

# Rapport mondial 2020 sur l'e-Parlement



# © Union interparlementaire, 2021 Tout ou partie de cette publication peut être reproduit pour un usage personnel et non commercial à condition que les mentions de copyright et de source soient également copiées et qu'aucune modification ne soit apportée. Veuillez informer l'Union interparlementaire de l'utilisation du contenu de la publication.

ISBN 978-92-9142-806-9

Mis en pages par Philippe Boisson, Graphisme

Imprimé en France par Imprimerie Courand et Associés

## Table des matières

Avant-propos	3
Remerciements	4
Résumé analytique	5
À propos de ce rapport	14
Introduction	15
Les enseignements de la pandémie	18
Les défis posés par la COVID-19	18
La réponse des parlements	19
Enseignements	23
La valeur de la coopération interparlementaire	32
Incidences en termes de planification	32
Principales conclusions sur l'emploi de la technologie dans les parlements en 2020	34
Supervision et gestion des TIC	34
Infrastructure, services, applications et formation	35
Systèmes et normes de création de documents législatifs et d'information	37
Services de bibliothèque et de recherche	38
Présence des parlements en ligne	39
Communication entre les citoyens et les parlements	40
Coopération interparlementaire	41
Évaluation détaillée des technologies et des pratiques parlementaires	42
Supervision et gestion des TIC	43
Infrastructure, services, applications et formation	49
Systèmes et normes de création de documents législatifs et d'information	57
Services de bibliothèque et de recherche	62
Présence des parlements en ligne	64
La communication entre les citoyens et les parlements	71
Coopération interparlementaire	76
Mesure de la maturité numérique des parlements	80
Évolution de la nature de l'e-Parlement	83

Annexes	86
Annexe A - Conception de l'étude	86
Annexe B - Parlements ayant participé à l'étude	88
Annexe C - Les rapports mondiaux sur l'e-Parlement	89

## **Avant-propos**

L'édition 2020 du Rapport mondial sur l'e-Parlement porte sur une année de grande perturbation générale causée par la pandémie de COVID-19. Au cours de cette année, les idéaux et les pratiques démocratiques, secoués par la pandémie, ont une fois encore démontré leur résilience. Comme les autres organes de gouvernance, les parlements ont dû s'adapter à une situation très volatile, ne serait-ce que pour continuer à fonctionner. Le rapport, qui évoque les expériences partagées par les parlements au cours de l'année écoulée, présente les enseignements à en tirer pour la modernisation des institutions, mais aussi pour leur résilience.

Le présent rapport s'inscrit dans la série inaugurée en 2008 pour observer l'emploi des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les parlements. Les précédents rapports ont montré comment les parlements exploitaient les possibilités offertes par les TIC pour rendre leurs méthodes de travail plus efficaces, plus responsables et plus transparentes. La COVID-19 n'a fait qu'accélérer cette évolution du numérique, même s'il est important de noter que certains parlements ont encore du mal à se joindre au mouvement. Il est du ressort de l'UIP de les aider à consolider ces capacités informatiques, qui sont désormais indispensables à un parlement moderne.

Les rapports précédents ont mis en lumière l'importance de la coopération interparlementaire. Dans ce cadre, nous sommes heureux de constater que le Centre pour l'innovation au parlement de l'UIP contribue à cette évolution et, en particulier, apporte assistance aux parlements pendant la présente crise.

Les parlements sont de plus en plus ouverts aux idées innovantes. Ils recourent davantage au télétravail, aux technologies dématérialisées et à des stratégies d'innovation. La mission des personnels techniques change en fonction de ces nouveaux modes de travail tandis que le rôle des parlementaires, partout dans le monde, continue d'évoluer d'une manière aussi intéressante que stimulante.

La mise en évidence de l'importance des TIC pour les parlements est un point commun de ces rapports. En effet, un emploi plus efficace des outils numériques est aujourd'hui impératif pour renforcer les pratiques parlementaires et favoriser la participation des citoyens. L'établissement des infrastructures, des capacités et des connaissances nécessaires, ainsi que la prise en compte de l'expérience des autres parlements passent par une vision, un leadership et des investissements dans la durée.

Martin Chungong

Secrétaire général de l'Union interparlementaire

## Remerciements

Le présent rapport est produit par le Centre pour l'innovation au parlement de l'UIP (CIP). Il a été rédigé par Andy Williamson, avec l'appui et l'assistance précieuse d'Andy Richardson et d'Avinash Bikha. Le CIP remercie les parlements qui hébergent ses pôles ainsi que les membres des pôles qui ont pris part aux groupes de discussion. Ils ont travaillé en étroite collaboration, tout au long de la pandémie, pour partager idées et bonnes pratiques. Nos remerciements vont en particulier à Patricia Almeida et Rodolfo Vaz, de la Chambre des députés brésilienne, Hernan Figueroa et Fabiola Barahona de la Chambre des députés chilienne, Owino Harrison du Parlement kenyan, Megan Robins et Wendy Hart du Parlement néo-zélandais et Michael Mukuka de l'Assemblée nationale zambienne. Pour les éléments de la partie du rapport consacrée aux leçons à tirer de la Covid, nous remercions Augustina De Luca (Chambre des députés argentine), Sihle Dube (Parlement sud-africain), Fotis Fitsilis (Parlement grec), Liva Raharrison (Assemblée nationale de Madagascar), Rupert Hay-Campbell (Service numérique du Parlement du Royaume-Uni), Carlo Marchetti (Sénat italien), Ahto Saks (Riigikogu estonien) et Oleksii Sidorenko (Verkhovna Rada d'Ukraine).

Nous sommes, comme à accoutumée, également redevables à l'Association des secrétaires généraux de parlements (ASGP) et à la Section des services de bibliothèque et de recherche parlementaires de la Fédération internationale des associations et institutions de bibliothèques (IFLA) pour leur soutien et leur aide.

Nous sommes particulièrement reconnaissants aux nombreux membres des personnels parlementaires qui ont pris le temps de répondre au questionnaire de l'enquête. Ils nous ont ainsi fourni un corpus détaillé et de précieuses informations, indispensables à l'étude. Nous souhaitons aussi remercier les parlements, experts parlementaires et organisations de la société civile qui nous ont fait part de leurs idées et nous ont communiqué des exemples de bonnes pratiques, ainsi que les personnes qui ont contribué aux précédents rapports mondiaux et aux conférences sur l'e-Parlement.

La section du rapport relative aux enseignements de la pandémie comprend des photographies fournies par des parlements qui en conservent les droits. La source de ces images est dûment signalée. Pour toute reproduction de ces photographies, il convient de prendre directement contact avec leur source, et non avec l'UIP.

Avis de non-responsabilité: les différentes mentions d'outils et plateformes logiciels utilisés par des parlements n'impliquent aucune approbation ni recommandation de la part de l'UIP.







Cette publication a été réalisée avec le soutien financier de l'Union européenne (UE), en partenariat avec l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA), dans le cadre du projet mondial de l'UE pour le renforcement des capacités des parlements intitulé *INTER PARES*: *Parlements en partenariat*. Son contenu relève exclusivement de la responsabilité de l'Union interparlementaire et ne reflète pas nécessairement les positions de l'Union européenne.

## Résumé analytique

Ce rapport mondial sur l'e-Parlement est le sixième d'une série, inaugurée en 2008, qui rend compte de la relation entre les technologies de l'information et de la communication (TIC) et les parlements. Il est publié par le Centre pour l'innovation au parlement (CIP) de l'UIP dans un contexte particulier. Il aurait été difficile, en effet, de ne pas tenir compte des perturbations, changements et innovations imposés par la pandémie de COVID-19. Le rapport comprend deux parties. La première propose un examen en profondeur des mesures prises par les parlements en réponse à la pandémie et étudie les enseignements qui en ont été tirés. On analyse ensuite en détail l'usage qui est fait des TIC dans les parlements, notamment en lien avec la gouvernance, la gestion, les systèmes et infrastructures, la transparence et la participation des citoyens. Les conclusions du rapport sont fondées sur une enquête réalisée auprès de 116 parlements et de groupes de discussion auxquels ont participé 49 parlements.

Il semble que cette période, aussi éprouvante soit-elle, ait eu un effet catalyseur sur l'adoption de nouvelles pratiques numériques. Le défi consiste maintenant à définir une nouvelle base de référence pour l'avenir. Les parlements continuent à évoluer: ils sont mieux connectés et recourent davantage aux TIC pour assurer leurs fonctions principales. Un an après la première vague de pandémie, les parlements ont commencé à tirer des leçons stratégiques de cette période d'innovation forcée.

## Innovation forcée en réponse à la pandémie

La survenance soudaine et perturbatrice de la pandémie a créé une onde de choc qui a mis les parlements au défi de se transformer. Les TIC ont gagné en visibilité. Précédemment cantonnées à une fonction d'appui, elles ont soudainement pris une place centrale dans les opérations quotidiennes. L'emploi accru et innovant de nouvelles technologies a transformé la culture parlementaire et les lieux de travail des parlements, une évolution qui s'accompagne d'avantages, comme la diminution des impressions et une plus grande souplesse des modalités de travail. Les technologies numériques adoptées en réponse à la COVID-19 ont facilité le télétravail et la tenue de séances en ligne. De plus, ces innovations ont été mises en œuvre à un rythme peu courant au parlement.





Chambre des députés de l'Argentine

## Une progression audacieuse vers la modernisation

La pandémie a été l'occasion de prendre des mesures audacieuses pour moderniser les parlements. L'innovation numérique a progressé en trois phases:

- innovation forcée, les parlements ont réagi rapidement, expérimenté, mis en œuvre et apporté rapidement des révisions;
- amélioration par itération, deuxième étape d'innovation pour le développement de solutions efficaces;
- consolidation de la nouvelle approche, avec l'adoption de processus et d'outils pour intégrer les nouvelles méthodes de travail dans le tissu de la vie parlementaire au quotidien.

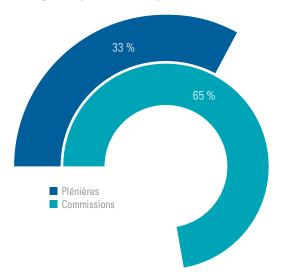
Un an après, des années de progrès ayant été accomplies en quelques mois, de nombreux parlements n'ont plus la même apparence ni le même ressenti et fonctionnent différemment, et ce changement est rythmé par les outils numériques. Cette transformation peut être un acquis durable si les parlements sont disposés à continuer d'innover avec audace.

## **Principales conclusions**

La pandémie de COVID-19 a cristallisé l'importance des TIC. Les parlements sont maintenant davantage disposés à prendre des mesures radicales, à concevoir des stratégies numériques plus globales, mieux intégrées, dépassant le simple emploi des TIC, à appréhender le plein potentiel d'une approche du travail axée sur le numérique. Les conclusions essentielles du rapport sont résumées ci-après.

 À la fin de l'année 2020, 65 % des parlements sondés avaient organisé des réunions de commissions en ligne ou en mode hybride, et 33 % avaient tenu une séance plénière en ligne ou en mode hybride.

Figure 1. Pourcentage des parlements ayant tenu des séances en ligne en 2020 (n=116)



- 2. La façon de travailler des parlements a changé: le télétravail, le recours à l'informatique dématérialisée et à des solutions numériques ont placé les TIC au centre des opérations.
- 3. La modernisation des parlements s'est accélérée: les programmes de modernisation existaient depuis longtemps, mais les parlements ont rapidement adopté des solutions qui n'avaient jamais été envisagées précédemment, ou seulement considérées comme des possibilités à long terme.
- 4. Les règlements ont été adaptés en fonction du télétravail, pour permettre des modalités de travail plus souples et accroître la résilience institutionnelle.

- 5. Les parlements font davantage confiance aux technologies et leur confiance est nourrie par un plus grand investissement de l'usager, par des solutions plus conviviales, une augmentation de l'offre de formation et d'assistance.
- 6. **Les parlements ont gagné en agilité**, trouvé des solutions en procédant par itération, adopté de nouveaux outils et de nouvelles pratiques, appris à réagir rapidement pour régler les problèmes au fur et à mesure qu'ils se posent.
- 7. Les conséquences sont importantes en termes de planification, d'infrastructure et d'assistance: la demande en bande passante a augmenté; les systèmes sont dématérialisés (ce qui pose des problèmes de sécurité); et les utilisateurs ont tendance à travailler avec leur propre matériel.

## Recommandations

Les parlements doivent saisir cette occasion pour poursuivre la modernisation de leurs activités essentielles et revoir leur plan stratégique et leur plan de continuité d'activité à la lumière de leur propre expérience et de celle des autres. Au vu des conclusions de cette étude, il est conseillé aux parlements d'envisager différentes méthodes pour tirer parti des innovations déjà réalisées et pérenniser les avantages qu'elles apportent:

- procéder à des modifications permanentes des règlements ou des règles régissant le parlement pour lui permettre de fonctionner de manière fluide sans être cantonné en un seul lieu;
- 2. maintenir ou développer un mode de participation flexible des parlementaires et du public, en particulier pour les commissions;
- 3. veiller à préserver et à adapter les gains d'efficacité;
- 4. adopter une approche plus globale des TIC en mettant en place une stratégie numérique à l'échelle de l'institution, intégrée à la structure et à la culture du parlement;
- revoir et actualiser les plans de continuité des activités pour tenir compte des enseignements de l'année écoulée par le biais de meilleures pratiques de gestion des connaissances;
- mettre au point des modalités de travail flexibles pour le personnel et étendre la participation à distance des parlementaires, en prévoyant les infrastructures TIC nécessaires à ce mode d'organisation;
- promouvoir la coopération interparlementaire pour accélérer l'innovation, épargner du temps et de l'argent, partager les bonnes pratiques et accroître le soutien mutuel entre parlements.

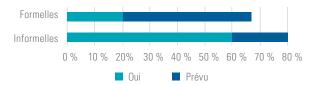
# Le point sur la technologie dans les parlements en 2020

Les réponses recueillies dans le cadre de l'enquête menée en amont de ce rapport montrent l'étendue des progrès accomplis par les parlements et établissent une nouvelle base de référence pour les futures mesures de modernisation et d'innovation. Les 10 principales conclusions de l'enquête sont énoncées ci-après.

## Stratégie et planification

 La part des budgets parlementaires affectée aux TIC continue à augmenter. Selon les réponses, le nombre des parlements consacrant au moins 9 % de leur budget aux TIC a progressé au cours de l'année dernière. Seulement 16 % des parlements ont déclaré dépenser moins de 1 %, contre 23 % en 2012. 2. **L'innovation est encouragée et appuyée** par des méthodes officielles dans 20 % des parlements et par des méthodes informelles dans 59 %. Une stratégie d'innovation formelle a été adoptée dans 26 % des parlements tandis que dans 35 %, au moins un membre du personnel a une fonction officiellement liée à l'innovation.

Figure 2. Stratégies d'innovation formelles et informelles (n=100)



- 3. Les plus grandes innovations portent sur des systèmes qui transforment les fonctions parlementaires de base: 10 % des parlements déclarent utiliser des technologies d'intelligence artificielle (IA) et 6 % des applications pour la préparation des textes législatifs.
- 4. En partie à cause de la pandémie, les parlements signalent une accélération du recours à l'informatique dématérialisée pour des applications et le stockage des données, le stockage « en nuage » ayant augmenté de 86 % depuis 2018.

#### Recrutement

- Les TIC représentent un important poste de ressources humaines pour les parlements, qui emploient un technicien TIC pour trois parlementaires.
- 6. Les parlements ont du mal à recruter et à conserver les techniciens informatiques occupant des postes clés. Ainsi, il arrive que dans les parlements de petite taille, la présence de personnels correctement formés soit limitée et, dans les plus grands, la demande en personnel gualifié peut excéder l'offre.
- 7. Les parlements sont passés du travail en un lieu unique au télétravail. Parmi les répondants, 55 % des parlements ont indiqué que les parlementaires pouvaient désormais travailler à distance, et 69 % que le personnel pouvait en faire autant. Cette évolution, largement imputable à la pandémie, a des répercussions sur le mode de travail des parlements, des parlementaires et du personnel. Dans les années qui viennent, cette mutation vers un environnement numérique aura des conséquences sur l'usage d'espaces de bureaux dans les parlements, en particulier pour le travail des commissions.

#### Participation du public

- 8. Les parlements explorent des méthodes innovantes d'échange avec les citoyens : 63 % des répondants disposent de systèmes de renforcement de la participation des citoyens et des activités de communication ; ils sont autant à déclarer travailler en collaboration avec la société civile.
- 9. Les médias sociaux sont utilisés par 76% des parlements et 56% des parlementaires. Parmi les répondants, 39% des parlements déclarent utiliser une messagerie instantanée (proportion en forte augmentation pour le personnel et les parlementaires) et 30% ont des applications pour mobiles donnant accès aux travaux parlementaires et à diverses informations.

## Coopération et assistance

10. La plupart des parlements (62%) souhaitent recevoir un soutien supplémentaire de la part d'autres parlements, de partenaires du développement et de la société civile pour étendre leur emploi des TIC.

## **Figures**

Figure 1.	Pourcentage des parlements ayant tenu des séances en ligne en 2020 (n=116)	6
Figure 2.	Stratégies d'innovation formelles et informelles (n=100)	8
Figure 3.	Mesures prises par les parlements en réponse à la pandémie, juin 2020 (données UIP; n=64)	20
Figure 4.	Séances tenues totalement en ligne et en mode hybride (n=116)	20
Figure 5.	Plateformes de visioconférence (n=52/74)	22
Figure 6.	Méthodes de vote pour les plénières en distanciel (n=70)	22
Figure 7.	Prévisions de télétravail après la pandémie (n=82)	23
Figure 8.	Synthèse des avantages tirés des mesures prises en réponse à la pandémie, sur la base des observations des groupes de discussion (janvier et février 2021)	24
Figure 9.	Ratio entre postes TIC et parlementaires (n=113)	34
Figure 10.	Pourcentage des budgets parlementaires affecté aux TIC (n=106)	34
Figure 11.	Les pratiques innovantes dans les parlements (n=100)	35
Figure 12.	Mode d'assistance technique pour les logiciels open source (n=88)	36
Figure 13.	Utilisation de matériel audiovisuel dans les salles de plénière et de commission (n=106)	37
Figure 14.	Mode de mise à disposition de la documentation aux personnes extérieures au parlement (n=107)	38
Figure 15.	Outils électroniques utilisés par la bibliothèque pour aider les usagers (n=83)	38
Figure 16.	Responsabilité du site web (n=111)	39
Figure 17.	Délai de mise à disposition des documents sur le site web (n=109)	39
Figure 18.	Évolution de l'emploi d'outils numériques pour communiquer avec les citoyens (n=107)	40
Figure 19.	Évolution de l'emploi des outils numériques par les parlementaires 2018–2020 (n=109)	40
Figure 20.	Écart entre l'offre et la demande d'assistance interparlementaire (n=80)	41
Figure 21.	Répondants par type de chambre (n=116)	42
Figure 22.	Taille relative des chambres en nombre de parlementaires (n=116)	42
Figure 23.	Répartition des répondants par région (n=116)	42
Figure 24.	Répartition des répondants par revenu national (n=114)	42
Figure 25.	Rôle stratégique du plus haut responsable des TIC (n=112)	43
Figure 26.	Pourcentage du budget du parlement alloué aux TIC (n=106)	44
Figure 27.	Les pratiques innovantes dans les parlements (n=100)	45
Figure 28.	Ratio entre postes TIC et parlementaires (n=113)	45

Figure 29.	Personnels et sous-traitants TIC (n=113)	45
Figure 30.	<ol> <li>Principales améliorations permises par les TIC au cours des deux dernières années (n=110)</li> </ol>	
Figure 31.	Principales améliorations permises par les TIC au cours des deux dernières années par niveau de revenu (n=110)	47
Figure 32.	Améliorations escomptées et réalisées (n=110)	48
Figure 33.	Services TIC disponibles dans les parlements (n=116)	50
Figure 34.	Services/matériels fournis aux parlementaires et au personnel (n=115)	51
Figure 35.	Établissement d'accords de niveau de service (n=113)	51
Figure 36.	Emploi de logiciels propriétaires par type et par catégorie de revenu des pays (n=113)	52
Figure 37.	Mode d'assistance technique pour les logiciels open source (n=88)	53
Figure 38.	Méthodes de vote en plénière (n=112)	54
Figure 39.	Utilisation de matériel audiovisuel dans les salles de plénière et de commission (n=106)	54
Figure 40.	Utilisation d'outils numériques pour les procès-verbaux des séances plénières (n=110)	55
Figure 41.	Utilisation d'appareils connectés à Internet en salle plénière (n=112)	55
Figure 42.	Priorités de formation des personnels TIC (n=105)	56
Figure 43.	Corrélation entre niveau de revenu et emploi des systèmes de gestion de la procédure législative (n=112)	57
Figure 44.	Difficultés constatées lors de l'utilisation du XML avec un système de gestion des documents (n=84)	59
Figure 45.	Mode d'accès aux documents proposé aux personnes extérieures au parlement (n=107)	59
Figure 46.	Mode d'accès à des données ouvertes, le cas échéant (n=102)	60
Figure 47.	Emploi de l'intelligence artificielle (n=97)	60
Figure 48.	Politiques et pratiques relatives aux archives numériques (n=110)	61
Figure 49.	Systèmes automatisés de gestion des ressources documentaires (n=104)	62
Figure 50.	Outils électroniques utilisés par la bibliothèque pour aider les usagers (n=83)	63
Figure 51.	Outils électroniques utilisés par la bibliothèque pour aider les usagers (n=86)	63
Figure 52.	Site web du Parlement du Royaume-Uni en octobre 1996	64
Figure 53.	Site web du Parlement du Royaume-Uni en février 2021	64
Figure 54.	Responsabilité de l'établissement des objectifs généraux du site web (n=109)	65
Figure 55.	Responsabilité du site web (n=111)	65
Figure 56.	Politiques relatives aux sites web (n=108)	66

Figure 57.	Gestion des sites web (n=111)	66
Figure 58.	Parcours d'un projet de loi au parlement australien	67
Figure 59.	Modes d'accès aux contenus (n=108)	68
Figure 60.	Délai de publication des ordres du jour des séances en plénière et en commission (n=109)	69
Figure 61.	Délai habituel de mise à disposition des documents sur le site web (n=109)	69
Figure 62.	Concomitance de la publication des documents à l'intention du public et des parlementaires (n=108)	69
Figure 63.	Optimisation des contenus web selon les appareils (n=109)	69
Figure 64.	Principales améliorations intervenues au cours des deux dernières années (n=76)	70
Figure 65.	Évolution de l'usage d'outils numériques pour la communication entre les citoyens et les parlements (n=107)	72
Figure 66.	Outils numériques utilisés par les parlementaires pour communiquer avec les citoyens (n=109)	72
Figure 67.	Évolution de l'emploi des outils numériques par les parlementaires 2018–2020 (n=109)	72
Figure 68.	Méthodes de communication avec les citoyens (hors sites web et courriel) (n=111)	73
Figure 69.	Évolution des méthodes utilisées pour communiquer avec les citoyens entre 2016 et 2018 (n=111)	73
Figure 70.	Difficultés rencontrées par les parlements dans la communication avec les citoyens (n=106)	75
Figure 71.	Coopération du parlement avec des organisations de la société civile (n=103)	75
Figure 72.	Parlements apportant une assistance ou disposés à le faire (n=116)	77
Figure 73.	Domaines dans lesquels une assistance est reçue ou souhaitée (n=80)	78
Figure 74.	Écart entre l'offre et la demande d'assistance (n=80)	78
Figure 75.	Connaissance du Centre pour l'innovation au parlement (n=111)	78
Figure 76.	Ensemble des scores de maturité numérique	80
Figure 77.	Fourchettes des scores par région	80
Figure 78.	Médianes par catégorie pour l'ensemble des parlements, le décile supérieur et le décile inférieur	81
Figure 79.	Maturité numérique en fonction du niveau de revenu	81
Figure 80.	Maturité des pratiques innovantes	82

## **Tableaux**

Tableau 1.	Modifications requises pour adopter le travail à distance (n=73)	
Tableau 2.	Raisons de la non-tenue de séance à distance (n=73)	
Tableau 3.	Accès aux documents partagés (n=113)	36
Tableau 4.	Caractéristiques des systèmes de gestion de documents pour les projets de loi (n=57)	37
Tableau 5.	Responsabilité et supervision des objectifs TIC (n=112)	43
Tableau 6.	Source des fonds budgétés pour les TIC (n=116)	44
Tableau 7.	Procédure officielle de définition de la vision et de la planification stratégique (n=116)	44
Tableau 8.	Prise en charge interne ou externe des principales tâches TIC (n=114)	46
Tableau 9.	Les trois principales améliorations apportées (n=110)	45
Tableau 10.	Améliorations les plus importantes escomptées dans les deux ans qui viennent (n=107)	47
Tableau 11.	Technologies nouvellement adoptées ou utilisées différemment (n=114)	48
Tableau 12.	Réseaux wifi dans les parlements (n=113)	50
Tableau 13.	Gamme de services TIC proposés dans les parlements (n=116)	50
Tableau 14.	Accès aux documents partagés (n=113)	51
Tableau 15.	Utilisation de systèmes propriétaires et open source (n=113)	52
Tableau 16.	Fonctions, activités ou services parlementaires pour lesquels le parlement dispose d'un système informatique (n=112)	53
Tableau 17.	Technologies employées par les parlementaires dans la chambre plénière (n=99)	55
Tableau 18.	Formation aux TIC des parlementaires et du personnel (n=109)	55
Tableau 19.	Caractéristiques des systèmes de gestion de documents pour les projets de loi (n=57)	58
Tableau 20.	Systèmes de gestion des documents en commission et en plénière (n=78)	58
Tableau 21.	Mode de mise à disposition des documents, selon le niveau du revenu national (n=107)	60
Tableau 22.	Réseaux et outils électroniques des bibliothèques (n=104)	62
Tableau 23.	Source de l'assistance TIC pour les services de bibliothèque et de recherche (n=100)	63
Tableau 24.	Articles de recherche parlementaire mis à la disposition du public (n=105)	63
Tableau 25.	Responsabilité de l'établissement des objectifs du site (n=109)	65
Tableau 26.	Informations figurant sur le site web des parlements (n=110)	67
Tableau 27.	Informations relatives aux activités de législation, de budgétisation et de contrôle publiées sur les sites web (n=109)	68

Tableau 28.	Outils de recherche et de visualisation de l'information (n=108)	69
Tableau 29.	Outils et principes de conception des sites web (n=106)	70
Tableau 30.	Principales améliorations prévues pour le site web dans les deux ans qui viennent (n=82)	71
「ableau 31.	Obstacles à la communication avec le public rencontrés par les parlementaires utilisant des outils numériques (n=105)	73
「ableau 32.	Finalité de l'usage des outils numériques et des médias sociaux par les commissions pour communiquer avec les citoyens (n=100)	74
Tableau 33.	Principaux objectifs de la communication par voie électronique (n=110)	74
Tableau 34.	Appartenance à des réseaux interparlementaires (n=116)	77
Tableau 35.	Fourchettes des scores de maturité par région	81
Tableau 36.	Nombre des questions figurant dans l'enquête parlementaire de 2020, par partie	86

## À propos de ce rapport

La présente étude est fondée sur une enquête par questionnaire envoyée à tous les Membres de l'UIP à la fin de l'été 2020, les observations des groupes de discussion organisés au début de l'année 2021 avec des parlements et des participants aux pôles du Centre pour l'innovation au parlement (CIP), et un travail de recherche documentaire, réalisé par le CIP, sur les mesures prises par les parlements en réponse à la pandémie. Comme il est habituel pour cette série de rapports, l'analyse des données de l'enquête a un rôle central. Les réponses reçues émanaient de 116 chambres parlementaires de 91 pays, et 49 parlements étaient représentés dans les groupes de discussion tenus en janvier et février 2021.

