

LES TIC AU PARLEMENT ETAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

**Document de travail
rédigé à l'occasion de la**

**Conférence mondiale 2007 sur le thème "e-Parlement"
11 octobre 2007
Genève (Suisse)**

Avertissement

Le présent document doit être considéré comme un texte à l'état de projet, non révisé, jusqu'à sa publication. Il ne saurait être cité. Les appellations employées et la présentation des éléments dans ce document ne reflètent nullement l'opinion du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies ou de celui de l'Union interparlementaire quant au statut juridique d'un pays, territoire, ville ou région, au statut de ses autorités, ni encore sur la délimitation de ses frontières ou limites. Les qualificatifs "développé" et "en développement", sont employés pour des raisons de commodité statistique et n'impliquent pas nécessairement un jugement sur le stade atteint par un pays ou une région dans le processus de développement. Le mot "pays", aux fins de la présente publication, s'applique également, selon les cas, à des territoires ou régions.

Les points de vue exprimés sont ceux des auteurs et n'engagent en aucune façon l'Organisation des Nations Unies ou l'Union interparlementaire.

Remerciements

Jeffrey C. Griffith est l'auteur principal du présent document de travail.

Contributions de : Gherardo Casini, Jane Bortnick Griffith, Andy Richardson et Flavio Zeni.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	5
LES TIC AU PARLEMENT: AVANT L'INTERNET	6
LES TIC AU PARLEMENT, AUJOURD'HUI	6
Elaboration et gestion de documents	6
Soutien aux commissions	7
Soutien aux réunions plénières	8
Gestion des connaissances : Informer le législateur	8
Sites parlementaires publics	9
Sites de parlementaires	10
PERSPECTIVES	11
Technologies interactives et Web 2.0	11
Standards ouverts et logiciels à source ouverte	12
Développement en collaboration	12
Le législateur mobile	13
Hors des parlements nationaux	13
L'IMPACT INTERNATIONAL DES TIC AU PARLEMENT	13
GESTION DES TIC AU PARLEMENT	14
Vision, Gestion et Ressources	14
Modèles centralisés et décentralisés	14
Règlement des conflits	15
Conclusion	16

INTRODUCTION

Le travail des organes législatifs, où qu'ils soient dans le monde, ne se conçoit plus sans les technologies de l'information et de la communication (TIC). Ces technologies se sont affirmées, développées et diversifiées au point qu'elles aident les législateurs à s'acquitter de leurs responsabilités les plus importantes : faire les lois qui guident la nation ; contrôler l'exécutif dans l'accomplissement de son mandat et communiquer avec les citoyens qui choisissent leurs représentants. Dans notre "monde câblé" d'aujourd'hui, un parlement qui veut fonctionner efficacement, associer les citoyens à son travail et collaborer avec les autres parlements du monde, doit s'appuyer sur les TIC.

Mais il ne suffit pas de recourir à de nouvelles technologies, encore faut-il que les parlements répondent à nombre des questions inhérentes à l'instauration d'une société de l'information équitable et sans exclusive, propre à renforcer le processus démocratique. Ils doivent notamment veiller à ce que tous les citoyens aient accès à l'information, à ce que ces outils nouveaux renforcent la participation, à ce que les législatures soient, et demeurent, transparentes, de sorte que leurs actes et décisions soient connus et compris en temps voulu. La manière dont les parlements appliquent les technologies dans leur propre environnement témoigne de leur attachement à ces idéaux et influe sur la nature de la société de l'information dans leur pays, mais aussi sur leur capacité à coopérer avec d'autres parlements et leur volonté de contribuer à l'action mondiale pour l'avènement d'une société de l'information au service des peuples.

Pour atteindre ces objectifs et pour construire une infrastructure technique capable de soutenir directement le travail de l'organe parlementaire à l'heure de la mondialisation, il faut aussi des aspirations et un plan stratégique partagés, indiquant ce que la législature attend des TIC. Ces aspirations et ce plan doivent être approuvés par les principales parties prenantes au parlement - parlementaires, responsables, présidents de commissions et secrétariat - et gérés efficacement par les plus hauts responsables de la législature.

Il faut aussi faire preuve de discernement car il y a des risques à promouvoir une technologie comme une fin en soi, sans réfléchir à son utilité pour un parlement. De plus, une technologie doit être employée de façon créative ; autrement elle ne serait qu'un vernis de modernité sur le travail parlementaire, lui conférant peut-être un peu plus d'efficacité mais pas nécessairement un surcroît d'efficacité. Pour qu'elle induise réellement une mutation, comme on peut l'espérer, ceux qui l'utilisent doivent parfaitement appréhender la nature complexe du processus législatif et les améliorations qu'elle est susceptible d'apporter.

Désormais, les TIC au parlement apparaissent comme un processus collaboratif et international. A cet égard, elles ressemblent au processus législatif lui-même qui, pour être efficace, suppose communication et coopération entre les divers éléments de l'organe législatif. En outre, la collaboration unifie les méthodes, favorise les standards ouverts, et permet aux parlements d'apprendre les uns des autres.

