui ont une incidence sur l'autonomie publique (par exemple, où aller en excursion) et les décisions qui n'ont d'incidence que sur l'autonomie privée (par exemple, quel livre un étudiant particulier veut lire pour un rapport). Ils doivent également insister sur la possibilité que des questions revêtent une importance pour les deux camps, par exemple la décision concernant les fêtes que les étudiants vont célébrer en classe.

Fait important, l'autonomie démocratique n'exige pas que tous les citoyens obtiennent ce qu'ils veulent, ni que les délibérations publiques révèlent un consensus sous-jacent ou une volonté générale. Elle exige en revanche que tous les citoyens soient inclus de manière significative et aient une voix égale dans les processus de prise de décision. Autrement dit, écouter ce que les autres ont à dire est une responsabilité importante de la citoyenneté démocratique. Les citoyens doivent être disposés à s'exprimer, à s'écouter les uns les autres et, en fin de compte, à se forger une opinion en tenant compte des points de vue et des préférences des autres.

La deuxième stratégie pour cultiver l'éthique citoyenne nécessaire aujourd'hui consiste à éduquer les citoyens sur la légitimité des divergences et des désaccords politiques.⁵¹ Plus précisément, nous devons éduquer les gens à l'éthique du citoyen actif, en les aidant à reconnaître qu'une bonne vie démocratique doit admettre certaines contradictions et contestations. Les initiatives d'éducation civique axées sur l'enseignement de la tolérance face à un profond désaccord seraient en contraste flagrant avec ce qui est généralement promu aujourd'hui. Les efforts visant à préparer les citoyens aux défis de la démocratie dans un contexte de dissensus tendent souvent à promouvoir l'amitié civique et une plus grande empathie.

Le problème avec ces approches de la démocratie basées sur l'empathie est que le dialogue démocratique dans un contexte de profond désaccord devient pratiquement impossible. Non seulement je dois écouter mes adversaires et essayer de comprendre leur point de vue, mais je dois maintenant faire preuve d'empathie à leur égard et même les considérer comme des amis, peu importe si leurs arguments sont offensants ou blessants. Ces attentes élevées (et inutiles pour la démocratie) peuvent dissuader les citoyens d'écouter ceux avec qui ils ne sont pas d'accord. Il se peut même que les citoyens soient moins enclins à participer à des conversations politiques sur des dossiers contestés s'ils pensent que ces conversations sont censées déboucher sur une résolution ou un compromis, ou sur de l'empathie pour ceux avec qui ils sont en profond désaccord.

Certes, attendre des citoyens qu'ils dialoguent et écoutent au-delà des différences et des désaccords est plus compliqué que les modèles de citoyenneté où l'on attend des citoyens qu'ils expriment simplement leurs préférences individuelles par le vote. Mais on peut aussi dire que cette approche est plus constructive et encore plus attrayante pour les citoyens. En effet, les recherches sur la démocratie délibérative montrent que la volonté des citoyens de délibérer est plus largement répandue qu'on ne le pense souvent.⁵² De plus, ce sont précisément les personnes les moins susceptibles

de participer à la politique partisane traditionnelle qui sont les plus intéressées à participer d'autres manières, par exemple en prenant part à des forums délibératifs dans les mairies. En d'autres termes, les modèles actuels de participation des citoyens ne reflètent pas la diversité des moyens par lesquels les citoyens s'engageraient si on leur offrait des possibilités plus attrayantes.

Toutefois, même si les citoyens sont prêts à participer à des rencontres délibératives avec leurs concitoyens ou leurs représentants, ils n'écouteront pas toujours avec attention et esprit critique. Cela confirme l'importance de ma troisième stratégie de redynamisation de la démocratie par une éthique de la citoyenneté, qui consiste à institutionnaliser les attentes en matière d'écoute. Si nous ne pouvons pas institutionnaliser l'écoute en elle-même, nous pouvons néanmoins institutionnaliser les attentes en matière d'écoute. Pour cela aussi, nous pouvons commencer par apporter des changements au niveau scolaire. Chaque fois que la « participation » des élèves est évaluée, les enseignants doivent clairement inclure l'écoute des autres élèves dans cette évaluation. Formaliser l'attente concernant l'écoute des autres est essentiel pour aider les étudiants à en reconnaître l'importance. Il va de soi que le fait d'énoncer clairement les attentes ne garantit pas que les autres s'y conformeront forcément. Il n'en demeure pas moins que communiquer l'attente concernant l'écoute, en précisant quand et qui écouter, n'est pas sans importance. Nous pourrions également communiquer ces attentes aux élus, en les amenant à reconnaître que l'écoute de leurs électeurs et l'examen attentif de leurs points de vue et de leurs arguments sont essentiels à leur rôle de représentants élus.

Ce type d'innovations institutionnelles visant à rapprocher les citoyens de leurs concitoyens et des représentants élus peut contribuer à créer un cercle vertueux de dialogue démocratique. Les citoyens sont motivés à faire le dur travail de la démocratie précisément parce qu'ils s'attendent à ce que leurs représentants les écoutent, et leurs représentants les écoutent parce que ces électeurs ont pris le temps de s'informer.⁵³

Les recherches sur la démocratie délibérative montrent que, lorsqu'on leur donne la possibilité de participer de manière significative à la vie politique, les citoyens se montrent à la hauteur.⁵⁴ Ils sont capables de résister à la manipulation et au conditionnement de l'élite et même de dépasser la polarisation pour raisonner efficacement. Il est donc logique d'entamer le processus de renouvellement démocratique par une amélioration des conditions et des pratiques de la citoyenneté.

⁵¹ Teresa Bejan, *Mere Civility: Disagreement and the Limits of Toleration* (Cambridge : Harvard University Press, 2017).

⁵² Michael Neblo et al., « Who Wants to Deliberate — And Why? », *American Political Science Review* 104, n° 3 (2010) : 566-583.

⁵³ Kevin M. Esterling, David Lazer et Michael Neblo, *Politics with the People: Building a Directly Representative Democracy* (Cambridge : Cambridge University Press, 2018).

⁵⁴ Simone Chambers, « Human Life Is Group Life: Deliberative Democracy for Realists », *Critical Review* 30, n° 1-2 (2018).

ANNEXE B : RECONSTRUIRE LA PLACE PUBLIQUE POUR LE MONDE NUMÉRIQUE

MISE EN ŒUVRE DE L'OBLIGATION DE DILIGENCE POUR LES RÉSEAUX SOCIAUX

William Perrin

Il est évident que les médias sociaux causent un large éventail de préjudices dans de nombreux pays. Ces préjudices comprennent la dissuasion des femmes de participer à la vie publique, les abus raciaux, religieux et sexuels souvent illégaux, l'exploitation et les sévices sexuels sur les enfants, la perturbation profonde des processus politiques, les menaces à la sécurité nationale, les fraudes économiques et les préjudices plus larges aux consommateurs. Les problèmes causés par les médias en ligne sont si profonds que seule une solution politique systémique permettra de les résoudre, solution fondée sur une microéconomie solide et sur un équilibre entre les droits des personnes lésées et ceux des personnes qui ont le droit de s'exprimer.

Du point de vue d'un économiste, les activités des entreprises de médias sociaux, elles-mêmes à la base des entreprises de données et de publicité, entraînent pour la société des coûts qui ne sont pas supportés par les actionnaires desdites entreprises. Comme les coûts sont extérieurs aux entreprises et retombent plutôt sur la collectivité, les entreprises n'ont aucune raison économique de régler le problème. Elles n'ont donc aucun scrupule à continuer d'exploiter un produit nocif. Depuis 40 ans, l'OCDE soutient l'approche du pollueur-payeur, considérée comme la plus efficace au niveau micro-économique pour résoudre ces problèmes : les gouvernements répercutent les coûts sociétaux par le biais de l'impôt ou de la réglementation sur ceux qui créent ces coûts. Quel mécanisme poussera donc les entreprises de médias sociaux à investir dans la prévention ou la réparation des dommages qu'elles causent, tout en respectant les droits des personnes ?

Comme point de départ, on pourrait décider que tout ce qu'une personne voit ou vit lorsqu'elle utilise les médias sociaux est le résultat

d'une décision prise par l'entreprise qui exploite la plateforme en question : décisions de conception concernant les conditions de service, le logiciel, et décisions concernant les ressources mises en œuvre pour faire respecter les conditions de service et maintenir le logiciel à jour. Les services sont différenciés par ces décisions, qui ont également un effet sur la nature des préjudices qui en découlent.

Il existe depuis des centaines d'années des régimes réglementaires qui traitent des préjudices causés à la société par les entreprises. Au début, il s'agissait de lois détaillées et prescriptives, mais celles-ci finissaient généralement par être contournées avec le temps. Plus récemment, des gouvernements ont mis en place des régimes de haut niveau fixant des résultats que les entreprises doivent atteindre et qui sont plus difficiles à contourner mais permettent en même temps aux entreprises concernées de décider elles-mêmes de ce qu'elles vont faire pour se conformer aux règles. Souvent, un organisme de réglementation oriente les efforts des entreprises pour obtenir ces résultats, et est habilité à sanctionner celles-ci en cas d'échec. L'évaluation et la gestion des risques sont essentielles dans ces régimes.

Au Royaume-Uni, le gouvernement a proposé une telle approche pour réduire les préjudices en ligne, en se fondant sur les travaux de la Carnegie U.K. Trust. L'approche Carnegie a été validée par de nombreuses commissions et groupes parlementaires britanniques.

L'approche britannique exige que le Parlement impose aux fournisseurs de services de médias sociaux l'obligation légale de prendre des mesures raisonnables pour éviter que les gens ne subissent un préjudice raisonnablement prévisible du fait de l'exploitation des services de l'entreprise. Il est également demandé de créer un organisme de réglementation chargé de superviser ce processus de manière indépendante du gouvernement. Le respect ou non de cette obligation est évalué en fonction des résultats, et l'accent mis sur le préjudice est à la fois durable et systémique. Cette « obligation légale de diligence » a un rapport lointain avec l'obligation de diligence en matière délictuelle, bien connue en *common law*. Mais plutôt que les tribunaux, c'est le parlement qui a établi dans la loi qu'il existe un devoir de diligence incombant à une catégorie de personnes vis-à-vis d'une autre et un organisme de réglementation veille au respect de cette obligation.

Cette approche axée sur les systèmes évite les questions de responsabilité du contenu et cherche à savoir si les systèmes par

lesquels le contenu passe sont évalués et gérés en fonction des risques et s'ils sont adaptés aux objectifs visés. Cette approche se situe aux antipodes de l'approche fondée sur la censure étatique, et est bien différente de celle que l'on observe dans la réglementation de la radio, de la télévision ou de la presse écrite. Dans les propositions britanniques, l'organisme de réglementation serait lié par la Convention européenne des droits de l'homme et serait tenu d'équilibrer les droits des personnes dans son travail. Cet organisme serait financé, comme souvent en Europe, par une combinaison de fonds publics et de redevances imposées aux entreprises réglementées.

Les difficultés auxquelles répond l'obligation légale de diligence découlent de l'immense succès commercial des entreprises américaines qui exportent l'approche réglementaire américaine en matière de responsabilité et de réglementation des plateformes. Mais il est possible de séduire des centaines de millions d'abonnés même si l'on vient d'un système réglementaire différent où la responsabilité est extrême, comme le montre le cas du chinois TikTok. Tant que les États-Unis ne modifieront pas leur législation, ce qui semble peu probable, d'autres nations et blocs commerciaux appliqueront des réponses réglementaires diverses. Les entreprises de médias sociaux devraient se pencher sur les coûts externes de leurs actions, mais les avantages de ces services seraient entravés par un ensemble de contraintes non coordonnées qui pourraient elles-mêmes être inefficaces.

La Commission européenne envisagerait d'adopter une obligation légale de diligence dans le cadre de ses travaux sur la réforme de la responsabilité des intermédiaires dans une nouvelle loi sur les services numériques. Et un groupe d'experts du gouvernement français a recommandé une approche similaire pour le pays. On compterait donc quatre membres du G7 qui sont soumis à un régime similaire. Dans le monde entier, nations et blocs commerciaux réfléchissent à des solutions aux problèmes posés par les médias sociaux. L'Inde a un projet de nouvelles lois sur la responsabilité des plateformes. L'Irlande, paradis fiscal par excellence pour les entreprises technologiques en Europe, est sur le point de publier elle aussi des propositions relatives aux contenus en ligne. L'Australie recherche constamment des moyens de protéger les enfants contre le danger, et la Nouvelle-Zélande envisage de nouvelles lois à la suite du massacre de Christchurch. Le Canada réfléchit également à son cadre réglementaire. L'Inde a des projets de lois sur la responsabilité des intermédiaires. Et bien sûr, la Chine a son propre régime de réglementation des médias sociaux. Les États-Unis, en partie par instinct, et en partie à cause de ce qui précède, essaient d'intégrer leur propre régime à faible responsabilité dans les accords commerciaux.

Les États-nations reconnaissent qu'il y a un problème, mais il n'y a pas de consensus universel sur la solution, pas plus qu'il n'existe de mécanismes d'harmonisation à l'échelle mondiale. Contrairement à un cycle de négociations commerciales où on fait des concessions mutuelles, même dans le cas de cycles asymétriques, les retombées négatives générées par les entreprises technologiques situées aux États-Unis et, de plus en plus, en Chine, se font sentir dans d'autres pays qui n'en tirent que peu d'avantages, ni même des recettes fiscales importantes.

Les États où ces retombées se font sentir sont encore en train d'élaborer des politiques, et les États où ces retombées sont créées sont rattachés à leur propre régime intérieur. Il y a peu

de compréhension mutuelle et multilatérale des positions. Pour faire avancer l'approche de l'obligation de diligence au niveau multinational, il faut un forum qui réponde à ces conditions. Les initiatives supranationales visant à résoudre les problèmes par consensus, notamment par le biais des Nations unies, sont inefficaces. Les forums sur la gouvernance de l'Internet auxquels participent les gouvernements se sont révélés être de simples parloirs, qui n'abordent au mieux que des questions techniques de portée limitée. Une approche de type « cycle commercial » peut être prématurée car les participants n'ont pas encore formé de positions à partir desquelles négocier. Une approche plus multilatérale, axée sur le partage des informations, est plus appropriée mais dans un cadre formalisé et combiné avec un secrétariat solide. On peut relever des analogies avec les travaux récents sur la fiscalité dans l'économie numérique — les forums multilatéraux et les travaux des sherpas font progresser la compréhension des questions techniques, même s'ils ne débouchent pas sur un accord, lequel devra peut-être être obtenu plus tard par un mécanisme plus pointu.

À l'heure actuelle, il n'y a que peu ou pas de compréhension mutuelle des positions réglementaires au niveau multinational, notamment parce que les pays n'en n'ont pas encore pleinement formé. Et cette question doit être réglée avant de passer à une discussion approfondie sur un véritable régime multinational. Une obligation légale de diligence, garantie par un organisme de réglementation, constitue une position de référence idéale pour évaluer les approches nationales émergentes.

L'OCDE coopère depuis longtemps avec les pays qui étudient des projets de réglementation et travaille sur les enjeux du numérique depuis des décennies. Le secrétariat de l'OCDE a une solide expérience dans la rédaction de documents comparatifs mais neutres analysant et comparant les positions politiques nationales sur toute une série de problématiques. L'OCDE a accueilli des réunions ministérielles numériques, la dernière en date ayant eu lieu en 2016. L'OCDE a également, à plusieurs reprises, obtenu la participation de pays non membres comme la Chine et l'Inde. L'OCDE serait bien placée pour organiser des discussions sur la réglementation et pour utiliser l'approche de l'obligation légale de diligence comme comparateur central.

Nous appelons à une réunion de l'OCDE en 2020 rassemblant les ministres responsables de la réglementation des médias sociaux pour discuter de la gestion des coûts externes des plateformes numériques, en mettant l'accent sur une réglementation économiquement rationnelle. La Chine et l'Inde, qui ne sont pas membres de l'OCDE, ont une relation active avec l'organisation et devraient être explicitement incluses dans le processus. L'OCDE devrait mettre en avant l'obligation légale de diligence appliquée par un organisme de réglementation comme point de référence pour centrer le débat et entamer un processus de discussion et de négociation entre les pays et les blocs commerciaux qui s'orientent vers la réglementation. Le résultat d'un tel processus serait une bien meilleure compréhension des modèles utilisés et disponibles pour les gouvernements et, très probablement, une adoption plus large de l'obligation de diligence. Une telle compréhension pourrait en soi améliorer les résultats de la réglementation dans un certain nombre de pays et sous-tendrait alors les discussions sur les questions commerciales qui vont inévitablement se poser à l'avenir.

ANNEXE B :
RECONSTRUIRE LA PLACE PUBLIQUE POUR LE MONDE NUMÉRIQUE

FINANCER DES MÉDIAS RESPONSABLES PAR LA RÉFORME DE L'IMPOSITION DES GÉANTS DE L'INTERNET

Tom Steinberg



Lentement mais sûrement, les autorités fiscales du monde entier vont s'en prendre aux géants de l'Internet. La carapace anti-fiscalité en béton de ces entreprises (constituée d'une puissante combinaison alliant structures multinationales et touche magique d'innovation) commence à s'user, et les collecteurs d'impôts commencent à coller.

Plus récemment, l'OCDE a approuvé des propositions demandant que les taxes soient collectées dans les pays où les géants de l'Internet font réellement de l'argent, plutôt que dans les pays où ils comptabilisent techniquement cet argent. De telles réformes, même si elles ne sont mises en œuvre qu'à moitié, entraîneraient une forte augmentation des recettes fiscales pour les pays qui ont une population importante et diversifiée d'internautes. Les entreprises — des mastodontes comme Amazon, Apple et Google — seraient enfin prises au piège. Une entreprise comme Amazon ne peut pas quitter un pays au motif d'une « imposition inacceptable » sans perdre des revenus substantiels. Pire encore, plier bagage et quitter un pays crée un vide possible dans lequel de puissants rivaux peuvent prendre place. Il suffit de regarder les géants chinois de l'Internet pour voir comment Google et Facebook en ont fait les frais.

L'ancien bouclier des sociétés de l'Internet contre l'imposition

de taxes plus élevées — la bonne volonté politique — est abattu. Vilipendés même par les organisations politiques qui profitent le plus de leur conduite, ces géants du numérique sont des entreprises que personne en politique ne veut avoir la réputation de soutenir. De plus, il y a beaucoup de capital politique à gagner en faisant la queue pour leur lancer des piques.

Cette recommandation n'est toutefois pas un argument en faveur d'une augmentation de l'imposition de ces multinationales technologiques. En revanche, nous partons du principe que des réformes fiscales se préparent, lentement et de manière inégale, mais inévitablement. Nous ne savons pas exactement quand elles seront mises en œuvre en premier, ni si elles porteront des fruits. Nous ne pouvons pas non plus dire quels gouvernements vont craquer sous le poids de puissants lobbies et renoncer complètement à la fiscalité, la queue entre les jambes. Mais dans plusieurs pays riches, le cap est mis sur une plus grande taxation au niveau local, et le processus ne semble pas être prêt de s'arrêter.

Cette recommandation ne vise donc pas à augmenter l'imposition des multinationales de technologie. Elle porte plutôt sur l'utilisation qui sera faite des recettes qui résulteront de ces réformes. À cette ère de dettes nationales colossales et de citoyens insatiables, il ne fait aucun doute que le premier instinct des politiciens sera d'affecter l'argent frais à des objectifs traditionnels : écoles, hôpitaux, enseignants, militaires, etc. Malgré le caractère attractif de ces priorités politiques, nous pensons qu'une partie de l'argent frais provenant de l'imposition des grandes entreprises du numérique devrait être réservée et mise de côté spécifiquement pour traiter certains des préjudices sociaux qui sont exacerbés par les activités de ces entreprises. Ainsi, de la même manière que les taxes sur la pollution contribuent à la fois à dissuader la pollution et à générer des fonds pour réparer le tort causé, il est temps de considérer la taxation des sociétés Internet comme un moyen d'atténuer certains des préjudices que ces sociétés occasionnent.