Le rapport décrit l'impact de la pandémie sur les parlements, les mesures qu'ils ont prises et les enseignements qu'ils en ont tirés, et formule des recommandations pour améliorer la résilience.

Des données de référence sont indiquées pour permettre une analyse actualisée de l'emploi de la technologie par les parlements. Après une présentation générale de l'enquête parlementaire, les différentes sections détaillent l'analyse et les constats en suivant la structure de l'enquête, comme dans les rapports précédents. On commencera par des données sur le contrôle et la gestion des TIC, avant d'aborder les infrastructures, les services, les applications et les formations mises en place, et une partie sera consacrée à l'analyse des systèmes et des normes appliquées aux textes législatifs et aux documents connexes. Il sera ensuite question de l'emploi de la technologie et des services numériques dans le contexte des départements de documentation et de recherche, des sites web des parlements, de la participation des citoyens et des activités de communication ainsi que du travail avec des partenaires externes, l'accent étant mis sur l'ouverture et la transparence. Les sections qui suivent portent sur la coopération interparlementaire et évaluent la maturité numérique des parlements.

Enfin, la dernière partie résume les conclusions des cinq rapports précédents pour donner un contexte historique et une idée de l'évolution de l'emploi des technologies par les parlements au fil du temps. La méthodologie et le mode d'échantillonnage sont précisés dans les annexes qui contiennent aussi la liste des parlements ayant participé à l'enquête et des informations générales sur la série des rapports mondiaux sur l'e-Parlement.

## Introduction

Le présent Rapport parlementaire mondial est le sixième d'une série inaugurée en 2008. Il décrit et explore la relation entre les parlements et les technologies de l'information et de la communication (TIC). Le rapport de 2020 paraît dans un contexte particulier, de mutation en cours, et d'innovation souvent imposée par la pandémie de COVID-19. Tout au long de l'année, les parlements ont subi les conséquences de l'apparition soudaine de la pandémie. Un an après la première vague, les parlements se sont adaptés et ont mis en œuvre de nouvelles stratégies. Les bénéfices qu'ils en tirent laissent penser que la situation, aussi éprouvante soit-elle, a eu un rôle catalyseur dans la transformation des pratiques numériques. Une nouvelle base de référence est ainsi constituée, qui doit maintenant être consolidée pour servir de tremplin.

Les parlements aspiraient déjà à une plus grande connectivité numérique avant la pandémie. Voici des années que, dans les parlements, les TIC quittent progressivement les coulisses pour prendre une place de plus en plus visible et de plus en plus centrale dans les activités quotidiennes, notamment pour les séances plénières et les réunions de commissions. L'amélioration des processus entraîne des gains d'efficacité et de transparence et resserre les liens entre les citoyens et le parlement. Comme le montre le rapport, l'utilisation des réseaux sociaux et des messageries instantanées continue à progresser, ainsi que les publications et les échanges avec les partenaires extérieurs. Il est important que les parlements commencent à appréhender le numérique comme une solution globale, abordée de manière stratégique - en abandonnant les stratégies traditionnelles davantage axées sur les questions de processus que sur la recherche d'une véritable transformation. On constate désormais, dans un certain nombre de parlements, l'émergence de programmes numériques transformationnels conformes à une telle vision.

À sa parution, le premier rapport mondial sur l'e-Parlement constituait une tentative pionnière de répertorier les efforts d'utilisation de technologies de pointe dans les parlements, afin de renforcer la démocratie et les institutions. Il s'agissait déjà, comme c'est encore le cas avec la présente étude, non seulement de comprendre les transformations en cours, mais aussi de favoriser le développement des connaissances dans les parlements, et de promouvoir la discussion et la coopération à l'échelle internationale autour de l'emploi des TIC. Le rapport de 2008 a, pour la première fois, établi une base de référence faisant autorité et décrit l'utilisation des outils et des technologies numériques dans les parlements. Sur cette base, les parlements ont pu commencer à évaluer leur propre utilisation des TIC par rapport à un ensemble de données internationales et déterminer leurs points forts et leurs possibilités de progression. Comme les rapports précédents, celui-ci se penche sur la façon dont les parlements et les parlementaires adoptent les TIC pour améliorer la transparence et la responsabilité vis-à-vis des citoyens. Le concept d'e-Parlement porte tout autant sur la gouvernance et la stratégie que sur la technologie et la communication, comme l'indiquait déjà le cinquième rapport en 2018, et comme l'affirme encore plus nettement celui-ci.

L'importance des procédures formelles est un aspect récurrent des rapports, de même que le fort développement

de la place prise par l'information dans les parlements. Le rapport de 2008, qui constatait un écart significatif entre le potentiel des TIC et l'usage qu'en faisaient les parlements, ajoutait néanmoins que ces derniers étaient « parfaitement conscients de l'importance stratégique des TIC ». Celui de 2018 constatait, sur la base de données probantes un hiatus persistant entre usage et ambition, tout en reconnaissant un resserrement entre les deux. Celui de 2020 montre que l'évolution se poursuit, dans les parlements comme dans la société en général. Comme les rapports précédents, il met en lumière une série de problèmes et d'opportunités en liaison avec l'utilisation des TIC au parlement, avec en ligne de mire – malgré les contraintes financières et les déficits de connaissances – un important essor de l'ouverture et des échanges avec le public.

# Le point sur la technologie dans les parlements en 2020

Avec la pandémie s'est présentée une occasion exceptionnelle de moderniser radicalement les procédures parlementaires, en s'appuyant sur les rapides changements intervenant dans la culture institutionnelle pour ajuster et valider les essais fructueux et innover en continu. À la fin de l'année 2020, un tiers des parlements participant à l'enquête avaient organisé au moins une séance plénière en ligne ou en mode hybride et 65 % des réunions de commissions à distance. Il semble que la crise ait rendu les parlements plus agiles. Ils réagissent naturellement à de nouveaux problèmes, aux incertitudes ambiantes et à la volatilité des besoins en faisant appel à l'innovation, à une flexibilité et à une réactivité accrues de la part des services informatiques et en portant une plus grande attention aux besoins des utilisateurs. L'innovation a traversé trois phases au cours de l'épidémie:

- une innovation forcée, au moment où les parlements ont dû réagir rapidement au changement de contexte par l'expérimentation, le déploiement de ressources et l'ajustement des pratiques aux besoins;
- des améliorations par itération, marquant une deuxième étape et le développement de solutions efficaces;
- la consolidation de nouveaux modes de travail, avec l'adoption de processus et d'outils pour intégrer les nouvelles méthodes de travail dans le tissu de la vie parlementaire au quotidien.

Ces progrès ont toutes les chances de durer. Après avoir réalisé en quelques mois l'équivalent de plusieurs années de progrès, de nombreux parlements n'ont plus ni la même apparence ni le même ressenti et fonctionnent différemment – une transformation imputable aux outils numériques.

- La façon de travailler des parlements a changé: le télétravail, le recours à des outils d'informatique dématérialisée et à des solutions numériques ont placé les TIC au centre des opérations.
- 2. La modernisation des parlements s'est accélérée : les programmes de modernisation existaient depuis

longtemps, mais les parlements ont rapidement adopté des solutions qui n'avaient jamais été envisagées précédemment, ou étaient seulement considérées comme des possibilités à long terme.

- Les règlements ont été adaptés en fonction du télétravail pour assouplir les méthodes de travail et accroître la résilience institutionnelle.
- Les parlements font davantage confiance aux technologies et cette confiance est nourrie par un plus grand investissement de l'utilisateur, des solutions plus conviviales, l'amélioration des formations et de l'assistance.
- 5. Les parlements ont gagné en agilité, trouvé des solutions par itération, adopté de nouveaux outils et de nouvelles pratiques, appris à réagir rapidement pour régler les problèmes au fur et à mesure qu'ils surviennent.
- 6. Les conséquences sont importantes en termes de planification, d'infrastructure et d'assistance: la demande en bande passante augmente; les systèmes ont désormais recours à l'informatique « en nuage » et les utilisateurs veulent travailler avec leur propre matériel.

Les parlements sont encouragés à anticiper, à revoir leur plan stratégique pour tirer des enseignements de leur expérience et de celles des autres, et à s'efforcer d'accroître leur résilience. Il faut saisir l'occasion de faire fructifier les innovations mises en place et d'en tirer de véritables atouts. Dans cette optique, il est suggéré aux parlements d'envisager les mesures ci-après.

- Procéder à des modifications permanentes des dispositions de gouvernance pour permettre au parlement de fonctionner de manière fluide sans être cantonné en un lieu unique;
- Maintenir ou développer un mode de participation flexible des parlementaires et du public, en particulier pour les commissions:
- 3. Veiller à préserver et à adapter les gains d'efficacité
- Adopter une approche plus globale des TIC en mettant en place une stratégie numérique à l'échelle de l'institution, intégrée à la culture du parlement;
- Revoir et actualiser les plans de continuité des activités pour tenir compte des enseignements de l'expérience de l'année écoulée par le biais de meilleures pratiques de gestion des connaissances;
- Mettre au point des modalités de travail flexibles pour le personnel et de participation à distance pour les parlementaires, et déterminer les infrastructures TIC nécessaires pour les organiser;
- Promouvoir la coopération interparlementaire pour accélérer l'innovation, épargner du temps et de l'argent, partager les bonnes pratiques et accroître le soutien mutuel entre parlements.

En plus de la réponse à la pandémie, le rapport se penche également sur l'évolution du concept d'e-Parlement. Il propose une réflexion inédite sur les tendances à l'œuvre dans les parlements autour des technologies et de leur mode de planification et de gestion. Le rapport propose une précieuse base de référence dans un large éventail de domaines illustrant l'aide que les TIC peuvent apporter aux parlements et montrant comment la technologie peut être un facteur d'ouverture et de transparence. La pandémie de COVID-19 a cristallisé l'importance des TIC en leur donnant un rôle central dans le travail du parlement. Il s'agit maintenant de faire le point sur les investissements consentis et les projets relatifs aux TIC, ce que les conclusions formulées dans ce rapport permettront de faire plus efficacement. Les principales conclusions sont énoncées ci-après.

#### Stratégie et planification

- La part des budgets parlementaires affectée aux TIC continue à augmenter. Les parlements sont plus nombreux à déclarer dépenser au moins 9 % de leur budget aux TIC. Seulement 16 % d'entre eux y consacrent moins de 1 % contre 23 % en 2012.
- 2. L'innovation est encouragée et appuyée par des méthodes officielles dans 20 % des parlements et par des méthodes informelles dans 59 %. Une stratégie d'innovation formelle a été adoptée dans 26 % des parlements tandis que dans 35 % au moins un membre du personnel a une fonction officiellement liée à l'innovation.
- 3. Les plus importantes innovations continuent de porter sur des systèmes qui transforment les fonctions parlementaires de base: 10 % des parlements déclarent utiliser des technologies d'intelligence artificielle (IA) et 6 % des applications pour la préparation des textes législatifs.
- 4. En partie à cause de la pandémie, les parlements signalent une accélération du recours à l'informatique dématérialisée pour des applications et le stockage des données, ce dernier ayant augmenté de 86 % depuis 2018.

#### Recrutement

- Les TIC représentent un important poste de ressources humaines pour les parlements, qui emploient, en moyenne, un technicien TIC pour trois parlementaires.
- 6. Les parlements ont du mal à recruter et à conserver les techniciens informatiques occupant des postes clés. Ainsi, il arrive que dans les parlements de petite taille, la présence de personnels correctement formés soit limitée tandis que dans les plus grands, la demande en personnel qualifié peut excéder l'offre.
- 7. Les parlements sont passés du travail en un lieu unique au télétravail. Parmi les répondants, 55 % des parlements ont indiqué que les parlementaires pouvaient désormais travailler à distance, et 69 % ont indiqué que le personnel pouvait en faire autant. Cette évolution, largement imputable à la pandémie, transforme le mode de travail des parlements, des parlementaires et du personnel. Dans les années qui viennent, cette

mutation vers un environnement numérique aura des conséquences sur l'usage d'espaces de bureaux dans les parlements, en particulier pour le travail des commissions.

## Participation du public

- 8. Les parlements explorent des méthodes innovantes d'échange avec les citoyens: 63 % disposent de systèmes à cet effet et un pourcentage équivalent mène des travaux collaboratifs avec une organisation de la société civile.
- 9. Les médias sociaux sont utilisés par 76 % des parlements et 56 % des parlementaires. Parmi les répondants, 39 % des parlements utilisent une messagerie instantanée (confirmation d'une tendance générale à la hausse parmi les parlementaires et les parlements) et 30 % ont des applications mobiles donnant accès aux travaux parlementaires et à diverses informations.

## Coopération et assistance

 La plupart des parlements (62%) souhaitent avoir une assistance supplémentaire pour étendre leur emploi des TIC.

## Les enseignements de la pandémie

En mars 2020, le début de la pandémie de COVID-19 a pris la plupart des pays au dépourvu. Partout dans le monde, les gouvernements ont peiné à comprendre ce qui se passait et à réaliser qu'il fallait agir d'urgence. C'était la confusion, le virus et son mode de propagation étaient mal connus et on ne savait pas comment réagir. La plupart des observateurs ont rapidement pris conscience de la nécessité de prendre des mesures d'urgence. Les réactions ont varié considérablement, certains pays obtenant de meilleurs résultats que d'autres. Dans tous les cas, il incombait aux gouvernements de prendre des mesures appropriées (distanciation sociale, confinement, renforcement des services médicaux, etc.). Partout, les activités, la culture, la vie sociale ont été suspendues. Beaucoup d'institutions publiques n'avaient quasiment plus d'autre objectif que de contenir la pandémie.

C'était certainement le cas des parlements. Il a fallu prendre des mesures d'urgence pour garantir la sécurité des lieux de travail des parlementaires et du personnel, et gérer les absences des personnes contaminées. Compte tenu des restrictions de déplacement et des mesures de confinement, il est rapidement apparu qu'il faudrait recourir au télétravail à grande échelle. Les parlements ont dû voter des lois d'urgence pour réglementer les mesures de lutte contre la pandémie et demander au gouvernement de rendre des comptes sur son action pendant cette période. Ils ne pouvaient pas purement et simplement fermer. Personne ne savait combien de temps la pandémie allait durer, quelle serait la gravité de ses conséquences, ni combien de temps il faudrait maintenir des dispositions temporaires. Il était évident que des pratiques nouvelles s'imposaient pour intégrer le télétravail, et pour ceux qui ne pouvaient pas travailler à distance, aménager les chambres et les salles de commissions pour en sécuriser l'usage. Les mesures prises attestent du professionnalisme et du dévouement du personnel parlementaire partout dans le monde.

Si l'année écoulée a été éprouvante, l'impact de la pandémie n'a pas été entièrement négatif. Dans les parlements, l'innovation et le passage au numérique se sont accélérés à un rythme sans précédent, transformant dans le même temps la culture et les modes de travail parlementaires. Ce processus est détaillé dans la présente section qui décrit les obstacles rencontrés par les parlements, les efforts déployés pour les surmonter et les enseignements à en tirer. Des mesures sont ensuite recommandées pour aider les parlements à moderniser encore leur fonctionnement et gagner en résilience. Il faudra attendre pour évaluer l'impact à long terme de la pandémie sur la qualité des travaux de législation et de contrôle des parlements, mais il y a des raisons de se montrer prudemment optimiste. Une évolution durable en faveur du travail à distance ou hybride pourrait au bout du compte s'avérer bénéfique en termes d'efficacité, de transparence et de responsabilisation du travail parlementaire.

Photo 2. Aménagement hybride à la Chambre des communes canadienne



© Chambre des communes du Ca

Les réflexions ci-après s'appuient sur des données extraites du volet spécial de l'enquête mondiale sur l'e-Parlement portant sur les parlements face à la pandémie (n=116). Des conclusions d'études et des observations antérieures du Centre pour l'innovation au parlement et de ses réseaux ont également été prises en compte. De précieux éléments qualitatifs ont aussi été apportés par des groupes de discussion représentant 49 parlements. Enfin, des microétudes de cas illustrent les expériences de certains des parlements ayant participé à la recherche.

# Les défis posés par la COVID-19

À partir de mars 2020, les capacités de fonctionnement des parlements ont soudain été remises en question et les processus démocratiques s'en sont trouvés menacés partout dans le monde. Pour continuer à fonctionner, beaucoup de parlements se sont tournés vers le numérique et de nouveaux modes de travail. Les parlements du Brésil, de l'Espagne et du Chili ont été parmi les premiers à adopter des outils numériques pour organiser des séances en ligne. Dans d'autres parlements, la réaction initiale a été freinée par les mesures de distanciation physique et la brutale réduction des personnels disponibles. Dans certains parlements, plus de 90 % du personnel TIC était en télétravail. La sécurisation de l'accès aux systèmes est une condition essentielle du travail à distance. De ce fait, les parlements qui avaient déjà investi avant la pandémie dans un accès à distance et des solutions en nuage étaient avantagés. Le Parlement des Maldives, par exemple, pionnier de la tenue de séances plénières en ligne, avait déjà considérablement investi dans la planification stratégique et les TIC. Son adaptation aux nouveaux impératifs a donc été facilitée. Au bout d'une année, le véritable impact de la pandémie sur le mode de fonctionnement des parlements apparaît plus clairement.

Dans nombre de parlements, la modernisation des opérations et des systèmes s'est considérablement accélérée: des innovations qui auraient sans doute demandé des années ont été introduites en quelques mois. Ce n'est pas allé sans mal. La pression était énorme puisqu'il s'agissait de faire en

sorte que les parlements puissent continuer à travailler. Les services informatiques se sont trouvés en première ligne: malgré les absences, ils ont dû reconfigurer les systèmes pour permettre le télétravail et développer de nouveaux systèmes par itérations. Les pratiques habituelles de gestion des projets et de passation de marchés ont été délaissées au profit de méthodes de travail agiles. La formation a joué un rôle primordial et les parlements ont mobilisé toutes leurs ressources pour former les parlementaires et le personnel, les assister dans leur pratique du télétravail et gérer un nouvel environnement où les réunions passaient par la plateforme Zoom et où chacun pouvait utiliser son propre matériel.

Photo 3. Déploiement des outils numériques à la Chambre



La réponse des parlements

Le passage soudain au télétravail et à la distanciation physique a entraîné une réduction du nombre des séances (et parfois leur suspension pure et simple). Dans certains parlements, cette phase a débouché sur un processus rapide et dynamique d'innovation forcée, avec la tenue des premières séances en ligne ou en mode hybride et l'adoption des technologies numériques comme moyen indispensable d'une interaction à distance :

Il était impératif que les parlements continuent à fonctionner, indépendamment des contraintes ambiantes. Le recours aux technologies numériques s'est imposé pour mettre en place de nouvelles méthodes de travail.

#### Vue d'ensemble

Au début de la pandémie, les parlements ont été nombreux à avoir du mal à faire face à cette situation nouvelle et imprévue. La démarche à adopter n'était pas évidente. On ne savait pas combien de temps cette situation allait durer. Néanmoins, à la fin de l'année 2020, 65 % des parlements sondés avaient organisé des réunions de commission en ligne ou en mode hybride, et 33 % avaient tenu au moins une séance plénière en ligne ou en mode hybride. Les parlements ont été nombreux à traverser cette phase d'innovation forcée en réagissant rapidement aux événements. Au fur et à mesure que la situation se décantait, ils ont procédé par itération pour améliorer leurs mesures initiales et tirer les premières leçons de l'expérience. Ils ont alors commencé à incorporer ces nouvelles méthodes de travail, ces nouveaux outils et processus dans la pratique parlementaire. Avec les

innovations décrites dans le présent rapport, les TIC ont pris une importance nouvelle dans de nombreux parlements. Tous les parlements – les 40 % qui ont décidé de poursuivre les séances en présentiel comme ceux qui utilisent des outils numériques pour travailler à distance – peuvent tirer des enseignements de ce qui s'est passé pendant la pandémie et appliquer les mesures recommandées dans le rapport pour déployer de façon optimale leurs propres capacités informatiques. Il convient de noter que parmi les parlements qui ont adopté de nouveaux modes de travail à distance, 76 % escomptent qu'au moins une partie de ces pratiques va perdurer.

#### Changement de procédure

Dans de nombreux parlements, l'introduction de nouvelles pratiques – qu'il s'agisse de manières différentes de se réunir physiquement ou de nouveaux modes de travail à distance – a impliqué de modifier les règlements et règles de procédure, la législation nationale, ou même la constitution. Comme le montre le tableau 1, la tenue à distance des réunions de commissions a demandé moins de modifications, tandis que l'organisation de plénières à distance en a demandé davantage. Pour les plénières, il a fallu actualiser les procédures parlementaires dans 44 % des parlements, des modifications législatives ou constitutionnelles étant nécessaires dans 16 %. Pour les réunions de commission, des modifications législatives ou constitutionnelles n'ont été nécessaires que dans 8 % des parlements.

Tableau 1. Modifications requises pour adopter le travail à distance (n=73)

	Plénières	Commissions
Des modifications constitutionnelles/juridiques ont été nécessaires	16 %	8 %
La procédure parlementaire a été actualisée	44 %	32 %
Aucun changement formel n'a été nécessaire	30 %	48 %

S'agissant des procédures, l'adaptation des parlements à de nouveaux modes de travail a nécessité de trouver un équilibre entre le maintien des protocoles en vigueur, dans toute la mesure du possible, et l'adoption de nouveaux lorsque cela s'avérait nécessaire. Ainsi, la gestion des débats en plénière à distance est un véritable défi. Il faut dresser la liste des orateurs et, si la parole leur est coupée de manière inopinée, être prêt à apporter une assistance immédiate. De même, les scrutins ont posé un problème à de nombreux parlements: les outils de visioconférence n'intégrant pas nécessairement cette fonctionnalité, il a fallu trouver d'autres solutions. La possibilité de vérifier et de sécuriser un scrutin en plénière organisé en ligne est l'un des aspects qui ont posé le plus de problèmes aux parlements.

#### Séances parlementaires

En juin 2020, selon les réponses données à l'enquête, 14 % des parlements ne siégeaient pas tandis qu'ils étaient 36 % à tenir des séances restreintes ou en nombre réduit. Enfin, 14 % des parlements se réunissaient normalement. Des réunions

plénières en ligne ou en mode hybride ont été organisées par 17 % des parlements, une proportion qui monte à 47 % pour les réunions de commissions.

Figure 3. Mesures prises par les parlements en réponse à la pandémie, juin 2020 (données UIP; n=64)

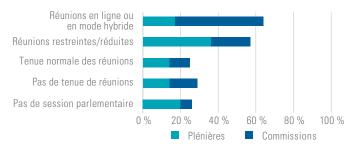
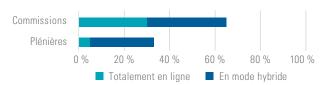


Photo 4. Tenue d'une plénière en mode hybride à la Chambre des députés argentine



À la fin de l'année 2020, la proportion des parlements ayant organisé des plénières en ligne ou en mode hybride avait grimpé à 33 %. En mode hybride (méthode la plus courante), des parlementaires et des fonctionnaires sont présents à la chambre tandis que d'autres (généralement une large majorité) participent en visioconférence. Des plénières entièrement en ligne ont été organisées par 5 % des parlements (on peut néanmoins supposer que quelques techniciens ou le président de la chambre étaient présents sur place).

Figure 4. Séances tenues totalement en ligne et en mode hybride (n=116)



Comme le montre la figure 4, la plupart des parlements (65 %) ont tenu des réunions de commissions en ligne ou en mode hybride, 30 % totalement en ligne. Les parlements qui n'ont fait ni l'un ni l'autre en donnent différentes raisons : 44 % des répondants concernés ont déclaré que la tenue de plénières en ligne avait été jugée superflue, soit parce que les séances en présentiel étaient maintenues (en respectant les règles de distanciation physique), soit parce que le parlement ne siégeait pas ; 10 % des répondants concernés n'en connaissaient pas la raison.

#### Chambre des députés brésilienne

La Chambre des députés brésilienne a rapidement pris des mesures pour parer les effets de la pandémie. En mai 2020, une plénière a été organisée en mode hybride, avec Zoom, 513 parlementaires étant directement connectés via les plateformes de diffusion. La Chambre disposait déjà de l'application Infoleg qui a été adaptée pour l'occasion et utilisée pour aider les personnes en ligne et gérer les questions de participation et d'inscription, les listes d'orateurs, les consignes de vote, les alertes et la sécurisation des scrutins. L'application a encore été améliorée par la suite pour permettre aux parlementaires de présenter des propositions de loi. Cela représentait des changements énormes qui ont dû être mis en œuvre avec près de 95 % du personnel en télétravail. Il fallait, de plus, assurer la coordination entre plus de 150 fonctionnaires des différents services parlementaires.

Sur la base de cette expérience réussie, l'agilité des équipes de développement a été accrue, les procédures et les processus opérationnels ont été modifiés, les protocoles de sécurité ont été changés pour sécuriser les systèmes sur mobiles. Cette expérience a notamment stimulé l'envie d'innover et diminué les craintes.