Le présent document retrace succinctement l'histoire des TIC dans les parlements, résume les pratiques actuelles, évalue les possibilités offertes par les technologies et les tendances les plus récentes, rappelle quelques règles clés à observer pour réussir l'introduction et la gestion des TIC, et souligne l'importance des TIC pour des parlements qui entendent affirmer leur présence au plan international et promouvoir la communication et l'échange d'informations avec d'autres parlements et avec les citoyens.

LES TIC AU PARLEMENT: AVANT L'INTERNET

Avant l'Internet, les TIC servaient à quelques opérations de base dans les parlements, mais n'étaient pas indispensables aux fonctions les plus importantes. Comme dans d'autres institutions, les TIC ont permis un gain d'efficacité dans nombre de tâches administratives comme la gestion des salaires et l'information du personnel. L'informatique a également révolutionné les tâches d'impression, permettant de publier et de diffuser plus rapidement projets de loi, ordres du jour, comptes rendus officiels des débats parlementaires et autres documents officiels.

L'apparition d'ordinateurs et de systèmes d'exploitation multi-tâches vers la fin des années 1970 marque les débuts de la gestion des connaissances, dans sa forme la plus rudimentaire, notamment la recherche en ligne et l'affichage de quelques brefs extraits de textes permettant de suivre la progression des projets de loi. Sont également apparues les premières versions de services d'alerte et on a pu remettre, par le bon vieux service de livraison manuelle il est vrai, des documents ou cartes comportant les informations de dernière minute sur les projets de loi et autres informations y afférentes qui avaient été saisies sur ordinateur, aux destinataires qui en avaient formulé la demande.

L'informatique a bientôt investi la gestion de la correspondance, aidant quelques parlementaires à assurer le suivi des lettres et autres communications envoyées par les électeurs, et à y répondre. Les premiers emails, toutefois, ne pouvaient être échangés qu'avec des correspondants équipés des mêmes systèmes. Les services d'email offerts par les divers fournisseurs ne pouvaient communiquer entre eux.

Ces systèmes représentaient certes une avancée, mais ils pâtissaient de leur caractère exclusif et de leur compatibilité limitée. Ils nécessitaient une énorme puissance de calcul, un contrôle extrêmement centralisé et étaient très coûteux à développer pour des bénéfices difficiles à chiffrer ou à justifier. Bref, les ordinateurs étaient chers et les communications entre eux étaient plutôt laborieuses.

L'avènement de l'ordinateur personnel (PC) a modifié la donne, au moins en partie, et réduit les coûts de développement, mais sans constituer une révolution comparable à celle de l'Internet et du Web. Il est vrai que le PC a mis l'informatique à la portée de chacun, la rendant indispensable à l'accomplissement de nombreuses tâches "personnelles", mais il faudra attendre l'Internet et le Web pour que les TIC révolutionnent véritablement le travail des parlements qui exige une grande rapidité, des communications sans faille et une puissance de calcul propre à assurer un accès aisé à la population, aux informations et aux idées.

LES TIC AU PARLEMENT, AUJOURD'HUI

L'Internet et le Web ont tout changé, accélérant les communications et améliorant sensiblement l'interopérabilité. Beaucoup de systèmes restaient exclusifs, mais l'échange de documents et d'informations était plus facile. L'ordinateur, à l'origine un appareil local, est devenu une porte ouverte sur le monde et, dans certains cas, une vitrine offerte au monde entier. Ces progrès de l'infrastructure technique ont conduit à des systèmes et des services dont un parlement ne peut plus se passer.

Elaboration et gestion de documents

Les documents imprimés, tels que les avant-projets de loi, amendements, rapports de commissions et textes de débats, constituent l'essentiel de la documentation des parlements. Ils doivent être élaborés rapidement, avec efficacité et précision. Ils doivent aussi être aisément distribués, amendés et révisés, puis redistribués avec la même facilité. Les TIC modernes le permettent et donnent ainsi aux parlementaires le temps et la souplesse nécessaires à l'examen et à la rédaction de leurs propositions et de leurs rapports.

Les parlements ne peuvent donc plus faire l'économie d'un bon système de rédaction, associé à un système de gestion des documents. Les TIC offrent nombre d'options pouvant être adaptées aux nécessités de leurs diverses procédures (par exemple, quelle est l'origine d'un projet de loi, qui peut l'amender, qui rédige la version finale ?) et usages (y a-t-il un bureau de rédaction, les parlementaires peuvent-ils préparer leurs propres amendements, le texte final a-t-il été incorporé dans les lois du pays ?). Pour tenir compte des diverses utilisations qui vont être faites des textes, des symboles de marquage sont prévus, des "étiquettes" permettant aux ordinateurs d'interpréter avec plus de précision le contenu et les éléments structurels des documents.

Les professionnels des TIC et certains parlements s'efforcent, de façon concertée, d'utiliser des standards ouverts tels que le XML (eXtensible Markup Language) lors de l'élaboration d'un texte, afin d'en faciliter le traitement par d'autres systèmes. Les standards ouverts sont importants parce qu'ils rendent les documents législatifs plus accessibles, non seulement au sein du parlement, mais aussi entre celui-ci et l'exécutif, entre le parlement et la société civile et, au plan international, entre parlements. Encore faut-il surmonter plusieurs obstacles.