Plusieurs problématiques, qui mériteraient un investissement, pourraient être imputées de manière plausible à la montée des grandes multinationales du numérique. Mais le problème qui mérite l'attention la plus vive et la plus urgente est celui de l'effondrement du journalisme, en particulier du type de journalisme qui demande des comptes au pouvoir local et régional.

Traditionnellement soutenus par la publicité, les organes

d'information locaux se sont effondrés car leurs recettes publicitaires d'autrefois sont désormais transférées à des sociétés Internet dont le siège est en Californie et qui ont leur résidence fiscale en République d'Irlande. Le coût social de cet effondrement est énorme : de nombreux pays qui disposaient auparavant d'organes d'information et d'investigation locaux significatifs n'en ont pratiquement plus. En raison de ce manque de contrôle, les fautes et les cas de mauvaise administration au niveau local et régional peuvent se produire sans être repérés et sans répercussions.

Par le passé, l'argent de la publicité locale passait des entreprises locales aux journaux locaux. Ces journaux utilisaient ensuite une partie de cet argent pour financer des enquêtes et d'autres reportages factuels. Cet argent va maintenant aux multinationales qui ne génèrent pourtant pas le même type de connaissances locales et de responsabilité. Nous soutenons qu'il est temps de reprendre une partie de cet argent aux entreprises qui ont sapé l'industrie du journalisme local, afin de financer des enquêtes et des reportages qui, autrement, n'auraient jamais lieu.

La mise en place de telles mesures nécessitera un lobbying ciblé et soutenu, parallèlement aux réformes fiscales à long terme qui auront lieu de toute façon. Ce sera une occasion unique de faire valoir que les grandes sociétés de l'Internet devraient aider à payer les médias d'information locaux, car leur essor a été fondé sur la destruction de quelque chose d'extrêmement important et précieux sur le plan social. Nous devrions faire pression, dès maintenant, pour que les gouvernements mettent de côté et bloquent une partie de ces nouvelles recettes fiscales. Et nous devons être réalistes quant au temps qu'il nous faudra pour faire pression — il est tout à fait probable que nous devrions promouvoir un processus politique qui pourrait prendre une décennie ou plus pour se mettre en place.

La mission est des plus ardues. Une fois l'énorme tâche consistant à légiférer en faveur de la collecte de nouveaux revenus fiscaux accomplie, nous n'avons résolu que la partie « facile » du problème. Le public se montre extrêmement méfiant à l'égard des programmes d'information des gouvernements, et tout ce qui ressemble de près ou de loin à de la « propagande gouvernementale » sera mort, en termes de crédibilité, avant même d'avoir commencé.

Les législateurs doivent donc prendre au sérieux le défi que représente la mise en place d'un système de financement des médias locaux basé sur la fiscalité qui ne soit pas considéré par le grand nombre comme étant biaisé en faveur des intérêts de leurs payeurs.

Obtenir une telle confiance du public dans une nouvelle institution sera très difficile en cette ère de *fake news*, mais ce n'est pas impossible. Le fait que la BBC soit indépendante du gouvernement britannique tout en étant un organisme public est un modèle ancien, mais porteur de leçons. Il y a aussi des leçons plus modernes à tirer des institutions qui pratiquent une transparence absolue. Tout nouvel organisme de distribution de fonds travaillant dans ce domaine devrait faire preuve d'une transparence exemplaire dans ses décisions et ses opérations, et devrait pouvoir

être soumis aux interpellations du public. Il devrait être conçu autour de l'Internet et tenir compte de la façon dont les internautes acquièrent et perdent confiance dans les institutions.

Pendant très longtemps, il n'était pas évident de savoir si l'Internet allait détruire le journalisme de responsabilité locale ou simplement le transformer. Vingt ans après la création d'Internet, il est de plus en plus manifeste que le résultat final a été une destruction généralisée dans de nombreux endroits. Il convient par conséquent de lancer un projet délibéré pour reconstruire ce qui a été perdu, tout en gardant à l'esprit que ce qui suivra ne peut être une simple recreation de ce qui a précédé.

Il convient par conséquent de lancer un projet délibéré pour reconstruire ce qui a été perdu, tout en gardant à l'esprit que ce qui suivra ne peut être une simple recreation de ce qui a précédé.

ANNEXE B : RECONSTRUIRE LA PLACE PUBLIQUE POUR LE MONDE NUMÉRIQUE

UNE OPTION PUBLIQUE POUR FINANCER LE JOURNALISME D'INTÉRÊT PUBLIC

Emily Bell et Karen Kornbluh

Aujourd'hui, la démocratie est menacée par les structures du paysage médiatique numérique, car les médias d'intérêt public, en particulier le journalisme local, ont considérablement reculé, se voyant remplacer par des « moulins à contenus en ligne ». Néanmoins, la mise en place d'un cadre global réglant systématiquement les questions de financement, de transparence et de distribution peut redonner au journalisme sa place de quatrième pouvoir qui défend la vérité, contribue à la responsabilisation du pouvoir et fournit les éléments nécessaires à des délibérations et des prises de décision démocratiques efficaces.

Il existe plusieurs nouveaux modèles à adopter pour revitaliser le journalisme d'intérêt public. Avec le déclin du modèle traditionnel de revenus publicitaires, les sites d'information indépendants se tournent de plus en plus vers les abonnements et la philanthropie. Nous soutenons cependant qu'il existe un précédent, un besoin et une capacité de construire un modèle de financement public efficace pour soutenir le journalisme d'intérêt public à l'ère numérique.

À l'aube de la radiodiffusion, les démocraties occidentales ont créé des services de radiodiffusion publics, dont la BBC au Royaume-Uni et NPR aux États-Unis, pour fournir des nouvelles et des informations scientifiques en plus d'autres programmes culturels. Ces services étaient financés par des fonds publics et dotés d'un moyen de distribution. Un tel modèle peut être adapté pour garantir que les nouvelles et les informations nécessaires à la démocratie soient disponibles dans le nouvel environnement médiatique. Cette approche ne consisterait pas à revenir en arrière et à financer les mêmes institutions qui dominaient à l'époque où les médias sociaux n'existaient pas encore, ni à créer une nouvelle chaîne d'information

publique comme la BBC. Nous recommandons plutôt de mettre en place un fonds destiné aux médias d'intérêt public. Le financement pourrait provenir d'une redevance prélevée sur les importantes recettes publicitaires que les plateformes numériques génèrent.⁵⁵ De cette façon, les plateformes numériques partageraient les revenus gagnés sur les quasi-monopoles qui portent un coup fatal à l'ancien modèle commercial du journalisme. La solution proposée serait, en fait, une « taxe compensatoire » sur les revenus tirés des activités qui portent préjudice à l'écosystème de l'information, et ces revenus fiscaux seraient ensuite réaffectés au journalisme d'intérêt public.

Les organes de presse qui répondent aux normes d'un journalisme indépendant, au contact des réalités locales et digne de confiance seraient admissibles au financement. Un ensemble de normes possibles est celui utilisé par le Code de principes des réseaux internationaux d'observation des faits, qui engage les acteurs du secteur aux principes suivants :

- Impartialité et équité
- Transparence des sources
- Transparence du financement et de l'organisation
- Transparence de la méthodologie
- Politiques correctionnelles ouvertes et honnêtes

Le financement des organes de presse ne suffit pas. Comme dans le contexte de la radiodiffusion, il est nécessaire de fournir un moyen de distribution en ligne (la radiodiffusion publique s'est vu attribuer des fréquences). Aux États-Unis, les plateformes numériques ne peuvent pas être obligées d'ajouter ces nouveaux organes de presse d'intérêt public à leurs « listes blanches », mais peuvent être encouragées ou incitées à le faire.

LA DÉFAILLANCE DU MARCHÉ DERRIÈRE LE DÉCLIN DES MÉDIAS D'INTÉRÊT PUBLIC

La menace qui pèse sur les médias d'intérêt public, en particulier sur le journalisme local, est manifeste dans les tendances économiques du secteur. Entre 2004 et 2018, 1 800 journaux ont fermé ou fusionné aux États-Unis,⁵⁶ et 245 journaux locaux ont définitivement mis la clé sous la porte. Les emplois au sein des rédactions américaines ont chuté de 45 %.⁵⁷ Au Royaume-Uni, plus de 300 journaux ont fermé leurs portes depuis 2015,⁵⁸ tandis qu'en Australie, plus de 3 000 journalistes ont

⁵⁵ Comme proposé par Ellen P. Goodman, professeur de la faculté de droit de l'université Rutgers, lors de la conférence « Digital Democracy 2020 » du Fonds du Maréchal allemand en février 2020, extrait de sa monographie intitulée « Public Media Policy Reform and Digital Age » dans *Communications Law and Policy in the Digital Age: The Next Five Years* (ed. Randolph May, Durham : Carolina Academic Press, 2012).

⁵⁶ Penelope Abernathy, « The Expanding News Deserts », Université de Caroline du Nord, Faculté des médias et du journalisme, <https://www.usnewsdeserts.com/reports/expanding-news-desert/>.

⁵⁷ Freddy Mayhew, « UK Local Newspaper Closures: Net Loss of 245 Titles since 2005 », *New Press Gazette Research*, Press Gazette, 11 février 2019, <https://www.pressgazette.co.uk/more-than-40-local-news-titles-closed-in-2018-with-loss-of-some-editorial-275-jobs-new-figures-show/>.

⁵⁸ Gouvernement du Royaume-Uni, ministère du numérique, de la culture, des médias et des sports, « The Cairncross Review: A Sustainable Future for Journalism », (Londres : Gouvernement du Royaume-Uni, 2019).

⁵⁹ Australie, Sénat, « Commission spéciale sur l'avenir du journalisme d'intérêt public », (Sydney : Gouvernement de l'Australie, 2018).

⁶⁰ OCDE, Groupe de travail sur l'économie de l'information, « The Evolution of News and the Internet », OCDE, (Paris, 2010).

perdu leur emploi.⁵⁹ Des baisses similaires ont été signalées dans presque tous les pays de l'OCDE⁶⁰

La cause de ce déclin est claire. Les revenus publicitaires qui soutenaient autrefois les médias locaux sont maintenant captés par des plateformes numériques plus puissantes comme Google et Facebook. À eux deux seulement, Google et Facebook s'adjugent désormais de 58 % du marché américain, devant Amazon, Microsoft et Verizon. Le Cairncross Review, commandé par le gouvernement britannique, a reconnu que Facebook, Google et le transfert des revenus de la distribution et de la publicité vers les grandes plateformes technologiques ont porté un préjudice irréparable à certaines parties du marché du journalisme.⁶¹ Ces nouveaux gardiens ont rendu la mise en place d'une solution de marché structurellement impossible. Symptôme récent de cette nouvelle réalité structurelle, la McClatchy Company, grande chaîne de journaux américains qui a débuté en 1857 et exploite 30 quotidiens dans tout le pays, a déclaré faillite au moment même où Facebook déployait son NewsTab et où Google proposait de payer les sociétés de presse. En l'absence d'une solution structurelle, le journalisme d'intérêt public continuera à décliner ou à s'appuyer simplement sur la philanthropie et la bonne volonté du public. Il convient donc de rechercher en priorité une solution globale permettant d'atténuer l'hémorragie et même de recréer un écosystème d'information sain.

Le journalisme de qualité est coûteux à produire (en raison du coût de la main d'œuvre et de la production, notamment les dépenses à engager pour les enquêtes, le montage et la vérification des faits). Côté médias sociaux, en revanche, la publication et la distribution de contenus non vérifiés en ligne sont plus faciles et moins coûteuses que jamais. Dans certains pays, en particulier aux États-Unis, il peut sembler excessif, à l'heure actuelle, de plaider en faveur d'une subvention publique du journalisme. Pourtant, une subvention, si elle est accordée à des conditions de pleine concurrence, protégera bien mieux l'indépendance de la presse que l'idée que Google et Facebook se chargent de soutenir le journalisme en choisissant et en finançant directement des organes de presse spécifiques sélectionnés par leurs soins.

L'INDUSTRIE DES MOULINS À CONTENUS : UN CASSE-TÊTE ENCORE À DÉMÊLER

L'échec du marché lié au déclin du journalisme d'intérêt public a été encore aggravé par la prolifération des moulins à contenus faciles à produire et à diffuser. Les informations qui étaient autrefois motivées par les besoins de la société, dépendent maintenant d'équipes de développement d'audience, d'intérêts partisans et des objectifs commerciaux des éditeurs, d'où le recul du journalisme de qualité face aux moulins à contenu. Les scandales et les théories conspirationnistes sont des stratagèmes efficaces pour accrocher les lecteurs. Pour ne prendre qu'un exemple, dans une analyse à l'approche des élections législatives allemandes de 2017, BuzzFeed a constaté que sept des dix articles les plus partagés sur la chancelière allemande Angela Merkel sur Facebook étaient faux.

De plus, les informations de mauvaise qualité sont de plus en plus

difficiles à identifier pour les lecteurs. Les plateformes numériques diffusent souvent des nouvelles partisans et des analyses conspirationnistes, ainsi que des articles de médias indépendants, sans que l'interface utilisateur ne permette de distinguer ce qui est exact. Les articles sont diffusés hors contexte, sans information indiquant s'il s'agit d'une actualité ou d'une opinion, ou si l'éditeur concerné possède un en-tête, des codes et des normes.

L'argent noir commence également à injecter des contenus faux et mensongers dans la presse locale. Une enquête menée par le Tow Center for Digital Journalism de l'école de journalisme de Columbia a permis de découvrir au moins 450 sites Internet dans un réseau d'organes d'information locale et commerciale, chacun diffusant des milliers d'articles générés par algorithme et un nombre plus restreint d'articles de reportage.⁶² Des réseaux de sites Internet locaux dans les États américains du Michigan, de l'Illinois, du Maryland et d'ailleurs, qui n'ont pas d'en-tête, pas d'adresses locales et ne divulguent pas l'identité de leurs propriétaires ou leurs sources de revenus. Un groupe similaire a lancé des sites dans le Tennessee, le Minnesota et l'Ohio, en s'appuyant sur des contenus syndiqués provenant de sources conservatrices. Ces sites diffusent leurs contenus via des liens publiés sur des pages publiques. La page Facebook officielle du président américain Donald Trump a publié trois fois des liens vers le fictif *Minnesota Sun*.⁶³

Depuis les élections de 2016, les plateformes ont fait des efforts pour réduire la diffusion de fausses informations et diminuer l'exploitation des pièges à clics. Google et Facebook se sont engagés séparément à verser 300 millions de dollars à diverses initiatives visant à relancer l'information locale dans l'ensemble des États-Unis. Plusieurs études ont constaté une diminution des interactions avec les contenus provenant de sites de désinformation. Cependant, la désinformation à motivation politique continue de représenter un défi important. Facebook, par exemple, a présenté son NewsTab comme un partenariat mettant en avant des sources « fiables ». Seulement, le géant américain a inclus Breitbart — un organe dirigé autrefois par Stephen Bannon qui diffuse régulièrement des informations inexacts et incendiaires, y compris sur les immigrants, les Afro-Américains (il avait une section « Black Crime ») et les démocrates.⁶⁴

LA VOIE À SUIVRE

Pourtant, il faudrait que l'écosystème de l'information cesse de se détériorer, au regard des effets désastreux que cela entraîne pour la démocratie. Tout comme la transformation des modèles de revenus a constitué une menace existentielle pour le journalisme d'intérêt public, cette nouvelle menace pour la démocratie a relancé non seulement la nécessité mais aussi la demande d'informations de haute qualité, même si elle a, dans le même temps, motivé des jeunes gens talentueux à se lancer dans le journalisme à leur propre compte. Si une solution durable à long terme peut être mise en œuvre, comme ce fut le cas pour s'adapter aux perturbations technologiques du passé, nous pensons qu'un nouvel âge d'or du journalisme et de la démocratie peut voir le jour.

⁵⁹ Emily Bell, « La Cairncross Review admet ce que l'Amérique ne veut pas reconnaître sur le journalisme, » *Columbia Journalism Review*, 15 février 2019, https://www.cjr.org/tow_center/the-cairncross-review.php.

⁶² Priyanjana Bengani, « Hundreds of 'pink slime' local news outlets are distributing algorithmic stories and conservative talking points, » *Columbia Journalism Review*, 18 décembre 2019, https://www.cjr.org/tow_center_reports/hundreds-of-pink-slime-local-news-outlets-are-distributing-algorithmic-stories-conservative-talking-points.php.

⁶³ Sam Levin, « Facebook a promis de s'attaquer aux fake news. Mais les fruits se font toujours attendre », *The Guardian*, 16 mai 2017, <https://www.theguardian.com/technology/2017/may/16/facebook-fake-news-tools-not-working>.

⁶⁴ Casey Newton, « Facebook en eaux troubles avec Breitbart » *The Interface*, 28 octobre 2019, <https://www.getrevue.co/profile/caseynewton/issues/facebook-s-breitbart-problem-206787>.

ANNEXE B : RECONSTRUIRE LA PLACE PUBLIQUE POUR LE MONDE NUMÉRIQUE

L'AVENIR DE L'ANTITRUST

Francis Fukuyama

Comme tout lecteur occasionnel de l'actualité économique peut en témoigner, la loi antitrust appliquée aux plateformes numériques constitue désormais un enjeu politique majeur aux États-Unis, après une longue période pendant laquelle le gouvernement américain n'a guère pris de mesures en la matière.

En octobre 2019, un groupe d'une quarantaine de procureurs généraux des États-Unis a annoncé qu'il allait suivre l'exemple de l'État de New York et se pencher sur les questions relatives à la législation antitrust des plateformes. Le département de la Justice et la Commission fédérale du commerce ont déclaré qu'ils examinaient de nouveau Google et Facebook afin de détecter d'éventuelles violations anticoncurrentielles. Un certain nombre de candidats démocrates à la présidence, menés par la sénatrice du Massachusetts Elizabeth Warren, ont inclus des plates-formes antitrust dans leurs campagnes électorales. Il y a de bonnes raisons pour que la communauté juridique américaine jette un nouveau regard sur cette question, qui aura de profondes implications tant pour l'économie que pour l'avenir de la démocratie américaine.

Le cadre dans lequel les autorités de réglementation et les juges examinent aujourd'hui les questions d'antitrust a été élaboré au cours des années 1970 et 1980, fruit de la montée en puissance de l'école d'économie de marché ouverte de Chicago. Comme le décrit le récent livre de Binyamin Appelbaum, *The Economists' Hour*,⁶⁵ Des personnalités comme George Stigler, Aaron Director, et Robert Bork ont lancé une critique soutenue de l'application trop zélée de la législation antitrust. Le principal argument de leur critique était d'ordre économique : la législation antitrust était utilisée contre des entreprises qui s'étaient développées parce qu'elles étaient innovantes et efficaces. Selon eux, la seule mesure légitime du préjudice économique causé par les grandes entreprises était la diminution du bien-être des consommateurs, mesurée par les prix ou la qualité. Et ils pensaient que la concurrence finirait par discipliner même les plus grandes entreprises. Par exemple, le succès d'IBM a décliné non pas à cause de l'action antitrust du gouvernement, mais à cause de l'essor des ordinateurs personnels. Le bien-être des consommateurs étant la seule norme permettant d'engager une action gouvernementale, il

était difficile de porter plainte contre des entreprises comme Google et Facebook qui offraient gratuitement leurs principaux produits.

