La TIC pour le développement : Stratégies et réglementations

Enrico Seta
Chambre des députés
ITALIE

INDEX

La TIC pour le développement: Stratégies et réglementations: à propos d'un sujet aussi complexe, je pense que notre principal objectif consiste à parler un langage commun. Les problèmes qui seront traités au cours de la Conférence demandent une approche multidisciplinaire, et un cadre linguistique et imaginatif commun est indispensable à une bonne interaction.

L'index de ma présentation reprend donc l'agencement du titre, puisque j'entends me concentrer précisément sur ce sujet.

Je dirais paradoxalement que c'est le premier objectif qui est le plus important: que tous les acteurs partagent un même langage. Lorsque ce but sera pleinement atteint, il ne nous restera plus qu'une tâche fort aisée (une simple question de logiciel et de matériel).

Cela semblera un paradoxe, mais ce n'est pas le seul en la matière.

Me concentrer sur les trois parties évoquées dans mon titre me portera à examiner:

D'abord, la TIC: ce que nous entendons par là. J'essaierai de dresser un plan de la TIC;

Il faudra cependant que nous sachions approximativement quelles sont les TIC qui exigent (ou pourraient exiger) une forme quelconque de réglementation ou de stratégie. J'essaierai donc de tracer un plan des TIC mises en contexte avec les stratégies et réglementations.

Je concentrerai ensuite mon attention sur la notion de TIC pour le développement. Quelle définition se prêterait aux TICD et quelles en sont les caractéristiques.

La troisième partie de ma présentation sera réservée au concept des stratégies et réglementations dans le contexte de l'élaboration des TIC.

Quel rôle les S&R jouent-elles en tant que facilitateurs de la société de l'information

Ce que nous voyons en ouvrant la boîte des S&R (S&R vues de l'intérieur)

Qu'est-ce que l'INTEROPÉRABILITÉ

Qui sont les principaux acteurs des S&R dans l'élaboration des TIC ?

En conclusion de mon exposé, j'essaierai de vous donner quelques idées sur ce qui pourrait être le rôle des parlements et je retracerai l'expérience faite auprès de la Chambre des députés italienne.

TIC: UN PLAN

La deuxième diapositive reprend en synthèse les technologies de l'information et des communications

Vous savez que le terme TIC embrasse une très vaste gamme d'instruments, de dispositifs, de règles, de processus, de protocoles, de compétences, de langages qui sont souvent loin les uns des autres et sans communication entre eux. Je ne suis pas un technicien, mais nous pouvons tenter de regrouper ces technologies en en dressant ensemble une sorte de carte.

Voici les domaines que je propose:

Les technologies de télécommunication (nous pourrons dire en termes plus généraux "technologies de connectivité"), y compris tout l'éventail de protocoles visant à améliorer la connectivité ;

Les technologies de bases de données (plus particulièrement les technologies des bases de données communes) ;

Les technologies sémantiques (nous pouvons inclure ici différents objets, tels que les langages de balisage, la recherche documentaire, les métadonnées). C'est dans ce domaine que je dispose de quelques expériences acquises au cours de la conception du projet "Norme in rete" ;

Les technologies de conversion rétrospective (numérisation de recueils de données analogiques). C'est un autre domaine dont la chambre de députés italienne s'occupe directement;

Les technologies de transaction sécurisée (signature numérique, cryptographie, protection des données à caractère personnel) ;

Architectures de coopération (par exemple pour les services partagés);

Publication assistée par ordinateur;

Je placerai ensuite **INTERNET** au centre de ma carte, puisque le réseau est plus ou moins directement en liaison avec tous les éléments de la carte.

Au cours de la présentation, je me référerai aux TIC comme étant l'ensemble des éléments sur cette diapositive. Nous pourrions tout aussi bien ignorer la partie **télécommunications**, puisque les problèmes de réglementation et de stratégie en matière de télécommunications dépendent largement de 2 conditions (l'état des infrastructures matérielles et le degré d'ouverture du marché à la concurrence) qui sont surtout fonction de la situation régionale et nationale. Les problèmes des stratégies et des règles en cette matière devront donc été étudiées pays par pays, et pas simplement dans une optique générale, comme je le ferai dans ma présentation.