Parmi les parlements qui n'ont pas organisé de plénière en ligne, 37 % ont invoqué des complications juridiques ou constitutionnelles (bien que, comme indiqué plus haut, plusieurs pays aient amendé leur législation à cet effet). Si 12 % ont invoqué des raisons de sécurité pour expliquer la non-tenue de séances à distance, il est significatif que 27 % aient attribué cette décision au fait qu'ils ne disposaient pas de la technologie nécessaire et 10 % au manque de moyens financiers. Les parlements sont bien moins nombreux à s'être sentis empêchés de tenir des réunions de commissions à distance, même si quelques-uns (16 %) évoquent des restrictions légales et 14 % le manque de moyens technologiques. Dans un certain nombre de parlements (22 %), cela n'a tout simplement pas été jugé nécessaire.

Tableau 2. Raisons de la non-tenue de séance à distance (n=73)

	Plénières	Commissions
Cela n'a pas été jugé nécessaire	40 %	22 %
Ce n'était pas légalement autorisé	37 %	16 %
Pour des raisons de sécurité	12 %	5 %
Parce que la technologie nécessaire n'était pas disponible au parlement	27 %	14 %
Pour des raisons financières	10 %	7 %
Je ne sais pas	10 %	4 %

## Assistance pour la tenue des séances à distance

Lorsqu'un parlement fonctionne à distance, la procédure officielle et les opérations pratiques sont différentes. Les parlementaires doivent avoir accès à une connexion internet à grande vitesse suffisamment fiable, ce qui peut être difficile dans les zones rurales ou reculées. L'Angola et la Zambie ont utilisé des locaux de l'administration régionale, notamment des

bureaux de circonscription, qui ont été mis à la disposition des parlementaires ne disposant pas d'une connexion satisfaisante à domicile. Les membres de la Chambre des députés argentine ont utilisé les installations des parlements régionaux. Il est nécessaire de proposer une formation aux parlementaires et au personnel avant qu'ils ne participent à une séance en ligne, qui pour beaucoup est une nouveauté. Au Royaume-Uni et au Canada, les parlementaires ont reçu des consignes relatives au lieu et à la configuration à prévoir à cet effet, donnant notamment des conseils sur l'éclairage et l'environnement. L'accès aux documents est un point particulièrement important : les parlements doivent être en mesure de les fournir rapidement dans un format numérique.

Le Parlement néo-zélandais a récapitulé les mesures qu'il a prises pour faciliter les réunions en distanciel :

- établir clairement en amont les rôles et responsabilités;
- s'assurer que toutes les personnes concernées ont été correctement informées;
- s'assurer des bonnes conditions de sécurité et de fiabilité; s'occuper de la gestion des comptes de visioconférence; veiller au respect du protocole applicable selon que la réunion est publique ou privée;
- préserver l'anonymat des participants, le cas échéant;
- diffuser les réunions en direct sur différents canaux, y compris la chaîne interne de diffusion web, des chaînes externes de télévision et des stations de radio;
- tester différents scénarios, anticiper les problèmes et leur trouver des solutions avant qu'ils ne se posent;
- procéder systématiquement à un apprentissage par itération, avec des séances-bilans après chaque séance en distanciel.

Les parlements ont tiré parti de la dynamique engendrée par la pandémie pour renforcer l'infrastructure nécessaire à la tenue de réunions à distance. Le Parlement grec, par exemple, a actualisé ses mesures de cybersécurité et mis en place un système de reconnaissance vocale pour accélérer la production des procès-verbaux. Il est important de déterminer le mode de gestion de l'enregistrement officiel des réunions en distanciel. Au Royaume-Uni, le Hansard répertorie les parlementaires qui participent aux séances de la Chambre des communes par visioconférence. La Chambre des députés du Brésil fait une capture des débats en utilisant plusieurs caméras et un PC dédié, connecté à Zoom pour les plénières. La connexion à un système de télédiffusion parlementaire peut aussi représenter un défi – facile à relever dans certains cas, plus compliqué dans d'autres. Il a fallu modifier les procédures de télédiffusion et prévoir du personnel pour suivre les séances en ligne. En Israël, du personnel de la Knesset en congé a été rappelé à cet effet.

#### Visioconférences

Des outils de visioconférence avaient déjà été utilisés en commission par le passé pour des auditions à distance ou pour recueillir des preuves, mais la participation de tous (ou presque) en distanciel était une expérience nouvelle. La tenue de plénières en ligne ou en mode hybride était totalement inédite. Il a donc fallu expérimenter pour trouver des solutions applicables. Par ailleurs, les plateformes de visioconférence disponibles au début de la pandémie présentaient certaines limites, et aucune n'était vraiment adaptée au travail parlementaire.

#### Saeima de Lettonie

Le Parlement de Lettonie a développé un système de tenue en ligne des séances plénières qui lui permet, avec ses 100 parlementaires, de fonctionner entièrement en distanciel. La société de logiciels locale qui a été chargée du développement a mis au point une solution unique qui intègre la gestion des documents, les scrutins et les réunions en ligne (via la plateforme Jitsi en source ouverte). Il convenait aussi d'assurer la sécurité et le contrôle de l'identité des parlementaires utilisant la nouvelle application. Les cartes nationales d'identité lettones ont été utilisées à cet effet.

Les parlements étaient nombreux à disposer déjà d'une licence pour accéder à la plateforme Teams incluse dans la suite Microsoft 365, mais ils étaient peu nombreux à s'en servir. Comme tout un chacun, les parlements se sont rapidement tournés vers Zoom, un produit relativement nouveau et encore peu connu qui est rapidement monté en puissance. Des produits de ce type ont été rapidement développés pour répondre à la demande suscitée par les incertitudes ambiantes. L'application Teams de Microsoft présentait certaines limites initiales qui ont freiné son utilisation dans les parlements. D'autres produits, comme WebEx de Cisco, se sont avérés encore moins populaires. Zoom a aussi connu des problèmes de sécurité dont le Parlement sud-africain a été l'une des premières victimes à la suite du partage accidentel d'un lien privé. Cet incident est caractéristique du fait que, même avec une infrastructure technique irréprochable, une visioconférence reste exposée au risque de communication accidentelle d'un mot de passe ou d'autres informations sensibles par un utilisateur final. Parmi les premiers obstacles à l'utilisation de ces applications, citons aussi un certain malaise (ou des appréhensions) quant au lieu de stockage des données collectées et aux effets éventuels des législations sur la protection des données.

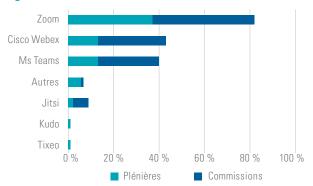
Zoom est la plateforme retenue par 37 % des parlements utilisant la visioconférence pour les plénières et par 45 % pour les réunions de commissions. WebEx de Cisco et Teams de Microsoft se disputent la deuxième place. Ces choix s'expliquent essentiellement par des licences préexistantes, ainsi que par l'expérience des produits concernés, aussi limitée soit-elle. Jitsi, plateforme de visioconférence personnalisable en source ouverte a été utilisée par 2 % des parlements pour des séances plénières et 7 % pour des réunions de commissions. Certains parlements ont utilisé plusieurs outils de visioconférence pour les travaux de commission. Kudo, produit de niche pour l'interprétation en plusieurs langues, est moins utilisé en raison de cette fonctionnalité particulière¹.

Photo 5. Réunion de l'Assemblée nationale angolaise via Zoom



Kudo a été utilisé par des organisations multilatérales comme l'UIP, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN et le Conseil de l'Europe pour l'interprétation simultanée en plus de deux langues.

Figure 5. Plateformes de visioconférence (n=52/74)



#### Méthodes et outils de vote

Le vote a sans doute été l'opération la plus délicate à mettre en œuvre en distanciel. Les parlements de l'Espagne, du Brésil et du Royaume-Uni ont développé une fonction de vote intégrée aux applications internes mises à la disposition des parlementaires. Les parlements argentin, chilien, letton et zambien ont, eux aussi, rapidement mis au point leur propre application de vote. Le Paraguay et l'Angola votent maintenant par acclamation via visioconférence. La question de la vérification des votants a été réglée de différentes manières, depuis le contrôle biométrique et l'authentification à deux facteurs jusqu'à l'emploi de cartes d'identité nationales électroniques. Les séances en présentiel que certains parlements ont maintenues, en instaurant des mesures de distanciation physique, ont également nécessité le recours à la technologie. Les deux chambres du Parlement italien ont développé des solutions de vote flexibles pour les périodes où l'accès physique était restreint. Au Sénat, une application mobile a été développée pour voter sur tablette. À la Chambre des députés, la solution est similaire, des ordinateurs portables étant utilisés à l'intérieur et à l'extérieur de l'hémicycle. Ces solutions sont reliées aux systèmes de vote existants.

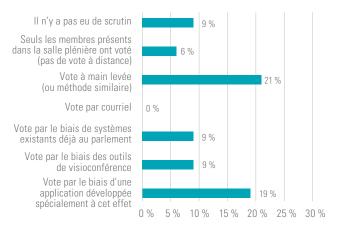
Photo 6. Nouvelle application de vote utilisée dans une salle plénière aménagée en fonction de mesures de distanciation physique



Aucun répondant n'a signalé l'utilisation du courriel comme outil de vote (même si cette méthode a été utilisée au début de la pandémie par le Parlement européen, lequel n'est pas inclus dans ce jeu de données). La méthode la plus utilisée (21 %) est le vote simple à main levée ou par acclamation. Les parlements ayant répondu au questionnaire sont 6 % seulement à limiter

la possibilité de voter aux seuls présents; 9 % ont continué à utiliser le système de vote habituel (même si dans au moins un cas, celui-ci n'était pas accessible aux parlementaires qui n'étaient pas présents à la chambre par le biais d'un bureau virtuel). Neuf pour cent ont eu recours à la fonction proposée par l'outil de visioconférence retenu. Des applications spécialement développées à cet effet, conçues dans certains parlements comme moyen de dépannage pour les réunions à distance, ont été utilisées par 19 % des répondants.

Figure 6. Méthodes de vote pour les plénières en distanciel (n=70)



## Service d'assistance au personnel en télétravail

Pour le personnel comme pour les parlementaires, les parlements se sont trouvés confrontés aux limites des infrastructures TIC en place, rarement conçues pour organiser le télétravail à grande échelle. Le personnel TIC assurant l'assistance était également en télétravail, ce qui a fait bondir la demande de connectivité Internet, exercé une pression considérable sur la capacité et la fiabilité des systèmes, sans compter la confusion suscitée par l'emploi, à domicile, d'équipements privés. Il s'est ensuivi des problèmes d'accès et de sécurité, notamment pour l'intégration de réunion à distance et de technologies de télédiffusion.

Photo 7. «eSaeima», application de parlement en ligne du Parlement letton



On a constaté une importante augmentation des besoins en formation allant de pair avec le passage des parlements à un fonctionnement à distance, alors que le personnel informatique

22

avait toutes les chances d'être lui aussi en télétravail et autant de risques d'être absent que la population générale. Apporter une assistance aux utilisateurs à distance et garantir des communications de bonne qualité en temps et en heure a représenté un véritable défi, de même que l'adaptation à de nouveaux modes de travail. La courbe d'apprentissage a été abrupte pour de nombreux parlements qui se sont trouvés obligés d'incorporer à très court terme de nouveaux systèmes sans les tester et sans vraiment les connaître parce qu'il fallait les déployer rapidement.

Du côté des services TIC, il a été particulièrement compliqué d'assumer la charge de travail incluant les nouveaux outils et de nouvelles responsabilités dans un contexte de télétravail et d'absences nombreuses. Dans certains cas, le personnel a été autorisé à emporter du matériel à domicile ou a reçu des équipements supplémentaires pour travailler à distance. Certains parlements ont, par exemple, fourni au personnel de plus grands écrans, des forfaits de données pour couvrir les besoins de connexion supplémentaires ou des subventions pour l'achat du matériel et du mobilier nécessaires à l'installation d'un poste de travail à domicile.

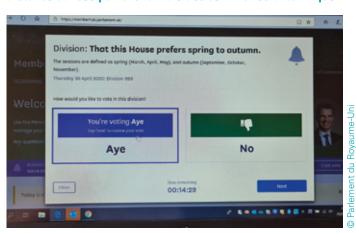
## Pérenniser le changement

Pendant cette période d'innovation, des transformations radicales ont été apportées. La moitié des parlements sondés a l'intention de maintenir ces changements, au moins en partie. S'agissant des procédures relatives aux séances plénières et aux réunions de commissions, une large part des membres des groupes de discussion, certains appartenant à des parlements revenus à des séances exclusivement en présentiel, ont expliqué comment l'usage des TIC en coulisses avait changé avec la pandémie – ce qui n'est guère surprenant compte tenu du volume de travail abattu au cours de l'année écoulée. Comme l'a remarqué un représentant de la Saeima de Lettonie:

Le volume et l'intensité du travail du Parlement de Lettonie ont augmenté, mais l'infrastructure n'était pas prête à absorber cette hausse.

Parmi les parlements ayant adopté une forme ou une autre de télétravail pendant la pandémie, ils sont près d'un quart (24 %) à estimer qu'ils pourraient ne pas maintenir ce mode de fonctionnement et revenir au présentiel dès que possible. S'agissant des parlementaires, cela n'implique pas nécessairement de renoncer aux nouvelles technologies ou à des modalités de travail à distance. En Irlande, où la Chambre était tenue de se réunir en présentiel, avec des mesures de distanciation physique, les séances plénières ont été organisées dans une grande salle de conférence tandis que la chambre servait aux réunions de commissions. Le recours à la technologie est néanmoins également nécessaire à l'appui de ce type d'organisation avec mesures de distanciation. Si le retour effectif à la Chambre est naturellement souhaitable, certaines innovations garderont probablement leur place dans les plans d'avenir.

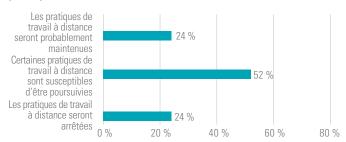
Photo 8. Essai de fonctionnement de l'application de vote à distance utilisée par la Chambre des communes britannique



La plupart des parlements ont, en effet, l'intention de conserver, après la pandémie, certaines (ou la totalité) de ces nouvelles pratiques de travail : 24 % ont déclaré vouloir garder tous les outils et toutes les procédures en place. Ils sont 52 % à vouloir conserver une part des innovations, un tiers de ceux-ci indiquant toutefois qu'ils en limiteront l'usage à certains types de réunion, les gardant pour les commissions mais, pour la plupart, pas pour les séances plénières :

Parmi les parlements ayant adopté des pratiques de travail à distance pour les plénières, 24 % prévoient de les maintenir

Figure 7. Prévisions de télétravail après la pandémie (n=82)



## **Enseignements**

Malgré les nombreuses difficultés rencontrées, les parlements considèrent que les changements apportés pendant la crise ont amélioré leurs capacités opérationnelles. La pandémie a confirmé le rôle essentiel des TIC dans le fonctionnement du parlement, mettant en lumière les nombreux avantages d'un mode de travail plus souple. S'agissant des parlementaires, le fait de ne plus être rattachés à un unique lieu physique a été positif. Plusieurs répondants ont signalé un sentiment de plus grande efficacité, en particulier au niveau des commissions.

Un certain nombre de parlements – en particulier ceux dans lesquels les séances plénières sont généralement très animées et très interactives – signalent une perte de spontanéité et une moins bonne qualité des débats. À l'inverse, dans d'autres parlements, on a apprécié la plus grande rigueur de la structure des débats imposée par le nouveau mode d'organisation. Les parlements signalent en

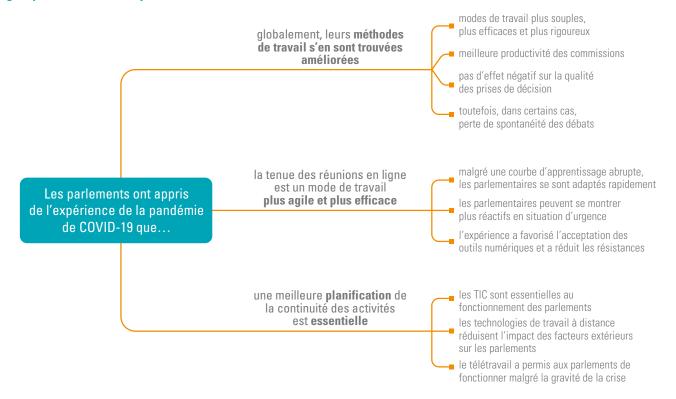
outre que, malgré la forte pente de la courbe d'apprentissage, les parlementaires se sont accoutumés à ces nouvelles méthodes, plus rapides et plus efficaces. Au Sejm polonais, par exemple, on a fait les observations suivantes:

Il est apparu que les difficultés de communication rencontrées avec les outils électroniques étaient superficielles et faciles à éliminer. Au bout de deux mois d'utilisation de ces solutions modernes, nous avions fait les progrès que nous prévoyions précédemment de faire en plusieurs années. Les outils informatiques ont désormais un plus grand rôle. Les parlementaires sont plus impliqués et ils sont nettement plus désireux

d'adopter des solutions numériques. Il semble que certains éléments importants du système de télétravail resteront en vigueur, même après la fin de la pandémie. Il est toutefois regrettable que tout cela nous ait coûté si cher.

La figure 8 expose les principaux bénéfices associés par les parlements à leur expérience de la période de pandémie. Des commentaires sont proposés ci-dessous ainsi qu'une analyse approfondie des thèmes qui se dégagent de l'étude et des enseignements relatifs à la résilience des parlements qui pourront être appliqués en poursuivant les programmes de modernisation et de transformation numérique.

Figure 8. Synthèse des avantages tirés des mesures prises en réponse à la pandémie, sur la base des observations des groupes de discussion (janvier et février 2021)



- Le mode de fonctionnement des parlements a changé: même si tous les parlements n'ont pas adopté des pratiques de travail à distance et s'ils n'ont pas tous l'intention de continuer à organiser des séances plénières et des réunions de commissions en mode hybride, l'expérience qui a été faite aura des conséquences sur les parlements de demain car elle a placé les TIC au centre des activités parlementaires.
- La modernisation des parlements s'est accélérée: l'innovation forcée a incité les parlements à adopter des solutions qui n'avaient jamais été envisagées auparavant ou seulement dans un avenir lointain.
- Les règlements ont évolué pour permettre le télétravail : une crise du type de cette pandémie n'était pas prévue par les règles qui régissent les parlements, ce qui a souvent ralenti leur action. La modification des règlements pour qu'ils permettent des modalités de travail plus souples, pour le cas où cela serait à nouveau nécessaire, est un facteur de renforcement de la résilience parlementaire.

- Les parlements font davantage confiance aux technologies et cette confiance est nourrie par une plus grande implication de l'utilisateur, par des solutions plus conviviales (personnalisables) et davantage de formation et d'assistance.
- Les parlements ont gagné en agilité en conséquence de la pandémie: des solutions ont été affinées par itération, de nouveaux outils ont été adoptés et les méthodes de travail ont changé pour permettre au parlement de réagir rapidement et de résoudre les problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentent. Un mode de travail agile est aussi un facteur de résilience.
- Les conséquences sont importantes en termes de planification, d'infrastructure et d'assistance: la demande en bande passante a augmenté; les systèmes sont désormais souvent « en nuage » (ce qui pose des problèmes de sécurité) et les utilisateurs ont tendance à travailler avec leur propre matériel. Ces changements, de même que l'augmentation du télétravail posent des problèmes au niveau de l'acquisition de matériels et de l'assistance informatique.

Les enseignements, exposés en détail ci-dessous, sont suivis de recommandations sur la manière de les mettre en œuvre.

#### Le mode de fonctionnement des parlements a changé

Le brusque passage à des modes de télétravail plus souples a entraîné un changement de culture dans de nombreux parlements. Les innovations qui ont été rapidement mises en œuvre en 2020 évolueront probablement vers un fonctionnement mieux géré et plus aligné sur les stratégies. La plupart des membres des groupes de discussion se sont accordés à dire qu'au moins une partie des changements serait conservée après la pandémie:

À cause de la pandémie, les méthodes de planification et de mise en œuvre ont changé.

Même dans les parlements où il n'est pas prévu de continuer à tenir des séances en ligne ou en mode hybride, l'infrastructure sous-jacente des TIC a changé, de même que la réflexion sur les bonnes pratiques en matière de technologie dans le contexte parlementaire. La Chambre des communes britannique prévoit, par exemple, de revenir totalement à des séances en présentiel, mais envisage néanmoins de conserver certains changements administratifs et procéduraux, comme la présentation électronique des projets de loi. Au Parlement du Vanuatu, petit État du Pacifique, pourtant largement épargné par la pandémie, on estime que les enseignements qui en ont été tirés vont probablement influencer la manière d'envisager et de prévoir l'avenir. En particulier, la question du vote électronique est déjà posée.

## Plus grande importance et plus grande visibilité des TIC

Le personnel informatique a constaté une transformation spectaculaire de son travail: de service d'appui travaillant en coulisses, il s'est soudainement trouvé propulsé au centre de l'activité parlementaire. C'est une transformation qui est sans doute évidente pour les parlements qui sont passés au télétravail, mais même dans ceux où l'on continue à se réunir physiquement, les règles de distanciation physique ont conféré un rôle central aux TIC. Le Parlement irlandais en est un bon exemple. Il a continué à tenir des séances en présentiel, pour les plénières et les commissions, mais en accroissant l'espacement entre les parlementaires et en mettant à leur disposition du matériel pour travailler à distance et voter en dehors de la chambre (mais dans les bâtiments du parlement). Dans nombre de parlements (Madagascar, Zambie, Nouvelle-Calédonie, Chili, Paraguay, Estonie et Lettonie), le rythme de mise en œuvre des innovations a accéléré au point que quelques mois ont suffi pour accomplir des progrès qui auraient, sinon, probablement demandé des années. Certains parlements ont indiqué qu'ils avaient pu faire avancer des projets numériques qui suscitaient des réticences avant la pandémie.

#### Le Congrès péruvien

Avant la pandémie, le Congrès du Pérou n'était pas prêt à passer au télétravail. Les systèmes tournaient sur un réseau local uniquement. Ce problème a été corrigé par l'installation de nouvelles connexions VPN et une modification des systèmes centraux pour obtenir un environnement web. De nouvelles solutions technologiques et des politiques de sécurité ont été mises en place pour

permettre le télétravail. Ces changements et d'autres transformations ont finalement permis aux parlementaires d'accomplir leurs tâches à distance: assister aux séances plénières, suivre les débats, y participer et voter.

## Prise de conscience des avantages de la transformation numérique

Dans certains parlements, comme celui de la Colombie ou de Maurice, une baisse notable des dépenses d'impression a été constatée après l'adoption d'un mode de distribution électronique des documents. Cette réduction a aussi été observée dans des parlements plus grands, notamment en Afrique du Sud et au Chili. Les parlementaires uruguayens et norvégiens, d'abord sceptiques vis-à-vis de la participation en ligne, se sont rapidement adaptés et ont pris de l'assurance dans l'utilisation de cette nouvelle méthode, de même que leurs collègues de Lettonie, de Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni.

## Photo 9. Premier débat en mode hybride à la Chambre des communes britannique



) Parlement du Roy

## Participation du public

Le télétravail se révèle aussi bénéfique pour la participation des citoyens. Il y avait un risque initial, qui a été réglé rapidement: celui que des systèmes de visioconférence installés trop rapidement n'offrent pas de bonne interface avec les plateformes de télédiffusion. Au Royaume-Uni, le passage à une tenue entièrement en ligne des plénières de la Chambre des Lords s'est d'abord accompagné d'une diffusion audio uniquement, sans image vidéo, un problème qui a été résolu en passant à un système hybride en juin 2020. Il s'agissait d'un problème de capacité:

[Le Parlement] n'était pas en mesure d'installer suffisamment rapidement une infrastructure pouvant assurer la télédiffusion des séances des deux chambres. Il a été décidé de commencer les délibérations en ligne avec une retransmission limitée tout en recherchant une solution totalement intégrée de télédiffusion.

La Chambre des députés brésilienne n'a pas rencontré ce genre de problèmes. Les outils mis en place ont bien fonctionné les uns avec les autres et ont été rapidement intégrés, même s'il a fallu concevoir une nouvelle méthode de coordination des réunions avec les plateformes de diffusion, ce qui a représenté un gros travail. Aspect positif,

les parlements indiquent que les réunions impromptues de commissions tenues en ligne ont été plus ouvertes et plus accessibles au public. En Norvège, les organisations de la société civile estiment que la possibilité de témoigner à distance (une solution déjà mise en pratique en Nouvelle-Zélande) est une évolution intéressante. Dans ce dernier pays, la possibilité de témoigner à distance, mise en œuvre par l'importante Commission de lutte contre les épidémies, a considérablement amélioré l'opinion du public vis-à-vis du parlement et de son travail.

## Meilleure compréhension et meilleure acceptation du télétravail

Les parlements ont connu un bouleversement culturel: les parlementaires, qui jusque-là se montraient réticents à tenir des séances en ligne, après en avoir fait l'expérience, en reconnaissent les avantages. L'expérimentation des outils numériques a montré que les parlements pouvaient aussi fonctionner sans la présence physique des parlementaires dans les locaux. Même si l'organisation pose plus de problèmes pour les plénières, les outils numériques permettent aux parlementaires de consacrer davantage de temps à leur circonscription et de recevoir un plus vaste éventail de témoignages de citoyens.

Dans les coulisses, l'environnement de travail du personnel a lui aussi été radicalement transformé. Les répondants des parlements indiquent que quelque 80 % des fonctionnaires travaillant sur place au moment où la pandémie s'est déclarée sont brutalement passés en télétravail. Les parlements qui avaient déjà investi dans les technologies dématérialisées étaient avantagés. Les autres ont dû réagir encore plus rapidement. Le Parlement néo-zélandais, qui avait suspendu un projet de systèmes dématérialisés pour des raisons logistiques, a rapidement repris l'idée quand la COVID-19 a fait son apparition. Il est maintenant prévu d'y mettre en place de nouveaux modes de travail et d'installer de nouveaux centres de données. Les parlements ont aussi fait preuve de résilience et de souplesse dans d'autres domaines.