La critique de l'école de Chicago a toutefois avancé un autre argument : les auteurs de la loi antitrust Sherman de 1890 ne s'intéressaient qu'à l'impact économique de l'expansion des entreprises, et non aux effets politiques du monopole. Ils ont fait valoir que nombre des actions antitrust entreprises dans la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale étaient fondées sur des normes changeantes et arbitraires, dans lesquelles les dommages causés à l'économie ou à la démocratie américaine n'étaient pas clairement définis.

Aujourd'hui, nous repensons en profondeur ce droit hérité à la lumière des changements induits par la technologie numérique.⁶⁶ Les économistes et les juristes commencent à contester le principe qui veut que le bien-être des consommateurs soit le seul préjudice causé par la taille des entreprises. Les plateformes à prix zéro comme Google et Facebook ont construit d'énormes entreprises autour de l'exploitation des données des utilisateurs, qui dans le cas de Facebook en particulier ont été vendues malgré les promesses répétées de respecter la vie privée de ses utilisateurs.⁶⁷ Les consommateurs qui sont lésés par cette perte de vie privée en échange des services gratuits qu'ils reçoivent ne comprennent pas forcément le marché qu'ils ont conclu. Dans d'autres cas, le problème de la grande taille réside dans la perte d'innovation, car Google et Facebook rachètent des startups (comme DoubleClick ou YouTube pour Google ou Instagram et WhatsApp pour Facebook) qui pourraient les mettre en difficulté. La taille de la plateforme leur donne accès à des données sur les consommateurs qui rendent la concurrence très difficile ; Amazon, par exemple, est à la fois une plateforme qui accueille d'autres vendeurs, et un vendeur lui-même qui peut concurrencer ses propres clients.

Mais les préjudices politiques causés par la grande taille constituent également des questions cruciales, et doivent être pris en compte dans l'application de la législation antitrust. Les médias sociaux ont été instrumentalisés pour miner la démocratie en accélérant délibérément la circulation de mauvaises informations, de théories du complot et de calomnies. En conséquence, de nombreuses personnalités politiques ont appelé à une réglementation gouvernementale plus stricte de la liberté d'expression. Le premier amendement de la Constitution américaine protège jalousement la liberté d'expression. Mais alors que de nombreux conservateurs ont accusé Google et Facebook de « censurer » les voix de la droite, le premier amendement ne s'applique qu'aux restrictions gouvernementales sur la liberté

⁶⁵ Binyamin Appelbaum, *The Economists' Hour: False Prophets, Free Markets, and the Fracture of Society* (Boston : Little, Brown, 2019).

⁶⁶ Voir Lina M. Khan, « Les racines idéologiques du problème du pouvoir de marché aux États-Unis », *Yale Law Journal Forum* 127 (2017) ; Tim Wu, *The Curse of Bigness: Antitrust in the New Gilded Age* (New York : Columbia Global Reports, 2018) ; Jonathan B. Baker, *The Antitrust Paradigm: Restoring a Competitive Economy* (Cambridge, MA : Harvard University Press, 2019).

⁶⁷ Roger McNamee, *Zucked: Waking up to the Facebook Catastrophe* (New York : Penguin Press, 2019).

d'expression ; la loi et les précédents protègent la liberté des parties privées comme les plateformes Internet de modérer leur propre contenu. En outre, l'article 230 de la loi de 1996 sur la décence en matière de communications les exonère de toute responsabilité privée qui, autrement, les dissuaderait de conserver des contenus.

Le gouvernement américain a la capacité de réglementer le discours politique, comme en témoigne la doctrine d'équité de la Commission fédérale des communications (FCC) qui, dans les années 1970, a été invoquée pour exiger une couverture « équilibrée » du discours politique. Mais cette doctrine a fait l'objet de nombreuses attaques de la part des conservateurs et a finalement été révoquée en 1987 par une décision administrative. Il est impossible d'imaginer que la FCC d'aujourd'hui articule un équivalent moderne de la doctrine de l'équité qui s'appliquerait aux plateformes numériques. Notre politique est beaucoup plus polarisée ; il serait politiquement sinon juridiquement impossible de parvenir à un consensus sur ce qui constitue un discours inacceptable.

Les Européens ont été beaucoup plus directs dans leurs démarches en matière de réglementation et de législation antitrust. La NetzDG allemande, par exemple, punit les fausses informations par des sanctions sévères, même si sa rigueur extrême peut avoir des effets dissuasifs sur le discours politique légitime. Le droit européen considère la vie privée comme un droit fondamental, et a utilisé le Règlement général sur la protection des données (RGPD) pour limiter la capacité des plateformes à utiliser les données des utilisateurs. Bien que le droit européen en matière de concurrence accepte bon nombre des mêmes principes que le droit américain, il est plus souple lorsqu'il s'agit d'autoriser des recours en cas de violations présumées et a ainsi infligé des amendes substantielles à Google et à Facebook.

Une approche réglementaire de la modération des contenus est beaucoup plus problématique aux États-Unis. Le problème de l'autorégulation des plateformes n'est pas que les entreprises privées sont incapables de modérer le contenu : nous ne déplorons pas le fait que le *New York Times* refuse de publier un théoricien du complot comme Alex Jones, parce que le marché de la presse est décentralisé et très compétitif. Il s'agit plutôt d'une question d'échelle : une décision de Facebook ou YouTube de ne pas diffuser Jones est beaucoup plus conséquente en raison du contrôle monopolistique que ces sites exercent sur le discours en ligne. Le gouvernement ne peut pas légitimement déléguer à une seule société privée (largement contrôlée par un seul individu) la mission de décider de ce qui constitue un discours politique acceptable. Nous nous inquiéterions beaucoup moins de ce problème si Facebook faisait partie d'un écosystème de plateformes plus décentralisé et plus compétitif. La législation antitrust devient à ce titre une alternative sérieuse à la réglementation étatique si l'on s'inquiète de l'impact des fausses informations et des théories conspirationnistes sur la démocratie.

Les solutions seront très difficiles à mettre en œuvre : c'est dans la nature des réseaux de récompenser les phénomènes de grande ampleur. Comme le fait remarquer une étude récente de la Commission européenne, les plateformes numériques ne se font pas concurrence pour les parts de marché, mais pour le marché lui-

même.⁶⁸ On ne sait pas très bien comment une entreprise comme Facebook pourrait être morcelée horizontalement comme ce fut le cas pour AT&T dans les années 1970, car un bébé Facebook finirait probablement par occuper la même position que son parent avec le temps. D'autres idées ont été proposées pour accroître la concurrence entre les plateformes. L'une d'elles consiste à faciliter la transférabilité des données entre les plateformes en rendant obligatoire une API commune, une proposition qui se heurte immédiatement à des problèmes de confidentialité puisque les amis d'un utilisateur de plateforme font partie intégrante du profil de l'utilisateur. Une autre idée consiste à interdire ou à limiter plus strictement le rachat de startups par les grandes plateformes, ou à interdire à ces dernières de se lancer sur des marchés parallèles où leur accès à de grandes quantités de données sur les consommateurs leur confère un avantage énorme. On pourrait interdire aux sociétés Internet d'être à la fois des plateformes et des vendeurs sur ces mêmes plateformes. Les États-Unis pourraient adopter des règles de protection de la vie privée comparables à celles du RGPD qui pourraient permettre de limiter la capacité des plateformes à monétiser les données des consommateurs qu'elles détiennent. Enfin, la loi antitrust américaine pourrait traiter les entreprises de médias différemment des grandes entreprises des autres secteurs, étant donné les répercussions politiques générées par le contenu politique des médias. En raison de ces répercussions, on constate moins clairement dans le secteur des médias que l'efficacité et le bien-être des consommateurs sont des objectifs primordiaux. Si les grandes plateformes étaient considérées comme des entreprises de médias, elles pourraient être soumises à une interprétation différente de la législation antitrust américaine actuellement en vigueur.

La concentration croissante du pouvoir dans une poignée de très grandes entreprises qui exercent un contrôle oligopolistique ou monopolistique sur les marchés est un problème pour de nombreux secteurs au-delà des plateformes numériques : les produits pharmaceutiques, les hôpitaux, les fournisseurs d'accès Internet et les opérateurs de télécommunications, les compagnies aériennes et d'innombrables autres secteurs ont connu ces dernières décennies des fusions et acquisitions qui les ont rendus beaucoup moins compétitifs qu'il y a une génération. L'économiste Thomas Philippon a avancé que l'économie américaine est désormais plus concentrée que celle de l'Union européenne, ce qui freine à la fois l'innovation et la croissance.⁶⁹ L'Union européenne, pour sa part, a été beaucoup plus décisive dans la mise en place d'une politique de concurrence contre Google, Facebook et d'autres grandes sociétés de l'Internet. La situation actuelle aux États-Unis est le sous-produit d'une révolution intellectuelle qui a eu lieu dans les années 1980, laquelle a laissé comme héritage des juges et des juristes qui estiment que la loi antitrust est une question globalement inintéressante parce qu'elle fait partie du droit établi depuis longtemps. Changer cette perspective à la lumière des nouveaux défis posés par la technologie numérique nécessitera donc une révolution intellectuelle et juridique similaire.

⁶⁸ Jacques Cremer et al., *Competition Policy for the Digital Era* (Bruxelles : Direction générale de la concurrence de la Commission européenne, 2019).

⁶⁹ Thomas Philippon, *The Great Reversal: How America Gave up on Free Markets* (Cambridge, MA : Belknap/Harvard University Press, 2019).

ANNEXE C : RÉNOVER LES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

RÉTABLIR LE LIEN ENTRE LES INSTITUTIONS D'AUTO-GOUVERNANCE ET LE PUBLIC

Nathan Gardels

Dans son livre, *Rupture*, le sociologue espagnol Manuel Castells soutient que ce à quoi nous assistons aujourd'hui n'est pas simplement un dénouement normal des cycles politiques, mais une rupture historique de la relation institutionnelle entre les gouvernants et les gouvernés dans les démocraties libérales.

Pourtant, il ne voit à l'horizon aucune nouvelle relation qui pourrait supplanter les anciens modes de représentation, rien d'autre que des fragments d'anciens partis traditionnels et de populistes arrivistes qui rivalisent pour mettre leur équipe au pouvoir par l'exercice de jeux électoraux auxquels de moins en moins de gens croient. La polarisation et la paralysie qui en résultent ont divisé presque toutes les sociétés en deux ou les ont éclatées en une multitude de clans incapables de parvenir à un consensus.

Cette désaffection et cette méfiance à l'égard des institutions gouvernementales ont gagné plus de terrain que jamais grâce au pouvoir participatif des médias sociaux alimentés par les pairs. Il met les amateurs, les professionnels et les experts en méritocratie sur un pied d'égalité en matière d'information. En tant que plateforme ouverte à tous, les réseaux sociaux remettent en question la tutelle des élites et, surtout, la légitimité de la démocratie représentative.

Cette montée en puissance des réseaux sociaux annonce une nouvelle répartition du pouvoir qui change la donne en matière de gouvernance. Corollaire politique de ce déplacement du pouvoir, les électeurs mécontents sont désormais disposés à prendre eux-mêmes les grandes décisions par le biais de plateformes participatives ou par la démocratie directe par voie de référendums et d'initiatives citoyennes. De plus en plus, les citoyens connectés sont enclins à se passer complètement des intermédiaires gouvernementaux. Selon un sondage mondial Pew Poll réalisé en 2017, 66 % des personnes interrogées préfèrent un système dans lequel « les citoyens, et non les élus, votent directement sur les grandes questions pour décider de ce qui devient une loi »⁷⁰

Ce sentiment s'est concrétisé non seulement avec le référendum sur le Brexit et le vote d'indépendance de la Catalogne, mais aussi avec des innovations comme Decidim, la plateforme en ligne de Barcelone conçue pour être une « alternative civique à Facebook », qui permet aux citoyens de participer à la prise de décision dans des domaines allant du logement aux transports et à la pollution. Nous l'avons vu également avec l'arrivée au pouvoir en 2018 du Mouvement 5 étoiles (M5E), basé sur Internet en Italie, sous le slogan « participer, ne pas déléguer ». Après une coalition tendue avec le parti de la Ligue anti-immigrés dirigé par Matteo Salvini avant la chute de ce gouvernement, le M5E a formé une coalition en 2019 avec le Parti démocratique (PD) — bien que le M5E considère (à juste titre) le PD comme faisant partie de la vieille garde politique et que le PD considère (également à juste titre) le M5E comme incompétent et démagogique. Dans une coalition politique totalement inédite, les défenseurs de la démocratie représentative et les partisans de la participation directe des citoyens tentent de gouverner ensemble.

« Notre expérience est la preuve qu'Internet a rendu obsolètes les partis établis et, plus généralement, le modèle organisationnel traditionnel de la politique démocratique », déclare Davide Casaleggio, qui dirige la plateforme en ligne du mouvement et est considéré comme le cerveau du réseau. « La plateforme qui a permis le succès du Mouvement 5 étoiles s'appelle Rousseau, explique-t-il, du nom du philosophe du XVIII^e siècle qui soutenait que la politique devait refléter la volonté générale du peuple. Et c'est exactement ce que fait notre plateforme : elle permet aux citoyens de participer à la politique. La démocratie directe, rendue possible par l'Internet, a redonné aux citoyens la place centrale et conduira à terme démantèlement des organisations politiques et sociales actuelles. La démocratie représentative — la politique par procuration — est en train de perdre peu à peu son sens. »

En 2018, la coalition au pouvoir en Italie a créé le tout premier ministère de la Démocratie directe au sein d'un gouvernement national qui administrera le droit nouvellement établi des citoyens d'initier des mesures ayant force de loi directement par la voie des urnes sans passer par le Parlement.

À l'instar du M5E, une demande clé des *gilets jaunes* en France a porté sur l'organisation d'un processus similaire de référendums à l'initiative des citoyens, demande à laquelle le Président Emmanuel Macron a au moins partiellement accédé au niveau local et de manière très limitée au niveau national, où la mise en œuvre d'une telle mesure exige, pour être adoptée, la collecte de signatures par les citoyens couplée à un certain pourcentage de votes au

⁷⁰ Richard Wike et al., « Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy, » Pew Research Center, 16 octobre 2017, <https://www.pewresearch.org/global/2017/10/16/globally-broad-support-for-representative-and-direct-democracy/>.

Parlement. M. Macron a également annoncé qu'il soumettrait les recommandations de la Convention des citoyens sur le climat à un référendum afin que l'ensemble de la population ait son mot à dire dans l'élaboration des politiques climatiques futures. Pendant plusieurs mois et sept week-ends, les membres de l'assemblée des citoyens — 150 personnes choisies de manière aléatoire parmi 250 000 — ont reçu des informations de la part d'experts et ont délibéré sur des questions telles que la mode rapide, le plastique, le transport et le logement. « Il ne s'agit pas d'une consultation visant à recueillir l'avis des citoyens ; ce que nous leur demandons, c'est de produire des mesures concrètes et structurelles ; c'est-ce qui fait l'originalité de la formule », a déclaré Julien Blanchet, qui supervise le processus.⁷¹

« Les gens veulent plus de démocratie. Ils ne veulent pas seulement suivre les lois, mais aussi participer à leur élaboration », a déclaré M. Macron en janvier 2020. Le fait que la France étatiste et centralisée aille dans cette direction est révélateur de la dynamique qui se crée derrière l'idée que les citoyens peuvent « reprendre le contrôle » par le biais de la démocratie directe.⁷²

En 2020, la Nouvelle-Zélande organisera une série de référendums sur l'euthanasie, la légalisation du cannabis et l'avortement, qu'elle qualifie de « votes de conscience », pour orienter l'agenda parlementaire sur ces questions.⁷³

Toujours en 2020, James Fishkin, l'expert des sondages délibératifs de l'Université de Stanford, a été invité en Islande pour servir, dans le cadre de la rédaction d'une nouvelle constitution, de médiateur entre un document de source publique et la constitution existante.

La saga du Brexit a converti certains politiciens traditionnels de longue date à la cause des rassemblements délibératifs.

« La confiance s'est effondrée dans nos démocraties représentatives parce que les partis politiques ne remplissent plus leur rôle traditionnel qui consiste à rassembler puis à agréger l'opinion publique pour construire un consensus éclairé », explique l'ex-Premier ministre britannique Gordon Brown. « À leur place, Facebook, Twitter et les médias sociaux nous donnent le sentiment d'avoir une démocratie directe où, contournant les institutions représentatives, les dirigeants et les dirigés peuvent communiquer entre eux sur un pied d'égalité.

Cependant, poursuit-il, nos médias sociaux sont, dans le meilleur des cas, l'équivalent d'une confrontation sportive bruyante et sans arbitre, et, au pire, une chambre d'écho d'où résonnent les opinions les plus extrémistes. Il faudra peut-être des années pour reconstruire le système des partis. En attendant, nous pouvons tenter de construire une démocratie directe éclairée par le biais des assemblées de citoyens. Celles-ci réuniraient, dans un microcosme, des citoyens qui passeraient du temps à entendre les faits, à interroger les experts et à remettre en question les opinions de différentes factions. Je suis certain que nous constaterons [grâce à ces plateformes citoyennes] que nous sommes bien plus tolérants,

plus équitables et plus ouverts sur le monde que les extrémistes qui prétendent aujourd'hui parler en notre nom. »⁷⁴

Dans le sillage du Brexit, le parlement écossais a demandé la tenue d'une assemblée de citoyens qui discutera des options et des voies envisageables pour l'indépendance de l'Écosse vis-à-vis du Royaume-Uni.

Dans un éditorial du 11 août 2019, le *Financial Times* a confirmé l'attrait croissant de la démocratie délibérative :

« Lorsque la polarisation des opinions transforme les normes démocratiques en facteur de paralysie, trop d'électeurs sont séduits par des hommes forts qui n'utilisent ces principes que comme décor de façade pour faire avaler leur prise de pouvoir. Mais tout n'est pas perdu pour la démocratie. Les institutions en proie aux effets de la polarisation doivent innover. Pour rester fidèles à leur essence démocratique, elles doivent s'adapter en évoluant vers un meilleur exercice du désaccord raisonné, et non pas vers le musèlement des divergences. Il y a lieu de rendre la démocratie plus délibérative, non seulement au sein de la classe politique mais aussi parmi les citoyens en général par le biais d'assemblées de citoyens — des groupes de délibération constitués pour représenter l'ensemble de l'électorat... »⁷⁵

Cette tendance gagne du terrain également en dehors des démocraties anciennes d'Europe ou de certains États américains. En août 2019, des activistes de six continents se sont réunis à Taichung, à Taiwan, et ont déclaré « un fort sentiment partagé que la démocratie directe modern — et des outils comme l'initiative et le référendum — devrait jouer un plus grand rôle dans le monde ». Les systèmes de démocratie directe ne doivent pas fonctionner seuls, comme un arbre isolé dans un désert. Ils doivent être entourés d'infrastructures participatives et démocratiques — telles que des assemblées de citoyens — qui définissent clairement les règles du processus et garantissent que tous les citoyens peuvent utiliser les outils de la démocratie directe et exercer leurs droits démocratiques... L'Internet et les outils numériques peuvent rendre la démocratie directe plus fiable, plus accessible et plus transparente, comme nous l'avons vu ici à Taichung, avec la plateforme mobile de la ville pour la transparence du gouvernement et les idées des citoyens. »⁷⁶

Audrey Tang, la ministre taïwanaise du numérique, montre la voie. La ministre transgenre supervise chaque année le « hackathon présidentiel », né du mouvement de protestation Sunflower de 2014, qui mobilise chaque année près de 10 millions de citoyens via une plateforme de délibération numérique en vue de parvenir à un consensus sur des questions clés qui orientent ensuite les politiques du parlement et du gouvernement. « La collaboration en matière de données » grâce à une « transparence absolue », plutôt qu'un contrôle centralisé des données, tel est son mot d'ordre.