DIAGRAMME TIC/S&R

Permettez-moi de souligner que chacun de ces domaines a besoin de cadres réglementaires ou, pour le moins, d'indications stratégiques.

Commençant par les **bases de données communes**, nous avons vu qu'un accord stratégique entre toutes les institutions concernées est nécessaire; la base de données commune est le résultat d'un choix politique, le résultat d'une politique (donc d'une stratégie). D'autre part il faut des normes à cette fin (pour l'échange de données), et des protocoles d'interopérabilité pour faciliter le flux des données et éviter des redondances.

Les technologies sémantiques comportent une solide activité de normalisation. Lors de la normalisation XML des textes législatifs italiens, un groupe de travail interdisciplinaire a examiné les textes juridiques italiens – anciens et actuels – pendant près de deux ans avant de promulguer la norme technique nommée "DTD des textes législatifs italiens".

La conversion rétrospective elle aussi exige des normes et une réglementation juridique des documents électroniques.

Les technologies de **transaction sécurisée** requièrent aussi bien des normes techniques qu'une réglementation juridique des documents électroniques, mais exigent également des règles juridiques spécifiques (comme celles sur la signature numérique).

En matière d'**architecture coopérative**, une réglementation très poussée s'imposera pour codifier la protection de la vie privée par exemple.

Quant à l'**éditique**, les normes concernant la propriété intellectuelle sont totalement différentes de celles qui concernent les documents papier, et il leur faudra un nouveau cadre juridique spécifique.

Dans le cadre de réglementation des **technologies des télécommunications** enfin, il n'y a pas que des normes et des protocoles techniques, mais une réglementation du marché fort cohérente (dans beaucoup de pays européens une autorité spécifique est chargée des fonctions de réglementation des marchés).

En résumé, on peut constater que les projets TIC réels se situent rarement dans un seul des domaines indiqués ici. Souvent le projet intéresse deux ou plusieurs de ces domaines. Ainsi un projet d'édition assistée par ordinateur peut aussi faire appel aux langages de balisage ou d'autres technologies sémantiques ; un projet de fourniture d'accès par INTERNET fait appel à des technologies d'architecture, des technologies INTERNET et des technologies de transaction sécurisée. Dans ces cas, ce n'est pas seulement le simple cadre technologique qui risque d'être fort complexe, mais aussi le cadre de réglementation.

LA TIC POUR LE DÉVELOPPEMENT: DÉFINITION

La conférence qui nous réunit ici peut être placée dans un contexte plus vaste que nous appellerons TICD, **TIC pour le développement.**

Il est vrai en effet que les **défis et opportunités des TIC pour renforcer la démocratie et la gouvernance parlementaire** (sous-titre de la conférence) pourraient aisément être vus comme des défis et opportunités tendant à combler le fossé international de l'information et de la connaissance.

Je souligne que tant le titre que le sous-titre de la conférence nous confirment qu'il ne suffit pas d'interpréter les TIC comme la simple **utilisation des TIC dans les actions de développement** embrassant des domaines tels que la réduction de la pauvreté, l'éducation, la santé publique (en termes généraux, une meilleure qualité de la vie).

Aux termes de la ***Charte d'Okinawa sur la société mondiale de l'information*** approuvée lors du sommet G7 G8 ***(juillet 2000)*** il nous faudra donner un sens plus large à la définition classique des TICD pour y comprendre au moins :

la **promotion de la bonne gouvernance.** Un thème tel que le **gouvernement électronique** fait partie de l'ensemble des initiatives TICD : partager et échanger des expériences, transmettre les meilleures pratiques, se tenir réciproquement au courant des enseignements appris, comparer les cadres réglementaires et les stratégies en matière de gouvernement électronique, tout cela fait partie des buts de cette conférence, et le professeur Batini de l'université de Milan traitera ce sujet au cours de la deuxième journée de la conférence.

Je pense cependant que notre définition des TICD n'est pas complète à moins que nous ne l'élargissions.