Tout d'abord, les systèmes de rédaction pouvant s'adapter à des standards ouverts ne sont pas, pour l'instant, aussi faciles d'emploi que les logiciels de traitement de texte. Des progrès sont faits dans ce domaine, mais la base installée de logiciels exclusifs anciens peut freiner la mise en œuvre de systèmes et de standards plus récents.

Ensuite, des standards ouverts tels que le XML obligent les principales parties prenantes à convenir du format des documents officiels et des marqueurs à utiliser, ce qui nécessite du temps et des efforts. La tâche est parfois plus aisée pour les parlements qui n'ont pas encore investi dans un système de rédaction existant. Qu'il s'agisse de développer un nouveau système ou un système de remplacement, toutefois, il faut savoir qu'un accord sur la manière dont le standard sera appliqué demande un travail certain.

Enfin, les systèmes de rédaction et les systèmes connexes de gestion des documents doivent, parfois, être taillés sur mesure en fonction des procédures et usages de tel ou tel parlement. La customisation sert l'efficacité, mais elle alourdit les coûts lors de la phase de développement et des mises à jour ultérieures.

Reste que, malgré ces difficultés, un parlement qui opte pour des standards ouverts tels que le XML pour l'élaboration de ses documents législatifs, sera toujours gagnant sur le long terme. Et, plus les standards ouverts se généraliseront dans les secteurs public et privé, plus les parlements seront gagnants.

Soutien aux commissions

L'un des moyens les plus sûrs de soutenir le travail des commissions est de les doter d'un système d'élaboration et de gestion des documents, sachant qu'elles sont les "ateliers" des parlements car ce sont elles qui examinent de près les projets de loi, en débattent, les révisent et les approuvent ou non en premier lieu. Les commissions peuvent aussi rédiger des rapports résumant leurs délibérations et recommandations sur telle ou telle proposition.

Il est donc indispensable que les commissions disposent d'un système de rédaction et de gestion des documents permettant d'éditer les textes des projets de loi et de préparer les amendements et le rapport final de chaque commission. Ce système doit produire et gérer les documents de sorte qu'ils puissent être aisément insérés dans d'autres documents ou reliés à eux, distribués aux membres de la commission et aux citoyens et soumis au parlement dans son ensemble.

Dans le cadre de leurs délibérations, les commissions peuvent également être amenées à auditionner des témoins parfois distants, prendre des dépositions écrites et orales, et recevoir des preuves ou témoignages dans les formats les plus divers. Il leur faut

donc des systèmes adaptés à tous ces modes de saisie d'informations et à la rédaction tant de procès verbaux que de résumés des débats.

Par ailleurs les commissions, désireuses de diffuser leurs délibérations en temps réel, se tournent de plus en plus vers les moyens audio et vidéo. Elles utilisent parfois des chaînes de télévision terrestre et par satellite, ainsi que le webcasting. Moyennant des ressources techniques et un personnel suffisants, certaines maintiennent aussi des archives électroniques permettant un accès ultérieur sur demande. Le webcasting audio et vidéo et ce type d'archivage pour consigner les activités d'une commission sont certes des méthodes plus coûteuses que les documents imprimés, mais pour le personnel, la presse et la société civile, cette possibilité de suivre le travail des commissions sans être présents dans la salle est précieuse. Beaucoup de parlements s'efforcent donc de développer le webcasting en temps réel et d'offrir un accès sur demande.

Enfin, les commissions se dotent également de sites web pour informer leurs membres et les citoyens en général de leur composition, de leurs domaines de compétence et de leurs pouvoirs, de leur calendrier, de la diffusion sur internet de leurs séances et des activités accomplies, et pour publier des copies de textes de loi et des documents y afférents. Les sites web sont devenus un outil important pour les commissions elles-mêmes et pour les citoyens, les groupes de la société civile, la presse, les administrations et tous ceux qui s'intéressent à leur travail.

Soutien aux réunions plénières

Les besoins des réunions plénières sont quasiment les mêmes que ceux des commissions : procès verbaux des débats et enregistrement des votes et autres décisions prises durant une réunion.

Certains parlements diffusent et/ou webcastent leurs délibérations pour eux-mêmes et pour les citoyens en général, et offrent un accès à leurs archives. Certains proposent des résumés des délibérations quasiment en temps réel, grâce aux techniques d'enregistrement et de transcription les plus modernes. D'autres ont réussi à ramener le délai de publication des procès-verbaux de séances à deux heures. Beaucoup de parlements se sont dotés de moyens permettant de publier en quelques jours, voire sous vingt-quatre heures, un compte rendu officiel des débats et actes de séances plénières.

Les votes des différents membres revêtent une grande importance dans de nombreux parlements et certains se sont équipés d'un matériel de vote électronique. Là aussi les TIC sont un atout, car elles confèrent plus de visibilité en affichant les résultats sur grand écran et facilitent l'enregistrement et l'archivage officiels des votes. Certains parlements envisagent d'autoriser le vote à distance ou hors site, mais ce procédé n'est pas très répandu pour l'instant.