⁷¹ Angelique Chrisafis, « Citizens' assembly ready to help Macron set French climate policies, » *The Guardian*, 20 janvier 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/10/citizens-panels-ready-help-macron-french-climate-policies>.

⁷² Robert Williams, « France's President Calls For a Referendum on Climate Change, » *Bloomberg*, 10 janvier 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-01-10/france-s-president-calls-for-a-referendum-on-climate-change>.

⁷³ Charlotte Graham-McLay, « New Zealand is Tackling Hot-Button Liberal Issues in One Scoop, » *New York Times*, 16 novembre 2019, <https://www.nytimes.com/2019/11/26/world/asia/new-zealand-euthanasia-cannabis-abortion.html>.

⁷⁴ Gordon Brown, « Divisive Us v Them nationalism is biggest threat to Union in 300 years, » Gordon and Sarah Brown, June 25, 2019, <https://gordonandsarahbrown.com/2019/06/gordon-brown-divisive-us-v-them-nationalism-is-biggest-threat-to-union-in-300-years/>.

⁷⁵ Équipe de rédaction, « Deliberative Democracy is just what Politics needs, » *Financial Times*, 11 août 2019, <https://www.ft.com/content/6bc199c8-b836-11e9-96bd-8e884d3ea203>.

⁷⁶ Ibid.

La ministre Tang propose cette formule de participation citoyenne assistée par la technologie comme alternative au modèle d'application de la Silicon Valley :

Quand on pense « Internet des objets », faisons en sorte que ce soit un Internet des personnes.

Quand on pense « réalité virtuelle », faisons en sorte qu'elle soit une réalité partagée.

Quand on pense « apprentissage machine », parlons plutôt d'apprentissage collaboratif.

Quand on pense « expérience de l'utilisateur », parlons plutôt d'expérience humaine.

Lorsque nous entendons « la singularité est proche », souvenons-nous : la pluralité est là.

Au Chili, après des mois de manifestations qui ont conduit le gouvernement à demander une nouvelle constitution, les citoyens exigent d'avoir leur mot à dire sur l'élaboration de cette dernière par le biais des assemblées locales de citoyens avant que la mesure ne soit soumise à un vote par référendum. Le gouvernement et les groupes de citoyens ont invité M. Fishkin à Santiago pour servir de médiateur dans les discussions constitutionnelles.

Au Mexique, le président de la gauche populiste, Andres Manuel Lopez Obrador, a également appelé à la « démocratie participative », en lançant une série de « consultations », bien que celles-ci soient largement décriées comme des manœuvres de manipulation visant à affirmer l'agenda du président. Le nouveau président de la Tunisie, l'avocat constitutionnel Kais Saïed, a proposé de mettre en place des conseils locaux non partisans qui élisent des conseillers régionaux qui, à leur tour, élisent des députés, une sorte de combinaison de démocratie directe et d'élections indirectes qui vise à rendre le gouvernement aux citoyens et à éviter un système verrouillé par les partis politiques.

L'ancien Premier ministre grec George Papandreou, sans détour aucun, a appelé à une « quatrième branche du gouvernement » dominée par les citoyens. « Cette nouvelle branche délibérative à laquelle tous les citoyens (les « démos ») pourraient participer, siégerait aux côtés des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, » a-t-il précisé.⁷⁷

LA SIGNIFICATION DE LA PARTICIPATION

Avant d'aller plus loin, il est important à ce stade de définir clairement ce que l'on entend ici par demande de participation. Cela ne signifie pas que les citoyens seront mobilisés en permanence en tant qu'activistes, qu'ils passeront tout leur temps libre à étudier les problématiques et qu'ils se présenteront en masse à chaque référendum. Le citoyen moyen est en général bien trop occupé par son travail et sa famille pour s'engager activement et en permanence dans la politique, et rien n'indique que c'est ce qu'il souhaite.

La demande de « participation » comme moyen de « reprendre

le contrôle » suppose l'attente *fiable* d'un processus dans lequel toutes les voix sont entendues et prises en compte entre autres dans les décisions qui affectent chacune de nos vies. Si les pratiques opérationnelles et les institutions d'auto-gouvernance sont considérées comme impartiales et inclusives, les citoyens accepteront le résultat de la compétition d'idées et d'intérêts comme équitable - même s'ils se retrouvent du côté des perdants d'un contentieux ou n'obtiennent que la moitié des avantages grâce à des échanges qui aboutissent à un consensus. Dire qu'un système fonctionne mieux lorsqu'il y a des « heureux perdants » serait excessif. Mais il serait approprié de dire que lorsque les citoyens sont convaincus que le processus est légitime car tenant compte de leurs préoccupations, ils sont satisfaits du système.

L'attrait croissant de la démocratie directe s'explique précisément comme ceci : Les citoyens savent qu'il est temps d'exercer leur « pouvoir d'action » immédiat lorsque des représentants élus, captifs d'un groupe d'intérêts organisés, relèguent au second plan ou refusent de s'attaquer à des questions qui concernent au premier chef le citoyen moyen.

Comme le rapporte Bruno Kaufmann, « 113 des 117 pays démocratiques du monde offrent à leurs citoyens le droit légal ou constitutionnel de présenter une initiative citoyenne, un référendum ou les deux. Et depuis 1980, environ 80 % des pays du monde ont organisé au moins un référendum ou un vote populaire national sur une question législative ou constitutionnelle ». Plus de la moitié de tous les votes populaires nationaux de l'histoire ont eu lieu au cours des 30 dernières années. Depuis mai 2019, près de 2 000 votes de ce type ont eu lieu : 1 075 en Europe, 193 en Afrique, 192 en Asie, 187 en Amérique, 117 en Océanie. »⁷⁸

L'explosion des pratiques de démocratie directe et participative au niveau local et provincial, affirme Kaufmann, est liée à la montée de l'autoritarisme populiste. « La frustration croît avec les systèmes démocratiques au niveau national », rapporte-t-il, « et oui, certaines personnes sont de plus en plus attirées par le populisme. Toutefois une partie de cette frustration est canalisée dans une énergie positive, pour rendre la démocratie locale plus démocratique et plus directe. » Certains appellent cela « diriger d'en bas. »⁷⁹

DANS DES CAS OÙ LA SUISSE A RECOURS À LA DÉLIBÉRATION,

de nombreux États américains, comme la Californie, et des villes du monde entier utilisent depuis longtemps le mécanisme de démocratie directe des référendums d'initiative citoyenne - avec des résultats très mitigés et souvent néfastes. Ce qui rend cette nouvelle vague différente du point de vue qualitatif, c'est la portée et l'ampleur de la connectivité sociale qui la fortifie. En effet, si elle n'est pas accompagnée par un médiateur, la démocratie directe à l'ère du numérique ressemblera beaucoup aux médias sociaux en eux-mêmes. Elle englobera le bon, le moins bon et le pire, une plateforme non seulement pour la diffusion d'idées innovantes répondant aux préoccupations des citoyens, mais aussi pour les retours de mouvement d'humeur, les sentiments haineux, les faits alternatifs, les mensonges purs et simples, les délires utopiques, et

⁷⁷ George Papandreou, « We Need a Fourth Branch of Government, » *New York Times*, 8 octobre 2019, <https://www.nytimes.com/2019/10/08/opinion/fourth-branch-of-government.html>.

⁷⁸ Bruno Kaufmann et Joe Matthews, « Democracy doomsday prophets are missing this critical shift, » *Washington Post*, 8 mai 2018, <https://www.washingtonpost.com/news/theworldpost/wp/2018/05/08/direct-democracy-is-thriving/>.

⁷⁹ *ibid.*

pire encore.

Mais le génie est désormais libéré de la lampe et ne sera pas réintroduit dans les formes et les concepts de gouvernance démocratique utilisés depuis le XVIII^e siècle.

Tout cela constitue un paradoxe pour la gouvernance à l'ère du numérique : Plus la participation est importante, plus il est nécessaire de contrebalancer les pratiques et les institutions impartiales qui peuvent remédier à la cacophonie, gérer le déluge d'informations contestées, négocier des compromis justes entre les nombreux intérêts en conflit et se débarrasser de la pensée magique ou de la xénophobie qui accompagne le sentiment populaire en réseau. En cette nouvelle ère de pouvoir distribué, un tel lest délibératif est aussi essentiel à la survie des républiques que l'engagement direct des citoyens dans la gouvernance.

L'exercice de l'intelligence collective exige une « délibération réfléchie et modérée » qui « élargit l'opinion publique » encore plus à l'ère du numérique qu'à l'époque des Pères fondateurs américains et autres qui ont conçu le cadre constitutionnel à l'origine de la démocratie libérale que nous avons connue jusqu'à ce jour. Si la philosophie des perturbateurs numériques a été de « bouger vite et de tout casser », le contrepoin de la démocratie du XXI^e siècle doit être de « bouger de façon délibérée et de tout réparer ».

LORSQUE L'IA ARRIVE EN POLITIQUE

Jamie Susskind, auteur de *Future Politics : Living Together in a World Transformed by Tech*, examine de manière encore plus approfondie les effets de la technologie numérique sur l'auto-gouvernance, en replaçant la révolution actuelle dans son contexte historique. Il examine comment l'avènement de l'intelligence artificielle (IA) peut à la fois diminuer la qualité de la gouvernance démocratique mais aussi l'améliorer — en ce qui concerne la délibération, la prise de décision, l'administration publique et l'application des lois et des règles.

« *La délibération*, » écrit-il, « est le processus par lequel les membres d'une communauté débattent de questions politiques afin de trouver des solutions qui peuvent être acceptées par toute (ou la plupart) personne raisonnable. Internet a déjà changé la nature des forums que nous utilisons pour délibérer. Pour les citoyens ordinaires, une part croissante des discours politiques a lieu sur des plateformes numériques appartenant à des entités privées et contrôlées par celles-ci. Les premières conséquences de cette évolution sont de plus en plus claires, et les préoccupations récentes concernent la polarisation et la fragmentation entre factions rivales et la prolifération des « fake news ». Une autre source de malaise croissant concerne les décisions prises de manière discrétionnaire sur les personnes qui peuvent participer au processus de délibération (et celles qui en sont exclues ou bannies) et sur ce qui peut être dit (et ce qui est interdit), et comment il peut être dit (pas plus de 280 caractères, etc.). »

Il envisage la possibilité d'une perspective « plus radicale — mais nullement fantaisiste — à long terme », avec « les humains [qui ne seraient plus] les seuls participants au processus de délibération. Il faut reconnaître qu'à l'avenir, les bots seront capables de délibérer d'une manière qui rivalisera avec le niveau de complexité humain,

voire le dépassera. Dans la mesure où l'IA peut rassembler les préférences collectives et distinguer des modèles mieux que les humains, affirme-t-il, elle améliorera la délibération. Des données plus nombreuses et de meilleure qualité ne peuvent qu'améliorer la prise de décision.

Il aborde ensuite la notion de *démocratie directe* — « ignorée pendant des siècles en raison de la taille et de la complexité des systèmes politiques modernes. » Il continue ensuite, « il est possible, sinon nécessairement souhaitable, qu'à l'avenir les citoyens puissent s'exprimer sur plusieurs politiques chaque jour, à l'aide de smartphones ou de tout autre appareil de substitution, dans un processus d'engagement plébiscitaire sans fin. Il sera également possible de déléguer son vote sur certaines questions à d'autres personnes en qui on a confiance — par exemple, en permettant à un consortium de médecins, d'infirmières et de groupes de patients de voter sur des questions de politique de santé. Cela s'appelle de la « démocratie liquide ».

Pour Susskind, la grande question pour la démocratie à l'avenir est de savoir comment des systèmes de plus en plus performants, capables de quantifier et de traiter les données massives glanées sur « l'Internet des objets » qui intègre des milliards d'appareils connectés, auront un impact sur notre façon de nous gouverner.

Participation sans populisme

La tâche la plus urgente aujourd'hui est donc de trouver comment exploiter les nouveaux outils de l'ère du numérique et d'appliquer des pratiques innovantes de délibération pour aider à rétablir la confiance entre les institutions d'auto-gouvernance et le public. Cela impliquera l'intégration des réseaux sociaux, de l'IA et de la démocratie directe dans le système politique par la mise en place de nouvelles pratiques et institutions de médiation qui complètent et compensent la légitimité vacillante de la démocratie représentative. Cette forme évoluée de démocratie pour le XXI^e siècle peut être appelée « participation sans populisme. »

CADRE DE RÉFÉRENCE : AU-DELÀ DES URNES

Pour élaborer une nouvelle conception institutionnelle de la gouvernance, nous devons revenir aux principes de base. Le philosophe et théoricien politique Philip Pettit a posé les bases du cadre de référence. La souveraineté populaire a pour objectif le « contrôle du gouvernement par les citoyens » à travers des mécanismes qui garantissent leur participation. Ce qui se passe en dehors des urnes, affirme-t-il, est aussi essentiel que les élections pour exercer un contrôle sur le gouvernement par tous ses citoyens. Ce sont les contraintes opérationnelles du pouvoir ainsi que les règles et pratiques impartiales de « collaboration compétitive » et de délibération qui garantissent une démocratie « inclusive » dans laquelle les valeurs et les intérêts de tous les citoyens, et pas seulement de la majorité électorale ou des intérêts particuliers organisés, sont pris en compte dans tout processus décisionnel. Cette distinction est essentielle entre une république constitutionnelle mixte et la démocratie pure que beaucoup prônent aujourd'hui ; les Pères fondateurs américains détestaient tellement cette dernière que Thomas Jefferson l'a qualifiée de « despotisme électif ».

Dans un système de gouvernement inclusif, la conception des

politiques doit s'efforcer de parvenir à un « jugement détaché » qui soit respectueux de tous les citoyens au même titre, et ce même dans un régime majoritaire au sein duquel « les intérêts et les investissements affectifs » peuvent conduire à « des clivages permanents, certains étant considérés comme des minorités plus ou moins fixes ».

Se frayer un chemin à travers ce paysage d'auto-gouvernance où l'objectif est *l'inclusion et le consensus* ne se limite pas à la recherche d'un pouvoir de négociation pour maximiser ses propres intérêts. C'est la seule façon de rétablir l'équilibre entre les différentes factions. Seule la gouvernance par un processus de délibération « contraint par des motivations communes » peut transcender les divergences pour parvenir à un consensus de gouvernance.

Comme l'explique Pettit : « Le besoin des participants au débat public de se plier à la règle de n'invoquer que des motivations reconnues pertinentes par toutes les parties (c'est-à-dire pas seulement pour votre propre intérêt) est un cas particulier de la nécessité globale pour les individus au sein d'une démocratie de respecter les règles qui leur permettent de rivaliser les uns avec les autres pour la victoire. En effet, cette contrainte pourrait être la règle la plus fondamentale pour une possible démocratie. Si et seulement si elle est adoptée, on peut espérer que les individus trouveront un cadre commun leur permettant de poursuivre leurs objectifs politiques compétitifs de manière pacifique ».

En cette ère populiste de polarisation et de paralysie, où l'on est tenté de gouverner par plébiscite et où l'on s'engage même à le faire, rien n'est plus important que de favoriser les pratiques et de créer de nouvelles institutions qui établissent des cadres de confiance pour exercer la contrainte des motivations communes. Dans diverses sociétés, la possibilité de parvenir à un consensus et à un compromis exige des plates-formes impartiales – des îlots de bonne foi et de bonne volonté – qui soient au-delà de l'influence des intérêts particuliers organisés et à l'abri de contestations électorales immédiates de partisans en quête d'avantages dans leur lutte pour le pouvoir. En résumé, la prise de décision, surtout lorsqu'il s'agit de démocratie directe, nécessite une *dépolitisation* des institutions de délibération et de vérification des faits et de l'expertise. Comme l'a un jour écrit le journaliste américain Walter Lippmann, spécialiste de l'ère progressiste :

« Le rôle de la médiation experte n'est pas de créer une opinion pour contraindre les partisans, mais de désintégrer la partialité ».

Pour être tout à fait clair, il ne s'agit pas de rêver que les perspectives partisans et les conflits réels soient d'une manière ou d'une autre purgés de la politique. C'est dire que la concurrence loyale entre des valeurs et des intérêts divergents qui confère leur légitimité aux décisions ne peut être assurée que par des plates-formes de délibération elles-mêmes impartiales et non partisans. Cela signifie que le meilleur moyen de parvenir à des solutions de compromis et à un consensus est de limiter les passions partisans.

Comme le suggère Pettit, un tel processus de délibération qui alimente la prise de décision législative ou référendaire peut impliquer la soumission de questions contestées à des comités d'experts, à un individu ou à un groupe considéré comme impartial ou même le recours à un mécanisme de tirage au sort, entre autres

dispositions similaires.

(Note de bas de page : *En ce qui concerne les comités d'experts, il convient de relever la pratique des Base Closing Commissions (commissions de fermeture des bases) aux États-Unis. Étant donné que pour les hommes politiques en exercice, la fermeture d'une base militaire dans une circonscription, avec toutes ses conséquences économiques, était jugée trop coûteuse sur le plan politique, ces décisions ont été déléguées dans les années 1980-1990 à une commission indépendante nommée par la direction du Congrès et composée d'anciens généraux, d'anciens élus locaux et d'anciens membres du Congrès ou de femmes. Les recommandations de la commission ne pouvaient être votées que dans leur ensemble — pas d'amendements — par le Congrès. Cela a permis d'épargner aux hommes politiques les coûts politiques locaux tout en prenant des décisions dans l'intérêt de toute la nation.

Pour aller un peu plus loin, la valeur d'un gouvernement technocratique non élu, comme celui que Mario Monti a présidé en tant que Premier ministre italien de 2011-2013, est qu'il peut prendre les décisions difficiles et formuler des politiques qui prennent en compte les intérêts à long terme de tous les citoyens au lieu des priorités immédiates qui prévalent dans un gouvernement formé par des partis élus représentant des intérêts particuliers organisés. Il est peu probable que les mesures fiscales mises en œuvre par le gouvernement Monti, notamment la réduction des nouvelles prestations de retraite et l'avancement de l'âge de la retraite, aient pu être obtenues par le biais d'une élection partisane. Le fait que la coalition au pouvoir aujourd'hui en Italie veuille annuler les mesures relatives aux pensions expose le principal défaut du gouvernement technocratique : il a été perçu comme dépourvu de légitimité populaire — malgré le fait que Monti ait été nommé par le président italien non partisan pour diriger un gouvernement dans lequel une majorité parlementaire était déjà en place et ait approuvé sa nomination et les réformes qu'il a proposées.

La gouvernance démocratique pourrait être améliorée en combinant le caractère impartial et bien informé de la technocratie avec des mécanismes qui vont au-delà du gouvernement représentatif pour établir la légitimité, en assurant un équilibre dans l'administration par les meilleurs et les plus brillants avec des moyens alternatifs d'enregistrer le consentement des gouvernés. Une façon d'y parvenir serait de soumettre les politiques proposées, élaborées après une large consultation, à un vote public lors d'un « référendum de confirmation » précédé par la convocation d'une série d'assemblées de citoyens avant le scrutin, un processus qui pourrait inclure de possibles modifications si elles sont compatibles avec l'objectif visé. L'expérience des assemblées de citoyens en Irlande montre comment un groupe de citoyens rassemblés de manière représentative de l'ensemble peut parvenir à un consensus, même sur une question très sensible, si les questions sont délibérées en dehors de l'arène électorale. Dans le cas de l'Irlande, ce processus confié à des citoyens « comme nous » a persuadé l'ensemble des électeurs de supprimer une clause anti-avortement de la constitution par une large majorité au cours d'un référendum).