À mon sens, l'exploration et l'expérimentation de **nouvelles méthodes de politiques intégratives** sont des points décisifs pour les TICD.

Pendant que je préparais cette conférence et que j'étudiais les leçons apprises sur les TICD, j'ai été frappé par certaines initiatives TICD réussies qui se basaient sur une technologie très élémentaire et simple, mais une conception fort complexe, partant d'une très bonne connaissance des situations sociales et culturelles des destinataires qui était le fruit d'une idée claire d'une politique intégrative. Ceci est le cas parce que les TIC sont de plus en plus omniprésentes tant dans les pays en développement que dans les pays développés, et à l'occasion une utilisation avisée des TIC peut donner un haut degré d'efficacité même à une activité de créneau.

Je propose donc d'inclure aussi la **démocratie électronique** dans notre définition. Son importance est croissante, y compris dans les pays technologiquement moins avancés.

Je propose par conséquent une définition très large des objectifs des TICD.

"Les TICD ont comme but l'accès universel aux avantages de la société de l'information".

Le problème des stratégies et réglementations des TIC devrait trouver sa place dans une définition si générale. Pour tenir compte de tous les facteurs significatifs, notre démarche sera très générale et exhaustive.

C’est dans cette approche très générale que nous pourrions essayer d’identifier quelques caractéristiques nous permettant de distinguer entre les TIC dans les pays développés et les TIC(D), les TIC dans les pays en développement.

TICD : QUELQUES CARACTÉRISTIQUES PARTICULIÈRES

Je sais fort bien qu’en certains cas, cette différence n’existe pas, mais, en termes généraux, nous pouvons identifier quelques points critiques plus marquants dans le paysage des TIC(D).

Le premier point critique est le financement des TIC. Nous savons qu’aucune relation directe n’existe entre les niveaux de revenu et la pénétration des TIC. Une étude récente de l’OCDE portant le titre ***“Réforme de la réglementation en vue de combler le fossé numérique” (2004)*** montre les différences entre les degrés de pénétration et les niveaux de revenu. Il s’agit cependant de différences entre pays en développement et entre pays développés, mais il y a une étroite relation entre pays développés et en développement.

Il est donc licite d’affirmer que les TIC sont des outils coûteux, et le premier objectif des TIC(D) est la promotion de **TIC à bon marché.**

Une deuxième caractéristique particulière des TIC dans les pays en développement est l’existence d’une société civile fragile : J’entends en premier lieu le niveau d’alphabétisation, y compris l’alphabétisation numérique, la présence d’acteurs forts sur le marché, l’organisation des services publics et de l’administration publique etc... Dans les pays technologiquement avancés, la société de l’information a ses racines dans une société civile forte, alors que dans les pays en développement il faut que les TIC **soient les promoteurs de la société civile** (plutôt que de tirer profit du haut niveau de la société civile).

La troisième particularité des TIC(D) représente probablement un avantage, un facteur positif.

Je pourrais l’appeler : “**l’avantage du dernier arrivé**”, puisqu’il est clair qu’en matière de TIC(D), les tâtonnements expérimentés par les pays à technologie plus avancée peuvent être évités. L’expérience nous permettra de rechercher des solutions plus efficaces, de gaspiller moins de ressources, de mieux planifier et agir moins spontanément.

Un des angles sous lequel on peut étudier les stratégies et réglementations est celui des facilitateurs de la société de l’information.

LES FACILITATEURS DE LA S.I.

Probablement ces facilitateurs sont nombreux, et ils dépendent le plus souvent des circonstances locales.