Le Parlement irlandais utilisait Microsoft Office 365 sans exploiter ses fonctions de travail à distance et de travail collaboratif, qui ont été rapidement adoptées dès le début de la crise. Le télétravail y fait maintenant partie de la réalité quotidienne. Il est prévu de fournir aux parlementaires un accès à distance, fiable et sécurisé, aux systèmes et données essentielles. Comme les autres, le Parlement néo-zélandais a constaté dans tous ses services une augmentation de la demande de télétravail à temps partiel, complet ou périodique, une modalité dont profitaient 25 % du personnel avant la pandémie. Il est maintenant envisagé d'élargir les possibilités de flexibilité du travail. Au Royaume-Uni, le service du numérique parlementaire voit dans ce changement une opportunité d'assouplir aussi ses pratiques de recrutement en n'exigeant plus que les nouveaux embauchés soient basés à Westminster en permanence. Au Parlement sud-africain on considère que l'assouplissement des modalités de travail nécessitera une approche plus globale et plus « douce », attentive au bien-être du personnel en télétravail.

Photo 10. L'application *Infoleg* de la Chambre des députés brésilienne a été actualisée pour permettre aux parlementaires de l'utiliser pour voter



## Assemblée nationale de Madagascar

La pandémie a considérablement accéléré le programme de modernisation informatique de l'Assemblée nationale. De nouveaux outils de travail en ligne et de visioconférence ont été développés et rapidement mis à la disposition des parlementaires qui en avaient besoin. Si certaines réunions ont continué à se tenir en présentiel (mais dans un espace beaucoup plus vaste pour permettre l'application des mesures de distanciation physique), le recours aux outils de visioconférence a été encouragé et facilité dans toute la mesure du possible.

## La modernisation des parlements s'est accélérée

Les changements que les parlements se sont hâtés de mettre en œuvre en réponse à la crise ne seront pas forcément abandonnés lorsque la situation reviendra à la normale. Selon les participants aux groupes de discussion, les parlements donnent désormais une place de choix au numérique dans leurs projets et les parlementaires apprécient les avantages des nouveaux outils numériques. Des améliorations étonnantes ont été constatées dans la fluidité du flux de travail et des économies ont été réalisées dans différents domaines, notamment l'impression de documents. Les mentalités changent peut-être aussi en ce qui concerne les espaces de bureau qui représentent une dépense importante pour toutes les organisations.

#### Assemblée nationale de la Zambie

À l'Assemblée nationale zambienne, on estime que 90 % des mesures de télétravail seront maintenues. Elles incluent l'organisation de réunions en ligne via Zoom, l'accès à distance aux systèmes parlementaires et le vote à distance.

#### L'adoption des outils numériques s'est accélérée

Les parlements sont plus réceptifs au numérique, plus flexibles et plus ouverts au télétravail.

Globalement, les parlements qui ont participé à l'enquête se sont montrés étonnamment prompts à adopter de nouveaux outils numériques. Ils sont nombreux à avoir vu dans la pandémie l'occasion de lancer des initiatives audacieuses de modernisation des procédures, en tirant profit de cette nouvelle conception du travail pour innover, consolider les opérations utiles et repenser les autres. Au cours de la pandémie, les parlements ont traversé trois phases d'innovation numérique :

- l'innovation forcée: les parlements ont réagi rapidement, ont expérimenté, mis en œuvre et apporté rapidement des révisions;
- **l'amélioration par itération**: deuxième étape d'innovation pour le développement de solutions efficaces;
- la consolidation de la nouvelle approche: adoption de processus et d'outils pour intégrer les nouvelles méthodes de travail dans le tissu de la vie parlementaire au quotidien.

Un an après, des années de progrès ayant été accomplies en quelques mois, de nombreux parlements n'ont plus la même apparence, ni le même ressenti. Le Parlement letton ne s'est pas précipité et a pris le temps d'étudier différentes possibilités avant de mettre en place sa chambre en ligne. Il utilise une application qui propose des calendriers, des documents et un espace en ligne de réunion et de vote. Il a adopté une méthode agile par itération. Un « produit minimum viable » a d'abord été déployé puis enrichi en faisant des itérations. La Saeima compte revenir à des séances plénières en présentiel, les parlementaires travaillant ensemble à la chambre. Toutefois, les avantages de la participation à distance sont maintenant clairement perçus et l'application sera conservée pour une utilisation ultérieure.

#### Les priorités stratégiques ont changé

Les utilisateurs étant maintenant familiarisés avec de nouveaux outils collaboratifs en nuage, le télétravail a toutes les chances de se poursuivre dans les domaines où il a fait ses preuves. Ceux-là mêmes qui, par le passé, décriaient ou dédaignaient ce mode de travail, considèrent désormais qu'il est pratique, voire bénéfique, ce qui a des répercussions sur la manière dont les parlements planifient le développement de leur emploi des TIC à moyen et long termes. Ce qui était seulement envisagé il y a douze mois pourrait être repris en considération plus sérieusement maintenant:

Les parlements devront impérativement réviser leurs plans stratégiques en fonction des nouveaux modes de travail, pour veiller à ce que ceux-ci soient mieux pris en compte par les nouveaux systèmes TIC.

S'agissant des fonctions parlementaires, le travail à distance et l'emploi d'outils numériques ont des avantages et des inconvénients. La présence physique étant traditionnellement jugée importante, l'idée de tenue de plénières en ligne n'a pas été bien reçue. Dans certains parlements (au Royaume-Uni et en Finlande, mais aussi ailleurs), on considère que les plénières en ligne limitent les possibilités de débat approfondi et de contrôle de l'exécutif. Certains parlements se montrent plus positifs quant à l'utilisation d'outils de travail à distance pour les plénières, soulignant qu'ils offrent aux parlementaires qui représentent des régions éloignées la possibilité de participer depuis leur circonscription, et permettent de voter à ceux qui sont malades ou en congés. L'un dans l'autre, même sans être une solution de remplacement idéale des plénières en présentiel, ces nouveaux outils en ligne sont considérés comme un précieux complément. Les progrès réalisés au niveau de la gestion électronique des documents et du vote électronique sont vus par beaucoup comme une piste d'amélioration de la tenue des plénières.

#### Chambre des communes du Canada

La Chambre des communes canadienne a mis en place une application de vote électronique à partir d'un appareil mobile sécurisé, qui a été validée par le vote d'une motion spéciale. L'application utilise la reconnaissance faciale pour vérifier l'identité du votant. Elle est intégrée aux systèmes législatifs en place pour l'expression des suffrages et l'enregistrement des votes puis l'importation des résultats du vote électronique. Elle est complétée par l'application de messagerie sécurisée Wickr qui sert à signaler aux parlementaires qu'un scrutin est en cours à la Chambre. Les votes exprimés sont directement transmis par télédiffusion à un « tableau de bord électronique des délibérations » situé dans les bureaux des whips. Le tableau de bord affiche des informations en direct sur les résultats du scrutin, précise quels parlementaires sont connectés à distance, indique le vote de chaque parlementaire en spécifiant ceux qui votent à distance et enregistre les erreurs de reconnaissance faciale ou d'autres informations similaires. Le développement d'une robuste piste d'audit de bout en bout est également nécessaire pour garantir l'intégrité et la sécurité des données dans le système.

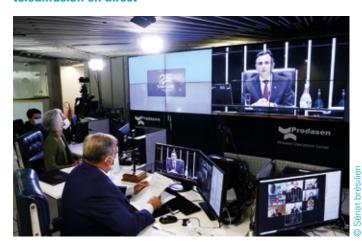
#### Les parlements tirent profit de l'innovation

L'intérêt des outils numériques pour le travail en commission est plus largement reconnu : ils permettent la participation des parlementaires qui sont loin et le recueil de témoignages détaillés auprès d'un plus large éventail de personnes et d'organisations. Ces outils apportent donc une plus grande souplesse au travail des commissions :

Le retour à des plénières en présentiel est jugé souhaitable, sous réserve que cela n'implique pas de perdre les nouvelles possibilités de télétravail et de participation à distance des parlementaires depuis leur circonscription, des facilités qui sont de plus en plus appréciées.

Dans certains pays, les mesures prises en réaction à la pandémie ont amélioré la transparence du parlement. Au Parlement du Maroc, les commissions se réunissaient à huis clos, même si leurs résultats étaient publiés ensuite. Avec la pandémie, compte tenu des mesures de distanciation physique, des outils de visioconférence ont commencé à être utilisés, ce qui a débouché sur la diffusion en direct des réunions de commissions. Les séances plénières et les réunions de commissions enregistrées sont maintenant publiées sur la chaîne YouTube du parlement, qui a plus de 16 000 abonnés.

Photo 11. Gestion d'une séance plénière en ligne et télédiffusion en direct



## Questions relatives aux règlements des parlements

La pandémie est arrivée sans prévenir et s'est prolongée bien plus longtemps qu'on ne le pensait. Dans un premier temps, les parlements ont recherché des moyens d'urgence pour continuer à fonctionner sans la présence physique des parlementaires et du personnel. Deux tiers des répondants ont acquis des outils de travail à distance pour les réunions de commissions, seulement un tiers pour les séances plénières. Ces chiffres attestent du fait qu'il est bien plus complexe d'organiser une plénière en ligne ou en mode hybride. La différence s'explique par l'ancienneté des règles qui les régissent, lesquelles datent d'une époque où il n'était pas vraiment possible d'imaginer qu'un parlement puisse se réunir <u>autrement</u> que physiquement.

Avant la pandémie, la tenue de réunions en visioconférence n'avait été envisagée que dans un très petit nombre de parlements. Cette méthode avait néanmoins été utilisée par les commissions pour recueillir des témoignages de citoyens. La Chambre des députés espagnole était la seule à disposer d'une application de vote à distance (mise en place en 2012). Cette application, précédemment réservée aux parlementaires trop malades pour se déplacer ou en congé de maternité, a été ouverte à tous les parlementaires.

## Chambre des députés du Chili

Au Chili, la Chambre a également adopté un système hybride pour la tenue des séances et des scrutins (qui a dû être préalablement autorisé par le vote d'une loi spéciale et une modification de la Constitution). De nouveaux systèmes électroniques ont été développés pour la présentation et la gestion des documents, avec une possibilité de signature électronique, selon

un modèle de priorité au numérique (digital-first). En parallèle, la Chambre a dû investir des ressources importantes pour la formation des parlementaires et prévoir une assistance supplémentaire pour l'utilisation de ces nouveaux systèmes. Le déploiement a été agile et donc très rapide. Il a commencé par un « produit minimum viable » auquel des fonctionnalités ont été progressivement ajoutées pour répondre aux besoins selon la disponibilité des ressources nécessaires. Les modes de fonctionnement en plénière et en commission ont été analysés pour éviter ou réduire les redondances. De nouveaux postes ont dû être créés au sein de l'équipe informatique pour assurer la supervision des séances en ligne.

## Les règlements ont ralenti l'introduction des plénières en ligne

Dans certains parlements, le changement des règles n'a posé aucun problème. Le Parlement britannique a changé son règlement intérieur pour autoriser la participation à distance et le vote électronique via une application. Dans d'autres pays, il a fallu changer la législation, et dans quelques-uns amender la constitution. Cet aspect constitutionnel a été un frein majeur à l'innovation dans plusieurs parlements. Au Chili, le Parlement a réussi à voter un changement provisoire relativement rapidement afin d'autoriser les deux chambres à siéger et à fonctionner à distance. En revanche, les Parlements irlandais et australien se sont retrouvés bloqués par l'interprétation des textes et les parlementaires ont été obligés de se réunir physiquement, ou au moins d'être présents dans les mêmes locaux. Dans ces deux pays, un référendum est nécessaire pour apporter une modification à la constitution, ce qui paraît difficile à organiser en pleine pandémie. En Irlande, une application a été développée pour le vote à distance, mais elle ne peut être utilisée que dans l'enceinte du Parlement.

Les Parlements norvégien et estonien ont mis du temps à changer la législation pour autoriser le travail à distance. Toutefois, en Estonie, une plateforme développée pour la tenue des séances en ligne est maintenant totalement intégrée aux systèmes informatiques parlementaires. Dans d'autres pays, notamment au Ghana, en Finlande ou en Allemagne, les parlements n'ont pas procédé aux changements nécessaires à la tenue de plénières à distance.

## Les règles applicables aux commissions sont moins nombreuses et plus souples

En règle générale, le passage aux réunions en ligne a été plus facile pour les commissions que pour les plénières. Même si des questions juridiques ou procédurales les freinent parfois, les commissions concernent généralement un plus petit nombre de membres, sont moins formelles et plus faciles à organiser en ligne. Le Parlement néo-zélandais est rapidement passé aux technologies numériques. Il n'a pas été décidé de tenir de plénière en ligne, mais très tôt dans la crise, une Commission de lutte contre les épidémies a été mise en place et chargée de demander des comptes au gouvernement sur ses actes. Heureusement pour ce pays, les confinements y ont été relativement courts et au milieu de l'année des élections générales ont été organisées.

28

Photo 12. Le Parlement néo-zélandais reçoit des témoignages via Zoom dans le cadre de la Commission de lutte contre les épidémies



On constate donc un conflit entre la possibilité offerte par la technologie d'apporter des changements profonds et radicaux et l'aspect nécessairement conservateur des règles consacrées par la tradition qui régissent la tenue des séances des parlements. À tort ou à raison, les règlements peuvent être un frein à l'innovation.

#### Les parlements ont surmonté le problème de confiance

En raison de la soudaineté du passage au télétravail et à des outils mal connus, en plein bouleversement ambiant, il était particulièrement difficile aux parlements de réussir à fonctionner efficacement et à apaiser les craintes suscitées, parmi les parlementaires et le personnel, par l'introduction de ces nouveaux outils. Des réticences et des manifestations de défiance ont été signalées: certains parlementaires, qui n'avaient l'habitude ni de travailler à distance ni de participer à des visioconférences, ont eu du mal à accepter ces nouveaux modes de travail, parfois jugés peu sûrs et peu fiables.

## La confiance est venue avec les résultats

Dans la plupart des cas, les réticences initiales ont été de courte durée. Tandis que les parlements affinaient les solutions et proposaient plus de formation et d'assistance, les parlementaires se sont rapidement accoutumés à ces nouveaux outils. Les groupes de discussion ont souligné l'importance du travail de collaboration avec les utilisateurs et du suivi de leur parcours ainsi que le rejet des solutions toutes faites non personnalisables. En cette période difficile, l'implication du personnel a été déterminante dans l'acceptation de nouveaux outils et de nouvelles méthodes.

Photo 13. Réunion de commission tenue via Zoom au Parlement de Trinité-et-Tobago



## Les techniciens ont travaillé en étroite collaboration avec les parlementaires

Au Parlement sud-africain, le service des TIC a travaillé en étroite collaboration avec les parlementaires, comme cela ne s'était jamais fait auparavant, pour répondre à leurs questions, comprendre leurs besoins, développer de nouvelles solutions et gagner leur confiance. Au Parlement néo-zélandais, des réunions quotidiennes ont été organisées pour faire le point et des itérations de développement. En revanche, en République dominicaine, les élections tenues à la mi-2020 ont conduit au remplacement de 70 % des parlementaires, modifiant la donne et remettant en cause la confiance établie avant les élections. Il était donc inévitable que la mise en place des pratiques de travail à distance prenne du retard dans ce pays.

## Le changement a été accéléré et facilité par une planification rigoureuse

La Chambre des députés brésilienne attribue la réussite de son processus d'adaptation à différents facteurs :

- Des décisions stratégiques essentielles avaient déjà été prises avant la pandémie:
  - une application avait été développée pour que les citoyens puissent suivre le travail législatif de la Chambre. Les informations parlementaires nécessaires étaient donc déjà prêtes;
  - les méthodes agiles de développement des systèmes, adoptées deux ans avant la pandémie, étaient déjà bien connues des parlementaires;
  - le développement d'un processus législatif numérique de bout en bout avait déjà été lancé. Ce travail, qui n'était pas achevé, a néanmoins pu être réutilisé et complété.
- Un grand groupe de travail compétent pour l'ensemble du parlement a été mis en place pour gérer l'ensemble des opérations.

Ces facteurs stratégiques et opérationnels n'auraient toutefois pas suffi. L'importance de la confiance des parlementaires dans la nouvelle approche a rapidement été reconnue. Pour gagner la confiance des parlementaires, un certain nombre d'assurances leur ont été données :

- La plateforme de visioconférence est entièrement séparée de l'application *Infoleg* et des systèmes internes.
- L'application *Infoleg* a été entièrement développée en interne à la Chambre et utilisée par des citoyens pendant plus de quatre ans.
- Les parlementaires ont l'obligation d'enregistrer leurs téléphones mobiles et de s'identifier dans l'application pour avoir accès à la nouvelle fonctionnalité.
- Une authentification à deux facteurs a été prévue dès le départ, puis un troisième facteur (biométrique) a été ajouté en option au bout de trois mois.
- L'application a été améliorée pour rapprocher autant que possible la tenue des sessions en ligne de celle des réunions traditionnelles, en proposant différents modes de communication, au choix des parlementaires, en plus du vote électronique.

- La transparence de toutes les séances est assurée, de sorte que les parlementaires souhaitant contester le vote enregistré sous leur nom peuvent le faire immédiatement. Au passage, il est intéressant de signaler qu'au bout de neuf mois d'emploi de cette solution, des élections internes devaient se tenir à bulletin secret. Les parlementaires avaient acquis une confiance suffisante dans le système pour accepter son utilisation, sous une forme adaptée, pour ce processus très sensible.
- L'organisation de formations et d'un service d'assistance par le personnel de la Chambre a été garantie, avec notamment:
  - un tutoriel pour chacune des nouvelles fonctions mises en œuvre par le biais de l'application, présentant les fonctions de manière itérative pour en faciliter la compréhension;
  - un nouveau centre de services exclusivement dédié aux parlementaires.
- Par souci de cohérence, la même application Infoleg a été utilisée pour la tenue en mode hybride des réunions de commissions.

### Les parlements ont gagné en agilité

Par le passé une approche descendante était généralement appliquée, de manière formelle ou informelle, au développement, à l'acquisition et au déploiement des TIC au parlement. Cela a changé dans de nombreux parlements avec la pandémie: le temps manquait, il aurait été trop long de suivre la démarche habituelle et il fallait agir rapidement pour que les parlements continuent à fonctionner. C'est la raison pour laquelle un certain nombre d'institutions ont adopté une méthode « agile », qui permet une réaction et un déploiement plus rapides. Il n'a fallu que cinq jours au Parlement sudafricain pour déployer son système de plénière hybride, qui n'avait jamais été envisagé auparavant.

## Les méthodes par itération sont plus rapides

Au bout du compte, il est plus rapide de faire des itérations (plutôt que de procéder en une seule fois), qu'il s'agisse de la passation d'un marché ou du développement d'une application. Comme il n'existe pas de solution parfaite, il peut être contreproductif de tenter d'en trouver une à tout prix. Au Chili, plutôt que de viser la perfection, la Chambre des députés a mis en place ce que l'on appelle un « produit minimum viable », puis ajouté des fonctionnalités et corrigé les erreurs en sortant de nouvelles versions au fur et à mesure de l'expérimentation en situation. La démarche se décompose en quatre phases:

- Stabilisation
- Conceptualisation
- Écoute des utilisateurs
- Construction par itérations.

## Les parlements ont découvert des modes de travail plus souples

Les plateformes « en nuage » de logiciels en tant que service (SaaS pour *Software as a Service*), disponibles par abonnement reconductible, présentent l'avantage de ne pas lier le client à des outils particuliers et de ne pas engager d'importants budgets à long terme. Les nouveaux produits

peuvent être rapidement évalués quand ils arrivent sur le marché et facilement adoptés s'ils s'avèrent meilleurs que la solution en place. Au Paraguay, la Chambre des députés a d'abord expérimenté la plateforme WebEx de Cisco qui a suscité une certaine réticence des parlementaires. Le passage à Zoom, déjà utilisé par le Sénat, a constitué « un tournant, un grand pas en avant » en matière d'acceptabilité et de confiance. Voici quelques commentaires des répondants :

Le cadre était imparfait et les lacunes de connaissances importantes. Pour trouver le bon outil, il a fallu expérimenter, tenir rapidement compte de l'expérience et des observations des utilisateurs, dialoguer avec d'autres parlements et se tenir prêt à changer d'outil.

## Répercussions de l'agilité sur les habitudes de travail

Au Royaume-Uni, le parlement est passé de systèmes du commerce à des applications internes plus personnalisées pour assurer la gestion des documents, les débats et le vote dans les deux chambres. Les systèmes standard disponibles ne permettaient pas de réunion en mode hybride. En marge de ce changement, le service informatique s'est trouvé confronté à un besoin accru de capacités de test.

#### Parlement de l'Afrique du Sud

Le Parlement sud-africain a procédé à de rapides changements pour continuer à fonctionner pendant la pandémie. Le personnel a dû réagir au plus vite à la situation. Il était donc indispensable de faire preuve d'agilité dans tous les domaines d'activité. Les processus en ligne proposés aux parlementaires et au personnel ont permis de maintenir un accès ininterrompu aux systèmes, plateformes virtuelles et infrastructures de diffusion, et les nouvelles technologies hybrides ont facilité l'adoption des technologies numériques. Compte tenu du caractère imprévisible de la pandémie et de ses conséquences à long terme, il a été décidé d'adopter une méthode expérimentale pour adapter le mode de travail à cette période volatile, complexe et incertaine.

Cette approche plus dynamique, plus agile et plus personnalisée a aussi eu pour effet de favoriser un travail de collaboration plus étroit entre les services informatiques et les utilisateurs finaux, membres du personnel et parlementaires. Dans les réponses à l'enquête du Parlement néo-zélandais, il est question de solutions « davantage centrées sur l'utilisateur et moins globalisées » et d'un contact plus étroit avec les parlementaires, une amélioration également signalée par le Parlement sud-africain. Les formations et l'assistance qui ont été apportées ont resserré les liens entre parlementaires et membre du personnel et le passage au télétravail a amélioré la qualité de ces interactions. Pour cela, il a fallu, naturellement, que les services informatiques fassent preuve d'une flexibilité et d'une réactivité accrues.

Les nouveaux modes de travail ne s'accordent pas toujours avec les processus habituels de gestion des projets

Le Parlement néo-zélandais a souligné un inconvénient de ce bouleversement méthodologique. En effet, si les modes de travail agiles facilitent l'accomplissement des tâches quotidiennes, les fonctions d'établissement de rapports n'ont pas beaucoup changé, ni dans les parlements ni dans leurs services informatiques. Elles observent toujours un schéma descendant, avec une structure en cascade. Des conflits peuvent donc survenir entre la recherche d'une agilité accrue et les processus établis (y compris pour la budgétisation des TIC qui repose toujours sur une planification des projets et une méthodologie en cascade). Dans ces conditions l'établissement de rapports peut également représenter un défi pour le personnel. La Nouvelle-Zélande n'est naturellement pas le seul pays à rencontrer ce type de problème. Là comme ailleurs, il faudra repenser ou réajuster les processus de gestion, d'établissement de rapports et de budgétisation si l'on veut véritablement tirer profit des gains d'agilité.

Cette recherche d'agilité semble une réaction logique à la crise, adoptée par divers parlements. Souplesse et réactivité se sont avérées les meilleures méthodes pour faire face à une situation complexe et volatile et à des besoins fluctuants. Cette agilité ne passe néanmoins pas nécessairement par un changement complet des méthodes de travail. Au fur et à mesure que la pandémie recule, les parlements vont probablement revenir à des utilisations plus habituelles des TIC, planifiées et alignées sur une stratégie. Ils auront toutefois l'expérience et la connaissance de méthodes de travail plus agiles, ce qui peut les inciter à continuer d'innover.

## Répercussions sur la planification, les infrastructures et les services d'assistance

Pour le moment, à première vue, le recours aux TIC pour assurer le bon fonctionnement des parlements semble avoir surtout concerné des solutions destinées aux utilisateurs finaux (visioconférence, partage de documents et vote). Il ne faut toutefois pas oublier que pour être robustes et fiables, ces solutions nécessitent toutes en arrière-plan, l'appui d'un serveur, de capacités réseaux et d'une large bande passante. D'ailleurs, comme le reste du personnel, les techniciens responsables du bon fonctionnement des systèmes ont dû, eux aussi, travailler hors site une grande partie du temps. Ils devaient donc également disposer d'un accès à distance pour assurer l'assistance et la formation de l'utilisateur final et s'occuper des diverses parties du réseau informatique. Autant d'éléments qui doivent être pris en compte dans le calcul de l'infrastructure numérique du parlement.

## Assemblée nationale de l'Équateur

Tandis que les parlementaires étaient confinés chez eux, souvent avec peu d'équipements à disposition, le principal défi a été de maintenir la continuité des fonctions de législation et de contrôle de l'Assemblée. À cette fin, l'Assemblée a approuvé un cadre général réglementant la tenue des séances en ligne et le télétravail. Les responsables de l'informatique ont coordonné et organisé le déploiement des outils nécessaires à la tenue des réunions en ligne, à l'accès à distance des systèmes de contrôle et à la gestion en nuage des documents (avec signature électronique). Les parlementaires ont ainsi pu avoir accès, par l'intermédiaire de postes de travail virtuels, aux plénières et aux réunions des commissions.

Une équipe technique et administrative a été spécialement créée pour assurer l'assistance et la formation des parlementaires et des secrétaires en mode interactif. L'emploi des outils numériques est maintenant très courant et pourrait se poursuivre après la pandémie pour la tenue de réunions en ligne à la demande. L'Assemblée a réussi à transformer en profondeur la gestion numérique des activités parlementaires sans une connaissance optimale du numérique et malgré les lacunes de l'infrastructure en place.

#### Sollicitation du réseau

La sollicitation du réseau a augmenté en proportion du caractère essentiel de ces outils, ce qui a obligé les parlements à rechercher des capacités supplémentaires et à assurer la redondance des réseaux.

Les besoins en bande passante ont explosé avec l'adjonction d'outils collaboratifs en ligne, le stockage en nuage et la multiplication des visioconférences. Par ailleurs, le besoin de connexions fiables et rapides dépasse les seuls bâtiments du parlement (où cette question peut être gérée directement par le personnel informatique), pour concerner aussi le domicile des personnels et des parlementaires travaillant à distance:

Il est essentiel que tous les parlementaires aient un accès équitable et fiable aux séances, indépendamment de l'endroit où ils se trouvent, afin que ceux qui participent en ligne ne soient pas désavantagés.

#### Gestion de la diversité des équipements informatiques

Quel que soit l'endroit où ils se trouvent les parlementaires et le personnel doivent disposer d'un matériel moderne. Certains parlements procurent l'équipement nécessaire au travail à distance hors des bâtiments du parlement, mais les services des TIC doivent de plus en plus s'accommoder de l'emploi par chacun de son propre matériel. Cette pratique, qui peut sembler économiquement intéressante et faciliter la tâche de l'utilisateur pose des problèmes aux services informatiques: il faut configurer les appareils, assurer l'assistance pour une multiplicité de configurations et de plateformes matérielles et gérer la sécurité du réseau parlementaire et des systèmes qui s'y connectent.