D'après ce cadre de référence, toute nouvelle conception de gouvernance qui favorise la participation sans populisme implique la création (a) de plates-formes ouvertes pour le discours public où la fiabilité et l'intégrité des informations sont assurées ; (b) de lieux de rencontre sûres permettant aux citoyens d'exprimer leurs préoccupations et de définir l'agenda politique ; et (c) d'espaces désintéressés, impartiaux et « dépolitisés » pour la délibération et le traitement des préoccupations populaires par la négociation et le compromis en une politique adaptée et saine pour un vote public aux urnes ou dans les assemblées législatives.

ÉLÉMENTS D'UN SYSTÈME HYBRIDE : DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET DIRECTE + GOUVERNEMENT REPRÉSENTATIF

Le défi qui attend les démocraties libérales consiste à intégrer les nouveaux outils technologiques et présenter des méthodes de délibération et d'administration dans un nouveau système politique hybride, caractérisé à la fois par la démocratie directe et par un dialogue accru entre les citoyens et leurs représentants au gouvernement. Elles comprennent :

- Des pratiques innovantes telles que le « crowdlaw » qui mobilise « l'intelligence collective » par le biais de délibérations en réseau, comme moyen d'enregistrer les priorités publiques et de fixer l'agenda des législateurs et des sponsors des initiatives citoyennes et des référendums ;
- Des logiciels civiques interactifs, tels que Lex Iscritti utilisé par le FSM en Italie, qui permettent aux circonscriptions de proposer, de délibérer et de réitérer des mesures législatives directement avec leurs représentants élus ;
- Les assemblées de citoyens, les jurys politiques et les sondages délibératifs, qui rassemblent des groupes de citoyens choisis au hasard et représentatifs de la population dans son ensemble, y compris par tirage au sort, qui entendent des arguments pour et contre et se voient présenter des faits vérifiés afin de parvenir à un consensus sur une question donnée. Les résultats de ces délibérations peuvent servir de recommandations aux législatures ou aux électeurs lors d'un référendum, ou peuvent être contraignants par un vote à la hausse ou à la baisse ;
- L'exigence d'une « deuxième lecture » des mesures prises à l'initiative des citoyens ainsi que des référendums parrainés par le gouvernement avant qu'elles ne soient soumises au vote. Cela peut se faire à travers :
 - Des assemblées de citoyens et des commissions d'examen du type mentionné ci-dessus pour délibérer tant sur des référendums parrainés par le gouvernement que sur des initiatives citoyennes ;
 - Autorisation des législatures à négocier avec les citoyens parrains pour vérifier la constitutionnalité des mesures qu'ils proposent, régler les problèmes, découvrir les conséquences imprévues et apporter des modifications conformes aux intentions du parrain. Si on se met d'accord pour régler le problème par voie législative, la mesure du citoyen peut être retirée. Si aucun accord ne peut être conclu, le législateur peut soumettre une autre mesure concurrente au vote du public sans passer par l'étape de la

collecte des signatures requises pour la qualification ;

- Reconfigurer la chambre haute, ou le sénat, des corps législatifs comme un organe non partisan constitué en partie via un tirage et en partie par des membres indirectement élus ou nommés sur la base de l'expérience et de l'expertise (afin de l'isoler des pressions des intérêts particuliers dans les concours électoraux) afin qu'elle fonctionne comme l'institution principale pour une « deuxième lecture sobre » des mesures initiées par les citoyens ainsi que des propositions législatives de la chambre basse. Elle serait habilitée, comme indiqué ci-dessus, à négocier avec les citoyens parrains pour parvenir à un consensus ou à soumettre au vote une mesure concurrente.
- Création d'une assemblée citoyenne européenne faisant office de deuxième chambre du Parlement européen. [Les étapes intermédiaires vers cet objectif comprendraient un « projet de loi des citoyens » dans le cadre du processus actuel d'Initiative citoyenne européenne (ICE) qui prévoit un débat et un « vote indicatif » sur la question proposée au Parlement européen (puisque le Parlement ne peut pas prendre l'initiative de la législation, seule la Commission européenne). En outre, la Commission devrait définir clairement les domaines de sa compétence pour proposer des lois, et si les signatures requises pour une ICE dans le cadre de ces paramètres atteignent un certain seuil, formuler une législation en réponse à la proposition ou la soumettre à un référendum à l'échelle européenne.]
- Intégrer les algorithmes d'apprentissage de l'IA dans toutes les pratiques ci-dessus dans la mesure où ils améliorent la consultation, la délibération et la prise de décision des citoyens.

CONCLUSION

Même s'ils ne sont pas systématiquement présentés comme des modèles de gouvernance des démocraties libérales à l'ère du numérique, nombre de ces éléments et pratiques embryonnaires de délibération existent déjà en Occident.

Les pratiques et les institutions de délibération démocratique étant la principale plateforme par laquelle les sociétés ouvertes effectuent leurs choix les plus lourds de conséquences, il est impératif de rétablir la confiance dans l'inclusivité et l'impartialité des institutions d'auto-gouvernance si l'on souhaite que les citoyens « reprennent le contrôle » de leur destin. Le recours à l'autocratie ne répond pas à la question de savoir comment gouverner des sociétés ouvertes au XXI^e siècle, pas plus que l'attachement stérile à des formes de gouvernement devenues dysfonctionnelles.

Un système constitutionnel mixte pour l'ère du numérique, qui tienne compte du pouvoir participatif des médias sociaux en élargissant la zone d'engagement direct des citoyens et qui soit doté de son propre ensemble de freins et stabilisateurs délibératifs, viendrait à la fois compléter et compenser la perte de confiance dans les partis politiques de masse et le gouvernement représentatif.

CROWDLAW : LES CITOYENS DÉFINISSENT L'AGENDA

Plus d'une centaine de conseils municipaux et de parlements locaux, tant au niveau régional que national, de l'Islande à l'Irlande en passant par l'Inde, adoptent le « crowdlaw », une forme de crowdsourcing qui utilise des plateformes et des processus d'intelligence collective inédits pour faciliter le dialogue entre les gouvernements et les citoyens. Le crowdlaw repose sur l'idée, simple mais puissante, selon laquelle les parlements, les gouvernements et les institutions publiques fonctionnent mieux lorsqu'ils exploitent les nouvelles technologies pour puiser dans diverses sources d'information, de jugement et d'expertise à chaque étape du cycle législatif et politique. Cela permet d'améliorer la qualité ainsi que la légitimité des lois et des politiques qui en résultent.

L'intelligence collective est utile à l'identification des problèmes car elle contribue à rassembler la sagesse collective. Par exemple, le projet crowdlaw vTaiwan, défendu par la ministre taïwanaise du numérique Audrey Tang, permet au public de définir les problèmes d'ordre public. Il se sert ensuite d'un logiciel d'apprentissage automatique pour former des groupes de travail chargés de formuler des recommandations politiques. Dans plus de 80 % des cas, les questions définies publiquement ont conduit à une action gouvernementale, en grande partie parce que le processus intègre de manière étroite l'intelligence collective dans la prise de décision publique. Jusqu'à présent, 26 questions d'ordre national, dont la réglementation de Uber, la télémédecine et l'éducation en ligne, ont été abordées avec plus de 200 000 participants.

L'intelligence collective est également efficace lorsqu'il s'agit d'aider des groupes de personnes en matière de délibération et d'échanges. La capitale islandaise, Reykjavik, a son propre projet de crowdlaw appelé Better Reykjavik, créé par la Active Citizens Foundation, dans le cadre duquel les utilisateurs identifient puis conçoivent des moyens d'améliorer les services de la ville à travers des forums de discussion. Selon les rapports, 20 % de la population islandaise a déjà consulté le site, et plus de la moitié des personnes enregistrées l'utilisent de façon régulière. Plus important encore, le site a un impact réel. Lorsque la crise économique islandaise laissa les populations à la rue et littéralement mourir de froid, la plateforme aida le public à concevoir une nouvelle politique de lutte contre le phénomène de sans-abri.

Les plateformes d'intelligence collective peuvent également être utilisées pour aider les citoyens à évaluer les lois et les politiques après coup. En 2014 au Ghana, l'entrepreneur technologique Prince Anim a lancé TransGov, une plateforme d'audit social. Ce site est utilisé par environ 600 000 citoyens ghanéens qui suivent l'évolution

des projets de développement local et demandent des comptes à leur gouvernement. En 2016, le gouvernement brésilien a lancé une plateforme qui a permis aux élèves de dix écoles publiques de Brasília de partager des informations sur leur environnement d'apprentissage. La plateforme a permis d'identifier les principaux problèmes rencontrés par les élèves, puis d'en déterminer les causes profondes et de générer des idées sur la manière de les résoudre.

Cependant, malgré ces exemples proliférants, le succès des plateformes d'intelligence collective a été mitigé. De nombreux projets demeurent en phase pilote et ne parviennent pas à se développer. Par exemple, dans ses débuts, le nouveau parti politique espagnol, le Podemos, a réussi à faire participer ses partisans à la création en ligne d'une plateforme du parti, mais il a eu moins de succès avec ces pratiques de crowdsourcing une fois au gouvernement. Par ailleurs, la plateforme Decide Madrid, sur laquelle se sont inscrites 400 000 personnes pour proposer une politique au conseil municipal, n'a donné lieu qu'à deux nouvelles mesures mais pas à une seule nouvelle loi. Ceci est dû au fait que les bureaucraties sont très résistantes au changement. En outre, gouverner est un processus opaque et empreint de jargon, et la plupart d'entre nous ne disposent tout simplement pas du savoir-faire ou du vocabulaire nécessaires pour discuter de politique publique. Les hommes politiques et les fonctionnaires ne veulent pas non plus nous impliquer. Après tout, la volonté politique d'agir d'une façon qui pourrait entraîner une perte de pouvoir est faible, surtout dans un environnement extrêmement partisan. C'est très probablement la raison pour laquelle, maintenant que le Mouvement 5 étoiles est au pouvoir en Italie, il n'utilise plus de manière significative le système en ligne Rousseau qu'il a créé pour battre campagne, préférant exercer un contrôle étroit sur la manière dont est élaborée la politique.

La mauvaise conception est un autre facteur d'échec. Chaque étape du processus décisionnel, de l'identification à l'évaluation des problèmes, exige des formes distinctes d'information et d'action. L'identification des problèmes nécessite une contribution à grande échelle de la part de divers membres de la société, alors que leur résolution exige souvent plus de temps et d'expertise, ce qui signifie qu'il faut investir un temps considérable dans la conception de solutions réalisables. Les meilleurs projets de crowdlaw — et nous commençons à peine à comprendre lesquels aboutissent à une meilleure résolution des problèmes — offrent différents modes de participation, tels que les consultations, les jeux-concours et la budgétisation participative, conçus chacun pour une phase précise du processus décisionnel, que ce soit pour repérer ou évaluer les problèmes.

Il faudra bien évidemment poursuivre les recherches pour déterminer quelles mesures incitatives encourageront les individus et les institutions à collaborer. Mais en réalité, les nouvelles technologies ont le potentiel de développer des approches qui permettent à un plus grand nombre d'individus de s'exprimer sur la manière de résoudre nos problèmes collectifs, et elles ont le potentiel d'offrir aux conseils municipaux ou aux parlements des conseils rapides de la part d'entrepreneurs, d'artistes et d'ingénieurs.

Les progrès de la science et de la technologie vont transformer

notre façon de vivre ensemble, entraînant de lourdes conséquences. Nous devons exploiter certains de ces mêmes outils pour redéfinir la démocratie, non pas comme une compétition sportive annuelle ou moins entre des camps adverses, mais comme des échanges substantiels sur la manière de relever ensemble nos plus grands défis.

D'après Michael Cottakis, l'organisation millénaire Generation 89 a eu recours à des méthodes d'enquête de crowdlaw pour déterminer les préférences des jeunes dans les 27 États de l'Union européenne. « De manière générale », écrit-il, « les jeunes citoyens expriment le désir d'être impliqués davantage dans l'élaboration des politiques au niveau de l'UE » et préfèrent le « débat citoyen » aux questions qui en découlent. Les données ont également montré que si les jeunes électeurs sont moins enclins à adhérer à des partis politiques, ils souhaitent néanmoins s'engager sur des questions spécifiques qui affectent leur vie.

LEX ISCRITTI

Le Mouvement 5 étoiles en Italie présente le logiciel civique de son programme Lex Iscritti opérationnel sur sa plateforme Internet, Rousseau, comme permettant à ses membres de « devenir de véritables législateurs ».

Chaque mois se tient un vote sur les projets de loi proposés par les députés. Les deux qui récoltent le plus de voix se voient attribuer des « tuteurs », qui auront pour mission de formaliser la proposition en un projet de loi. Lors des trois derniers scrutins organisés jusqu'en fin janvier 2019, on a enregistré plus de 40 000 votes par les membres pour un total de 83 propositions.

Parmi les propositions les « plus votées », on retrouve un projet de loi pour la gratuité du haut débit et l'introduction du vote numérique sécurisé et certifié pour les élections. Parmi les mesures soumises au Parlement puis adoptées, figure l'interdiction pour les cadres publics d'occuper des postes lorsqu'ils quittent leurs fonctions dans le secteur privé au sein d'entreprises qui ont participé à des appels d'offres publics.

Les membres ayant téléchargé sur Rousseau les propositions conformes aux conditions requises pour devenir des lois viennent au Parlement avec le tuteur pour tourner une vidéo de présentation la proposition. La proposition transformée en projet de loi après avoir été soumise pour examen à des experts en rédaction sera déposée à la Chambre ou au Sénat. Le nom du membre proposant sera également cité dans le texte déposé afin de mettre en évidence la contribution du bénévole au bien de la communauté.

ASSEMBLÉES DE CITOYENS

Les assemblées de citoyens ayant connu le plus de succès ont eu lieu en Irlande de 2016 à 2018. Face à leur succès, nombreux sont ceux qui envisagent désormais d'avoir recours à ce processus de délibération dans d'autres pays.

Il est important de saisir les détails de la mise en place et de l'exécution des assemblées en Irlande pour comprendre comment a été établie leur légitimité au départ, comment le processus en lui-même a conféré une légitimité au résultat et comment ce résultat a influencé sa propre mise en œuvre effective en une loi contraignante.

Ci-dessous, les détails des assemblées irlandaises :

- L'assemblée des citoyens était un exercice de démocratie délibérative, qui plaçait le citoyen au cœur des questions juridiques et politiques importantes auxquelles était confrontée la société irlandaise.
- Ce fut le deuxième exercice de démocratie délibérative en Irlande, après son prédécesseur, la Convention sur la Constitution, qui s'est déroulée de 2012 à 2014.

La création

- Le Programme pour un Gouvernement fondé sur le partenariat de 2016 a incité le gouvernement à « organiser une assemblée des citoyens en six mois et sans la participation des politiciens, avec pour mission d'examiner un nombre limité de questions essentielles sur une période prolongée ».
- La création de l'Assemblée a été approuvée par une résolution des deux chambres du Parlement irlandais (les Chambres de l'Oireachtas) en juillet 2016.

Les membres

- La présidente nommée par le gouvernement était un ancien juge de la Cour suprême, l'honorable Mary Laffoy.
- En plus de la présidente, l'Assemblée comptait 99 membres citoyens. Les membres avaient été choisis au hasard pour représenter l'opinion du peuple irlandais, et étaient largement représentatifs de la société telle que reflétée dans le recensement, notamment en termes d'âge, de sexe, de classe sociale, de répartition régionale, etc. Ils doivent également être inscrits sur le registre électoral pour pouvoir voter lors d'un référendum.

Les thèmes

- Les cinq questions que l'Assemblée avait pour mission d'examiner étaient les suivantes :
 - le huitième amendement de la Constitution (concernant l'avortement) ;
 - comment relever au mieux les défis et saisir les opportunités d'une population vieillissante ;
 - comment l'État peut-il faire de l'Irlande un leader dans la lutte contre le changement climatique ;
 - la manière dont les référendums sont organisés ; et
 - les parlements à durée déterminée.
- Pour chaque sujet, la résolution précisait : « toutes les questions soumises à l'Assemblée seront déterminées par une majorité des votes des membres présents et votants ». Par conséquent, le résultat de l'Assemblée était une série de recommandations votées à la suite de l'élaboration d'un bulletin de vote en consultation avec les membres.

Le groupe de conseil d'experts

- La résolution prévoyait la création d'un groupe de conseil d'experts afin d'aider l'Assemblée à préparer des informations et des conseils.
- La présidente a mis en place quatre groupes de conseil d'experts distincts pendant toute la durée de vie de l'Assemblée. Le groupe de conseil d'experts était constitué d'universitaires et de praticiens dans un certain nombre de domaines d'intérêt spécifiques, en fonction du sujet à l'étude.

Le groupe de pilotage

- Un groupe de pilotage constitué de la présidente et d'un petit groupe représentatif de membres de l'Assemblée élus par ces derniers a été mis en place pour aider celle-ci à s'acquitter de son rôle et de ses fonctions de manière efficace et efficiente. En pratique, le groupe a apporté son aide pour les questions de planification et de fonctionnement liées au programme de travail.

Les réunions

- Cinq réunions ont porté sur le huitième amendement, deux sur la meilleure façon de répondre aux défis et aux opportunités liés à une population vieillissante et sur la manière dont l'État peut faire de l'Irlande un leader dans la lutte contre le changement climatique, une sur la manière dont les référendums sont organisés et une autre sur les parlements à durée déterminée.

Les rapports

- Le rapport final sur le déroulement des référendums et des parlements à durée déterminée a été publié le jeudi 22 juin 2018. Dans le chapitre 8 du rapport, la présidente profite de l'occasion pour exposer ses recommandations concernant les assemblées de citoyens, et les avis des députés recueillis lors de la réunion finale en font partie.

L'Assemblée s'est réunie à 12 reprises entre octobre 2016 et avril 2018, dont une réunion inaugurale. Chaque réunion de l'Assemblée se tenait pendant un week-end complet (du samedi matin au dimanche après-midi) dans un lieu en périphérie de Dublin.

L'Assemblée a publié un rapport final et des recommandations sur le huitième amendement, sur la meilleure façon de relever les défis et de saisir les opportunités liés au vieillissement de la population et sur la manière dont l'État peut faire de l'Irlande un leader dans la lutte contre le changement climatique.

Le rapport et les recommandations sur le huitième amendement ont été examinés par un comité conjoint de politiciens des deux Chambres de l'Oireachtas, qui à son tour a également recommandé un référendum pour supprimer le huitième amendement de la Constitution. Ce référendum s'est déroulé le 25 mai 2018 et a été adopté à une majorité de 66,4 %.

LE CONSEIL PERMANENT DES CITOYENS, ASSEMBLÉES ROTATIVES

En 2018, les régions germanophones de Belgique (Deutschsprachige Gemeinschaft ou DG) ont mis en place un système hybride qui comprend à la fois un Conseil permanent des citoyens et des Assemblées de citoyens dont les membres sont désignés sur une base d'alternance pour des questions spécifiques.

Voici comment ils fonctionnent :

Les mini-publics, ou processus délibératif de longue durée (assemblées de citoyens), sont le type d'innovation démocratique délibérative qui a déjà été utilisée et éprouvée dans plusieurs endroits à travers le monde, y compris au sein de la DG en 2017.