Gestion des connaissances : Informer le législateur

L'ordinateur personnel, les bases de données publiques et privées et le Web ont sensiblement amélioré l'accès, en temps voulu, à des informations faisant foi, ainsi qu'à des études et analyses sur les questions de l'heure. Le Web ouvre une porte sur un monde de connaissances qui peut éclairer, mais aussi dans lequel on peut se perdre. Ces connaissances doivent donc être organisées par des bibliothécaires et des spécialistes de l'information, de sorte qu'elles soient utiles aux législateurs. Les experts en droit, économie, ressources naturelles, affaires étrangères et autres disciplines peuvent recourir aux TIC pour éclairer le débat, par exemple en rassemblant des données puisées dans le monde entier ou en construisant des modèles économiques perfectionnés ou des simulations permettant d'anticiper certains effets des nouveaux textes de loi.

Grâce à ces outils, les législateurs sont mieux informés de ce qui a été accompli jusqu'ici et peuvent réfléchir aux résultats possibles de leurs décisions. Les TIC permettent de communiquer avec les experts où qu'ils soient, étendant ainsi considérablement le

champ de l'information, de la connaissance et de l'expérience nécessaires à la compréhension de telle ou telle question. Pour autant, les TIC restent un outil, une aide à la décision, et ne remplaceront jamais le représentant élu, à qui il revient de faire des choix souvent difficiles, toujours importants.

Pour diffuser ces connaissances, certains parlements utilisent un réseau interne, dit intranet, non accessible aux citoyens. Ces réseaux répondent aux besoins les plus divers : transmission de demandes confidentielles d'informations, sécurisation accrue des emails privés et gestion de documents de travail en cours de révision avant publication. Cet outil de gestion des connaissances peut s'avérer précieux lors de négociations ou dans le cadre de compromis politique, par exemple.

Sites parlementaires publics

De nombreux parlements ont mis en place des systèmes de suivi et des sites centralisant les informations générées par les systèmes décrits ci-dessus. Ces sites permettent de consulter le texte des projets de loi et d'en connaître l'état d'avancement, indiquent les liens avec les documents connexes, les actes de la commission et des réunions plénières les concernant et les votes sur les mesures proposées. La plupart fournissent aussi un historique de la législature et un descriptif de ses activités, des informations pour les visiteurs, la liste des parlementaires, des commissions et des responsables ainsi que les moyens de les contacter, des documents pour les étudiants et les enseignants, entre autres.

Désormais, les parlementaires et leurs assistants utilisent couramment ces sites pour s'informer sur les ordres du jour, les projets de loi, les amendements proposés, les débats et les votes. On ne saurait trop insister sur l'importance de cette fonction pour le travail quotidien des parlementaires. Elle est devenue un outil essentiel qui facilite le fonctionnement du parlement dans son ensemble.

De même, citoyens, associations, journalistes, entreprises, et organisations des secteurs public et privé y recourent pour suivre l'évolution des projets de loi et les activités des commissions et des parlementaires. D'aucuns estiment que le webcasting des séances de commissions ou de plénières est devenu un complément précieux des rapports sur support papier. Les journalistes et tous ceux qui suivent de près la vie parlementaire ne peuvent plus se passer des archives de webcasts.

Certains de ces sites proposent depuis peu, ou expérimentent, des moyens permettant aux citoyens de s'exprimer sur les débats en cours ou sur des projets de loi, démarche qui s'inscrit dans une tendance de fond de la société de l'information favorisant les contenus et les forums générés par les utilisateurs.

Reste à savoir, pour tout parlement, comment rendre l'information fournie intelligible par des personnes extérieures à l'institution. Les demandes peuvent, en effet, aller du plus simple - "Quelle est l'adresse email de mon représentant ?" au plus complexe - "Que fait le parlement pour nous garantir un approvisionnement régulier en gaz naturel ?" La première de ces demandes est bien plus facile à satisfaire que la seconde et les critères de satisfaction peuvent varier d'un utilisateur à l'autre.

En outre, les systèmes parlementaires sont parfois difficiles à comprendre, parce qu'ils présentent des informations sur des procédures qui peuvent paraître obscures, même pour ceux qui les utilisent. Ces procédures, résultat d'années d'évolution, visent à conférer efficacité et équité au travail parlementaire, mais peuvent le rendre opaque aux yeux de certains citoyens.

Il est particulièrement difficile de décrire clairement une procédure lorsque, par exemple, elle comporte un vote. Dans les systèmes politiques imposant l'enregistrement des votes individuels des parlementaires, le sens d'un vote n'est pas toujours évident, c'est-à-dire la raison pour laquelle tel parlementaire a voté oui ou non. Ainsi, un parlementaire hostile à l'expansion de l'énergie nucléaire peut voter en faveur d'une étude

des pouvoirs publics sur les options en la matière dans l'espoir que cette étude retardera la construction de nouvelles usines.

Et on peut être tout aussi perplexe devant le texte même d'un projet d'amendement d'une loi, souvent émaillé de termes juridiques complexes qui modifient la loi existante. On ne peut le comprendre pleinement qu'en lisant le texte devant être modifié. De quelle utilité peut être un projet d'amendement, même promptement publié, s'il n'est pas accompagné d'une explication qui en indique le sens, le contexte et l'intention ?