En termes généraux nous pouvons citer 4 facilitateurs principaux:

1. Le niveau général de développement économique et social
2. L'infrastructure des télécommunications
3. La capacité de développement humain
4. Les **stratégies et cadres de réglementation**

Chacun de ces facilitateurs mériterait qu'on lui consacre quelques mots, mais je souhaite souligner 3 points :

- Le premier point est que les TIC sont si omniprésents que même en l'absence d'un ou deux facilitateurs nous pouvons aborder la S.I. De nos jours, même les "conditions de base" (télécommunications et réseau électrique) peuvent partiellement être remplacées par les technologies mobiles et satellitaires. Mais ces facilitateurs nous permettent de **donner aux TIC une base solide.**
- En deuxième lieu on concorde en général sur le fait que le **4e facilitateur** (stratégies et cadres de réglementation) **a une importance capitale** tant dans les pays développés que dans les pays en développement.
- Troisièmement, il y a une étroite relation entre cette diapositive et la précédente. À savoir: il y a **une étroite relation entre les particularités des TICD et les stratégies et cadres réglementaires.**

Plus précisément, sans bonnes stratégies et sans un bon cadre de réglementation, les initiatives de TIC sont destinées à gaspiller des ressources et occasionner des coûts élevés.

Nous risquons en tout premier lieu de perdre leur potentiel de diffusion naturel, alors que c'est justement de ce potentiel que nous avons besoin pour promouvoir la société civile de façon adéquate.

D'autre part, en l'absence des stratégies et du cadre de réglementation, les initiatives de TIC sont vouées au "nanisme" et n'auront pas de liens entre elles.

Comme le professeur Batini le montrera après-demain, les TIC comportent un fort degré de gaspillage de ressources. Ce n'est que par une approche holistique qu'un pays en développement pourra se permettre des projets TIC importants et coûteux sans trop risquer de gaspiller totalement ses ressources. Cette **approche holistique** n'a pas toujours été possible dans les pays technologiquement avancés, mais elle est possible pour les derniers arrivés.

STRATÉGIES S.I. ET CADRES DE RÉGLEMENTATION S.I.

Souvent ces deux termes sont étroitement liés dans l'utilisation que nous en faisons. Les deux prévoient des prescriptions plus ou moins contraignantes (bien sûr les C.R. sont plus contraignants).

Mais cette liaison n'est qu'apparente: il s'agit d'instruments totalement différents. Ainsi nous avons besoin de stratégies lorsqu'il s'agit de gérer des ressources financières.

Les stratégies:

- Établir un ordre de priorités homogène pour des initiatives différentes et non homogènes ;
- Choisir les initiatives à financer;
- Établir un calendrier pour les différents projets ;
- Chercher les connexions technologiques les meilleures parmi et entre des projets individuels (INTEROPÉRABILITÉ) ;

Et par conséquent

- Organiser toutes les branches de l'administration étatique de manière coordonnée;
- C'est un instrument gouvernemental typique (instrument politique) ;

mais

- Les stratégies présupposent une forte attention au technologique.

Les cadres de réglementation jouent un autre rôle. Tout d'abord nous pouvons distinguer deux couches de règles.

La première couche poursuit deux objectifs principaux

- Le premier consiste à fournir une réglementation juridique pour:
  - les nouveaux droits
  - les nouvelles infractions
  - les nouveaux marchés
  - les nouvelles institutions

  qui sont la conséquence de l'évolution de la société de l'information

C'est une définition très générale, dans laquelle nous pouvons inclure tout un éventail de lois sur la protection des données à caractère personnel, le commerce électronique, la propriété intellectuelle, le cybercrime, le marché des télécommunications etc...

- Notre deuxième but consiste à conférer une validité juridique aux successeurs électroniques des textes juridiques sur support papier et aux transactions en ligne. Cet objectif comprend la législation sur la signature électronique et la validité juridique des documents électroniques, la réglementation des services administratifs par internet, le commerce électronique etc...
- Dans cette première couche j'inclurais aussi un troisième objectif que nous pourrions appeler : donner une base législative aux projets stratégiques de la

TIC. Un exemple italien intéressant est constitué par l'article 107 de la loi n° 388/2000 qui a donné origine à et financé le projet national d'une base de données législative active, chargeant la Chambre des députés, le Sénat et le gouvernement de diriger le projet par le truchement d'un Comité directeur composé des trois secrétaires généraux.

Le cadre de réglementation a cependant **une deuxième couche** très importante pour les TIC. Elle est constituée par les règles techniques, les spécifications, les normes et les protocoles.

Les TIC ont besoin de règles techniques pour beaucoup d'aspects (probablement pas un seul domaine ne peut s'en passer, comme nous avons vu au début de cette présentation).