S'agissant des TIC, la pandémie a eu l'inconvénient d'amplifier la demande de matériels tout en perturbant les chaînes d'approvisionnement et de distribution, ce qui a parfois provoqué des retards de livraison.

## Conséquences du recours accru à l'informatique dématérialisée en matière de sécurité et de gestion

Plus généralement, avec le stockage des données en nuage, l'utilisation d'applications web et de postes de travail virtuels, il a fallu mieux sécuriser les réseaux. Il incombe aux parlements d'assurer la protection de leurs propres réseaux et des appareils des personnes qui les utilisent. Au niveau des systèmes, les parlements doivent savoir à tout moment où sont stockées les données nécessaires aux applications, comment elles sont transmises, avec quel degré de sécurité et quelles peuvent en être les implications juridiques selon la juridiction hôte.

# La valeur de la coopération interparlementaire

La pandémie a créé des conditions extraordinaires. Chaque parlement a dû trouver sa propre voie pour traverser des eaux inexplorées. D'un autre côté, la pandémie a aussi suscité un fort sentiment de solidarité et une forte volonté de collaborer, de partager des idées, des informations, et même des applications. Le Centre pour l'innovation au parlement de l'UIP a mis en place, sous forme de réseaux, des pôles régionaux et thématiques qui favorisent ce type de collaboration. Au cours de l'année écoulée, ces pôles ont intensifié les échanges informels tout en proposant de multiples réunions et webinaires officiels. Le pôle de données ouvertes (hébergé par la Chambre des députés brésilienne) est devenu un centre névralgique d'échange entre parlements sur des questions et des solutions techniques, par le biais d'un groupe WhatsApp auquel participent plus de 40 parlements. Le pôle régional d'Afrique du Sud et le pôle hispanophone disposent de groupes de messagerie instantanée du même type. En plus du CIP, le Centre européen de recherche et de documentation parlementaire (CERDP) a mis en place une chaîne Slack permettant aux parlements européens de partager des idées et de poser des questions.

# Incidences en termes de planification

Cette partie spéciale reflète la situation des parlements à un moment exceptionnel. Elle décrit la façon dont ils ont réagi, au fil de l'année, face à l'évolution rapide de la crise, comment ils se sont adaptés à l'incertitude et à l'impossibilité de prévoir l'avenir. Pour y parvenir, ils n'ont eu d'autre choix que d'innover et d'apprendre vite. Confrontés à ce bouleversement, les parlements ont été nombreux à recourir à la technologie numérique pour permettre aux parlementaires et au personnel de travailler à distance. Les séances plénières et les réunions de commissions peuvent désormais se dérouler en ligne, les documents étant prioritairement communiqués par voie numérique.

Photo 14. Les parlementaires norvégiens ont continué à siéger en présentiel après l'installation d'écrans de protection et l'application de mesures de distanciation physique



## À quoi ressemblera le parlement du futur?

Il est difficile de quantifier ce que les parlements conserveront de cette période de pandémie. Selon les conclusions de cette étude, il semble que les parlementaires comme le personnel aient mesuré les avantages de ces nouveaux modes de travail et des nombreuses innovations qui ont fait leur apparition pendant cette période de crise. Cette expérience pourrait bien se poursuivre et provoquer une transformation en profondeur des modes de fonctionnement des parlements.

Le développement du travail en ligne implique notamment davantage de problèmes de sécurité, une plus forte demande en bande passante des réseaux et un recours accru aux applications dématérialisées. Il a toutefois de nombreux avantages, comme une plus grande souplesse, pour les parlementaires quand ils sont dans leur circonscription et pour le personnel qui peut travailler à domicile. Ces outils permettent aussi la distribution numérique des documents, le suivi en ligne des amendements, le vote et la participation aux séances à distance. Les parlements ne sont plus cantonnés en un seul lieu.

L'accélération de l'emploi du numérique a aussi eu des effets imprévus sur les coûts, avec une baisse des dépenses d'impression et de déplacement. Pour le moment on ne peut que supputer, comme nous nous efforçons de le faire dans ce rapport, les possibilités qui vont s'ouvrir. Toutes les innovations que nous venons de décrire ne perdureront pas après la pandémie, mais beaucoup seront conservées, en particulier les améliorations du fonctionnement et la flexibilité du mode de travail. Même si certains estiment que la tenue des réunions en ligne n'est qu'un pâle reflet de la réalité, les avantages qu'elle présente (fonctionnement plus souple et plus inclusif; ouverture des réunions de commissions au public...), il est bien possible que le parlement en ligne n'ait pas dit son dernier mot.

Il semble que les services de TIC aient pris une place plus centrale que jamais dans les activités parlementaires. Ils devront eux aussi rechercher des modes agiles et flexibles de remplir ce rôle. Cette refonte stratégique de la fonction des TIC – en particulier pour les commissions – a pour but ultime de rendre les parlements plus réactifs et plus résilients.

#### Recommandations

Pour préparer l'avenir, les parlements sont encouragés à revoir leur plan stratégique et leur plan de continuité des activités à la lumière de leur propre expérience et de celle des autres, en s'interrogeant sur les changements à apporter à leurs priorités. Au vu des constats de cette étude, il est conseillé aux parlements d'envisager différentes méthodes pour tirer parti des innovations déjà réalisées et pérenniser les avantages qu'elles ont apportés :

Procéder à des modifications permanentes des règlements ou des règles régissant le parlement (si ce n'est pas déjà fait) pour lui permettre de fonctionner de manière fluide sans être cantonné en un seul lieu si une autre pandémie devait survenir.

Agir pour capitaliser sur les récents gains d'efficacité et les adapter: les plans stratégiques de modernisation et d'emploi des TIC en vigueur au début de l'année 2020 risquent d'être devenus caducs ou redondants. Au fur et à mesure que la

pandémie recule, il sera important de tirer des leçons de cette période en révisant la valeur relative des déplacements par rapport aux interactions à distance.

## Adopter une approche plus globale des TIC en mettant en place une stratégie numérique à l'échelle de l'institution :

la pandémie a révélé l'énorme importance des outils et des infrastructures numériques pour le fonctionnement efficace de parlements modernes. Les parlements doivent donc envisager une approche plus globale de la technologie numérique à l'échelle de l'institution, en intégrant totalement la planification des TIC dans la structure et la culture du parlement. Dans cette optique, les TIC ne doivent pas être considérées comme un sous-ensemble des besoins opérationnels mais comme la composante d'une stratégie institutionnelle qui donne une place de choix au numérique, selon un modèle digital-first. Dans le cadre de ce processus, il faudra notamment envisager des investissements dans les TIC qui soient à la mesure de l'importance cruciale que prendront les outils numériques à l'avenir.

Réviser et mettre à jour les plans de continuité des activités pour tenir compte du risque de pandémie ou de survenance d'autres événements similaires. Il faudra, en particulier, analyser les leçons tirées de cette expérience et les modifications apportées au règlement au cours de cette année pour être en mesure de réagir plus vite et de réduire les perturbations en cas d'événements similaires. Il serait aussi utile que les parlements généralisent des processus de gestion des connaissances pour mieux appréhender les enseignements acquis au sein de l'institution et les partager avec les autres parlements.

Déterminer comment le parlement peut maintenir ou développer un mode de participation plus souple des membres et du public, en particulier pour les commissions: beaucoup d'enseignements ont été tirés de la période de pandémie et, au fur et à mesure que le parlement reviendra à un mode de fonctionnement normal, il faudra qu'il en fasse le bilan et étudie les avantages du télétravail.

Mettre au point des modalités permettant un travail flexible du personnel et la participation à distance des parlementaires: il convient, en particulier, de revoir l'infrastructure des TIC, de veiller à disposer d'une bande passante suffisante et d'encadrer l'emploi des appareils personnels.

Recourir à la coopération interparlementaire pour accélérer l'innovation: le travail collaboratif est un accélérateur d'innovation et permet de résoudre les problèmes plus vite et à un meilleur coût. Ce type de collaboration et d'assistance mutuelle entre parlements a progressé pendant la période de la pandémie et a permis de mettre en œuvre plus rapidement des solutions en réduisant les risques.

# Principales conclusions sur l'emploi de la technologie dans les parlements en 2020

Cette partie présente un résumé de l'enquête effectuée en 2020 auprès des parlements. Elle est conçue comme un « bilan rapide » qui met en lumière les principales conclusions et tendances. Une analyse détaillée et une discussion approfondie des conclusions résumées ici sont proposées dans le corps du rapport auquel le lecteur est invité à se référer pour de plus amples informations sur un sujet précis, une question ou un type de technologie.

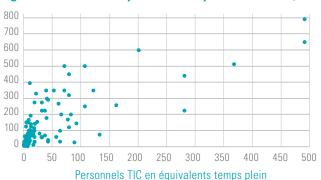
Les réponses reçues pour cette enquête émanaient de 116 chambres parlementaires: 43 % de parlements monocaméraux et 57 % de parlements bicaméraux (32 % de chambres basses et 25 % de chambres hautes). L'échantillon est relativement typique, avec néanmoins une légère sous-représentation des petits parlements (comprenant moins de 50 parlementaires) et une surreprésentation des parlements de taille moyenne et grande (au moins 200 parlementaires). Plus d'un tiers des répondants sont des parlements européens (39 %), 22 % sont des parlements africains et 12 % des parlements latino-américains.

## Supervision et gestion des TIC

En 2020, comme en 2016 et en 2018, les obstacles stratégiques à un emploi plus efficace des TIC dans les parlements sont notamment liés à l'insuffisance des financements et des capacités du personnel. La question du financement se pose pour tous les types de parlements, indépendamment de la taille ou du budget, des difficultés persistantes d'ordre stratégique et systémique étant signalées au niveau de la fourniture et du déploiement des TIC. En 2018, les souhaits d'amélioration exprimés par la plupart des parlements portaient sur divers domaines, depuis la diffusion et la gestion des documents jusqu'à la publication de données ouvertes et la communication avec les jeunes. Deux ans plus tard, ils sont peu nombreux à annoncer des progrès sur ces points. En revanche - et c'est plus encourageant - les parlements signalent des progrès plus importants que prévu dans la diffusion interne des informations et l'interaction avec les citoyens.

L'effectif moyen des personnels TIC en équivalents temps plein (ETP), employés directement par le parlement, détachés par le gouvernement ou employés en sous-traitance, est de 62, avec un ratio moyen de 31 techniciens TIC pour 95 parlementaires (soit environ 1 pour 3). Dans 68 % des parlements qui ont participé à l'enquête, les effectifs du personnel TIC sont inférieurs à 50. Les parlements se trouvent confrontés à des problèmes persistants de recrutement et de rétention de personnels aux postes clés. Les petits parlements n'ont accès qu'à un marché limité de techniciens correctement formés tandis que ceux de plus grande taille se heurtent à l'insuffisance de l'offre par rapport à la demande. Même s'ils expriment une préférence pour l'emploi de personnel interne, 65 % des parlements déclarent avoir recours à des soustraitants, et 18 % utilisent du personnel fourni (ou détaché) par le gouvernement central.

Figure 9. Ratio entre postes TIC et parlementaires (n=113)



Si 82 % des parlements déclarent déterminer eux-mêmes leur budget TIC, ils sont seulement 65 % à le financer totalement: en 2020, 25 % ont reçu au moins une partie des fonds nécessaires du gouvernement et 21 % de donateurs. On constate une progression continue du pourcentage du budget global consacré aux TIC. Les parlements sont moins nombreux à déclarer y consacrer moins de 4 % et ils sont plus nombreux à y consacrer au moins 9 %. En 2020, seulement 16 % des parlements ont déclaré consacrer moins de 1 % de leur budget aux TIC contre 23 % en 2012. Le contrôle budgétaire est un aspect essentiel de la planification stratégique au parlement: il permet davantage d'autonomie et de prévisibilité, et donc une meilleure planification à long terme.

Figure 10. Pourcentage des budgets parlementaires affecté aux TIC (n=106)



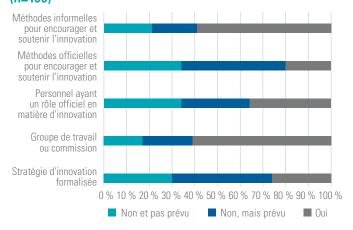
Même lorsque les pourcentages sont faibles, le budget affecté aux TIC est significatif. Comme les éditions précédentes, le rapport de cette année établit clairement un lien entre la qualité de la planification et l'efficacité de l'emploi des ressources. Malgré les améliorations constatées par rapport aux années antérieures pour la planification stratégique, les progrès restent lents, un tiers des répondants n'ayant toujours pas de document de vision et 30 % n'ayant pas de plan stratégique pour les TIC. Point plus préoccupant encore, 5 % d'entre eux n'envisagent même pas de se doter de ce type d'outils.

L'importance de cet aspect a encore été soulignée par la pandémie de COVID-19. Celle-ci a montré combien il est utile de disposer de bons principes de planification, de stratégies actualisées et de solides vecteurs de communication entre les cadres du personnel parlementaire, les parlementaires et le personnel TIC, chacun ayant un rôle à jouer pour la mise en place rapide et efficace de la riposte à la crise.

Des événements ponctuels, comme une pandémie, peuvent certes perturber la planification officielle, mais il apparaît clairement que les parlements dotés d'une solide planification des TIC s'en sont mieux sortis. Une bonne planification implique souvent une plus grande sensibilité et réactivité face à un changement de l'environnement, d'où une meilleure résilience. Le spectaculaire déploiement d'innovations observé ces douze derniers mois offre aux parlements une occasion de « réinitialiser » leur approche des TIC pour adopter une stratégie numérique plus globale. Il s'agit de concevoir la technologie comme la composante transformationnelle d'un parlement moderne qui donne une place de premier plan au numérique, d'adhérer à un changement culturel et opérationnel qui débouche sur une plus grande ouverture et des modalités de travail à distance plus souples, et de réviser l'orientation stratégique traditionnelle pour s'interroger sur la façon dont les TIC peuvent véritablement répondre aux besoins de fonctionnement.

Dans cette optique, le présent rapport est le premier de la série à proposer une réflexion approfondie sur les pratiques innovantes dans les parlements. Le rapport de 2018 envisageait l'innovation non pas comme un outil transformationnel, mais comme un processus itératif, stimulé par des pressions internes et externes, un processus requérant un changement culturel pour assurer l'acceptation d'idées nouvelles et faire de l'innovation une composante plus importante de la culture parlementaire. L'enquête de cette année révèle qu'une impressionnante proportion des parlements (59 %) ont adopté des méthodes informelles et 20 % des processus formels pour encourager et soutenir l'innovation. Plus d'un quart des parlements (26 %) ont adopté une stratégie d'innovation formelle, et plus d'un tiers (35 %) ont au moins un membre du personnel dont la fonction est officiellement liée à l'innovation.

Figure 11. Les pratiques innovantes dans les parlements (n=100)



Les plus grandes améliorations constatées au cours des deux dernières années, qui recoupent celles qui étaient signalées par les enquêtes précédentes, concernent le domaine de la publication (externe) et de la diffusion (interne) des documents et des informations. Près de la moitié des parlements ont souligné l'importance des solutions en ligne ou hybrides mises en place pendant la pandémie et près des deux tiers (64 %) considèrent que ces méthodes garderont une place importante au cours des deux prochaines années. La tendance est toutefois tirée par les parlements des pays à haut revenu. Les parlements des pays à revenu élevé ou intermédiaire de la tranche supérieure (50 % et 53 % respectivement) sont plus nombreux à souligner l'importance de ces nouvelles solutions que ceux des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ou des pays à faible revenu (29 % et 17 %).

Les domaines d'amélioration cités par les parlements des pays à faible revenu pour la période 2018–2020 relèvent plutôt de systèmes de base comme la gestion des documents. Quelle que soit la catégorie de revenu des pays, les parlements ont constaté une augmentation significative du volume des informations communiquées sur leurs sites web ainsi que des capacités de diffusion de documents en interne. On peut en conclure que les parlements moins bien nantis sont nombreux à rattraper leur retard dans ces domaines. Dans les pays à revenu élevé, un plus petit pourcentage de parlements signalent une importante amélioration de la publication des débats en plénière, ce qui peut s'expliquer par le fait que les systèmes étant déjà bien en place, les améliorations sont marginales.

S'agissant des améliorations attendues dans les deux années à venir, les domaines les plus cités sont les médias sociaux, la capture audio ou vidéo des débats et les systèmes permettant de publier des informations et des documents sur les sites web. Une croissance significative de l'emploi de technologies nouvelles de type «infrastructure en tant que service » (laaS) et « logiciel en tant que service » (SaaS) apparaît probable dans les deux années qui viennent. Si les parlements sont relativement peu nombreux (10 %) à déclarer avoir recours à l'intelligence artificielle (IA), c'est la technologie dont l'extension ou le déploiement sont les plus attendus dans les deux prochaines années (citée par 45 % des parlements). L'utilisation croissante d'infrastructures distantes, de systèmes et de stockage en nuage, ainsi que le développement de l'IA soulèvent d'importantes interrogations en termes de sécurité, de gouvernance et de confidentialité des données.

## Infrastructure, services, applications et formation

Les trois précédentes éditions du rapport (2012, 2016 et 2018) soulignaient les problèmes de ressources humaines et financières. En plus du fait que les ressources affectées aux TIC continuent d'augmenter (en pourcentage des budgets parlementaires), le rapport de cette année s'intéresse également à la complexité et au coût croissants des infrastructures TIC. Alors que les budgets et les effectifs restaient limités, dans de nombreux parlements la complexité des TIC a été exacerbée par la pandémie, parlementaires et fonctionnaires parlementaires ayant dû se mettre au travail à distance de manière impromptue.

Les répondants sont nombreux à déclarer que la rapidité et la capacité de la connexion à Internet, désormais omniprésente dans les parlements, dépassent leurs besoins actuels. Il

faut néanmoins s'attendre à ce que l'augmentation de la demande de systèmes connectés à Internet et du travail à distance nécessite à terme une extension des capacités des réseaux. Les parlements sont équipés de réseaux avec et sans fil (connexions wifi) assurant un accès Internet aux parlementaires et au personnel parlementaire (dans 95 % et 90 % des parlements, respectivement) ainsi qu'aux visiteurs du public (83 %). Le pourcentage des parlements assurant un accès à distance au personnel et aux parlementaires a considérablement augmenté depuis 2018, passant de 41 à 55 % pour les parlementaires et de 52 à 69 % pour le personnel. À la chambre, 87 % des parlements mettent à la disposition des parlementaires des tablettes, 77 % des smartphones et 21 % des ordinateurs de bureau installés sur place. Si 88 % des parlements permettent désormais aux parlementaires de se connecter à Internet quand ils siègent à la chambre, seulement 31 % d'entre eux autorisent leurs membres à diffuser les débats en direct.

Des services de gestion de réseau sont assurés par tous les parlements, des services de gestion de données par 97 %. Seulement 67 % des parlements proposent des services de planification et de gestion des projets. Le niveau des services proposés n'a pas beaucoup changé entre 2018 et 2020, les parlements des pays à haut revenu fournissant un éventail de services légèrement plus étendu. La taille des parlements est naturellement déterminante en la matière, les plus gros parlements proposant un plus large éventail de services que les plus petits.

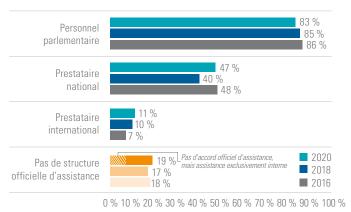
En ce qui concerne le stockage des documents, 2020 marque la poursuite d'un changement amorcé en 2016, avec l'abandon du stockage local au profit d'un stockage partagé en interne et d'un recours croissant à des solutions dématérialisées. Les parlements sont maintenant 80 % à utiliser un stockage partagé sur le réseau interne et 39 % à recourir au stockage en nuage (soit une augmentation de 86 % depuis 2018). La plupart des parlements utilisent plusieurs méthodes de partage des documents. Ils sont seulement 3 % à utiliser exclusivement un stockage partagé en interne et seulement 4 % exclusivement le stockage en nuage à cette fin. L'utilisation des systèmes d'archivage électronique (SAE), plus formels, concus pour les entreprises, a continué à progresser, passant de 47 % en 2016 à 51 % en 2018 pour atteindre 58 % en 2020. Malgré sa progression, le stockage dématérialisé pose un certain nombre de problèmes liés à la taille des infrastructures et à l'offre d'assistance, mais aussi à des questions de sécurité, de souveraineté et de compétence juridictionnelle pour les serveurs.

Tableau 3. Accès aux documents partagés (n=113)

	2020	2018	2016
Répertoire partagé sur le réseau interne	80 %	77 %	75 %
Répertoire partagé dématérialisé (nuage)	39 %	21 %	12 %
Intranet accessible sur le web	69 %	60 %	52 %
Système d'archivage électronique (SAE)	58 %	51 %	47 %
Les fichiers (ou la majeure partie d'entre eux) sont stockés sur des postes de travail locaux et transmis par courrier électronique et/ou sur des clés USB	-	14 %	16 %
Par le biais du site web du parlement	73 %	-	-
Par le biais de l'application mobile du parlement	28 %	-	-

S'agissant de l'infrastructure informatique, les logiciels et services du commerce restent majoritairement utilisés dans les parlements (94 % pour les serveurs et 94 % pour les ordinateurs portables et de bureau). Les logiciels à code source ouvert (open source) sont utilisés, sous une forme ou sous une autre, par 78 % des répondants et restent le choix le plus courant pour le système d'exploitation des serveurs (55 %). Les parlements des pays à faible revenu sont moins nombreux à utiliser des logiciels open source (50 % seulement). Les parlements utilisant ce type de logiciel ont davantage tendance à assurer une assistance technique en interne, bien que 19 % n'aient aucun dispositif d'assistance officiel en place.

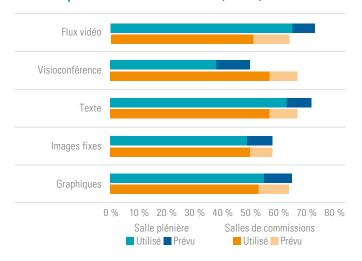
Figure 12. Mode d'assistance technique pour les logiciels open source (n=88)



Les procès-verbaux sont désormais majoritairement établis sous forme numérique, dans 65 % des parlements. L'emploi d'un logiciel de reconnaissance vocale a progressé de 8 % en 2010 à 25 % dix ans plus tard. En revanche, on constate peu de changement dans l'usage des TIC à l'appui de la rédaction des textes législatifs, de la rédaction et du suivi des amendements et des fonctions plénières en général. En effet, le premier rapport sur l'e-Parlement, publié en 2008, signalait que 70 % des répondants disposaient d'une application pour la production du procès-verbal des séances plénières. En 2020, ce chiffre est de 69 % (compte non tenu des gains de fonctionnalités).

L'emploi de systèmes de vote à distance en plénière est passé de 1 % en 2018 à 6 % en 2020, tandis que la plupart des commissions continuent à recourir au vote manuel. On constate une augmentation sensible de l'utilisation d'outils de flux vidéo en plénière, qui est passée de 54 % en 2018 à 65 % en 2020, ainsi qu'une augmentation spectaculaire du recours à la visioconférence (72 %), cet outil ayant également permis d'approfondir et d'élargir les témoignages recueillis par les commissions.

Figure 13. Utilisation de matériel audiovisuel dans les salles de plénière et de commission (n=106)



Les parlements, qui poursuivent leurs efforts de communication avec le public, sont maintenant 63 % à disposer de systèmes à cet effet. La formation relative à des outils favorisant la participation du public reste peu prioritaire et n'a été qualifiée d'importante que par 3 % des parlements. En interne, 72 % des répondants déclarent avoir assuré une formation ou une introduction aux TIC pour les parlementaires et 86 % pour le personnel parlementaire.

# Systèmes et normes de création de documents législatifs et d'information

Selon le rapport sur l'e-Parlement de 2016, l'utilisation des TIC pour la création de documents parlementaires et législatifs se caractérisait par une «insuffisance des ressources » freinant leur adoption, malgré « une forte expansion » de la publication ouverte de documents. Dans ce dernier domaine, les progrès semblent néanmoins avoir été limités par la persistance des problèmes de financement et de personnel qualifié. Des systèmes complexes de gestion législative continuent d'être adoptés, ce qui a tendance à accroître les disparités entre les parlements les mieux lotis et les autres. L'adoption limitée de ce type de systèmes est largement imputable à ces disparités économiques. Si 10 % des parlements déclarent utiliser des solutions logicielles propriétaires du commerce pour la gestion des textes législatifs, 88 % utilisent des solutions hautement personnalisées ou conçues spécialement. L'analyse des réponses révèle que les systèmes utilisés par 75 % des parlements permettent de traiter les amendements en séance plénière contre 74 % en commission. Les parlements sont moins nombreux (47 %) à signaler l'usage de systèmes montrant les modifications apportées aux projets de loi par les amendements et ils sont 46 % à déclarer des systèmes qui permettent d'échanger des données avec des systèmes extérieurs.

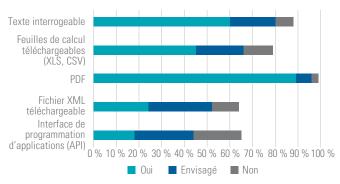
Tableau 4. Caractéristiques des systèmes de gestion de documents pour les projets de loi (n=57)

	2020	2018	2016
Fonctions de gestion de flux	75 %	70 %	75 %
Échange de données avec d'autres systèmes extérieurs au parlement	46 %	51 %	49 %
Prise en charge des différentes versions d'un projet de loi	72 %	82 %	79 %
Prise en charge des amendements proposés par les commissions	74 %	72 %	83 %
Prise en charge des amendements proposés par les plénières	75 %	79 %	83 %
Mise en évidence des changements apportés au projet de loi	47 %	60 %	40 %
Présentation de toutes les actions menées par le parlement concernant un projet de loi	72 %	77 %	83 %

Ces chiffres, qui sont très proches de ceux relevés dans les rapports précédents, signalent une situation de maturité relativement stable. Ils ne donnent toutefois pas d'indication détaillée sur les changements de fonctionnalité ou les caractéristiques supplémentaires proposées au fur et à mesure de l'amélioration des systèmes. Bien qu'ils soient moins nombreux que pour les éditions précédentes, certains parlements font encore mention d'une réticence et d'une adhésion limitée de la part des utilisateurs qui constituent des freins à l'adoption de nouveaux systèmes de gestion du processus législatif.