Enfin, la connaissance des processus législatifs et l'aptitude à comprendre le texte des propositions varient considérablement d'un utilisateur à l'autre. Il peut s'agir de parlementaires, de membres du personnel parlementaire, de chefs de partis, d'universitaires, de lobbyistes, de journalistes, de représentants d'organisations de la société civile ou de gouvernements étrangers, ou encore de simples citoyens soucieux de leurs intérêts. La construction d'un système permettant à des utilisateurs aussi divers de trouver rapidement des réponses fiables à leurs questions n'est pas chose facile.

En tenant compte de tous ces éléments, les parlements peuvent rendre leur travail bien plus transparent et contribuer à l'instauration d'une société de l'information ouverte et équitable. Mais le risque existe aussi que les TIC aggravent l'effet de la fracture numérique sur le processus législatif, en offrant des outils que ceux qui ont déjà le savoir et les moyens de peser sur les politiques publiques sont les seuls à pouvoir utiliser. Alors, la technologie ne servirait qu'à exclure encore plus les démunis et à renforcer le pouvoir des nantis.

Pourtant, les TIC peuvent atténuer nombre de ces problèmes. Ainsi, les sources capables d'expliquer, d'offrir une documentation sur les projets de loi, peuvent être directement reliées à un texte sur un site parlementaire. Beaucoup de ces sources, créées grâce aux outils des TIC, peuvent être intégrées à diverses sources du même type, permettant à l'utilisateur de se faire facilement une idée plus complète d'un projet de loi. Il suffit, pour cela, de prendre la décision politique et de gestion de rendre le site plus compréhensible, d'avoir un projet technique et de recourir aux services d'un développeur de site Web. Le plus important est que le parlement ait la volonté d'offrir aux citoyens un site intelligible.

Sites de parlementaires

Les citoyens recourent de plus en plus à l'Internet pour s'informer du travail du gouvernement, du parlement et des élus. Ils recherchent des renseignements fiables et compréhensibles et veulent de plus en plus s'exprimer sur les questions de l'heure.

Aussi les sites de parlementaires deviennent-ils une source d'information potentiellement importante pour le public. Comme ceux des parlements dans leur ensemble, ces sites doivent surmonter de nombreuses difficultés. Certains s'en servent surtout comme d'un bulletin électronique, une sorte de vitrine politique. Mais les études montrent que les électeurs souhaitent une information plus poussée sur les questions de politique et l'opinion et l'action des élus à leur sujet. Ils veulent aussi des réponses adaptées aux besoins différents de citoyens dont le niveau de compréhension des processus législatif et politique n'est pas le même.

Il ressort de ces études que les citoyens apprécient les sites de parlementaires qui répondent à ces besoins. A l'écoute des électeurs, ils renforcent la transparence, contribuent à la lutte contre l'exclusion et pour un accès équitable. Ils servent véritablement à informer et sensibiliser les électeurs.

Certains parlementaires commencent à utiliser les technologies les plus récentes du Web pour communiquer avec les électeurs : blogs ou clips vidéo sur des services tels que YouTube qui leur permettent d'exprimer leurs vues par de nouveaux moyens. D'autres testent l'efficacité des réseaux sociaux électroniques, notamment en période de campagne

électorale. Ces initiatives en sont, pour l'instant, au stade expérimental, mais l'expérience qui en résultera devrait être intéressante et riche en enseignements.

Plus accessibles, les législateurs seront aussi, à n'en pas douter, plus sollicités. Les citoyens veulent désormais se faire entendre, par email et par d'autres moyens électroniques, de leurs représentants, voire engager un dialogue avec eux. Dès lors, les parlementaires risquent d'être submergés d'emails, surtout lorsque cet outil est utilisé dans le cadre de campagnes orchestrées pour influencer les parlementaires ou les commissions. Devenu routinier, l'outil lui-même pourrait perdre de son pouvoir. Un cercle vicieux s'engagerait alors, démobilisant les électeurs au moment même où la technologie promettait de revigorer le débat politique. Des parades existent, cependant, et elles sont en cours d'évaluation dans des centres de recherche - développement. Elles permettront peut-être d'améliorer les outils de communication entre les parlementaires et les citoyens.

PERSPECTIVES

Les dernières nouveautés sur le Web ont engendré des outils permettant de créer et partager l'information. Mais les innovations techniques peuvent avoir des effets imprévus, et l'engouement qu'elles suscitent en excéder l'utilité véritable. Pour les utiliser efficacement, il faut donc en connaître les qualités et les limites, et bien comprendre les principaux besoins des parlements.

Technologies interactives et Web 2.0

Les dernières technologies encouragent les contenus générés par les utilisateurs et leur participation. Le Web n'est plus un simple vecteur de l'information. Dans de nombreux domaines, notamment en politique, il fournit aux citoyens un important moyen de s'exprimer et d'échanger.

Parlements et élus adoptent, ou testent, des méthodes offrant aux citoyens la possibilité de se prononcer sur les questions de l'heure : pétitions électroniques, forums de discussion, sondages en ligne et blogs. Si pour certains ces techniques promettent de relancer l'intérêt des citoyens pour la chose publique, elles sont encore trop récentes pour qu'on puisse en évaluer la valeur réelle. Leur succès croissant auprès des parlements soulève quelques questions.