Plutôt que d'avoir des assemblées de citoyens ad hoc, il est préférable que leur agenda soit arrêté, et leurs activités suivies, par un organe permanent (également contrôlé par les citoyens) qui fournit une base continue et stable pour les différentes assemblées de citoyens. De plus, cela crée une séparation des pouvoirs au sein du processus citoyen, dans lequel les personnes qui fixent l'agenda sont différentes de celles qui décident du contenu d'une proposition.

Le modèle de la DG est constitué de trois entités distinctes :

1. Un Conseil des citoyens qui décidera des thèmes qui seront abordés par les citoyens lors des processus de délibération indépendants tout au long de l'année. Ce Conseil assurera également le suivi de la mise en œuvre des recommandations des processus de délibération passés et préparera les prochaines. Il représente l'organe permanent du modèle.
2. Un secrétariat permanent (SP) qui effectue le gros du travail en matière de logistique pour préparer les différents processus de délibération. Cela implique de procéder à la sélection des citoyens pour ces processus, de préparer les dossiers d'information à leur attention et d'inviter des experts. Le Secrétariat permanent apporte également son soutien au Conseil permanent des citoyens.
3. Des assemblées de citoyens à thème unique, dont un certain nombre seront organisées chaque année sur un thème proposé par le Conseil des citoyens. Elles formuleront des recommandations politiques sur ce sujet à l'intention des acteurs politiques de la DG.

Le Conseil des citoyens (CC)

Il s'agit d'un organe permanent, mais dont les membres se succèdent chaque année. Il fixe l'agenda des différentes assemblées de citoyens (AC), contrôle ces AC pour s'assurer qu'elles sont gérées dans le respect des meilleures pratiques et enfin, il assure le suivi des recommandations afin que le Parlement y donne suite en temps utile.

Le CC a deux missions distinctes :

1. Définir l'agenda : Le CC devrait définir l'agenda d'une manière autre que celle de ses réunions habituelles, car il s'agit d'une tâche cruciale.

Une fois par an, à la fin du mois de septembre, les membres prennent un ou deux week-ends pour définir les thèmes des AC qui auront lieu l'année suivante. Cette réunion n'a lieu qu'après « l'état annuel de l'Union » présenté par le Ministre-président (septembre) afin de garantir que le CC n'adopte pas un sujet que le gouvernement retiendrait par la suite pour l'élaboration des politiques cette année-là. Le nombre minimum d'AC doit être fixé par le parlement de la DG, mais le groupe d'experts préconise un minimum de deux par an.

Le CC définira le thème en coopération avec un expert juridique du Parlement de la DG. En outre, le CC et les AC devraient avoir accès aux services parlementaires dont disposent également les commissions ordinaires, tels que le service juridique, les archives, etc. — ils peuvent ainsi définir les éléments du thème qui relèvent de la compétence du Parlement de la DG. Les questions posées doivent être suffisamment vastes et ouvertes pour ne pas limiter la capacité de l'AC spécifique à explorer des solutions créatives au problème traité. La contribution du CC à l'élaboration de cet agenda proviendra de différentes sources, mais il s'agira de suggestions ; le CC est libre de choisir les sujets les plus pertinents selon lui après une délibération approfondie. Parmi les sources de cette contribution figurent le parlement, le gouvernement et les citoyens de la DG, qui peuvent être consultés à travers de nombreuses et diverses formes de consultation publique. (Voir plus loin une note plus détaillée sur l'organisation de cette contribution).

2. Effectuer les tâches « de routine » : Le CC se réunira tous les mois pour aider à la mise en place des nouvelles AC et pour assurer le suivi des anciennes — tout en veillant à la préparation de la prochaine AC. À titre d'exemple, le Secrétariat permanent présentera une liste d'experts qu'il aura dressée pour chaque thème ainsi que les informations qu'il fournira aux participants à l'AC, que le CC examinera pour en assurer l'équilibre et dont il pourra ensuite solliciter la modification. (Plus d'informations sur le SP ci-dessous).

En outre, le processus de fonctionnement prévu pour une AC (modérateur, sessions, etc.) sera également présenté au CC avant la tenue d'une AC afin qu'il puisse vérifier que cette dernière se déroule conformément aux *standards* convenus. Le CC peut également décider qu'une certaine AC nécessite un plus grand nombre de participants s'il l'estime nécessaire pour le thème. Cela pourrait être le cas s'il s'agit d'un sujet politique sensible, pour lequel un groupe plus large serait utile pour en accroître la légitimité. De même, le CC peut décider qu'une AC portant sur un sujet complexe spécifique aura besoin de plus de temps que d'habitude et planifier cela avec le SP. Le CC assure également le suivi du budget annuel en collaboration avec le SP ainsi que les répercussions que les différentes tailles et durées des AC peuvent avoir sur celui-ci. En fonction de la manière dont il prévoit de dépenser ce budget, il est possible d'organiser

plus ou moins d'AC par an, mais il devrait toujours y avoir un nombre annuel minimum comme convenu avec le Parlement (tel qu'indiqué ci-dessus, nous suggérons deux AC au minimum pour la DG).

Enfin, le CC assurera également le suivi des recommandations des AC précédentes que traitera le Parlement. Le greffier en chef du Parlement (qui peut siéger en tant que « membre de liaison » et conseiller) fournira des informations sur ce qui a été fait des recommandations des AC précédentes au Parlement et sur les étapes de la mise en œuvre de certaines d'entre elles (ou pourquoi pas). Le CC veillera également à ce que soit organisé au Parlement une séance officielle de retour d'informations avec les membres d'une AC précise. (Voir une note spécifique sur le traitement des recommandations ultérieurement).

Les membres du CC : Le CC est constitué de 24 citoyens sélectionnés au hasard, qui ont été membres de précédentes AC. Ils seront sélectionnés dans le groupe de participants des AC précédentes, la durée maximale dans le groupe étant de trois ans (par exemple, un participant est exclu du groupe au bout de trois ans). Un tiers des membres du CC (soit huit) est remplacé tous les quatre mois.

Cela signifie que chaque membre siège pendant un an au CC, mais que tous les quatre mois intervient un changement d'équipes. Cela garantit une certaine stabilité dans le fonctionnement du CC, mais aussi que la durée limitée empêche les citoyens membres de s'enraciner dans leur rôle. De très longs mandats entraîneraient une trop grande socialisation de leur rôle, comme c'est le cas pour les politiciens élus, et conduiraient à une concentration du pouvoir entre les mains de quelques citoyens. Les longs mandats font également de l'appartenance au CC une charge trop lourde pour de nombreux citoyens et nuisent ainsi au recrutement.

La raison pour laquelle les membres du CC sont issus d'anciennes AC est qu'ils auront déjà une bonne compréhension du processus et du fonctionnement de ces dernières du fait de leur propre expérience. Cela leur permet d'être plus efficaces et plus perspicaces dans le contrôle et le suivi des AC. Si les membres du CC n'avaient jamais siégé eux-mêmes à une AC, ils devraient se rapprocher d'autres personnes pour se familiariser avec le fonctionnement d'une AC plutôt que d'avoir déjà une compréhension approfondie de ce que cela implique dès le départ.

La première année, à titre de mesure transitoire, six membres seront issus de chacun des partis représentés au parlement de la DG et les autres du mini-public organisé en 2017.

Au rang des membres sans droit de vote, le CC compte le membre du secrétariat permanent (voir ci-dessous), le médiateur de la DG et, pour ses rapports avec le Parlement, le greffier en chef.

Le secrétariat permanent (SP)

Il est constitué d'au moins un employé permanent. Le SP a la charge de l'organisation logistique des processus et veille

à coordonner le contenu des AC de différentes manières. La personne qui occupe ce poste devrait donc, idéalement, être très bien informée des processus participatifs et délibératifs, et capable de comprendre les nombreux types de préjugés. Étant donné que le SP joue un rôle central, il est important qu'il ait une position indépendante et neutre. Cela pourrait se faire par exemple en plaçant cette personne sous l'autorité du bureau du médiateur(rice) de la DG.

Le SP est chargé de :

- Gérer le processus de sélection pour affecter les membres à une AC spécifique : Il s'agit de l'organisation du recrutement et du tirage au sort lui-même.
- Envoyer des invitations, assurer le suivi des réponses et répondre aux requêtes : Cela implique également d'aider les participants potentiels à régler des questions pratiques telles que le choix de leur itinéraire, la garde des enfants, etc.
- Organiser la logistique de base pour les AC comme la mise à disposition des locaux, la restauration, etc.
- Recruter le(s) modérateur(s) pour une AC spécifique : Cela doit être fait avec grand soin, car ils sont essentiels pour un processus de délibération de qualité. À terme, on pourrait même instituer une forme d'accréditation par le SP pour les modérateurs d'AC dans la DG.
- Préparer et gérer le budget annuel : Il s'agit du budget pour les AC spécifiques et du budget annuel pour le CC. Le CC supervise ce budget et le SP lui rend compte à intervalles réguliers.

Au-delà de ces tâches logistiques, le SP coordonne la préparation des informations et de la documentation pour les AC spécifiques. Il s'agit notamment de solliciter la contribution de diverses parties prenantes, d'assurer l'équilibre des divers points de vue et de s'assurer que toutes les perspectives sur le thème choisi sont à disposition. Cela implique la mise en place d'un groupe de conseil ad hoc pour chaque AC. Le SP est également chargé de passer en revue le programme final, en tenant compte de questions et d'une méthodologie adaptées, qui seront utilisées par les modérateurs. Il s'agit également de préparer une liste d'experts et de parties prenantes qui interviendront lors de l'AC.

Étant donné que le SP occupe une place cruciale dans l'organisation de l'ensemble du processus, le CC devra être impliqué lors de la nomination de cette personne ou lors du remplacement de la personne occupant le poste. Le CC supervise le travail du SP pour s'assurer qu'il respecte des normes strictes de neutralité et d'impartialité.

Le travail du SP est très important et nécessite une bonne connaissance du mode de mise en place des processus de délibération. La personne qui occupera ce poste devra donc posséder d'excellentes compétences et être bien informée à ce sujet. Par ailleurs, dans sa planification et son budget actuels, l'organisation G1000 prévoit également de soutenir et de suivre le processus en cours dans les communautés germanophones

durant les deux prochaines années. Il s'agira également de fournir des conseils au SP au cours des deux premières années.

Les assemblées de citoyens (AC)

Il s'agit d'assemblées citoyennes à thème unique qui réunissent un minimum de 25 citoyens pendant un certain nombre de jours, de quatre à six jours minimum selon la complexité du sujet.

Comme indiqué ci-dessus, le CC décide du thème. Les AC sont animées par des professionnels et soumettent un ensemble de recommandations au Parlement de la Communauté germanophone de Belgique.

Les citoyens de chaque AC sont tirés au sort et rémunérés pour leur temps. *A priori*, elles ne peuvent aborder que des sujets politiques qui relèvent de la compétence de la DG.

Une AC soumettra des recommandations au parlement de la DG sur le thème retenu. Il devrait y avoir une réglementation claire sur la manière dont ces recommandations seront traitées par le Parlement. Il appartient aux acteurs politiques de la DG de décider dans quelle mesure elles sont considérées comme contraignantes ou non, mais l'élément le plus important que nous révèlent les expériences précédentes avec les AC est que les attentes doivent être clairement définies au début d'une AC et doivent être maintenues après celle-ci. Une note annexe ci-dessous présente les différentes manières dont le Parlement pourrait intégrer ces recommandations.

Sans doute aussi important, comme l'a fait remarquer un citoyen participant, le fait de s'asseoir face à des personnes aux opinions divergentes et de parvenir à un accord consensuel sur les faits a incité chacun à non plus percevoir les autres comme des ennemis du camp adverse, mais plutôt à considérer leur point de vue comme un désaccord raisonnable.

LE SONDAGE DÉLIBÉRATIF : MISE À JOUR NUMÉRIQUE

James Fishkin, de l'Université de Stanford, est considéré comme le gourou mondial du sondage délibératif, dont il a perfectionné la pratique depuis les années 1990.⁸⁰

Un exercice du genre a eu lieu tout juste en septembre 2019 en dehors de Dallas, au Texas, dans le cadre d'un projet appelé America in One Room, organisé par les politologues James Fishkin et Larry Diamond de Stanford, avec le concours du réseau de jeunes entrepreneurs sociaux et visionnaires Helena et de l'Institut de recherche NORC de l'Université de Chicago.

« Alors que les primaires présidentielles approchent et qu'une nouvelle crise de destitution se profile à l'horizon, l'Amérique semble se diriger vers un redoublement de notre polarisation partisane », ont déclaré MM. Fishkin et Diamond.

« Mais nos divergences sont-elles vraiment si profondément ancrées et insurmontables ? Et si nous instaurions un dialogue civil et fondé sur des données probantes en dépit de nos grandes différences de parti, d'idéologie et d'identité », demandent-ils.

Comme ils le décrivent, un échantillon scientifique de 523 électeurs de tout le pays s'est réuni pendant un week-end de septembre au cours duquel « divers petits groupes de discussion animés par des modérateurs ont réuni des experts et des candidats à la présidence des deux partis qui ont répondu aux préoccupations des participants » sur des questions allant de l'immigration à l'accord sur le nucléaire iranien abandonné par le président Trump.

« Les participants se sont appuyés sur un manuel de 55 pages », notent-ils, rédigé par des experts en politique des deux parties, offrant des arguments pour et contre chaque proposition. Les participants avaient été interrogés à l'avance sur les propositions politiques, et ils ont de nouveau répondu à la même enquête d'opinion au terme des quatre jours de délibération ». ⁸¹

La conclusion : « Les propositions les plus polarisées, qu'elles viennent de la gauche ou de la droite, ont pour la plupart perdu tout soutien, et un certain nombre de propositions plus centristes sont passées au premier plan. Les propositions d'extrême droite ont pour la plupart perdu le soutien des républicains et celles d'extrême gauche celui des démocrates ». ⁸²

Sans doute aussi important, comme l'a fait remarquer un citoyen participant, le fait de s'asseoir face à des personnes aux opinions divergentes et de parvenir

à un accord consensuel sur les faits a incité chacun à non plus percevoir les autres comme des ennemis du camp adverse, mais plutôt à considérer leur point de vue comme un désaccord raisonnable.

Snapchat et YouTube, ainsi que d'autres médias, ont diffusé le contenu et les résultats de l'événement à des millions de personnes. Le *New York Times* a largement couvert l'événement.

⁸⁰ Dans cette vidéo, il explique le fonctionnement du processus : <https://www.youtube.com/embed/D2KV2nkpwoM>.

⁸¹ James Fishkin et Larry Diamond, « This Experiment Has Some Great News for Our Democracy », *New York Times*, 2 octobre 2019, <https://www.nytimes.com/2019/10/02/opinion/america-one-room-experiment.html>.

⁸² Ibid.

LE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE CITOYENNE

Au cours de l'ère progressiste, au début du XX^e siècle, de nombreux États américains ainsi que des villes ont adopté la démocratie directe des référendums d'initiative citoyenne qui a vu le jour en Suisse à la fin du XIX^e siècle. La Californie, le plus grand État américain, a eu recours à cette initiative plus que tous les autres. L'Oregon a mis en place l'un des moyens les plus innovants pour les citoyens d'examiner et de revoir eux-mêmes les propositions afin d'informer leurs concitoyens avant qu'ils ne votent.

Suisse : L'initiative populaire fédérale est l'instrument de démocratie directe en Suisse qui permet aux citoyens de proposer des modifications à la Constitution fédérale suisse. Un vote sera organisé pour chaque proposition de modification qui recueillera 100 000 signatures valides en 18 mois.

Les thèmes les plus fréquemment abordés lors des référendums sont les soins de santé, la fiscalité, le bien-être, la politique en matière de drogue, les transports publics, l'immigration, l'asile et l'éducation. Il y a eu une vague de référendums : plus de 75 depuis 2000, et environ deux douzaines sont en cours. Ce nombre est supérieur au nombre total de scrutins des 80 années qui ont suivi leur début en 1891.

Il n'y a que deux types de restrictions sur le contenu :

- Les critères de forme (le référendum ne doit porter que sur un seul sujet à la fois).
- Il ne doit pas violer les droits fondamentaux de l'homme, connus sous le nom de jus cogens.⁸³

Contrairement à un référendum obligatoire, une proposition de modification de la constitution est initiée par les citoyens et non par le Parlement. Les autorités législatives ne peuvent pas rejeter une initiative qualifiée, mais elles peuvent faire une contre-proposition, appelée contre-projet, qui figurera sur le bulletin de vote à côté de la proposition initiale accompagnée de l'option supplémentaire « Aucun des deux ». Il faut une double majorité de personnes et de cantons pour modifier la constitution.

D'après Bruno Kaufmann, « contrairement au processus du Brexit, qui reposait sur une seule feuille de papier demandant au peuple britannique de voter « Rester » ou « Quitter », l'approche suisse est plus élaborée. Elle vise à garantir que chaque électeur soit correctement informé, en exposant clairement les positions du gouvernement et de l'opposition. Le bulletin de vote en quatre langues est en fait accompagné d'un petit dossier de plusieurs pages, un dépliant pour les électeurs, ce qui permet à quiconque n'a pas suivi les événements d'en apprendre rapidement sur les

principaux avantages et inconvénients. Par conséquent, aucune excuse ne justifierait le fait de ne pas être informé ». Pour garantir l'impartialité de la langue du vote, un bureau d'experts indépendant est chargé de rédiger le bulletin de vote suivant ce dicton qui figure sur un tableau accroché dans ce bureau : « Pense comme un philosophe, écris comme un paysan. »

Et bien que certains reprochent à la Suisse d'organiser beaucoup trop de référendums — il y en a un tous les trois mois auquel participe environ la moitié de l'électorat — le processus est mené de manière professionnelle, fiable et toujours dans l'intérêt des citoyens. Et lorsque les décisions sont réellement importantes, le public se rend massivement aux urnes.

Des initiatives populaires existent au niveau fédéral ainsi qu'au niveau cantonal (cantons) et communal (villes).

La Californie et l'Oregon : Bien que dotée d'un gouverneur et d'une législature, la Californie est, par essence, une démocratie directe. Les décisions les plus lourdes de conséquences de ces dernières décennies — en matière de fiscalité, de budget, d'environnement et autres — ont été directement prises aux urnes par le biais d'une législation proposée par les citoyens.

Le référendum d'initiative citoyenne a été adopté en Suisse au début du XX^e siècle comme moyen de contourner une législature corrompue contrôlée par les trusts des chemins de fer en expansion vers l'ouest, parallèlement au référendum (pour modifier la législation) et au rappel des fonctionnaires par vote populaire. Conformément à la loi d'habilitation originale de 1911, les partisans qui avaient recueilli des signatures équivalant à 5 % du dernier vote à l'échelle de l'État présentaient une pétition au corps législatif, qui disposait alors de 40 jours pour remplacer la mesure par la sienne. Si le parlement n'agissait pas, le peuple le faisait. Ce processus a été abandonné dans les années 60 lorsque la législature californienne est devenue un organe à plein temps.

Les exigences actuelles pour la qualification des signatures correspondent à un nombre égal à 8 % des votes des élections générales précédentes pour le poste de gouverneur pour un amendement constitutionnel, et 5 % pour une mesure statutaire. Les référendums se limitent à un seul sujet et nécessitent la présentation du texte complet de la proposition de loi, à partir duquel le procureur général de l'État rédige une brève présentation (titre et résumé) qui figurera sur le bulletin de vote le jour de l'élection.

Les mesures législatives initiées à l'Assemblée ou au Sénat sont examinées par des commissions, puis débattues, révisées et amendées. Ce processus, connu sous le nom de « deuxième lecture », peut renforcer les projets de loi et remédier à tout éventuel défaut.