Ce niveau a une importance décisive en vue d'une meilleure interopérabilité entre les différents systèmes.

INTEROPÉRABILITÉ : UNE DÉFINITION

Nous pouvons tenter de fournir une définition pour ce "mot magique" de la TIC:

J'ai trouvé la définition complète suivante :

La capacité qu'ont les systèmes, les unités ou les forces de fournir des services à et accepter des services d'autres systèmes, unités ou forces et d'utiliser les services ainsi échangés pour leur permettre de fonctionner efficacement ensemble.

Une deuxième définition plus simple, mais claire:

L'interopérabilité est:

Construire des services cohérents pour les utilisateurs partant de composantes qui sont techniquement différentes et gérées par des organisations différentes

Ici on met l'accent sur le contraste entre des services **cohérents** et des technologies et organisations **différentes**.

L'aspect technique de l'interopérabilité se résume en peu de mots : *Les produits TIC doivent être compatibles avec les normes techniques.*

Il convient cependant de souligner que **l'interopérabilité n'est pas seulement une question technique.**

C'est très intéressant de constater qu'une recommandation européenne sur l'interopérabilité (appelée ***Recommandations sur le cadre d'interopérabilité européen***) précise qu'il y a trois types d'interopérabilité : en premier lieu l'**interopérabilité technique,** mais il nous faudra aussi prendre en compte des questions d'interopérabilité en matière d'organisation et de sémantique.

L'**interopérabilité sémantique** comprend la création d'une sémantique commune (basée principalement sur les langages de balisage) et une terminologie juridique commune à utiliser lors de la prestation des services.

L'interopérabilité organisationnelle comporte des relations institutionnelles et une interaction bien structurées.

Il me semble qu'il est clair que l'interopérabilité n'est pas seulement une question technique, mais aussi un **problème politique**.

Sur la toile de fond de l'interopérabilité nous pouvons passer à l'analyse des acteurs des stratégies et du cadre de réglementation.

Alors que les stratégies sont normalement des instruments entre les mains des gouvernements, **les acteurs des cadres de réglementation sont nombreux.** La prochaine diapositive nous fournit davantage d'informations sur les acteurs.

LES ACTEURS

Qui sont les acteurs des stratégies et réglementations?

En matière de TIC, le problème de la responsabilité (donc de l'**architecture institutionnelle**) n'est pas simple. Il dépend entièrement du système constitutionnel et revêt donc une nature spécifique dans chaque pays.

Je me contenterai de tracer simplement un cadre abstrait, basé principalement sur les éléments communs des expériences italienne et européenne, mais qui est à mon avis valable (en termes généraux) partout ailleurs.

Il est certain que l'organisation de cette architecture institutionnelle est chose difficile et que sa conception doit partir des conditions particulières de chaque pays.

En termes généraux, donc, le premier acteur est bien entendu le **gouvernement.**

La dernière diapositive nous a montré que les stratégies sont normalement un instrument entre les mains du gouvernement, parce que l'élaboration des TIC est un acte politique et les orientations en matière de conception des TIC sont le fait d'une décision politique.

Il nous faudra aussi reconnaître que dans plusieurs systèmes constitutionnels le gouvernement intervient également dans l'activité de réglementation. La mesure dans laquelle le gouvernement participe à l'activité de réglementation dépend de la constitution et varie suivant les pays. Ainsi, en Italie il existe une réglementation de deuxième niveau (pour les questions TIC aussi) qui est souvent exprimée par le gouvernement (décrets). Sur les TIC, des questions techniques particulières qui ne sont pas pris en compte par la législation de premier niveau sont souvent réglées par des décrets ministériels.

Le deuxième acteur est le **parlement**. Il faut partout de nouvelles règles pour gérer les accords commerciaux, les relations sociales, les actes criminels : La loi est l'instrument et le parlement est le principal acteur.