Tout d'abord, les observations reçues sont-elles représentatives de l'opinion générale ? Dans certains groupes en ligne, beaucoup suivent le débat sans s'exprimer eux-mêmes. Il arrive aussi que la discussion soit dominée par quelques personnes ayant une opinion bien tranchée. Le parlementaire peut donc avoir du mal à déterminer si l'opinion exprimée reflète celle de ses électeurs en général.

Le même questionnement vaut pour les sondages en ligne. Cette technique permet certes aux électeurs de s'exprimer, mais les parlementaires ne doivent pas se fier aveuglément au résultat tant il est difficile de réunir un échantillon authentiquement représentatif.

Parfois aussi, les forums, au lieu de favoriser le débat, durcissent les positions. Des groupes de discussion séparés apparaissent alors, dans lesquels les participants sont du "même bord", ce qui ne favorise guère la progression et la compréhension de l'autre.

Enfin, dans quelle mesure les participants à un forum en ligne sont-ils informés du thème du débat ? Certains, qui le sont très bien, peuvent utiliser le forum à leurs propres fins. D'autres, profanes en la matière, risquent de se faire une opinion sur la foi d'une information isolée ou d'un commentaire ou d'une observation étayant un préjugé existant.

Malgré tout, le désir d'essayer et d'utiliser ces moyens nouveaux afin de renforcer l'interaction entre les citoyens et le parlement est bien réel. En partie parce que beaucoup ont compris combien il était important de permettre le contact direct entre électeurs et

élus. Paradoxalement, dans le concert des groupes de pression qui se sont multipliés et font systématiquement connaître aux parlementaires et aux membres des commissions leurs préférences sur tel ou tel projet de loi, la voix du simple électeur prend parfois plus de valeur.

Les résultats obtenus par de nombreux parlements donnent à penser que la participation des citoyens à la vie politique et leurs contacts avec les législateurs grâce à l'Internet continueront à se développer et à prendre de l'importance. L'intérêt des uns et des autres est tel que les études, et non des moindres, se multiplient pour évaluer les technologies interactives et les améliorer au profit de tous.

Les organisations de la société civile s'efforcent pour leur part de tirer profit de cette manne de données législatives pour faire avancer leurs propres causes. Certaines ont développé des applications qui vont bien au-delà de ce dont parlements et parlementaires rêvent ou souhaitent, notamment des procédés de suivi des votes sur des questions particulières ou de recoupement entre les financements de campagnes et d'autres informations sur les élus. Quelques unes de ces applications sont manifestement trop "politiquement sensibles" pour être utilisées par les parlements. D'autres permettent tout simplement de mieux présenter des informations relevant du domaine public ou les liens vers des sites qui fournissent des commentaires politiques et pourraient être un plus pour les sites parlementaires. Ne serait-ce que pour promouvoir la transparence, les parlements pourraient, au moins, soutenir le développement de ces sites en fournissant des documents en format ouvert, pouvant aisément être incorporés à d'autres systèmes.

Standards ouverts et logiciels à source ouverte

Systèmes et logiciels exclusifs resteront en service un certain temps, mais l'avenir appartient aux standards ouverts et aux logiciels à source ouverte. Il y a là une occasion à saisir pour les administrations - et surtout les parlements - qui n'ont pas encore lourdement investi dans les TIC.

Il ne faut pas confondre standards ouverts et logiciels à source ouverte. Les standards ouverts, surtout pour les données, relèvent d'organismes internationaux qui les fixent et sont largement acceptés. Même les fournisseurs commerciaux les soutiennent dans leurs produits. Les logiciels à source ouverte dépendent, pour leur développement et leur maintenance, de la collaboration volontaire d'un certain nombre de personnes et d'organisations.

La source ouverte est particulièrement intéressante pour les parlements parce qu'elle permet aux services de TIC de créer des logiciels, graduellement, individuellement ou en collaboration avec d'autres. Une bonne coopération mettant en commun les compétences de techniciens formés à ce type de logiciels peut aboutir à des produits très efficaces et utiles. Certaines institutions publiques ne sont pas encore prêtes à sauter le pas, mais d'autres considèrent les logiciels à source ouverte comme une solution fiable, peu coûteuse et bien adaptée à des parlements qui n'ont pas de gros moyens à consacrer aux TIC.

Standards ouverts et logiciels à source ouverte s'inscrivent tous deux dans la nouvelle tendance du développement en collaboration.

Développement en collaboration

En matière de TIC, le développement en collaboration peut s'avérer difficile, mais il est d'une grande efficacité lorsqu'il s'instaure. Les difficultés sont autant d'ordre politique et organisationnel que technique.

L'un des principaux problèmes est que les institutions hésitent à investir dans une informatique et des logiciels destinés à les aider à accomplir leurs fonctions les plus importantes lorsque ces systèmes ne sont pas développés et entretenus sous leur contrôle

direct. Pour certains, les différences d'usage et de procédure entre parlements forcent ceux-ci à développer leurs propres applications de TIC. Pour d'autres, les activités fondamentales des parlements ont plus de points communs que de différences et les logiciels modernes, suffisamment souples, se prêtent à l'adaptation.