En revanche, le processus de révision des mesures relatives au vote des citoyens est très inadéquat et conduit parfois à l'adoption d'initiatives qui ne survivent pas à un contrôle juridique. Ce fut le cas avec la proposition 8, qui interdisait le mariage homosexuel, et la proposition 187, qui limitait les services publics aux immigrants en situation irrégulière. Les deux mesures ont été adoptées à la suite des élections, mais ont ensuite été rejetées par les tribunaux.

⁸³ Pierre Cormon, *Swiss Politics for Complete Beginners* (Geneva: Éditions Slatkine, 2015).

La législation citoyenne a également engendré un enchevêtrement dysfonctionnel de politiques fiscales. Prenez par exemple le cas de la proposition 13, adoptée en 1978. Les taxes foncières bloqués, et les dépenses liées aux écoles et aux services publics continuant d'augmenter, les déficits furent inévitables.

Il y a également la proposition 55 adoptée en 2016, qui laissera la Californie avec un système fiscal tellement dépendant d'une minuscule base de riches contribuables que le budget deviendra extrêmement vulnérable aux cycles économiques. Aujourd'hui, seul 1 % des résidents de l'État paie près de 50 % de tout l'impôt sur le revenu et sur les plus-values, qui constitue la principale source de revenus du fonds général. Cela signifie qu'un repli économique peut entraîner une baisse du budget pouvant aller jusqu'à 25 %.

Au fil des ans, les scrutins se sont révélés faciles à détourner par des intérêts particuliers. Des groupes d'intérêt en matière d'immobilier, du tabac et du pétrole, ainsi que certains syndicats, proposent des mesures visant à protéger leur butin sous prétexte du bien public. La proposition 23 de 2010 l'illustre à perfection. Un scrutin faussement intitulé « The California Jobs Initiative » a été parrainé par des groupes d'intérêt pétrolier, pour la plupart situés en dehors de l'État, dans le but de contester la législation sur les émissions de gaz à effet de serre. Heureusement, le public a finalement voté contre cette mesure. Il convient toutefois de relever que 75 millions de dollars, un record à l'époque, ont été dépensés par les parties adverses de la campagne pour faire basculer les électeurs d'un côté ou de l'autre.

Les bulletins de vote demeurent tout de même des outils puissants lorsqu'ils fonctionnent. Par contre, les Californiens ont adopté des initiatives qui ont mis fin au charcutage électoral en transférant

Les bulletins de vote demeurent tout de même des outils puissants lorsqu'ils fonctionnent. Par contre, les Californiens ont adopté des initiatives qui ont mis fin au charcutage électoral en transférant le redécoupage électoral à des commissions citoyennes et qui ont permis également de sortir de l'impasse partisane en n'exigeant qu'un vote à la majorité simple sur les budgets.

le redécoupage électoral à des commissions citoyennes et qui ont permis également de sortir de l'impasse partisane en n'exigeant qu'un vote à la majorité simple sur les budgets. Des référendums ont également permis de promulguer des lois

environnementales de grande envergure pour protéger le littoral et lutter contre le changement climatique.

Des progrès ont été réalisés dans la résolution des problèmes liés au processus d'initiative visant à créer le filtre délibératif d'une « deuxième lecture ». La loi parrainée par le comité Think Long de l'Institut Berggruen, qui a été adoptée en 2014, a modifié la loi d'initiative de l'État pour la première fois en 40 ans, exigeant que le secrétaire d'État informe le corps législatif lorsque 25 % des signatures qualifiées ont été recueillies pour un scrutin. À ce stade, les législateurs peuvent chercher à collaborer avec les promoteurs

pour éliminer les défauts et les conséquences indésirables ou même décider de poursuivre l'affaire par voie législative plutôt que par un référendum si les promoteurs sont d'accord. La législature doit également tenir des audiences sur l'objet de la mesure au plus tard 131 jours avant la date des prochaines élections.

En vertu de la loi, les promoteurs peuvent annuler le vote portant sur leur mesure dans un délai de 131 jours s'ils parviennent à un consensus négocié sur la législation. Ce processus a déjà conduit à l'adoption par le Parlement de lois historiques sur le salaire minimum et la protection de la vie privée dans le domaine numérique, toutes deux adoptées à la suite d'un vote.

Cependant, des groupes d'intérêts spéciaux organisés ont très rapidement exploité la faille de cette loi, ce qui permit une véritable « extorsion » de la législature par certains promoteurs de scrutin, tels que les entreprises de fabrication de sodas en 2018, qui refusèrent d'annuler un scrutin qui aurait nécessité un vote aux 2/3 sur toutes les taxes et redevances locales (ce qui aurait dévasté les finances des gouvernements locaux) jusqu'à ce que le Parlement accepte de leur accorder un moratoire de 12 ans sur les taxes locales sur les boissons sucrées.

La meilleure façon de répondre à ce problème de levier législatif est d'emprunter davantage au système suisse en permettant au Parlement d'imposer une contre-mesure sur le scrutin s'il ne parvient pas à se mettre d'accord avec un promoteur dont il estime que la mesure va à l'encontre de l'intérêt public.

Le Parlement peut actuellement le faire avec un vote aux 2/3. Nous proposons que cela puisse se faire en conservant le vote des 2/3 lorsqu'il s'agit d'un changement constitutionnel, mais en n'exigeant qu'un vote à la majorité simple pour les questions statutaires. De même que dans le système suisse, cette mesure législative du camp adverse figurerait sur le bulletin de vote aux côtés de la mesure du promoteur, ce qui ferait trois options pour les électeurs. Ils pourraient exprimer leur préférence pour a ou b, ou c-aucun des deux.

En 2019, les initiatives parrainées par les entreprises visant à faire pression sur le Parlement sont devenues une pratique courante. Cette année-là, Uber, Lyft et d'autres services de covoiturage ont annoncé qu'ils allaient déposer des demandes de référendums pour contrer l'AB5, un projet de loi soutenu par certains groupes syndicaux organisés du secteur privé qui définirait les conducteurs comme des employés. L'initiative offrirait plutôt des prestations transférables, un salaire horaire minimum de 21 dollars, accepterait la négociation dans tout le secteur du transport routier plutôt qu'au sein des entreprises individuelles et définirait les conducteurs comme une catégorie — « entrepreneurs dépendants » — autre que les employés. Quoi que l'on pense de ces deux causes, ce recours de plus en plus habituel au référendum d'initiative citoyenne par des entreprises en désaccord avec la législation laisse les citoyens totalement à l'écart — raison de plus pour les propositions ci-dessous de mettre en place des comités d'examen des propositions de vote par les citoyens afin que la voix du grand public soit également entendue.

Deux autres mesures de réforme semblent judicieuses. La première consiste à exiger un vote d'approbation des 2/3 du public sur toute

initiative qui impose un seuil de 2/3 pour adopter des mesures soit au niveau du corps législatif, soit pour mettre en œuvre un référendum. À l'heure actuelle, si 20 % des électeurs inscrits se rendent aux urnes et qu'une majorité d'entre eux rejette ou adopte la mesure, cela signifie que seulement un peu plus de 10 % des électeurs inscrits ont adopté une loi et une politique pour l'ensemble de l'électorat, y compris en exigeant un vote des 2/3 pour modifier la mesure adoptée. La deuxième réforme devrait envisager de rendre le vote obligatoire pour tous les citoyens dans le cadre des référendums, en particulier lorsqu'il s'agit d'amendements constitutionnels. Ainsi, un tel vote reflèterait de manière plus fidèle qu'aujourd'hui « la volonté du peuple ».

Dans un second temps, la Californie pourrait adopter le type de comités d'examen des citoyens déjà en place dans l'Oregon. L'État constitue un groupe d'électeurs choisis au hasard pour entendre les partisans et les opposants d'une mesure de vote ainsi que des experts sur les implications de la mesure proposée. Le panel, qui pourrait prendre la forme de jurys politiques ou d'une assemblée de citoyens, présenterait ensuite ses conclusions au public dans un résumé de 750 mots publié dans le guide de l'électeur. Lorsque les électeurs se rendent aux urnes, ils ont l'avantage d'être informés par les considérations désintéressées d'un corps constitué de leurs concitoyens.

Pour le moment, le processus de l'Oregon est financé par des fondations privées, un modèle que la Californie pourrait suivre dans un premier temps. En fin de compte, cependant, ces panels devraient être institutionnalisés dans le bureau du secrétaire d'État comme faisant partie du paysage électoral régulier.

Une autre possibilité serait que le gouverneur, ou le président de l'Assemblée, ou encore le Président *pro tempore* du Sénat, demande au secrétaire d'État d'organiser une assemblée/un jury de citoyens pour un référendum donné, sur un sujet controversé ou d'actualité, une fois que 25 % des signatures qualifiées ont été recueillies. Cela transformerait ce qui ne constitue souvent qu'une simple « audience publique » *pro forma*, impliquant principalement

des initiés et des parties prenantes intéressées, en une délibération rigoureuse de type « deuxième lecture » par un groupe de citoyens impartiaux. Si elle intervient au début du processus, elle peut informer les législateurs et les promoteurs dans leur négociation et dans la correction des erreurs et des conséquences inattendues. Si la négociation entre les promoteurs et les législateurs n'aboutit pas et que la mesure passe au vote, un résumé de l'avis des citoyens apparaîtra sur le bulletin de vote, à côté du titre et du résumé de la mesure du promoteur ainsi que de la mesure alternative du législateur s'il a choisi d'en placer une sur le bulletin de vote.

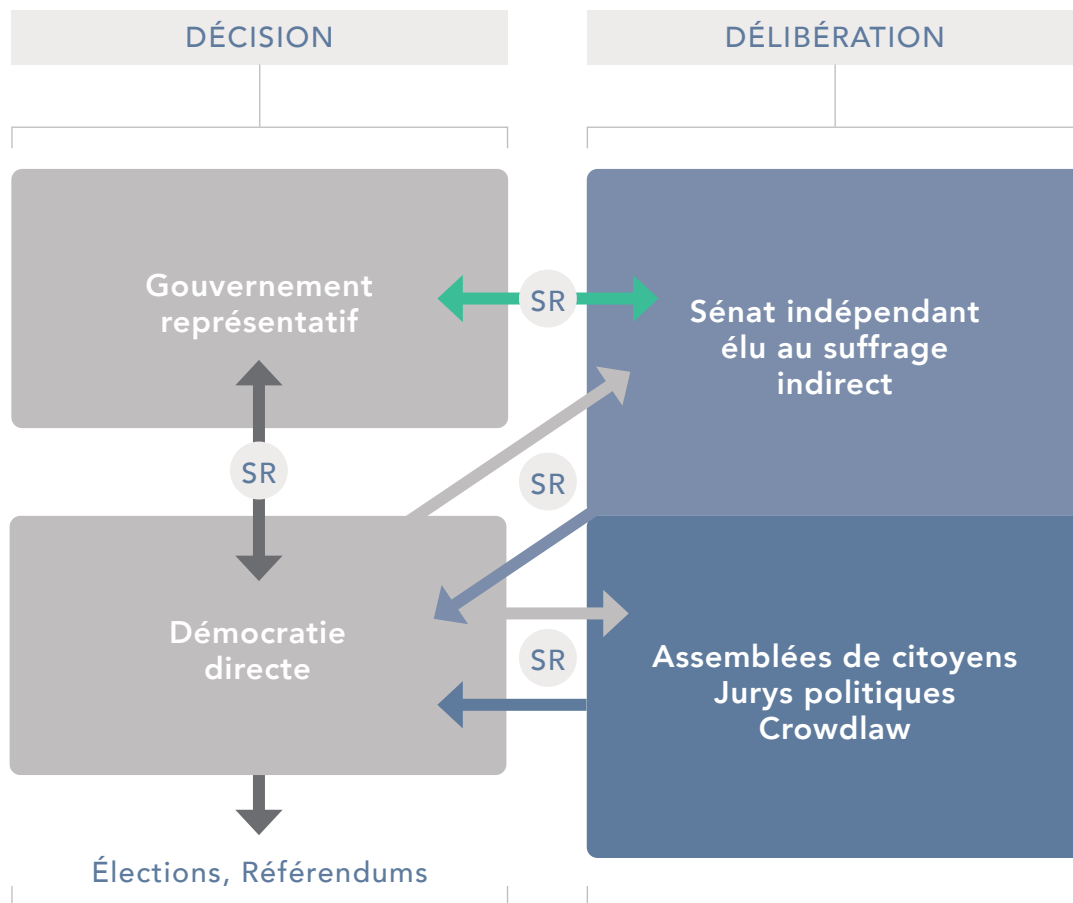
À terme, l'objectif serait de fusionner le Sénat (40 membres) et l'Assemblée (80 membres) actuels en une seule chambre basse, en réduisant la taille des circonscriptions afin de renforcer l'engagement des législateurs et des électeurs. Un nouveau Sénat élu au suffrage indirect serait constitué en associant les élus locaux, le gouverneur et les dirigeants législatifs sur la base de critères d'expertise et d'expérience pour servir d'organe permanent pour la « deuxième lecture » des référendums d'initiative citoyenne ainsi que des lois émanant de la chambre basse. Cet organe permanent peut être supprimé par l'ajout de membres rotatifs citoyens tirés au sort pour servir pendant une période plus limitée.

Les membres désignés de cet organe seraient nommés pour huit ans afin de l'isoler des cycles électoraux et il serait doté d'un personnel qualifié qui ferait office de « groupe de réflexion », à la fois pour examiner en profondeur et améliorer les initiatives citoyennes et pour initier une législation en réponse à un engagement de type « crowdlaw » visant à identifier les préoccupations et les priorités des citoyens.

Cet organe délibérerait et proposerait des mesures, mais la décision finale serait confirmée par le corps législatif élu ou par le public lors d'un vote.

Le tableau suivant décrit un modèle de conception proposé à partir de l'exemple californien décrit ci-dessus.

CONCEPTION CONSTITUTIONNELLE À L'ÈRE DU NUMÉRIQUE



On suppose que les institutions sont indépendantes :
Tribunaux, Commission électorale, organismes de régulation
(y compris les plateformes de médias numériques)

SR DEUXIÈME LECTURE

ANNEXE C : RÉNOVER LES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

L'INITIATIVE CITOYENNE EUROPÉENNE/ CHAMBRE DES CITOYENS DU PARLEMENT EUROPÉEN

Michael Cottakis

L'Initiative citoyenne européenne existe depuis 2011. Elle a été conçue comme un moyen de combler le « déficit démocratique » entre les citoyens de l'UE et ses organes législatifs à Bruxelles — le Parlement européen, la Commission européenne et le Conseil européen.



Compte tenu du seuil élevé de collecte de signatures (un million de signatures dans les 27 États en un an), de la capacité de la Commission européenne à ignorer ou à rejeter les initiatives comme ne relevant pas de sa « compétence », et de l'absence d'une société civile organisée sur une base européenne plutôt que nationale, l'Initiative citoyenne européenne (ICE) a jusqu'à présent largement failli en tant que mécanisme d'engagement citoyen. Des quatre initiatives ayant rempli les critères de qualification au cours des huit dernières années, aucune n'a fait l'objet d'un suivi législatif par la Commission européenne, à l'exception de recommandations pour une « évaluation » plus approfondie.

Afin de rendre l'ICE viable, je recommande les mesures suivantes :

- Réduire le seuil de signature admissible à 750 000 sur deux ans au lieu de 1 million sur un an tout en réduisant l'exigence d'enregistrement complexe des « déclarations de soutien » à un simple système de signature électronique ;
- Utiliser des plateformes de crowdsourcing comme Crowdcity pour que les citoyens puissent débattre et décider des propositions à présenter dans le cadre de l'ICE ;
- Établir des partenariats entre la société civile au niveau européen et des ONG paneuropéennes qui ne dépendent pas de financements de sources nationales — un « marché unique » pour les ONG ;
- Adopter un « Projet de loi citoyen européen » qui nécessite un débat et un vote indicatif au sein du Parlement européen une fois un certain seuil de signatures atteint ;
- Lancer un « pacte citoyen institutionnel » pilote qui aura un résultat législatif avéré dans les domaines de compétence de la Commission européenne ou qui soumettra la mesure à un référendum une fois un seuil de signatures plus élevé atteint ;
- Enfin, mettre sur pied une assemblée permanente de citoyens en tant que « Seconde chambre » du Parlement européen

ANNEXE C : RÉNOVER LES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

TECHNOLOGIE NUMÉRIQUE ET GOUVERNEMENT

Jamie Susskind

Autrefois, la politique et la théologie étaient étroitement liées. Les leaders politiques revendiquaient l'autorité divine. Le succès professionnel était considéré comme le produit d'une inspiration divine. L'échec était perçu comme une rétribution à la suite du mécontentement divin. Le progrès était considéré comme le don des divinités, des esprits et des astres.

De nos jours, le travail du gouvernement est davantage perçu comme un champ d'activité terrestre que comme la marionnette de forces invisibles. L'analyse rationnelle, le raisonnement public et l'administration méthodique ont progressivement remplacé la religion comme base de la légitimité politique. Les révolutions en Amérique, en France et ailleurs ont été suivies par d'intenses périodes de rationalisation et de restructuration. Les langues ont été régularisées. Des poids et mesures unifiés ont été instaurés. Les codes et les constitutions — numérotés, systématiques, conformes au lexique — ont été adoptés dans le but d'apporter précision et structure au travail du gouvernement. En 1922, le sociologue Max Weber a reconnu « l'instrument de précision » de *bureaucratie* — « rapidité, non-ambiguïté, connaissance des dossiers, continuité, discrétion... unité » — comme la méthode la plus poussée d'organisation sociale connue à l'époque.

Près d'un siècle plus tard, nous assistons à une autre transformation du mode de vie des humains. La technologie numérique a commencé à modifier, de façon irréversible, la nature de notre vie collective. De nouvelles formes politiques sans précédent voient le jour. Cette recommandation a pour but d'exposer trois façons dont la politique pourrait changer. La première concerne le processus démocratique, la seconde l'administration publique, et la troisième l'application des lois. Ce document n'est en aucun cas une étude exhaustive, pas même de ces thématiques. Il a simplement pour but d'illustrer la nature des problèmes auxquels sont actuellement confrontés les politologues et les technologues. Pour un aperçu détaillé des innovations en matière de technologie numérique et

de leurs implications philosophiques, voir *Future Politics : Living Together in a World Transformed by Tech* (Jamie Susskind, Oxford University Press : 2018).

LE MONDE NUMÉRIQUE

Trois avancées majeures se produisent simultanément :

1. **Des systèmes de plus en plus performants** : un nombre croissant de systèmes numériques sont en mesure d'accomplir des tâches qui, auparavant, nécessitaient des êtres humains conscients et créatifs. Nombre de ces systèmes sont connus comme étant ou possédant une « intelligence artificielle » (IA).
2. **Une technologie de plus en plus intégrée** : La technologie ne se limite plus aux « ordinateurs » de bureau ou aux tablettes que nous gardons à portée de main. Elle se répand de plus en plus dans le monde physique dans lequel nous vivons. Les villes du XXI^e siècle seront riches en capteurs, interfaces et puissance de traitement, avec des milliards d'objets (auparavant inanimés) connectés les uns aux autres et à leurs utilisateurs humains. La distinction entre le cyberspace et l'espace « réel » perdra de son sens.
3. **Une société de plus en plus quantifiée** : Les humains génèrent environ autant de données toutes les deux heures que durant toute la période allant de l'aube de la civilisation à 2003, et ces données augmentent de façon exponentielle. Dans le passé, la plupart des activités humaines étaient très vite oubliées et se noyaient dans le temps aussitôt qu'elles se produisaient. À l'avenir, une part de plus en plus importante de l'expérience humaine — ce que nous disons, où nous allons, ce que nous faisons, ce que nous achetons, ce que nous ressentons, qui nous connaissons — sera saisie et stockée sous forme de données.