Le troisième acteur, dans beaucoup de pays et aussi en Italie, est une **agence nationale des TIC**. Plusieurs fonctions sont confiées à ces agences, non seulement l'émission de règles techniques et de protocoles, mais aussi :

- le développement et la diffusion de compétences;
- la promotion de liaisons avec des institutions similaires dans d'autres pays pour réaliser les objectifs qui ne peuvent pas être atteints de façon satisfaisante au seul niveau national ;
- et – plus particulièrement – la normalisation et la promotion de l'**interopérabilité ;**

Ce dernier point est très important, du moment que l'interopérabilité est un des principaux indicateurs qualitatifs des initiatives de TIC.

Je tiens à souligner que le même résultat d'interopérabilité est supporté par les stratégies générales TIC qui recherchent la meilleure connexion technologique à l'intérieur et entre des projets individuels soutenus par le gouvernement.

Nous sommes donc en présence d'une **interaction** très intéressante **entre les normes techniques et les stratégies générales**.

Mais parfois les "règles primaires", la loi, peuvent (et devraient) elles aussi promouvoir l'interopérabilité parce qu'elles ont dans ce domaine une validité générale qu'il convient que la loi prenne en considération.

Ce cadre n'est cependant pas complet sans un quatrième acteur: les **organisations internationales**. Elles aussi préparent des stratégies (ainsi, en Europe, l'Union Européenne est très active dans ce domaine) et aussi des textes législatifs.

Le tableau est complet si nous y ajoutons aussi les **organismes techniques internationaux.** Ces organismes techniques rédigent des protocoles, des normes, des lignes directrices, des spécifications se référant aux TIC. Quant aux technologies INTERNET, le W3C, "world wide web Consortium", joue un rôle fort important, ayant mis au point depuis 1994 plus de 80 spécifications techniques pour l'infrastructure du réseau. Cette activité vise surtout l'interopérabilité, et toute initiative TIC devrait se familiariser avec ces normes dès le début de la conception.

LES PARLEMENTS

Bien entendu les parlements jouent un rôle dans la réglementation des TIC.

Les parlements possèdent cependant aussi d'autres éléments susceptibles de jouer un rôle important dans les initiatives TIC en général et plus particulièrement dans les TIC pour le développement.

Ils:

- Assument la fonction législative
- Sont en liaison avec les principales institutions et administrations publiques
- Représentent la société civile
- Garantissent le pluralisme et les contacts entre l'administration de l'Etat et la société
- Sont en mesure de promouvoir et d'utiliser de façon flexible l'expertise et le savoir-faire
- Entrent facilement en contact avec les organisations internationales et les organismes internationaux spécialisés
- Peuvent promouvoir la coopération internationale entre parlements

LES PARLEMENTS ET LA TIC

Sur la base de l'expérience italienne, mais aussi en puisant dans une "bonne pratique" plus vaste et internationale, je dirai que la diffusion au sein de l'administration des parlements d'une **prise de conscience quant au rôle stratégique des TIC** est un objectif important.

Le premier pas devrait consister dans l'**élaboration d'un système d'information et de documentation parlementaire** (mon collègue Mario Panizza parlera de ce sujet lors de la séance de demain après-midi).

Entre le volet administratif et le volet politique des organes législatifs se déroule un échange très vif d'expériences et de culture. C'est la raison qui me fait croire qu'une bonne **pénétration de la culture TIC, des expériences innovantes et de la connaissance en matière d'interopérabilité dans le parlement** peut profondément influencer les résultats du processus décisionnel et législatif.

En tant qu'institution politique, le parlement devrait jouer **un rôle actif et d'avant-garde** dans l'évolution de la société de l'information, non seulement par ses fonctions législatives, mais aussi en promouvant des projets stratégiques. Il est vrai en effet que

le parlement est en mesure de **voir le plus clairement quelles sont les informations importantes et utiles pour l'utilisateur final.** Le parlement peut par conséquent apporter une valeur ajoutée capitale, surtout pour les initiatives TICD.

Le parlement, en concours avec le gouvernement et l'agence technique nationale, devrait encourager la **création d'un organe directeur unique**. En Italie nous avons fait des expériences positives à ce propos.

En résumé,

les parlements sont à la croisée des chemins entre la technologie, la société et les prises de décision.