Le développement des applications nécessaires aux parlements pour la rédaction de projets de loi, la publication de documents de commissions ou l'établissement des procès verbaux des séances plénières, est indéniablement long et coûteux. Et ce coût, multiplié par le nombre de parlements qui choisissent de "faire cavalier seul", représente des sommes considérables.

Il peut être difficile d'entreprendre un travail en collaboration quand un ou plusieurs des parlements concernés utilisent déjà des applications qui ont besoin d'être modernisées ou remplacées. S'y ajoutent les différences existant dans les infrastructures techniques sous-jacentes lorsqu'elles comportent des matériels, des logiciels et des systèmes d'exploitation exclusifs. A terme, les standards ouverts et les logiciels à source ouverte pourraient simplifier les choses.

Le développement en collaboration implique un engagement à long terme. Les parlements concernés doivent s'entendre sur les objectifs du projet initial, ainsi que sur la planification, le calendrier d'exécution et l'achèvement des améliorations ultérieures.

La collaboration peut s'avérer difficile à organiser, mais financièrement avantageuse. Etant donné les coûts à long terme de construction et de maintenance des systèmes, cette solution peut s'avérer extrêmement utile et rentable, elle le sera de plus en plus compte tenu des tout derniers outils créés pour les projets en coopération.

Le législateur mobile

Les TIC rendent le législateur plus mobile. Grâce à leurs téléphones et ordinateurs portables, à de petits ordinateurs comme les agendas numériques et autres terminaux d'email, ainsi qu'à l'omniprésence d'Internet, les parlementaires peuvent s'acquitter de leur tâche quasiment n'importe où et avec de nombreux interlocuteurs. Cette mobilité ne va peut-être pas de soi pour certains processus législatifs traditionnels (par exemple, faut-il autoriser le vote à distance ?), mais elle ouvre des perspectives sans précédent aux parlementaires et aux commissions, leur permettant de rester en contact avec les citoyens et entre eux, et de remplir efficacement leurs fonctions. Des études en cours détermineront sans doute les points forts et les limites des TIC au parlement.

Hors des parlements nationaux

Les TIC investissent aussi les organes législatifs régionaux et locaux.

L'omniprésence d'Internet et la baisse du coût des matériels et des logiciels ont permis à certains de ces organes d'utiliser les TIC de manière efficace et innovante. D'autres commencent à développer des systèmes créatifs pour informer les citoyens de questions d'intérêt local et dialoguer avec eux. D'autres encore, donnant la priorité à une application importante pour eux, l'ont si bien développée que leur expérience mérite d'être étudiée par toutes les instances législatives, quel que soit leur niveau.

Vu le succès de ces initiatives, les parlements nationaux devront probablement s'engager au moins partiellement sur la même voie. Et les parlementaires plus jeunes, qui connaissent les avantages des nouvelles technologies au plan local, ne manqueront pas de les y inciter.

L'IMPACT INTERNATIONAL DES TIC AU PARLEMENT

L'utilisation des TIC au parlement a des effets importants aux plans interne et externe. Les parlements gagnent considérablement en visibilité dès qu'ils sont présents sur

le Web et donnent des informations sur leur travail. A l'heure de la mondialisation d'Internet, ceux qui ne tirent pas pleinement profit des possibilités offertes par les TIC risquent d'être marginalisés. Certes, les parlements qui disposent de ressources limitées peuvent ne pas avoir les moyens d'un investissement majeur dans la technologie, mais la mise en place d'un service de base, comme un site Web, donne aux législatures un rôle important dans la société de l'information.

Investir dans la technologie c'est bien plus, pour un parlement, qu'un pari sur l'efficacité et la transparence. Une fois en place, une infrastructure technologique peut servir à accroître la coopération entre parlements. Ainsi, livres blancs et informations sur les lois et projets de loi peuvent être échangés, de sorte que les parlements apprennent les uns des autres. Les TIC permettent l'organisation de vidéo conférences entre parlementaires ou entre eux et des experts, de réseaux virtuels de collaborateurs ou de formations collectives à distance. L'accès à ces informations et technologies permet aux parlementaires et au personnel parlementaire de traiter de questions complexes et d'élaborer de bons textes de loi.

GESTION DES TIC AU PARLEMENT

Vision, Gestion et Ressources

Les TIC sont désormais une ressource vitale pour les parlements. Le défi n'est pas seulement d'adopter de nouvelles technologies pour mieux mener à bien les tâches traditionnelles des organes législatifs, mais aussi de tirer pleinement parti des TIC pour faire entrer parlements et législateurs dans le vingt-et-unième siècle, en faire des participants actifs à la société mondiale de l'information et leur permettre ainsi d'en tirer avantage. Encore faut-il que les responsables des parlements soutiennent sans relâche cette mutation.

Une bonne gestion comporte plusieurs éléments indispensables. D'abord, elle suppose une vision (comment utiliser les TIC pour soutenir le travail du parlement ?) et un mécanisme de gestion permettant de la mettre en œuvre. Cette vision doit conduire à un plan stratégique énonçant les principaux objectifs. Vision et plan doivent être soutenus par les principales parties prenantes du parlement, à savoir les législateurs, les présidents de commission, les responsables et le secrétariat.