Dans un premier temps, il n'est pas nécessaire de s'attarder sur les possibles enjeux liés à l'intelligence artificielle générale — ces systèmes d'IA qui ont une conscience et une créativité, ou qui peuvent « penser » ou agir de manière transversale dans de multiples domaines comme les êtres humains. Un jour peut-être, nous élirons des robots au parlement ou soumettrons la volonté générale du peuple à une super-intelligence singulière. Mais nous n'en sommes pas encore là — ni même proches. Au contraire, il convient de se montrer prudent en partant du principe que l'IA continuera à se développer dans une série de domaines plus restreints — avec des systèmes distincts de plus en plus capables d'effectuer des tâches spécifiques. La tâche des politologues et des

décideurs politiques est de déterminer de quelle manière de tels systèmes pourraient affecter les institutions gouvernementales et politiques dont nous avons hérité du passé — et de développer les concepts et les arguments nécessaires pour analyser et critiquer ces effets.

Technologie numérique et politique

Pourquoi devrions-nous nous attendre à des conséquences politiques de l'évolution technologique ?

On pourrait être tenté de considérer que la politique est différente des autres domaines d'activité transformés par la technologie : le commerce, les loisirs, les transports, la vie sociale, l'éducation, etc. En réalité, cependant, la politique pourrait bien être *plus* sensible aux changements technologiques. Cela est dû au lien étroit entre (i) la façon dont nous recueillons, stockons, analysons et communiquons nos informations, et (ii) la façon dont nous structurons notre vie collective.

Dans le passé, les révolutions dans le domaine des technologies de l'information et de la communication s'accompagnaient généralement de révolutions dans le domaine politique. En fait, la politique telle que nous la connaissons était impossible avant l'invention du langage. Et les premiers empires ont connu un essor considérable peu après l'invention de l'écriture en son temps, la technologie de l'information et de la communication la plus avancée de son temps. Dans *Empire and Communications* (1950), Harold Innis relève que les empires d'Égypte, de Perse et de Rome étaient tous « essentiellement des produits de l'écriture ». Près de 5 000 ans plus tard, l'introduction de l'imprimerie a été suivie d'un bouleversement politique sismique en Europe, car des idées nouvelles et subversives ont été diffusées à une vitesse et avec une précision sans précédent (voir Elizabeth Eisenstein : *The Printing Press as an Agent of Change* : 2009).

Au XX^e siècle, la bureaucratie et la technologie se sont développées conjointement, et l'appareil gouvernemental est devenu de plus en plus dépendant de la collecte, du stockage et de la communication efficaces des informations. Ce n'est pas un hasard si les cartes perforées et les machines à compiler utilisées pour le recensement américain de 1880 ont servi de base technologique pour ce qui est devenu plus tard l'International Business Machines Corporation — IBM. Les progrès technologiques sont généralement suivis de changements dans la sphère politique.

À quels changements pouvons-nous nous attendre à l'avenir ?

LE PROCESSUS DÉMOCRATIQUE

Internet a déjà fait évoluer le processus démocratique de diverses manières : la façon dont les partis mobilisent les militants, la façon dont les analystes analysent le sentiment public, les moyens dont disposent les citoyens pour interagir avec les hommes politiques et faire pression sur le gouvernement, les outils utilisés pour suivre l'évolution politique, etc. Mais si nous examinons les deux éléments fondamentaux du processus démocratique tel que nous le connaissons aujourd'hui — *délibérer et décider* — nous pouvons entrevoir des changements plus substantiels à l'avenir.

La délibération est le processus par lequel les membres d'une communauté débattent de questions politiques afin de trouver des solutions qui peuvent être acceptées par toutes (ou la plupart) les

personnes raisonnables. Internet a déjà révolutionné la nature des forums que nous utilisons pour délibérer. Pour les citoyens ordinaires, une part croissante de la collecte d'informations et des débats politiques a lieu sur des plateformes numériques appartenant à des entités privées et contrôlées par celles-ci. Ce phénomène a ses avantages, mais les risques se précisent également : polarisation algorithmique, fragmentation sociale et prolifération des « fausses nouvelles ». Une autre source de malaise croissant concerne les décisions prises de manière discrétionnaire sur les personnes qui peuvent participer au processus de délibération (et celles qui en sont exclues ou bannies) et sur ce qui peut être dit (et ce qui est interdit). Chaque fois qu'une personnalité publique controversée est bannie d'un réseau social, la nouvelle est accueillie avec autant de dérision que d'approbation, généralement selon des critères partisans bien connus.

À terme, on peut parfaitement envisager un avenir où les humains cesseraient d'être les seuls participants à leurs propres processus de délibération. Les systèmes d'IA — parfois appelés chatbots — sont de plus en plus aptes à converser avec des êtres humains à l'aide du langage naturel. La plupart de leurs interventions politiques sont rudimentaires, se limitant à des slogans tel que « #LockHerUp » (Enfermez-la) ou « #MAGA » (Rendre sa grandeur à l'Amérique). Et ils ne « pensent » pas de la même façon que les humains. Mais ils ont déjà un impact tangible sur le discours politique. On estime par exemple qu'environ un cinquième de tous les tweets relatifs à l'élection présidentielle américaine de 2016 et un tiers du trafic Twitter relatif au référendum de 2016 sur le Brexit ont été générés par des systèmes numériques. En prévision de la préparation des rapports de mi-parcours aux États-Unis en 2018, environ 60 % des discussions en ligne relatives à la « caravane » des migrants en provenance d'Amérique centrale ont été initiées par des chatbots. Dans les jours qui ont suivi la disparition du journaliste Jamal Khashoggi en octobre 2018, les médias sociaux de langue arabe sont intervenus pour soutenir le prince héritier saoudien Mohammed bin Salman qui, selon la rumeur, aurait ordonné son assassinat. En un jour, la phrase « nous croyons tous en Mohammed bin Salman » est apparue dans 250 000 tweets, et « nous devons soutenir notre leader » a été publiée plus de 60 000 fois, de même que 100 000 messages implorant les Saoudiens à « Ne pas suivre les ennemis de la nation ». La majorité de ces messages ont été générés par des chatbots.

Il faut reconnaître qu'à l'avenir, les bots seront capables de délibérer d'une manière qui rivalisera avec le niveau de complexité humain, voire le dépassera. L'été dernier, un bot aurait obtenu un score de 81 % à l'examen clinique d'admission au Royal College of General Practitioners au Royaume-Uni. Le score moyen des médecins humains était de 72 %. On peut facilement imaginer qu'à l'avenir, les systèmes d'IA pourraient nous dépasser dans notre capacité à débattre, et pas seulement en raison de la piètre qualité du discours politique. Et les bots de demain auront des visages et des voix, des noms et des personnalités — tous conçus pour une persuasion maximale. Les premières vidéos de « deepfake », qui montrent des célébrités et des politiciens tenant des propos qu'ils n'ont jamais tenus en réalité, sont des indicateurs des premières possibilités de synthèse du discours humain persuasif par des acteurs non humains.

Il existe toutefois un risque évident que les citoyens soient évincés de leur propre discours public par des systèmes ultra-rapides prêts à écraser les contributions dérisoires de leurs créateurs humains. De façon réaliste, les bots les plus performants devraient très probablement appartenir et être

contrôlés par les acteurs les plus riches, dont les intérêts seraient forcément récompensés par une plus grande part du discours public.

Une perspective plus positive est que les bots pourraient être déployés publiquement, nous invitant à un dialogue plus constructif, mieux informé et plus équilibré. Par conséquent, ce qui importe en fin de compte, c'est (i) la manière dont ces systèmes sont conçus, (ii) qui en est propriétaire et qui les contrôle, ainsi que (iii) les usages possibles permis. (Par exemple, le Projet de loi sur la divulgation et la responsabilité des bots présenté par la sénatrice Dianne Feinstein au Sénat américain vise à interdire aux candidats et aux partis d'avoir recours à des bots pour usurper l'identité ou reproduire l'activité humaine pour la communication publique. Il a également pour but d'empêcher les comités d'action politique (CAP), les entreprises et les organisations syndicales d'utiliser des robots pour diffuser des messages en faveur des candidats.

En dehors de la délibération, la technologie numérique pourrait changer la façon dont nous *décidons*, c'est-à-dire le processus de vote en lui-même.

La notion de démocratie directe — ignorée pendant des siècles en raison de la taille et de la complexité des systèmes politiques modernes — n'est plus une utopie. Il est possible, sinon nécessairement souhaitable, que les futurs citoyens puissent s'exprimer sur plusieurs politiques chaque jour, à l'aide de smartphones ou de tout autre appareil de substitution, dans un processus d'engagement plébiscitaire sans fin. Il sera également possible de déléguer son vote sur certaines questions à d'autres personnes en qui on a confiance, par exemple en permettant à un consortium d'architectes et d'urbanistes de voter sur des questions de conception urbaine. Cela s'appelle de la « démocratie liquide ». À plus long terme, comme l'a suggéré Pedro Domingos (*The Master Algorithm*, 2015), il est possible de concevoir des « démocraties » dans lesquelles les systèmes d'IA « votent » des centaines ou des milliers de fois par jour pour le compte des citoyens. Comment mieux représenter le peuple, dira-t-on, qu'en déployant des systèmes qui (i) analysent des données qui reflètent avec précision la vie, les intérêts et la situation réels des citoyens, et (ii) qui ont été renseignés sur leurs valeurs et mandatés pour voter conformément à celles-ci ? Un tel processus pourrait se targuer d'être plus « démocratique » qu'un processus qui se contente de permettre aux citoyens de cocher une case tous les deux ou trois ans pour choisir entre une poignée de candidats.

Il va sans dire que plus de démocratie n'est pas toujours la meilleure solution. Par exemple, nous ne souhaiterions pas que notre choix de traitement du cancer soit déterminé par la masse plutôt que par un seul oncologue qualifié. Les théoriciens de la tradition libérale moderne ont longtemps cherché à identifier *les limites appropriées du champ de décision du peuple — les droits de l'homme et l'État de droit limitant avec soin la volonté illimitée des démocrates. La question demeure cependant. En effet, la technologie permettant de démocratiser davantage d'aspects de la vie publique, certaines voix pourraient prétendre que plus de démocratie est toujours la meilleure solution. Cette affirmation pourrait être à l'origine de plusieurs nouveaux clivages politiques.*

ADMINISTRATION PUBLIQUE

La plupart des activités du gouvernement impliquent que les autorités prennent et appliquent des décisions sans supervision démocratique immédiate. Dans leur ensemble, ces décisions revêtent une grande

importance sociale. Elles façonnent notre interaction avec l'État ainsi que notre expérience de citoyen. Une administration publique efficace — prise de décision éclairée, bonne tenue des dossiers, responsabilité appropriée, absence de corruption, répartition équitable des ressources, exercice correct du pouvoir discrétionnaire — fait partie intégrante de la santé politique d'une nation. Quel pourrait être le rôle de la technologie ?

La vérité est que nous faisons déjà confiance aux systèmes numériques pour les décisions importantes. Les algorithmes gèrent les transactions sur les actions et les parts à notre place. Les systèmes d'apprentissage automatique diagnostiquent nos cancers du poumon et de la peau. Le fait que les systèmes numériques puissent jouer un rôle dans la vie publique ne devrait pas prêter à controverse : si ces systèmes sont mieux à même (par exemple) de gérer l'approvisionnement en eau d'une ville, de réguler les flux de circulation, de contrôler la conformité fiscale, d'enregistrer la propriété foncière, d'administrer les prestations de sécurité sociale et autres, pourquoi ne seraient-ils pas utilisés ? Ce changement serait le bienvenu, car l'application de ces technologies ne serait plus uniquement motivée par la recherche du profit. On peut raisonnablement prévoir que l'« instrument de précision » de la bureaucratie sera supplanté à terme par le système supérieur de la technologie numérique.

Qu'en est-il des décisions qui impliquent des jugements moraux ou politiques ? Est-ce souhaitable que les algorithmes fassent des choix en matière de répartition des biens sociaux vitaux ou de portée de la liberté individuelle (ces décisions n'étant pas toujours soumises au peuple) ? La réponse est qu'ils le font déjà. Dans la plupart des économies modernes, par exemple, les algorithmes jouent un rôle majeur et croissant pour ce qui est de déterminer : (i) si et à quelles conditions les individus reçoivent une assurance, (ii) si et à quelles conditions les individus et les entreprises peuvent accéder aux hypothèques et au crédit, (iii) la répartition des opportunités d'emploi (il semblerait que 72 % des CV ne soient plus lus par l'œil humain), et (iv) la durée appropriée des peines de prison pour les criminels. Étant donné que certains (mais pas tous) de ces usages algorithmiques proviennent du secteur privé plutôt que public, ils sont parfois considérés à tort comme « simplement » commerciaux et donc apolitiques. Cependant, la conception de ces algorithmes, les données sur lesquelles ils sont basés et les valeurs qu'ils incarnent ne sont pas et ne doivent en aucun cas être traités comme de simples questions de politique d'entreprise. Ils déterminent les droits des citoyens et leur accès aux biens sociaux. Ils revêtent incontestablement une importance politique et morale. La question de savoir si le fonctionnement de ces algorithmes doit être laissé au libre marché (opérant le plus souvent dans le secret le plus absolu), s'il doit être entièrement adopté par l'État ou tout simplement supervisé par ce dernier ou par des institutions gouvernementales agissant en tant que régulateurs, est fondamentalement politique.

Il existe, bien sûr, une préoccupation légitime selon laquelle les systèmes ne devraient pas prendre de décisions morales de manière indépendante — d'une manière que nous pourrions ne pas approuver ni même comprendre. Cependant, derrière chaque système numérique se trouve un concepteur, un propriétaire ou un contrôleur humain qui décide en fin de compte (ou pas) de la direction morale que ce système doit suivre, soit par la façon dont il est conçu, soit par les données sur lesquelles il repose. La teneur de ces décisions, et les processus

par lesquels nous les prenons, nécessiteront un examen politique des plus minutieux. Nous ne sommes pas encore dans un monde de systèmes d'IA autonomes sur le plan moral, même si nous sommes sur la bonne voie. Le besoin de transparence et de responsabilité augmentera en fonction du nombre et de l'importance des fonctions assumées par la technologie. Les entreprises technologiques et les agences gouvernementales devront rendre compte, volontairement ou non, du fonctionnement de leurs algorithmes et de leur utilisation des données, afin que les citoyens aient une meilleure compréhension de leur relation avec les forces qui le pouvoir en place. Il se dit parfois de certains systèmes d'apprentissage automatique que les décisions qu'ils prennent échappent véritablement au contrôle ou à la compréhension de leurs créateurs humains. Même les meilleurs ingénieurs ne peuvent l'expliquer. Si tel est le cas, on dispose alors d'un argument de principe solide pour affirmer que de tels systèmes ne devraient pas du tout être utilisés dans le travail de l'administration publique. De même, on peut en dire autant des systèmes dont les processus décisionnels ne peuvent être expliqués ou décrits de manière adéquate.

Une inquiétude subsiste : remplacer la bureaucratie par la technocratie pourrait priver les citoyens de la « touche humaine » dans leurs interactions avec l'État. Cette crainte ne date pas d'hier. Mais elle n'est pas non plus forcément un facteur déterminant du problème. Tout d'abord, il n'est pas certain que la bureaucratie (au sens où l'entendait Weber) soit elle-même particulièrement humaine. De nombreuses instances gouvernementales, sans parler des bureaucrates individuels, sont peu serviables, inaccessibles et obstinées. Ensuite, de nombreux citoyens privilégieraient de toute façon l'efficacité à la touche humaine : Je préférerais que mes cotisations sociales soient reversées à temps par un système de chaînes de distribution sans visage plutôt que par un fonctionnaire sympathique mais incompétent. Enfin, et de façon plus radicale, la soi-disant « touche humaine » ne demeurera probablement pas éternellement exclusive aux humains. Les systèmes d'IA sont de plus en plus capables de lire nos émotions et d'y répondre de manière complexe. « L'intelligence émotionnelle artificielle » et « l'informatique affective » se développent à une vitesse impressionnante.

APPLICATION DE LA LOI

Un troisième domaine dans lequel on peut s'attendre à ce que la technologie numérique transforme le travail de l'autonomie humaine (et le dernier examiné dans le présent document) est celui de l'application de la loi.

De nombreux commentaires portent sur les problèmes de surveillance et de collecte de données constantes — et les problèmes sont sans doute importants — mais ils passent bien souvent à côté d'une question plus fondamentale pour le long terme. Puisque nous dépendons de

plus en plus de la technologie numérique pour satisfaire nos besoins et nos fonctions de base au quotidien, nous serons de plus en plus soumis aux règles et aux lois édictées dans le cadre de ces technologies. La technologie de gestion des droits numériques, qui a déjà rendu presque impossible certaines violations des droits d'auteur, en est le meilleur exemple. À plus long terme, une voiture autonome qui refuse de dépasser la limite de vitesse légale (ou une limite fixée par son constructeur) est une construction sociojuridique très différente d'un véhicule contrôlé par l'homme qui peut être conduit au-delà de la limite sous peine de possibles sanctions (mais non définitives) en cas d'infraction. Pour reprendre une analogie employée par Lawrence Lessig dans un autre contexte, c'est la différence entre une porte verrouillée et une porte qui dit « Ne pas entrer ».

La technologie numérique ouvre non seulement la perspective de lois auto-appliquées, mais aussi de lois *adaptatives*. Un véhicule autonome peut être soumis à des limitations de vitesse variables en fonction du moment de la journée, des conditions météorologiques, de la circulation et de l'identité du passager.

Les juristes reconnaissent depuis longtemps que dans le « cyberspace », *le code fait la loi*. Les règles contenues dans le code qui constitue un programme ou une plateforme sont (généralement) des contraintes incontournables à l'action. Il est impossible d'accéder à un document sans le mot de passe correct ; un tweet ne peut excéder 280 caractères. Mais le précepte selon lequel le code fait office de loi doit maintenant être mis à jour et étoffé pour englober (i) le fait que le code ne se limite plus au « cyberspace » (voir l'exemple de la voiture autonome), et (ii) le fait que le code est de plus en plus dynamique et « intelligent » et non plus seulement une architecture immuable comme par le passé.

Le code constitue donc une nouvelle et étrange forme de pouvoir qui profitera à l'État — si les lois sont incorporées dans le code — mais aussi aux entités privées qui rédigent ce dernier et qui peuvent choisir les règles *supplémentaires* qu'elles souhaitent voir appliquées.

Le voyage de l'humanité vers le futur marque ironiquement un retour en arrière aussi bien qu'un progrès, vers une époque où nous avons confié nos affaires politiques à de puissantes forces invisibles dont nous ne pouvons pas toujours prétendre comprendre les actions. En toute confiance, on ne peut s'attendre à ce que les conséquences soient totalement bénignes ou malignes : ce qui importe c'est la manière dont les technologies en question sont conçues, qui en est propriétaire et qui les contrôle, ainsi que les usages auxquels elles sont destinées. Dans quelle mesure notre vie devrait-elle être régie par de puissants systèmes numériques — et à quelles conditions ? Telle est la question politique centrale de ce siècle.

REMERCIEMENTS PARTICULIERS À

M. Roger Scruton

1944-2020

Philosophe, écrivain et collaborateur du projet
« Réinventer la démocratie à l'ère du numérique »
de l'Institut Berggruen



@berggruenInst

www.berggruen.org

Bradbury Building
304 S. Broadway, Suite 500
Los Angeles, CA, 90013, USA