Le développement de la publication de documents en format ouvert, signalé pour la première fois dans l'édition de 2016, se poursuit, avec à nouveau d'importantes disparités selon les niveaux de revenu des pays, dans tous les domaines sauf pour l'usage de documents PDF. Dans les pays à haut revenu, les parlements sont 65 % à publier des textes dans un format interrogeable, contre seulement 17 % dans les pays à faible revenu. Une interface de programmation d'applications (API) n'est utilisée que dans 7 % des parlements des pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, contre 25 % dans les pays à revenu élevé. En interne, 73 % des parlements conservent une forme d'archives numériques de la documentation parlementaire, et 45 % disposent d'une politique officielle de gestion de ces archives. Seulement 39 % des parlements déclarent disposer à la fois d'une politique et de bonnes pratiques à cet effet, un chiffre légèrement supérieur aux constats des rapports précédents.

Figure 14. Mode de mise à disposition de la documentation aux personnes extérieures au parlement (n=107)



Un intérêt notable pour l'intelligence artificielle (IA) s'est manifesté dès la Conférence mondiale sur l'e-Parlement tenue à Genève en 2018. Aujourd'hui, un parlement sur dix utilise des technologies reposant sur l'IA, mais une bonne moitié des répondants déclarent ne pas prévoir de le faire. Six pour cent déclarent avoir utilisé une fonctionnalité d'IA pour rédiger des propositions de loi, et environ un tiers des répondants envisagent cette possibilité. L'IA, qui semble avoir le vent en poupe, devra certainement faire l'objet d'un suivi attentif à l'occasion des prochains rapports. Toutefois, en marge des données relatives à son adoption, il convient de dire que l'emploi de l'IA dans les parlements soulève d'importants problèmes de gouvernance (qui est en mesure de vérifier le bien-fondé des algorithmes et l'absence de biais?) et de sécurité (comment les algorithmes sont-ils protégés, en particulier s'agissant des systèmes utilisés pour la rédaction des textes législatifs ou à l'appui de la procédure parlementaire?).

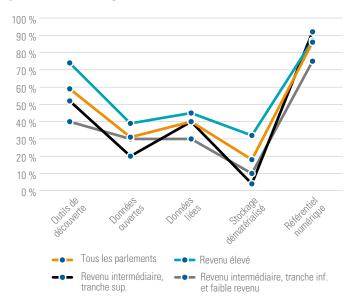
Le présent rapport constate une évolution continue, qui ne relève toutefois pas d'un changement radical, de l'emploi d'outils numériques pour la gestion des flux et des processus de travail dans les parlements. La fourniture de données ouvertes, bien qu'en augmentation régulière, continue à rencontrer des obstacles. De plus, le recours à des archives numériques a été plus rapide que l'adoption de politiques encadrant cet usage. Ce type de hiatus est très souvent la marque d'une déconnexion entre planification et pratique. D'un autre côté, l'émergence de systèmes reposant sur l'IA atteste d'une plus grande ouverture des parlements sur l'évolution de la technologie et d'une exploration prudente de ces nouvelles tendances.

### Services de bibliothèque et de recherche

Le rapport de cette année met en lumière une augmentation régulière et constante de l'utilisation des outils numériques dans les bibliothèques et les services de recherche parlementaires, ainsi que quelques reculs inexpliqués, probablement dus à la variation de l'échantillon. Quoi qu'il en soit, les données mettent en évidence l'importance cruciale des TIC dans les bibliothèques parlementaires, qui utilisent désormais des outils numériques partout dans le monde. Dans près de trois quarts des parlements sondés, les bibliothèques disposent d'un catalogue en ligne, 49 % ont des outils de gestion électronique des ressources et 60 % ont un référentiel ou des archives numériques.

Les outils numériques ont un rôle crucial dans la communication, interne et externe. En 2020, les bibliothèques de 55 % des parlements donnaient aux parlementaires et/ ou au personnel parlementaire accès à des ressources par Internet et dans 69 % elles leur procuraient un accès à leurs propres ressources par le biais d'un réseau parlementaire. Dans 44 % des parlements, la bibliothèque a aussi son propre site web (ou sous-site) ouvert aux parlementaires, lesquels ont, dans 58 % des cas, la possibilité de soumettre par voie électronique des demandes d'information, de documents et de supports de recherche (une possibilité qui est de plus envisagée par 29 % des répondants). Plus de la moitié des parlements (57 %) indiquent ne pas utiliser de services d'alerte électronique, tandis que 38 % le font et 31 % ne le font pas encore mais envisagent cette possibilité.

Figure 15. Outils électroniques utilisés par la bibliothèque pour aider les usagers (n=83)



Des données ouvertes sont proposées par la bibliothèque dans 31 % des parlements et dans 40 % elle propose des liens vers des analyses plus approfondies. L'usage du stockage en nuage (19 %) a augmenté dans les bibliothèques, en parallèle de celui des parlements en général.

Pour 92 % des bibliothèques, l'assistance TIC est assurée par le service informatique du parlement (qui constitue l'unique source

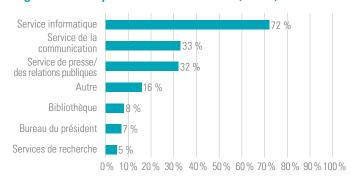
d'assistance dans 36 % des bibliothèques). Dans un quart des bibliothèques (25 %), une part de l'assistance est assurée par du personnel TIC propre à la bibliothèque et aux services documentaires; 28 % font appel à des sous-traitants extérieurs pour l'assistance informatique et l'entretien des systèmes.

L'ouverture et la transparence apparaissent comme une grande priorité des parlements, en nette augmentation depuis dix ans, par rapport aux chiffres des précédents rapports. En 2020, 67 % des parlements ont déclaré avoir publié des recherches effectuées en interne. Il s'agit là d'un tournant, la bibliothèque parlementaire assumant un rôle vis-à-vis du public, et non plus simplement un rôle d'assistance interne. Les courriels, désormais incontournables pour la communication externe, sont utilisés dans 96 % des bibliothèques tandis que 38 % d'entre elles produisent une lettre d'information électronique à laquelle peuvent s'abonner des organisations ou des personnes extérieures. Les derniers rapports n'ont montré qu'une faible évolution de l'utilisation des médias sociaux par les bibliothèques (24 % en 2020, 26 % en 2016 et 27 % en 2018), tandis que les messageries instantanées (de type WhatsApp, Viber ou Telegram) ont pris la deuxième place parmi les moyens de communication les plus utilisés, passant de 8 % en 2016 à 13 % en 2018 pour atteindre 26 % en 2020.

### Présence des parlements en ligne

Les sites web continuent d'occuper une place de premier plan dans l'architecture des systèmes d'information, de formation, de sensibilisation et de participation. Ils constituent à la fois un lieu de présentation rapide et efficace des informations parlementaires et un point de contact avec le public favorisant la participation de celui-ci. Les parlements sont maintenant tous présents sur le web, ce qui souligne l'importance de ce support. Les sites web parlementaires, qui commencent à avoir une certaine ancienneté, ont évolué en fonction des besoins des parlements et des parties prenantes, et avec l'amélioration de la technologie sous-jacente. Signe de l'importance des sites web, en 2020, 62 % des parlements ont indiqué que le secrétaire général en assumait une part de responsabilité. Les sites web parlementaires sont de plus en plus institutionnalisés. C'est désormais le directeur des systèmes d'information (ou son équivalent) qui en définit généralement la stratégie, souvent en tandem avec le directeur de la communication. Le fonctionnement au jour le jour du site web incombe à différents services, à commencer par le service des TIC, celui de la communication et celui des relations avec le public ou la presse.

Figure 16. Responsabilité du site web (n=111)



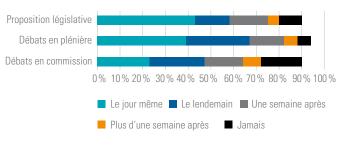
On constate une nette tendance à la mise en place de politiques de gestion des sites web parlementaires. En 2020, 63 % des parlements ont signalé avoir du contenu web adapté aux appareils mobiles, tandis que 73 % ont déclaré une optimisation totale pour ces appareils.

La production des contenus est généralement déléguée aux différents services concernés, plutôt que centralisée. La teneur des contenus est très homogène: dans 98 % des parlements, le but est d'informer et de familiariser le public avec l'histoire, le rôle, les fonctions et la composition du parlement. Dans 79 % des cas, les sites web donnent des explications sur la procédure législative et le mode de fonctionnement du parlement. La moitié (50 %) explique le processus budgétaire et de financement de l'institution tandis que 95 % publient un calendrier des activités parlementaires. Les trois quarts (76 %) proposent un enregistrement audio ou vidéo des débats en plénière et 44 % des réunions de commission.

Pour la plupart, les informations, documents et données parlementaires sont publiés sous une forme traditionnelle, c'est-à-dire pour être lus et non sous forme de données ouvertes permettant leur réemploi. La publication des décisions, discours, débats, résultats des votes en plénière et activités des parlementaires affiche une hausse significative par rapport aux années précédentes. Parmi les répondants, les parlements sont 22 % à déclarer publier des données sur les décisions et les résultats des votes en plénière, soit sous forme de données ouvertes soit sous forme de tableaux téléchargeables. En revanche, la publication de données relatives aux commissions a baissé en 2020.

Les parlements sont 91 % à publier en ligne l'ordre du jour des plénières en amont des séances, au moins une semaine à l'avance pour 26 %. Les projets de loi et les débats en plénière sont publiés en ligne dans un délai d'un jour par 58 % des parlements pour les premiers et 67 % pour les seconds. Ce dernier chiffre est resté plus ou moins stable depuis 2016 (68 %). Seulement 6 % des répondants ont déclaré ne pas les publier. En ce qui concerne les réunions de commission, seulement 47 % des répondants indiquent une publication des débats le même jour tandis que 18 % déclarent ne pas les publier du tout (un chiffre en baisse, toutefois). Pour faciliter la consultation des informations publiées, 98 % des parlements proposent un moteur de recherche et 31 % un service d'alerte en ligne.

Figure 17. Délai de mise à disposition des documents sur le site web (n=109)



Pour faciliter l'accès, une analyse des besoins des utilisateurs a été effectuée dans 83 % des parlements en 2020 (chiffre en légère hausse), 57 % ayant effectué des essais et utilisé des méthodes de vérification de la convivialité. Certains parlements utilisent des normes nationales propres au secteur

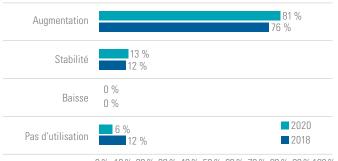
public, la norme W3C ou des lignes directrices similaires, ou encore les principes directeurs de l'UIP relatifs aux sites web parlementaires (cités par la moitié des parlements).

L'enquête 2020 met en lumière une augmentation significative du nombre de parlements signalant des projets de participation civique dans les domaines d'amélioration importante (21 %, contre seulement 6 % en 2018). L'amélioration en termes de publication de données ouvertes est toujours qualifiée d'importante par 20 % des parlements, mais le poids accordé au renforcement de l'utilisation des médias sociaux a régulièrement baissé depuis 2016, peut-être parce que cet aspect est déjà considéré comme intégré. S'agissant des améliorations envisagées dans les deux prochaines années pour les sites web parlementaires, les prévisions recoupent largement les trois domaines déjà évoqués dans les rapports précédents: conception et convivialité, contenus, et plateformes techniques.

## Communication entre les citoyens et les parlements

La croissance de l'emploi d'outils web pour la communication avec les citoyens se poursuit, 81 % des parlements signalant une augmentation dans ce domaine en 2020. Soixante-seize pour cent des parlements déclarent que la totalité ou la plupart des parlementaires utilisent le courrier électronique. que 43 % ont un site web et 56 % utilisent les médias sociaux pour communiquer avec les citoyens. L'utilisation par les parlementaires des messageries instantanées à cet effet a continué de progresser, passant de 14 % en 2016 à 39 % en 2020. L'emploi des messageries instantanées par les parlements eux-mêmes a aussi augmenté, 34 % des répondants signalant ce type d'emploi. Les parlements sont 76 % à déclarer utiliser les médias sociaux, tout en soulignant les nombreux obstacles à un emploi efficace de ceux-ci, en particulier les problèmes de compétences, de déficit de formation et de surcharge d'informations. Trentecinq pour cent des répondants évoquent des problèmes de confidentialité et de sécurité.

Figure 18. Évolution de l'emploi d'outils numériques pour communiquer avec les citoyens (n=107)

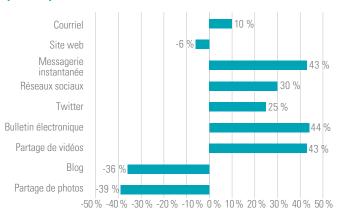


 $0 \ \% \ 10 \ \% \ 20 \ \% \ 30 \ \% \ 40 \ \% \ 50 \ \% \ 60 \ \% \ 70 \ \% \ 80 \ \% \ 90 \ \% \ 100 \ \%$ 

Le rapport met en lumière une augmentation constante de l'emploi des moyens de communication numériques par les commissions: 82 % des parlements signalent ce type d'emploi en 2020, contre 75 % en 2018 et 67 % en 2016. Le recours aux médias sociaux par les commissions est signalé par 45 % des répondants. Tandis que l'utilisation des médias sociaux et des applications pour smartphones a augmenté (30 % pour ces dernières), il semble que les outils plus interactifs et plus délibératifs aient plus de mal à s'imposer; 23 % des parlements signalent l'emploi de systèmes de pétitions électroniques.

Le recours à ces outils vise deux objectifs principaux: informer les citoyens sur les questions de politique et les projets de loi, et inciter davantage de personnes à s'impliquer directement dans la vie politique, comme le déclarent 70 et 69 % des parlements, respectivement. Parmi les autres objectifs cités figure une meilleure compréhension par le public de ce que font les parlements et de la façon dont ils travaillent (signalés comme importants par 64 %). L'emploi des outils numériques pour communiquer avec les jeunes est signalé par 50 % des répondants.

Figure 19. Évolution de l'emploi des outils numériques par les parlementaires 2018–2020 (n=109)



Les efforts déployés par les parlements et leurs services de gestion des projets pour rendre les données plus accessibles et plus utiles aux citoyens constituent un fil rouge tout au long de la série de rapports. En 2018, 53 % des répondants avaient déclaré appuyer directement ou de manière plus informelle le travail des services de gestion des projets en ce sens, contre 63 % en 2020, une augmentation qui reflète la progression des relations informelles. Globalement, d'importants enseignements ont été tirés de l'emploi des outils numériques pour resserrer les liens avec les citoyens: on sait qu'il faut prévoir une bonne planification et des ressources adéquates, utiliser une langue adaptée au public et assurer une gestion dynamique des échanges en ligne afin d'éviter toute dérive ou manipulation intempestive.

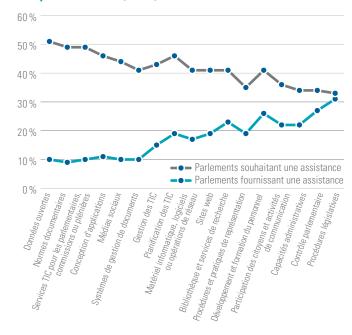
### Coopération interparlementaire

Les rapports précédents signalaient une augmentation de l'assistance interparlementaire dans le domaine des technologies émergentes (données ouvertes, médias sociaux, web). Les données recueillies en 2020 pointent plutôt vers un retour à une assistance dans des domaines et des fonctions TIC plus traditionnels, comme la procédure législative, le contrôle parlementaire et la formation du personnel. En liaison avec d'autres constats, ce changement semble signaler que ces nouvelles technologies sont désormais mieux acceptées et intégrées à un mode de fonctionnement « normal ». Il convient néanmoins de faire preuve de circonspection. Tandis que dans certains domaines, la pandémie de COVID-19 a accéléré la coopération interparlementaire de manière spectaculaire en 2020, dans d'autres elle a provoqué des perturbations, d'où une modification radicale des priorités stratégiques.

Globalement, la collaboration est restée solide et des alliances d'ordre mondial, régional ou thématique ont favorisé les échanges d'idées et de bonnes pratiques entre parlements: 79 % des répondants ont déclaré faire partie d'au moins un réseau de ce type. Dans leurs réponses, les parlements indiquent que le Centre pour l'innovation au parlement (CIP) a été un bon moteur de coopération interparlementaire pendant la pandémie (pour plus de détail sur ce point, le lecteur se reportera à la partie consacrée aux enseignements de la période de COVID-19).

Les difficultés signalées dans les rapports précédents subsistent, et la demande d'assistance en matière d'emploi de nouvelles applications numériques reste plus importante que l'offre. De ce fait, les initiatives de type CIP et l'aide proposée par des organisations partenaires, comme l'UIP, INTER PARES, le NDI, le PNUD et d'autres organisations mentionnées dans ce rapport – sont particulièrement importantes pour le renforcement des capacités et des réseaux.

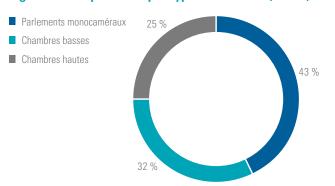
Figure 20. Écart entre l'offre et la demande d'assistance interparlementaire (n=80)



## Évaluation détaillée des technologies et des pratiques parlementaires

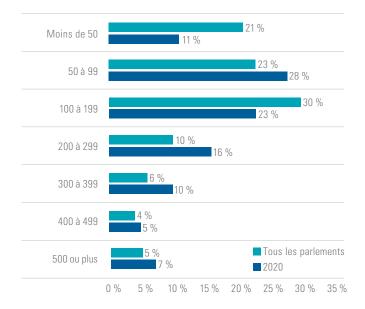
Cette partie détaille les conclusions (résumées ci-dessus) de l'enquête à laquelle ont participé un large éventail de parlements du monde. Comme le montre la figure 21, 43 % des 116 parlements ayant répondu au questionnaire sont monocaméraux (chambre unique), ce qui est le cas de 60 % de l'ensemble des parlements². Les autres réponses émanent de parlements bicaméraux, 32 % de chambres basses et 25 % de chambres hautes. Lorsque des parlements bicaméraux ont soumis des réponses communes pour les deux chambres (généralement parce qu'elles partagent la gestion et les services), ces réponses ont été séparées en deux entrées, une pour chaque chambre.

Figure 21. Répondants par type de chambre (n=116)



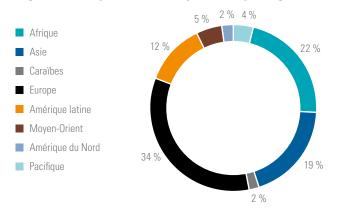
La taille de chacune des chambres est prise en compte dans l'échantillon, qui est relativement typique. On constate néanmoins une légère sous-représentation des petits parlements (moins de 50 membres) et surreprésentation des parlements de taille moyenne ou grande (nombre de membres supérieur ou égal à 200), comme le montre la figure 22.

Figure 22. Taille relative des chambres en nombre de parlementaires (n=116)



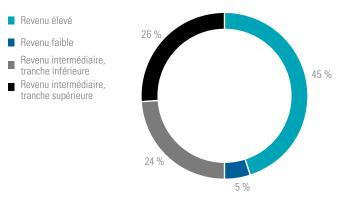
S'agissant des régions géographiques, comme on le voit sur la figure 23, les répondants sont, pour plus d'un tiers des parlements européens (39 %), pour 22 % des parlements africains (3 % de plus qu'en 2018) et pour 12 % des parlements latino-américains. La représentation des Caraïbes reste faible (2 % seulement contre 3 % en 2016 et en 2018). La région Pacifique représente 4 %, en baisse par rapport aux 6 % de 2018, mais mieux représentée qu'en 2016 (2 %).

Figure 23. Répartition des répondants par région (n=116)



Les parlements participants représentent toutes les catégories de revenu national définies par la Banque mondiale<sup>3</sup>. Comme le montre la figure 24, 45 % des répondants sont des parlements de pays à revenu élevé (contre 44 % en 2018 et 42 % en 2016). Cette catégorie ne représente que 32 % du classement de la Banque mondiale. La représentation des pays à revenu intermédiaire (50 % des répondants) est proche de la moyenne de la Banque mondiale tandis que les pays à faible revenu sont nettement sous-représentés (5 % contre 11 % dans l'échantillon de 2018). Aucune raison évidente n'explique ce recul, sinon un manque de ressources dû à l'effet de la pandémie sur ces parlements. Il est donc possible que les conclusions de l'étude soient légèrement biaisées dans le sens des parlements des pays à revenu élevé.

Figure 24. Répartition des répondants par revenu national (n=114)



### Supervision et gestion des TIC

Les technologies de l'information et de la communication (TIC) sont désormais considérées comme un élément « normal » du fonctionnement des parlements. Depuis le lancement, en 2008, de cette série de rapports, les enquêtes ont permis d'observer la manière dont la technologie a pris une importance de plus en plus cruciale dans le fonctionnement des parlements. Le présent rapport, sixième de la série, met clairement en évidence un rôle croissant des TIC dans les fonctions essentielles des parlements, comme la gestion de la procédure législative et le contact avec le public, ce qui laisse penser que les parlements ne seraient pas en mesure de fonctionner comme ils le font actuellement sans outils numériques. Il semble que la COVID-19 ait encore renforcé ce rôle crucial (voir à ce sujet la partie consacrée à la pandémie). Il est donc particulièrement important de se pencher sur les sources de financement des TIC ainsi que sur la répartition des responsabilités relatives à la définition et à la mise en œuvre de la vision et de la stratégie des parlements en matière de technologie.

S'agissant des objectifs stratégiques, comme le montre le tableau 5, dans 85 % des parlements ayant participé à l'enquête de 2020, le responsable principal des TIC, le directeur des systèmes d'information ou le directeur informatique participent à la détermination des objectifs du parlement, contre  $84\,\%$ en 2016 et en 2018. D'autres hauts responsables des TIC sont consultés dans 56 % des parlements. La conception traditionnelle selon laquelle les objectifs TIC, relevant d'un domaine technique, doivent être approuvés par la haute direction est persistante, comme le montrent les rapports de 2016 et de 2018, et peut-être plus encore l'enquête de 2020, qui révèle que la proportion des parlements dans lequel les objectifs en matière de TIC doivent avoir l'approbation du secrétaire général, qui était de 75 % en 2018, est passée à 83 % en 2020. Un quart des parlements de l'échantillon ont associé un groupe spécial ou une commission ad hoc (avec parfois un conseil de gestion parlementaire) à la définition et à l'approbation de ces objectifs. Si seulement 6 % des parlements associent leur président à la définition des objectifs, l'approbation de celui-ci est requise dans 35 % des parlements, et le président a un rôle de contrôle et de supervision dans un quart d'entre eux.

Tableau 5. Responsabilité et supervision des objectifs TIC (n=112)

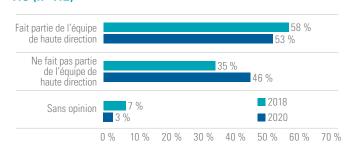
	Qui définit les objectifs et les projets relatifs aux TIC?	Qui approuve les objectifs?	Qui participe à la supervision?
Le président de la chambre/du parlement	6 %	35 %	25 %
Une commission parlementaire	3 %	19 %	23 %
Les parlementaires	3 %	10 %	21 %
Le secrétaire général	18 %	83 %	51 %
Le directeur des systèmes d'information/desTIC	85 %	39 %	48 %

Les responsables à haut niveau des TIC	56 %	17 %	29 %
Un groupe ou une commission créés à cet effet	24 %	23 %	29 %
Des experts internes en informatique	50 %	4 %	21 %
Le bibliothécaire/les documentalistes	17 %	3 %	15 %
Des sous-traitants externes	23 %	3 %	12 %
Le grand public	3 %	0 %	12 %
Autre	1 %	1 %	0 %

Il reste inhabituel d'inclure des membres du public dans ce processus. Trois pour cent des répondants ont signalé une intervention du public dans l'élaboration de leur stratégie en matière de TIC (en hausse par rapport à 1 % en 2016 et 2 % en 2018). La plus forte progression concerne le pourcentage de parlements dans lesquels le public participe à la supervision de la stratégie en matière de TIC (12 %) qui affiche une augmentation de 100 % par rapport à 2018.

Selon une tendance persistante d'un rapport à l'autre, l'importance du plus haut responsable informatique n'implique pas toujours une haute position dans la structure de gestion du parlement. Comme le montre la figure 25, le plus haut responsable des TIC fait partie de l'équipe de haute direction dans 53 % des parlements (chiffre en baisse par rapport aux 58 % de 2018).

Figure 25. Rôle stratégique du plus haut responsable des TIC (n=112)



S'agissant des parlements bicaméraux, on constate une tendance à un service TIC unique pour les deux chambres. C'est ce qui a été constaté dans 45 % des cas, 26 % des parlements bicaméraux ayant des services informatiques distincts qui collaborent dans une certaine mesure sur des projets et des tâches. Seulement 29 % des chambres ont un fonctionnement des TIC totalement séparé.

Le financement des TIC est généralement pris sur le propre budget du parlement (dans 82 % des cas, contre 84 % en 2018). Néanmoins, seulement 65 % des parlements ont un financement totalement autonome de leur budget TIC: 25 % bénéficient de fonds du gouvernement à cet effet et 21 % reçoivent des fonds d'organismes donateurs.

Tableau 6. Source des fonds budgétés pour les TIC (n=116)

	2020	2018
Le parlement seul	65 %	68 %
Le gouvernement seul	12 %	11 %
Le parlement et le gouvernement	3 %	2 %
Le parlement et des organismes donateurs	8 %	12 %
Le gouvernement et des organismes donateurs	6 %	1 %
Le parlement, le gouvernement et des donateurs	6 %	4 %

Les données révèlent une augmentation régulière du nombre des parlements qui affectent au moins 9 % de leur budget global aux TIC (29 % des répondants en 2020 contre 20 % en 2018 et 14 % en 2012). Dans le même temps, le pourcentage des parlements qui y consacrent moins de 1 % est tombé à 16 % (contre 23 % en 2012), et le pourcentage de ceux qui y consacrent moins de 4 % est tombé à 56 % (contre 67 % en 2018 et en 2016).