Tous doivent conjuguer leurs efforts, admettre leur interdépendance et respecter les responsabilités de chacun. Tous doivent posséder les connaissances requises pour assurer le travail de contrôle et de gestion et veiller à ce que les programmes et projets de TIC les mieux adaptés au travail du parlement soient mis en œuvre et menés à bonne fin. Ils doivent aussi avoir conscience que le "dernier cri" de la technologie n'est pas une fin en soi, tout en restant ouverts aux technologies nouvelles, qui peuvent améliorer le travail législatif et parfois même le transfigurer.

Une fois ces éléments clés en place, les ressources nécessaires à une bonne application des TIC peuvent être utilisées plus efficacement et plus rentablement. Les ressources étant toujours limitées, il faut une direction forte, une vision claire et un plan stratégique réaliste, de sorte que les moyens disponibles soient affectés aux projets véritablement prioritaires et que les coûts soient maîtrisés.

Modèles centralisés et décentralisés

A leurs débuts, les TIC au parlement étaient une nouveauté. Leur potentiel restait mal connu si bien qu'il incombait souvent à des parlementaires intéressés ou au secrétariat de prendre des initiatives pour améliorer les fonctions de base. A mesure que l'utilité des TIC se faisait évidente, les parlementaires furent de plus en plus nombreux à demander l'augmentation des ressources qui leur étaient allouées. Dans le secteur privé, c'est la direction qui prenait les choses en main, sachant qu'il y allait de l'avenir des entreprises.

Dans certains parlements, on a observé la même tendance à la centralisation, tandis que dans d'autres les TIC sont restés décentralisées, parlementaires, commissions, membres du secrétariat et services du Président s'en partageant la responsabilité. Dans les parlements à deux Chambres, il en a souvent résulté des départements et des systèmes distincts pour chacune d'elles et des rivalités pour le partage des ressources.

Les approches centralisée et décentralisée ont chacune leurs mérites, pour peu qu'elles soient bien gérées, que les systèmes soient véritablement compatibles et que les deux Chambres coopèrent. Les éléments constitutifs de tout parlement ont un certain degré d'indépendance, au détriment parfois de l'efficacité, mais cela reflète la nature véritable des organes législatifs. On pourrait même dire que les parlements sont difficiles à gérer parce que leur mode de fonctionnement fondamental est plus orienté vers la négociation et le compromis que vers les décisions imposées d'en haut. Aussi est-il parfois malaisé d'optimiser l'utilisation des ressources techniques. Tout en sachant qu'une structure centralisée n'est peut-être pas viable dans de nombreux parlements, il importe de mettre en place de bons mécanismes de coopération entre les principaux acteurs pour réduire au minimum les redondances de systèmes et de personnel.

Mais un certain nombre de situations exigent une direction intégrée, indépendamment de l'approche adoptée.

1. Le respect de normes communes à l'échelle du parlement dans des domaines essentiels : établir et maintenir la sécurité et veiller à assurer la communication au sein du parlement, entre celui-ci et les citoyens et avec les autres parlements.
2. La mise en place de systèmes à grande échelle qui nécessitent un certain degré de centralisation, ce qui revient finalement à placer l'autorité, la responsabilité et les ressources sous le contrôle de la principale partie prenante, souvent le Secrétaire général.
3. La nécessité de rendre le parlement plus transparent aux yeux des citoyens. La difficulté, dans ce cas, est que les différentes parties prenantes sont sur un pied d'égalité et que chacune peut avoir ses idées sur la manière d'atteindre cet objectif.
4. La coordination de la diffusion des documents et informations officiels sur le travail du parlement. Si les TIC sont le vecteur de cette diffusion, les services informatiques dépendent de tous ceux qui, au parlement, doivent leur fournir les documents sources. Il faut donc une relation étroite entre les fournisseurs d'informations et les développeurs de systèmes.

Règlement des conflits

Quel que soit le modèle utilisé - centralisé, décentralisé ou hybride - une bonne gestion passe par des mécanismes de règlement des conflits. Le compromis politique, la démarche la plus courante dans un organe législatif, n'est pas nécessairement la meilleure solution lorsqu'il s'agit de déterminer les priorités et les options en matière de TIC. Diverses approches sont possibles mais une des clés de la réussite est la volonté de faire des choix et des distinctions claires, qui sont rationnels sur le plan de la gestion au lieu de se laisser guider par le souci du compromis politique. La question qui se pose avant tout est la suivante : Comment rendre le parlement le plus efficace et le plus transparent possible ?

Conclusion

Aujourd'hui, les parlements ont, plus que jamais auparavant, la possibilité de tirer parti des TIC pour s'acquitter de leurs fonctions constitutionnelles aussi efficacement que possible. Qu'ils la saisissent et ils contribueront véritablement à façonner la société de l'information de demain. Encore faut-il qu'ils élaborent une vision et un plan pour innover, mettre en œuvre les TIC et en assurer une bonne gestion. Rien ne se fera sans la participation active des parlementaires, des responsables du parlement et de toutes les parties prenantes.