Figure 26. Pourcentage du budget du parlement alloué aux TIC (n=106)



La maîtrise des budgets, qui constitue l'un des aspects essentiels de la planification stratégique dans les parlements, leur confère une plus grande autonomie et une plus grande prévisibilité, ce qui permet une planification à plus long terme. Ce dernier exercice risque toutefois de s'avérer plus compliqué à la suite de la pandémie, en raison de l'apparition de nouveaux modes de travail. Même lorsque les pourcentages de financement sont faibles, le budget affecté aux TIC est significatif. Les rapports précédents ont clairement montré que l'efficacité de l'emploi des outils technologiques est liée à une bonne planification. Il est donc important d'assurer une supervision claire et réfléchie. Le choix des personnes et du type d'organes impliqués dans la prise de décision a nécessairement des répercussions sur la planification, la mise en œuvre et le suivi de l'emploi des TIC.

S'agissant de la planification stratégique, en 2020, 59 % des parlements ont déclaré disposer d'un document de vision stratégique définissant une orientation générale, ce qui marque une baisse par rapport à 2018 (63 %) et 2016 (73 %) (voir le

tableau 7). La proportion des parlements déclarant disposer d'un plan stratégique a légèrement baissé, passant de 75 % en 2018 à 70 % en 2020. Il est toutefois probable que ces baisses soient davantage imputables à la variation de l'échantillon de l'enquête qu'à un recul effectif de la planification. C'est ce qui pourrait expliquer que 54 % des parlements aient déclaré avoir à la fois un document de vision et un plan stratégique (chiffre en légère hausse) tandis qu'ils sont bien moins nombreux (9 %) à déclarer avoir une stratégie sans vision associée (en baisse par rapport aux 15 % de 2018 et aux 14 % de 2016). En ce qui concerne la mise en œuvre des projets TIC définis dans les plans stratégiques, près de la moitié des parlements (48 %) ont une méthodologie ou une procédure officielle de gestion des projets (42 % en 2018).

Tableau 7. Procédure officielle de définition de la vision et de la planification stratégique (n=116)

	2020	2018	2016
Document de vision	59 %	63 %	73 %
Document de vision et plan stratégique	54 %	52 %	56 %
Document de vision et projet d'élaboration d'un plan stratégique	4 %	9 %	13 %
Plan stratégique non associé à un document de vision	9 %	15 %	14 %
Document de vision, plan stratégique et procédure d'actualisation	40 %	44 %	40 %

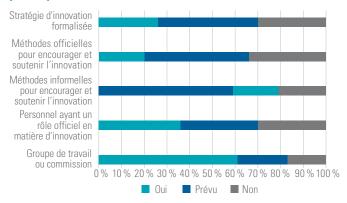
Globalement, 59 % des parlements ont déclaré disposer d'une procédure permettant d'actualiser régulièrement leur plan stratégique, ce qui représente une augmentation significative par rapport à 2016 (46 %), mais une légère baisse par rapport aux 62 % enregistrés en 2018. Il reste préoccupant que plus d'un tiers des répondants (36 %) ne disposent d'aucun document de vision pour les TIC, que 10 % d'entre eux n'envisagent pas d'en élaborer un, que 30 % n'aient pas de plan stratégique et que 5 % n'envisagent pas d'en introduire un.

Il convient toutefois de nuancer ces constats. En effet, même lorsqu'il n'y a pas de méthodologie officielle en place, il semble que de bonnes pratiques de gestion des projets soient jugées importantes. Par ailleurs, la pandémie de COVID-19, dont les conséquences sont évoquées dans une autre partie du rapport, a mis en évidence l'importance des TIC pour les parlements : d'après l'analyse des réponses portant sur ce point, il apparaît clairement que de bons principes de planification, des plans stratégiques à jour et de solides canaux de communication entre les cadres du personnel parlementaire, les parlementaires et le personnel TIC ont été déterminants dans la mise en place d'une riposte rapide et efficace à la crise. De plus, les parlements ont réagi à la pandémie en adoptant des méthodes de travail plus agiles et en procédant par itération. Ces changements, qui ne réduisent en rien l'importance de disposer d'une bonne gestion des projets et d'une bonne planification, ont modifié la façon dont les institutions envisagent, planifient et gèrent leurs investissements dans les TIC. Il ne faut surtout pas perdre de vue que les bonnes pratiques de planification et de gestion augmentent la résilience, cette capacité de rebondir rapidement après des revers qui a caractérisé le succès des ripostes à la pandémie.

#### La gestion de l'innovation dans les parlements

Compte tenu de l'intérêt croissant suscité par l'innovation dans différents parlements, le Centre pour l'innovation au parlement de l'UIP a répertorié et diffusé de bonnes pratiques dans ce domaine par le biais de ses pôles et de son bulletin. Une nouvelle question a été ajoutée à l'enquête de 2020 afin de définir une base de référence en la matière. Selon l'analyse des réponses, 59 % des parlements ont recours à des moyens informels pour encourager et soutenir l'innovation en interne. Un parlement sur cinq (20 %) a indiqué disposer de procédures officielles à cet effet et 26 % avoir adopté une stratégie officielle d'innovation. Ces constats, qui sont encourageants, appuient les données empiriques recueillies par le CIP depuis le rapport de 2018, lequel comprenait une partie spéciale sur les pratiques innovantes. Il est encourageant de constater que 61 % des parlements déclarent disposer d'un groupe de travail ou d'une commission chargée de la supervision des pratiques d'innovation tandis qu'un tiers (35 %) ont au moins un membre du personnel dont les fonctions ont un lien officiel avec l'innovation.

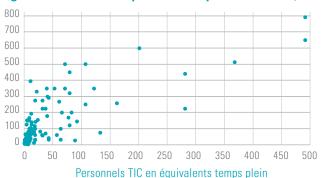
Figure 27. Les pratiques innovantes dans les parlements (n=100)



### Promotion de l'accès aux TIC et de leur emploi dans les parlements

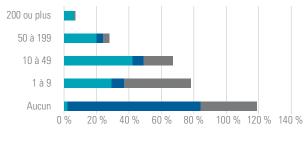
L'effectif moyen des techniciens en équivalents temps plein (ETP) employés directement par le parlement, détachés par le gouvernement ou employés en sous-traitance est de 62. Dans 68 % des parlements qui ont participé à l'enquête, les effectifs du personnel TIC sont inférieurs à 50 ETP. Le ratio entre les techniciens TIC et les parlementaires est de l'ordre de 31 pour 95, soit plus ou moins 1 pour 3. Cinq parlements ont déclaré employer plus de 200 techniciens TIC (Brésil, Canada, Allemagne, Royaume-Uni et États-Unis). À l'autre extrémité du spectre, certains parlements disposent d'un seul ETP pour l'assistance informatique, généralement assisté par des soustraitants ou du personnel détaché par le gouvernement.

Figure 28. Ratio entre postes TIC et parlementaires (n=113)



Les parlements ont du mal à recruter et à conserver les employés occupant des postes clés. Les petits parlements n'ont souvent accès qu'à un marché limité de techniciens correctement formés. Les parlements plus grands sont souvent situés dans des villes commerciales très développées, où l'offre de techniciens compétents ne suffit pas toujours à satisfaire la demande, ce qui a tendance à exclure les parlements du marché. De ce fait, les tâches liées aux TIC doivent souvent être externalisées auprès de sous-traitants, auxquels 65 % des répondants déclarent faire appel. Dans 18 % des parlements, du personnel TIC est fourni (ou délégué) par des services ou organismes gouvernementaux.

Figure 29. Personnels et sous-traitants TIC (n=113)



■ Personnel parlementaire ■ Personnel du gouvernement ■ Sous-traitants

Comme le montre le tableau 8, en plus de leur propre personnel, les parlements sont fortement dépendants des sous-traitants. Il apparaissait clairement dans les rapports précédents qu'une plus grande disponibilité de personnel en interne reste la solution considérée comme idéale ou préférée.

Selon l'enquête, le seul domaine dans lequel l'intervention de sous-traitants est la plus probable est la conception de logiciels. Soixante-cinq pour cent des parlements ont fait appel à des sous-traitants pour ce service en 2020 (contre 63 % en 2018), seulement 60 % des répondants indiquant disposer de leur propre personnel à cet effet (61 % en 2018). En 2016, 79 % des parlements avaient déclaré recourir à des sous-traitants tandis que 53 % disposaient de personnel en interne. Le rôle essentiel de la gestion des projets est mis en évidence par le fort pourcentage des parlements (93 %) qui disposent de personnels à cet effet tandis que seulement 20 % d'entre eux externalisent cette tâche. Les chiffres étaient sensiblement les mêmes en 2018 (87 et 16 % respectivement). Les parlements expriment la même préférence pour du personnel interne en ce qui concerne l'analyse des activités, traitée à 86 % en interne et à 23 % seulement par des sous-traitants. Il apparaît donc clairement que les parlements préfèrent ne pas sous-traiter ces tâches. De fait, faire appel à des entreprises extérieures pour assurer des tâches essentielles à l'activité implique un risque important de perte de savoir organisationnel. Il semble en revanche que l'externalisation de tâches comme le développement de logiciels et les services web, plus opérationnelles, soit mieux acceptée.

S'agissant du recours à du personnel interne ou externe, on constate peu de différence entre les parlements des pays à revenu élevé et ceux des pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, les premiers ayant néanmoins un peu plus tendance à externaliser.

Tableau 8. Prise en charge interne ou externe des principales tâches TIC (n=114)

	Actuellement		Préfé	rence
	interne	externe	interne	externe
Gestion des projets informatiques	93 %	20 %	54 %	4 %
Analyse des activités et gestion des besoins	86 %	23 %	55 %	9%
Phase d'essai	78 %	32 %	50 %	15 %
Conception de logiciels	60 %	65 %	39 %	33 %
Administration de l'infrastructure informatique	87 %	30 %	49 %	15 %
Services Internet	80 %	41 %	43 %	24 %
Administration des médias sociaux	88 %	11 %	46 %	8 %
Administration des bases de données ouvertes	78 %	14 %	53 %	8 %

#### Les améliorations apportées aux parlements par les TIC

Les précédents rapports sur l'e-Parlement ont mis en évidence un élargissement de l'éventail des outils, services et plateformes TIC utilisés par les parlements. Les trois principales améliorations relevées entre 2012 et 2018 étaient liées à la publication et à la transmission de données et de documents aux parlementaires, au personnel et, de manière particulièrement significative, au grand public. Entre 2012 et 2016, on constate une nette progression de l'importance accordée à la publication en accès ouvert, laquelle reflète l'accent croissant mis sur une publication rapide des données et des documents parlementaires et la percée des méthodes ouvertes permettant de le faire. Comme le montre le tableau 9, les trois principales améliorations sont restées les mêmes depuis 2016 (bien que l'ordre des deux premières se soit inversé en 2020). Elles sont toutes les trois liées à une publication rapide et efficace des données, au sein du parlement ou auprès du public.

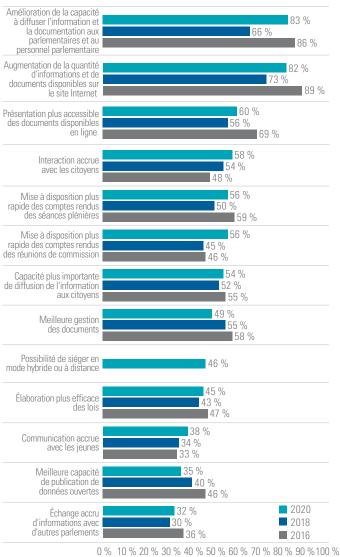
Tableau 9. Les trois principales améliorations apportées (n=110)

	2020	2018	2016
1	Amélioration de la capacité de diffusion des informations et des documents 73 %	Augmentation de la quantité d'informations et de documents disponibles sur le site web 73 %	Augmentation de la quantité d'informations et de documents disponibles sur le site web 89 %
2	Augmentation de la quantité d'informations et de documents disponibles sur le site web 66 %	Amélioration de la capacité de diffusion des informations et des documents 66 %	Amélioration de la capacité de diffusion des informations et des documents 86 %

3	Présentation	Présentation	Présentation
	plus accessible	plus accessible	plus accessible
	des documents	des documents	des documents
	disponibles	disponibles	disponibles
	en ligne	en ligne	en ligne
	<b>56</b> %	<b>56</b> %	<b>69</b> %

Comme le montre le graphique ci-dessous, les priorités indiquées pour les deux dernières années sont conformes à celles signalées en 2016. À cause de la pandémie, l'enquête 2020 comprenait une question supplémentaire sur la capacité de participation à des séances en ligne ou en mode hybride. Sur les parlements participant à l'enquête, 46 % ont qualifié cette capacité d'importante. Cette question n'avait encore jamais été posée, mais il est difficile d'imaginer qu'elle aurait reçu une réponse aussi favorable si elle avait été posée précédemment. Le pourcentage de suffrages positifs aurait probablement eu du mal à atteindre les deux chiffres, y compris à une date aussi récente que 2018. Le fort pourcentage obtenu en 2020 atteste d'une nette volonté d'adopter des méthodes de travail innovantes (y compris par la force des choses).

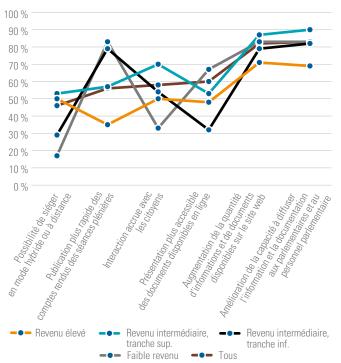
Figure 30. Principales améliorations permises par les TIC au cours des deux dernières années (n=110)



Comme le montrait déjà le rapport de 2018, on constate à nouveau d'importantes variations de la perception des améliorations importantes en fonction du niveau de revenu des pays. Comme l'illustre la figure 31, les parlements des pays à plus faible revenu sont nettement plus nombreux à citer des améliorations relatives à des systèmes de base, de type gestion des documents. Quelle que soit la catégorie de revenu des pays, les parlements saluent l'augmentation du volume des informations communiquées sur leurs sites web ainsi que des capacités de diffusion de documents en interne, dont ils reconnaissent l'importance. On peut en conclure que les parlements moins bien nantis sont nombreux à rattraper leur retard dans ces domaines. Depuis 2018, les parlements des pays à revenu élevé ont eu tendance à être moins sensibles aux améliorations relatives à la publication des débats en plénière, probablement parce que ces systèmes sont désormais bien implantés et que les améliorations apportées dernièrement dans ce domaine n'ont été que marginales, ce que semblent confirmer d'autres données de l'enquête.

Les parlements des pays à revenu élevé ou intermédiaire de la tranche supérieure (50 % et 53 %, respectivement) ont tendance à attacher davantage d'importance à la tenue de séances en ligne ou en mode hybride que ceux des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ou à faible revenu (29 % et 17 %). Même s'il est difficile d'en tirer des conclusions formelles, on peut toutefois imaginer que ces derniers rencontrent des problèmes de coût, de financement et d'accès qui freinent leur utilisation de ces techniques. Des obstacles politiques ou culturels peuvent aussi entrer en ligne de compte.

Figure 31. Principales améliorations permises par les TIC au cours des deux dernières années par niveau de revenu (n=110)<sup>4</sup>



Il a aussi été demandé aux parlements d'indiquer les principales améliorations qu'ils escomptaient pour les deux années à venir. Les priorités ont peu évolué depuis 2018, comme le montre le tableau 10, à une exception près, celle de l'efficacité d'élaboration des lois, domaine dans lequel 63 % des parlements attendent prioritairement une amélioration (contre 51 % seulement en 2018). De même, la mise à disposition plus rapide des comptes rendus des plénières est citée par 42 % (contre 34 % précédemment). La capacité de participer à des séances en ligne ou en mode hybride arrive en troisième position: c'est une amélioration attendue par 64 % des parlements.

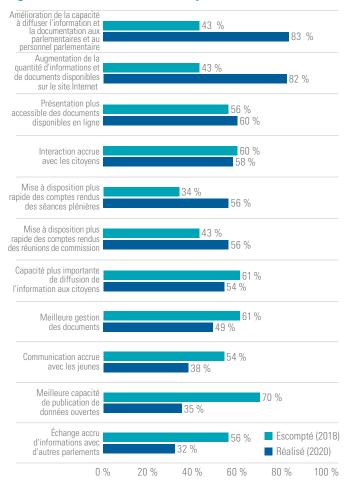
Tableau 10. Améliorations les plus importantes escomptées dans les deux ans qui viennent (n=107)

	2020	2018
Capacité renforcée à publier des données ouvertes	69 %	70 %
Amélioration de la gestion des documents	64 %	61 %
Possibilité pour le parlement de siéger de manière hybride ou à distance en utilisant des outils numériques	64 %	-
Élaboration plus efficace des lois	63 %	51 %
Échange accru d'informations avec d'autres parlements	57 %	56 %
Plus importante capacité de diffusion d'informations aux citoyens	55 %	61 %
Communication accrue avec les jeunes	55 %	54 %
Interaction accrue avec les citoyens	53 %	60 %
Présentation plus accessible des documents disponibles en ligne	50 %	56 %
Mise à disposition plus rapide des comptes rendus des séances plénières	42 %	34 %
Augmentation de la quantité d'informations et de documents disponibles sur le site web	41 %	43 %
Mise à disposition plus rapide des comptes rendus des réunions de commission	39 %	43 %
Amélioration de la capacité à diffuser l'information et la documentation aux parlementaires et au personnel parlementaire	37 %	43 %

La figure 32 compare les principales améliorations qui étaient escomptées en 2018 et les principales améliorations signalées en 2020 comme réalisées au cours des deux dernières années. Globalement, à quelques exceptions près (les attentes ayant excédé la réalisation ou inversement), les améliorations escomptées sont raisonnablement proches de celles qui ont été réalisées. Les plus importantes disparités en matière de priorités et de résultats concernent l'amélioration des systèmes de base.

<sup>4</sup> Certaines catégories ont été retirées de ce graphe pour en faciliter la lecture.

Figure 32. Améliorations escomptées et réalisées (n=110)<sup>5</sup>



S'agissant des principales améliorations escomptées par les parlements, en 2016 et en 2018, le trio de tête était le suivant : médias sociaux (67 % en 2018), capture audio ou vidéo des débats (65 %) et systèmes de publication d'informations et de documents sur les sites web (64 %). Comme on le voit sur le tableau 11, ce trio occupe toujours les premières places en 2020. Deux nouvelles catégories ont été ajoutées à l'enquête de 2020: l'infrastructure en tant que service (laaS) et le logiciel en tant que service (SaaS), qui sont des services informatiques en nuage de plus en plus utilisés par les parlements. Au cours des deux dernières années, l'laaS a été introduite dans 21 % des parlements tandis que 39 % prévoient son adoption dans les deux années qui viennent. La situation est comparable pour le SaaS. Depuis 2018, ce service a été introduit dans 25 % des parlements, et 38 % prévoient d'y avoir recours d'ici 2022. Pour les parlements, l'usage croissant des systèmes en nuage pose d'importants problèmes de propriété des données (y compris la question de la juridiction du lieu où les données sont stockées et les conséquences juridiques que cela implique) et de confidentialité, en plus des problèmes évidents liés à la fiabilité, à la sécurité et à l'intégrité des données.

L'intelligence artificielle (IA) est un sujet dont il est beaucoup question, dans les parlements comme dans le monde en général. La Chambre des députés brésilienne travaille sur un projet faisant appel à l'IA pour la rédaction des textes de loi, certains aspects de la participation des citoyens et l'aide à la découverte des informations par les visiteurs du site web.

Les parlements de l'Autriche, de l'Estonie et des États-Unis ont également développé des applications reposant sur l'IA. L'adoption de ce type de systèmes restait néanmoins limitée en 2020. Jusqu'à présent, seulement 10 % des parlements revendiquent l'utilisation de technologies fondées sur l'IA (6 % pour les systèmes d'aide à la rédaction des textes législatifs). À l'appui de l'idée que l'IA pourrait devenir plus utile aux parlements, il faut préciser que c'est la technologie dont l'adoption est la plus attendue dans les deux années qui viennent (envisagée par 45 % des répondants). Même si l'utilisation de l'IA ouvre l'accès à un large éventail d'applications, elle n'est pas entièrement neutre. L'adoption de systèmes d'apprentissage automatisé soulève, en effet, des questions que les parlements ne peuvent négliger, en particulier en ce qui concerne la transparence et la maîtrise des algorithmes.

Tableau 11. Technologies nouvellement adoptées ou utilisées différemment (n=114)

utilisees differemment (n=114)		
	Technologies adoptées au cours des deux dernières années	Technologies dont l'adoption est prévue dans les deux ans qui viennent
Capture audio ou vidéo des débats parlementaires	68 %	10 %
Médias sociaux tels que Facebook ou Twitter	64 %	8 %
Systèmes permettant d'afficher des informations et des documents sur les sites web	58 %	24 %
Webdiffusion	54 %	19 %
Télédiffusion des séances plénières	48 %	14 %
Logiciels à code source ouvert	46 %	26 %
Terminaux mobiles	46 %	25 %
Applications de téléphonie mobile à l'intention des parlementaires	45 %	32 %
Référentiels de documents	42 %	34 %
Systèmes visant à assurer la conservation des documents en format numérique	40 %	39 %
Systèmes de création et de rédaction de documents	39 %	32 %
Systèmes de traitement des courriels des citoyens	35 %	29 %
Normes ouvertes telles que le XML	33 %	39 %
Logiciel en tant que service (SaaS)	25 %	38 %
Applications de téléphonie mobile à l'intention des citoyens	24 %	35 %
Logiciels de dictée vocale	23 %	39 %
Infrastructure en tant que service (laaS)	21 %	39 %
Capacités d'intelligence artificielle (IA)	10 %	45 %
Applications conçues en collaboration avec les citoyens	8 %	38 %

<sup>5</sup> Certaines catégories ont été retirées de ce graphe pour en faciliter la lecture.

#### Résumé

Les obstacles stratégiques à une utilisation plus efficace des TIC dans les parlements ont déjà été bien décrits dans les rapports précédents. L'insuffisance des financements et des capacités en personnel figurait en bonne place. En 2020, la guestion du financement continue de se poser, indépendamment de la taille ou du budget des parlements et des difficultés persistantes d'ordre stratégique et systémique sont signalées au niveau de la fourniture et du déploiement des TIC. En 2018, la plupart des parlements prévoyaient des améliorations dans de nombreux domaines, depuis la diffusion et la gestion des documents jusqu'à la publication de données ouvertes et la communication avec les jeunes. Deux ans plus tard, ils sont peu nombreux à annoncer que des progrès ont été réalisés sur ces points. En revanche – et c'est plus encourageant – les parlements signalent des progrès plus importants que prévu dans la diffusion interne des informations et l'interaction avec les citoyens.

Les parlements se trouvent confrontés à des problèmes persistants de recrutement et de rétention de personnels aux postes clés. Malgré une sensible préférence pour l'emploi de personnel interne, 65 % des parlements déclarent avoir recours à des sous-traitants, et 18 % utilisent du personnel fourni (ou détaché) par le gouvernement central. Le nombre moyen des ETP spécialisés dans les TIC se monte à 62, soit un ratio d'environ 1 technicien pour 3 parlementaires.

Si 82 % des parlements déclarent déterminer eux-mêmes leur budget TIC, ils sont seulement 65 % à le financer totalement: en 2020, 25 % ont reçu au moins une partie des fonds nécessaires du gouvernement et 21 % de donateurs. On constate une progression continue du pourcentage du budget global consacré aux TIC. Les parlements sont moins nombreux à déclarer y consacrer moins de 4 % et plus nombreux à y consacrer au moins 9 %. En 2020, seulement 16 % des parlements ont déclaré consacrer moins de 1 % de leur budget aux TIC alors qu'ils étaient 23 % en 2012.

Malgré les améliorations constatées dans la planification stratégique par rapport aux années antérieures, les progrès restent lents, un tiers des répondants n'ayant toujours pas de document de vision et 30 % n'ayant pas de plan stratégique pour les TIC. Point plus préoccupant encore, 5 % d'entre eux n'envisagent même pas de se doter de ce type d'outils. L'importance de cet aspect a encore été soulignée par la pandémie de COVID-19. Celle-ci a montré combien il est utile de disposer de bons principes de planification, de stratégies actualisées et de solides vecteurs de communication entre les cadres du personnel parlementaire, les parlementaires et le personnel TIC, comme autant de facteurs de résilience. Si des événements ponctuels, comme une pandémie, sont à même de perturber la planification, il apparaît que les institutions dotées de solides procédures ont tendance à mieux prendre la mesure de la situation, à se montrer plus réactives et plus résilientes face au changement.

En 2020, les pratiques innovantes ont été évaluées pour la première fois. Il apparaît qu'une impressionnante proportion des parlements participant à l'enquête (59 %) ont adopté des méthodes informelles et 20 % des processus formels pour encourager et soutenir l'innovation. Plus d'un quart des parlements (26 %) ont adopté une stratégie d'innovation formelle, et plus d'un tiers (35 %) ont au moins un membre du personnel dont la fonction est officiellement liée à l'innovation.

Les plus grandes améliorations constatées au cours des deux dernières années, qui recoupent celles qui étaient signalées par les enquêtes précédentes, concernent le domaine de la publication (externe) et de la diffusion (interne) des documents et des informations. Près de la moitié des parlements ont souligné l'importance des solutions en ligne ou hybrides mises en place pendant la pandémie et près des deux tiers (64 %) considèrent que ces méthodes garderont une place importante au cours des deux prochaines années. Cette tendance est toutefois tirée par les parlements des pays à haut revenu. Les parlements des pays à revenu élevé ou intermédiaire de la tranche supérieure (50 % et 53 % respectivement) sont plus nombreux à souligner l'importance de ces nouvelles solutions que ceux des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ou à faible revenu (29 % et 17 %).

Les parlements des pays à faible revenu ont plutôt tendance à citer des domaines d'amélioration principale relevant des systèmes de base comme la gestion des documents. Quelle que soit la catégorie de revenu des pays, les parlements ont tous constaté une augmentation significative du volume d'information communiqué sur leurs sites web ainsi que des capacités de diffusion de documents en interne. On peut en conclure que les parlements moins bien nantis sont nombreux à rattraper leur retard dans ces domaines.

S'agissant des améliorations attendues dans les deux années à venir, les domaines les plus cités sont les médias sociaux, la capture audio ou vidéo des débats et les systèmes permettant de publier des informations et des documents sur les sites web. Une croissance significative de l'emploi de technologies nouvelles de type « infrastructure en tant que service » (laaS) et « logiciel en tant que service » (SaaS) est escomptée dans les deux années qui viennent. Si les parlements sont relativement peu nombreux (10 %) à déclarer avoir recours à l'intelligence artificielle (IA), c'est la technologie dont l'extension ou le déploiement sont les plus attendus dans les deux prochaines années (citée par 45 % des parlements). L'utilisation croissante d'infrastructures distantes, de systèmes et de stockage en nuage, ainsi que le développement de l'IA soulèvent d'importantes interrogations en termes de sécurité, de gouvernance et de confidentialité des données.

### Infrastructure, services, applications et formation

Dans la partie précédente, nous avons examiné les stratégies de déploiement des TIC dans les parlements, les sources de financement et les grandes tendances technologiques. Nous allons maintenant nous intéresser plus en détail à la façon dont les parlements utilisent et administrent leurs capacités en matière de TIC ainsi qu'aux systèmes, infrastructures et services nécessaires pour appuyer leur emploi (assistance utilisateur, planification et gestion des projets).

Des problèmes de fiabilité de l'alimentation électrique ont été signalés par 8 % des répondants, cette alimentation étant une condition de base à un usage efficace et fiable des TIC. Bien que ce pourcentage soit légèrement supérieur à celui de 2018 (6 %), la tendance à long terme est à la baisse : 14 % des parlements signalaient ce type de problème en 2010, 12 % en 2012 et 10 % en 2016.

#### Types de réseau et services de connexion

Depuis 2018, tous les parlements participant à l'enquête ont déclaré disposer d'une connexion Internet. En 2020, 95 % des répondants ont estimé que la fiabilité de leur connexion était suffisante ou plus que suffisante (40 % dans ce dernier cas) tandis que 90 % estimaient la vitesse suffisante ou plus que suffisante (37 % dans ce dernier cas). On peut donc en conclure que seulement 5 % des répondants ont une connexion dont la fiabilité ne suffit pas à leurs besoins, tandis que 10 % la jugent trop lente. Notons, toutefois, qu'il y a toujours un élément de « rattrapage » dans la recherche de la vitesse, de la fiabilité et de la largeur de bande passante. Quoi qu'il en soit, la dépendance croissante des systèmes parlementaires vis-à-vis d'Internet, déjà mise en évidence dans les rapports précédents, ainsi que l'utilisation de fonctions dématérialisées (stockage en nuage et visioconférence, par ex.) soulèvent des interrogations quant à l'adéquation des services Internet, en particulier pour les parlementaires et les personnels qui travaillent à distance.

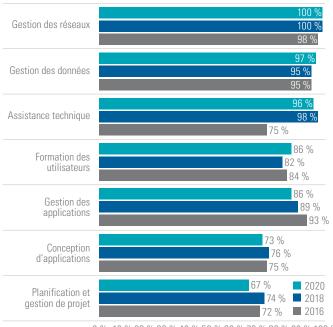
L'équipement en réseaux sans fil (wifi) est presque général. En 2020, seulement 3 % des parlements ont indiqué ne pas proposer de réseau sans fil aux parlementaires (comme en 2018) et 5 % au personnel (contre 8 % en 2018). Les parlements sont désormais 83 % à proposer une connexion wifi au public, soit une augmentation sensible par rapport aux 65 % enregistrés en 2018. L'offre sans fil approche donc du point de saturation. Les parlements qui ne proposent pas encore de connexion wifi envisagent de le faire, pour les parlementaires comme pour les personnels; 13 % ne proposent pas de connexion sans fil au public et n'envisagent pas de le faire.

Tableau 12. Réseaux wifi dans les parlements (n=113)

	Pour les parlementaires	Pour le personnel	Pour le public
Oui	97 %	95 %	83 %
Non	3 %	5 %	17 %

Comme toutes les grandes organisations, les parlements doivent assurer un éventail de services TIC. En 2020, comme le montre la figure 33, tous les répondants ont déclaré disposer d'applications TIC pour l'administration des réseaux, et 97 % pour le traitement des données (contre 95 % en 2018 et en 2016). De manière surprenante, le pourcentage relatif à la planification et à la gestion des projets est tombé de 74 % en 2018 à 67 % en 2020. À cette exception près, le niveau des services proposés a peu bougé entre 2018 et 2020. La gestion des projets et la conception des applications sont les deux services qui sont le moins souvent assurés en interne, mais aussi les deux services reposant le plus souvent sur des projets.

Figure 33. Services TIC disponibles dans les parlements (n=116)



0 % 10 % 20 % 30 % 40 % 50 % 60 % 70 % 80 % 90 % 100 %

En 2020 comme en 2018, l'éventail des services proposés par les parlements des pays à plus haut revenu n'était pas sensiblement supérieur à celui des services proposés dans les pays à faible revenu, ce qui peut s'expliquer par la généralisation des TIC. La question de la taille du parlement est un facteur qui a nettement plus d'influence sur la gamme des services TIC. Parmi les parlements comptant au moins 400 membres, ils sont 77 % à proposer la totalité des sept services de la figure 33. Le pourcentage tombe à 49 % pour les parlements ayant moins de 100 membres et à 47 % pour ceux comptant entre 100 et 399 membres. Si l'on considère l'ensemble des parlements ayant répondu au questionnaire, ils sont 86 % à assurer au moins cinq services TIC (96 % pour les parlements de plus de 400 membres).

Tableau 13. Gamme de services TIC proposés dans les parlements (n=116)<sup>6</sup>

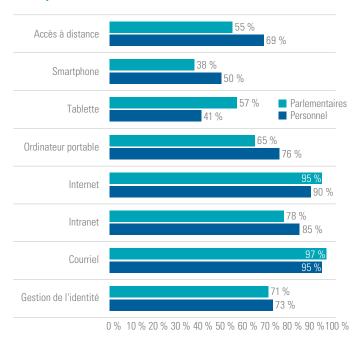
	Moins de 100 parlementaires	Entre 100 et 399 parlementaires	Plus de 400 parlementaires
Au moins cinq types de services	82 %	84 %	96 %
Sept types de services	49 %	47 %	77 %

En 2020, 95 % des parlements participant à l'enquête fournissaient un accès Internet aux parlementaires et 90 % au personnel. Ces chiffres sont légèrement inférieurs à ceux de 2018, mais nettement supérieurs à ceux de 2012, comme on pouvait s'y attendre. Sans surprise au vu des circonstances, l'accès distant a considérablement augmenté par rapport à

<sup>6</sup> Les sept types de services en question sont les suivants: planification et gestion des projets, conception d'applications, gestion des applications, formation des utilisateurs, assistance aux utilisateurs, gestion des données, gestion de réseau.

2018, tant pour les parlementaires que pour les personnels, passant de 41 à 55 % pour les premiers et de 52 à 69 % pour les seconds. Du côté du matériel, le pourcentage des parlements qui fournissent des ordinateurs portables, des tablettes ou des smartphones aux parlementaires et aux personnels est du même ordre que celui enregistré lors de l'enquête précédente, tandis que l'on constate une légère hausse du côté des services de gestion de l'identité. L'augmentation du travail à distance pendant la période de la pandémie a conduit à une plus grande utilisation des appareils personnels par les parlementaires et les fonctionnaires, ce qui a eu des répercussions en termes de passation des marchés, d'assistance et de sécurité.

Figure 34. Services/matériels fournis aux parlementaires et au personnel (n=115)



#### Logiciels d'entreprise et stockage de documents

En 2016, le stockage des documents était surtout une question de capacité interne : trois quarts des parlements disposaient d'un stockage partagé en interne et 12 % seulement utilisaient des technologies dématérialisées (nuage). En 2018, ce dernier mode de stockage était passé à 21 %. En 2020, les répondants ont signalé une augmentation du stockage partagé en interne (qui est passé de 77 à 80 %) et un saut quantitatif du stockage en nuage, qui atteint 39 %. En ce qui concerne le partage des documents, seulement 3 % des parlements déclarent utiliser exclusivement un stockage partagé en interne et seulement 4 % exclusivement le stockage en nuage. Les autres répondants sont 49 % à indiquer disposer d'au moins quatre méthodes de partage des documents et 73 % d'au moins trois méthodes différentes. Treize pour cent des parlements ont indiqué qu'ils ne disposaient d'aucune fonction de partage électronique des documents (ce qui signifie qu'ils procèdent manuellement ou effectuent des transferts ponctuels).

L'utilisation de systèmes d'archivage électronique (SAE), plus formels, conçus pour les entreprises, a continué à progresser, passant de 47 % en 2016 à 51 % en 2018 pour atteindre 58 % en 2020. Le stockage en nuage se heurte encore à divers obstacles, en termes d'infrastructure et d'assistance,

mais aussi en raison de préoccupations liées à la sécurité, à la souveraineté des données et aux implications juridiques du stockage de données dans des lieux relevant d'autres juridictions. Si les parlements sont seulement 23 % à fournir un accès à des documents partagés via une application mobile, 73 % le font par le biais du site web du parlement.

Tableau 14. Accès aux documents partagés (n=113)

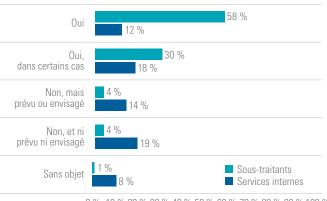
	2020	2018	2016
Répertoire partagé sur le réseau interne	80 %	77 %	75 %
Répertoire partagé dématérialisé (nuage)	39 %	21 %	12 %
Intranet accessible sur le web	69 %	60 %	52 %
Système d'archivage électronique (SAE)	58 %	51 %	47 %
Les fichiers sont (pour la plupart) stockés sur des postes de travail locaux et transmis par courriel ou par clé USB	-	14 %	16 %
Par le biais du site web du parlement	73 %	-	-
Par le biais de l'application mobile du parlement	28 %	-	-

#### Accords de niveau de service et assistance

L'établissement d'accords de niveau de service, avec les fournisseurs externes, mais aussi, de plus en plus, en interne, est considéré comme une bonne pratique organisationnelle. Dans ce type d'accord, les attentes en matière d'assistance TIC sont définies explicitement et assorties d'indicateurs de performance mesurables.

En 2020, près de neuf parlements sur dix (88 %) ont indiqué avoir conclu un contrat de niveau de service avec leurs fournisseurs externes, 59 % ayant établi un accord de ce type pour tous leurs grands fournisseurs. Ces chiffres, qui sont du même ordre qu'en 2016 et 2018, attestent de l'importance qu'accordent désormais les parlements aux accords de niveau de service. En 2020, 21 % des parlements ont déclaré avoir recours à ce type d'accord en interne, entre services (pourcentage inchangé par rapport à 2018 mais en hausse par rapport aux 13 % de 2016). En 2018 et en 2020, 35 % des répondants ont déclaré y recourir en interne dans certains cas. Un parlement sur dix ne prévoit pas d'établir des accords de niveau de service en interne (ce qui est logique dans les plus petits parlements) tandis que seulement 2 % ne prévoient pas de le faire pour des entreprises extérieures.

Figure 35. Établissement d'accords de niveau de service (n=113)



0 % 10 % 20 % 30 % 40 % 50 % 60 % 70 % 80 % 90 % 100 %

#### Logiciels propriétaires et logiciels à code source ouvert

S'agissant de l'infrastructure informatique, les logiciels et services propriétaires restent majoritairement utilisés dans les parlements. En 2020, comme le montre le tableau 15, 94 % des parlements utilisaient des logiciels propriétaires pour leurs serveurs et 94 % pour les ordinateurs de bureaux et les ordinateurs portables. Comme le montraient déjà les rapports précédents, la principale porte d'entrée des logiciels à code source ouvert (open source) est le système d'exploitation pour serveurs, 55 % des parlements en utilisant un à cet effet. L'emploi d'un logiciel open source dans la configuration de serveurs virtuels est signalé par 33 % des répondants. Globalement, 78 % des répondants ont indiqué qu'ils utilisaient des logiciels open source, sous une forme ou sous une autre (seulement deux parlements ont indiqué utiliser uniquement des logiciels à code source ouvert et aucun logiciel propriétaire). Ce pourcentage était similaire en 2016 (75%) et 2018 (80%).

En revanche, les logiciels propriétaires dominent le marché des systèmes d'exploitation des ordinateurs de bureau et des portables (94 % des parlements contre 12 % utilisant des logiciels open source à cet effet). Le tableau est similaire pour d'autres applications (publication, outils bureautiques, outils collaboratifs et visioconférences).

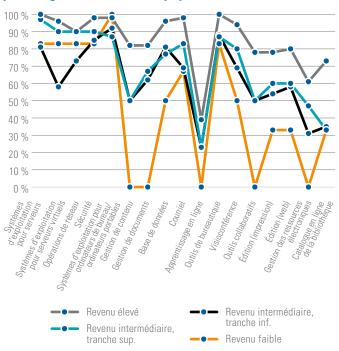
Tableau 15. Utilisation de systèmes propriétaires et open source (n=113)

	Logiciels propriétaires	Logiciels open source
Systèmes d'exploitation pour serveurs	94 %	55 %
Systèmes d'exploitation pour serveurs virtuels	85 %	33 %
Opérations de réseau	86 %	26 %
Sécurité	92 %	22 %
Systèmes d'exploitation pour ordinateurs de bureau/ ordinateurs portables	94 %	12 %
Gestion de contenu	62 %	33 %
Gestion de documents	69 %	22 %
Bases de données	85 %	40 %
Courrier électronique	86 %	16 %
Apprentissage en ligne	29 %	16 %
Outils de bureautique	93 %	12 %
Visioconférences	82 %	22 %
Outils collaboratifs	60 %	14 %
Édition (impression)	65 %	4 %
Édition (web)	67 %	26 %
Gestion des ressources électroniques	47 %	14 %
Catalogue de bibliothèque en ligne	51 %	24 %

On constate une variation limitée de l'emploi de logiciels open source selon les catégories de revenu national. Les parlements qui ont le plus tendance à utiliser des logiciels à code source ouvert sont ceux des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (83 %) suivi par ceux des pays à revenu élevé ou à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (78 %). Le pourcentage est de 50 % dans les pays à faible revenu.

La totalité des parlements des pays à revenu élevé emploient des logiciels propriétaires pour les systèmes d'exploitation de leurs serveurs internes, contre 81 % dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et 83 % dans les pays à faible revenu. Alors que 63 % des parlements des pays à revenu élevé utilisent des logiciels propriétaires pour leurs serveurs virtuels, aucun ne déclare le faire dans les pays à faible revenu. La variation par catégorie de revenu est plus prononcée dans l'emploi des logiciels propriétaires, comme le montre la figure 36. Les différences entre pays à revenu élevé et pays à faible revenu sont considérables pour les logiciels de gestion de contenu et de gestion de documents, les bases de données, l'apprentissage en ligne, les outils collaboratifs et l'édition.

Figure 36. Emploi de logiciels propriétaires par type et par catégorie de revenu des pays (n=113)

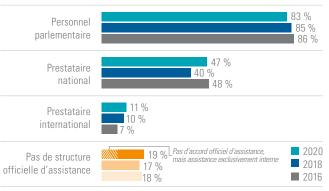


Comme l'établissaient les rapports précédents, les logiciels open source représentent une solution intéressante pour les parlements disposant de fonds limités, en particulier pour la gestion des flux et la gestion des documents. La question du coût ne se limite pas à l'acquisition ou à la prise de licences pour les logiciels et le matériel correspondant, que la solution retenue soit interne ou dématérialisée. Comme tous les utilisateurs d'outils numériques, les parlements doivent aussi prévoir les coûts de l'assistance et de la maintenance, et de la disponibilité de compétences adaptées. Comme on le lisait déjà dans le rapport mondial de 2016 sur l'e-Parlement:

L'un des problèmes posés par l'utilisation des applications et services open source est lié à l'idée fausse selon laquelle ceux-ci n'auraient aucun coût. Si, de fait, cette utilisation est partiellement neutre du point de vue financier, les parlements sont néanmoins obligés de fournir un service d'assistance technique pour ces produits, de la même façon que pour des logiciels propriétaires.

Dans les parlements qui utilisent des logiciels à code source ouvert, l'assistance correspondante est fournie en interne dans 83 % des cas. Il est fait appel à des sous-traitants extérieurs dans 47 % des institutions et à des sous-traitants internationaux dans 11 % (contre 7 % en 2016). Dans un peu moins d'un parlement sur cinq, il n'y a pas de contrat d'assistance pour les systèmes à code source ouvert, plus ou moins la même proportion qu'en 2016 et 2018. Cette proportion tombe à 11 % si l'on exclut les parlements qui assurent une assistance en interne pour l'ensemble de leurs logiciels open source.

Figure 37. Mode d'assistance technique pour les logiciels open source (n=88)



0 % 10 % 20 % 30 % 40 % 50 % 60 % 70 % 80 % 90 % 100 %

#### Utilité des TIC pour les fonctions parlementaires

L'enquête de 2020 étudie la progression constante mais lente de la numérisation des parlements. Si les changements semblent limités, une plus grande part de l'activité des parlements est néanmoins numérisée. La tendance observée en 2020 se démarque peu de celle mise en évidence dans les rapports précédents. La majeure partie des différences s'explique d'ailleurs par la variation des échantillons d'un rapport à l'autre. La seule augmentation notable concerne la numérisation des archives parlementaires (réalisée par 79 % des répondants contre 71 % en 2018 et 68 % en 2016) et les systèmes de communication avec le public (63 % en 2020 et 2018 contre 56 % en 2016 et 36 % en 2008, à la publication du premier rapport).

Pour certaines activités comme la rédaction des textes législatifs, le suivi et la rédaction des amendements ainsi que les séances plénières, il n'est pas vraiment surprenant que l'évolution de l'emploi des TIC soit limitée. Le premier rapport sur l'e-Parlement, publié en 2008, établissait que 70 % des répondants avaient déjà des applications pour les procèsverbaux de séances plénières. En 2020 et 2018, 69 % des parlements ont déclaré disposer de systèmes pour produire les procès-verbaux des plénières. Ce chiffre ne rend compte ni de la complexité ni de l'évolution des fonctionnalités des systèmes qui ont pu être adoptés au fil du temps (transcription automatique et ajout de composantes d'Al pour améliorer la qualité des transcriptions, par exemple).

En réponse à une nouvelle question de l'enquête de 2018 relative aux votes en commission, 30 % des répondants avaient indiqué disposer de systèmes pour la gestion de ce type d'opérations. En 2020, pour des raisons difficilement explicables, ce chiffre est tombé à 21 %.

Tableau 16. Fonctions, activités ou services parlementaires pour lesquels le parlement dispose d'un système informatique (n=112)

	2020	2018	2016	2008 <sup>7</sup>
Fonctions plénières				
Rédaction des amendements	46 %	46 %	45 %	
Suivi de l'état d'avancement des amendements	55 %	55 %	55 %	64 %
Analyse du budget proposé par le gouvernement	29 %	32 %	22 %	-
Rédaction des projets/ propositions de loi	50 %	44 %	42 %	-
Suivi de l'état d'avancement des projets/propositions de loi	63 %	65 %	64 %	-
Base de données des lois adoptées par le parlement	75 %	69 %	74 %	-
Procès-verbaux des séances plénières	69 %	84 %	79 %	70 %
Autres documents de contrôle	26 %	34 %	31 %	11 %
Calendrier et programme des séances plénières	73 %	75 %	78 %	59 %
Discours et débats en séance plénière	73 %	75 %	78 %	70 %
Vote en séance plénière	66 %	69 %	67 %	65 %
Questions adressées au gouvernement	46 %	58 %	50 %	52 %
Activités des commissions				
Calendrier et programme des commissions	68 %	70 %	70 %	-
Rapports des commissions	68 %	71 %	72 %	64 %
Vote des commissions	21 %	30 %	-	-
Sites web des commissions	54 %	55 %	52 %	-
Procès-verbaux des réunions de commission	60 %	67 %	68 %	63 %
Activités d'administration et d'a	assistan	се		
Archives numériques de documents parlementaires	79 %	71 %	68 %	-
Publication de données financières	36 %	36 %	38 %	-
Système de gestion financière	81 %	78 %	76 %	
Système RH	80 %	78 %	77 %	70 %
Administration du site web des parlementaires et assistance le concernant	24 %	19 %	21 %	34 %
Administration du site web du parlement et assistance le concernant	90 %	90 %	91 %	84 %
Gestion des ressources documentaires	65 %	71 %	59 %	-
Catalogue en ligne de la bibliothèque	65 %	65 %	57 %	-
Systèmes de communication avec les électeurs	63 %	63 %	56 %	36 %
7 En 2008 la question avait été formulée de manière légèrement différente				

<sup>7</sup> En 2008, la question avait été formulée de manière légèrement différente.

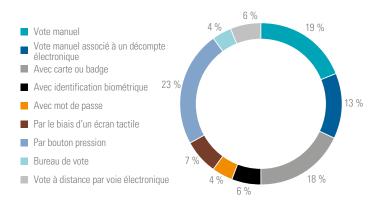
Après avoir brossé un panorama général de l'assistance technique concernant différentes fonctions parlementaires et administratives, dans la partie suivante, nous allons étudier plus en détail la façon dont les TIC sont utilisées à l'appui du versant opérationnel des parlements, en commençant par le rôle des TIC à l'appui des travaux en plénière et en commission.

#### Systèmes desservant les salles plénières et de commission

La proportion des parlements utilisant un scrutin manuel en salle plénière ou dans l'hémicycle est tombée à 58 % (contre 78 % en 2018), ce qui correspond aux intentions d'abandon des systèmes de vote manuel annoncées en 2018. Parmi les parlements qui continuent à voter manuellement, 13 % utilisent un décompte électronique des suffrages et 43 % emploient aussi, en plus du décompte, une forme ou une autre de vote électronique. Ils sont 33 % à déclarer utiliser un mode de scrutin exclusivement manuel.

Le vote par bouton pression individuel à une place attribuée reste la méthode la plus utilisée à la chambre (23 % des parlements), un système de carte ou de badge étant employé dans 18 % des parlements et un système d'identification biométrique dans 6 % (contre 13 % en 2018 et 8 % en 2016). L'augmentation la plus significative concerne le nombre des parlements qui ont recours à des méthodes de vote à distance pour les séances plénières. La proportion est passée de 1 % en 2018 à 6 % en 2020, en phase avec l'adoption rapide de modes de travail en ligne pendant la pandémie.

Figure 38. Méthodes de vote en plénière (n=112)

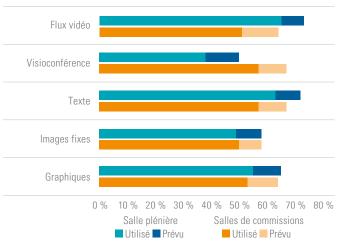


Contrairement aux plénières, les commissions ont eu tendance à conserver des pratiques de vote manuel. Parmi les répondants, 69 % des parlements ont déclaré utiliser des modes de scrutin manuels dans les commissions, 58 % employant des procédures exclusivement manuelles pour le vote et le décompte. Seulement 12 % des parlements ont déclaré n'utiliser que des méthodes électroniques pour le vote en commission, avec une préférence pour les systèmes à carte ou à badge (7 %). Aucun parlement n'a déclaré disposer d'un système de vote à distance pour les commissions, bien que certains aient adopté un système de ce type dans l'intervalle, à cause de la pandémie.

Les parlements sont désormais 74 % à avoir, en salle plénière, un système vidéo automatique pour l'enregistrement et la retransmission des débats. De plus, 7 % envisagent la mise en place prochaine d'un système de ce type. En 2018, 80 % des parlements retransmettaient en direct (ou quasi direct) les séances plénières. Ce chiffre est monté à 86 % en 2020.

Les procédures orales traditionnelles sont complétées (et non remplacées) par des outils audiovisuels pour les séances plénières comme pour les travaux en commission. Par rapport à 2018, on constate une progression sensible des outils de diffusion de flux vidéo pour les plénières, de 54 % en 2018 à 65 % en 2020. La visioconférence affiche un essor spectaculaire en salle plénière, passant de 22 % en 2018 à 38 % en 2020. L'augmentation est encore plus impressionnante pour les commissions (de 38 % en 2018 à 57 % pour ce rapport). Compte tenu de la progression de ces technologies, l'emploi de moyens de présentation plus traditionnels comme les textes et les graphiques plafonne. En aval de l'enquête, il semble que, en raison de la pandémie, des commissions parlementaires aient tenu des auditions par visioconférence et obtenu, par ce moyen, des témoignages d'une profondeur et d'une ampleur remarquables. Ces nouvelles procédures ont eu comme effet secondaire inattendu de rapprocher les parlements et leurs commissions du grand public.

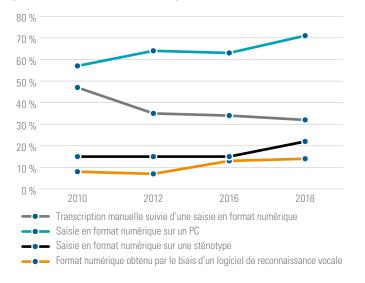
Figure 39. Utilisation de matériel audiovisuel dans les salles de plénière et de commission (n=106)



Il est maintenant tout à fait courant que les parlements retransmettent leurs débats en direct, en différé ou sous forme résumée. Les répondants sont 74 % à déclarer disposer d'un système automatique d'enregistrement des plénières et 86 % les diffusent en direct. Seulement 4 % ont déclaré ne l'avoir jamais fait et ne pas envisager de le faire.

Le document du procès-verbal officiel conserve toute son importance, et les parlements emploient diverses méthodes numériques pour l'établir. La saisie directe du texte sur un ordinateur est la méthode privilégiée, utilisée dans 65 % des parlements (contre 57 % seulement en 2010). La prise de note manuelle reste une méthode très courante, mais en vue d'une transcription ultérieure en format numérique. Les sténotypes restent aussi très utilisées comme le montre la figure 40. L'emploi d'un logiciel de reconnaissance vocale directe a progressé, de 8 % en 2010 à 13 % en 2016, 14 % en 2018 et 25 % en 2020. S'agissant de l'enregistrement officiel, l'utilisation d'algorithmes fondés sur l'IA constitue une innovation qui vise l'amélioration de la qualité de la transcription automatique.

Figure 40. Utilisation d'outils numériques pour les procès-verbaux des séances plénières (n=110)



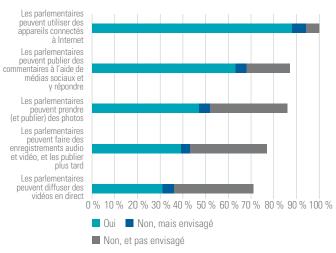
Dans la chambre elle-même, les parlementaires ont de plus en plus accès à un éventail de technologies individuelles à l'appui de leurs travaux. Un parlement sur cinq est équipé d'ordinateurs de bureau ou d'appareils similaires encastrés dans les pupitres des parlementaires dans la chambre plénière et près de neuf parlements sur dix autorisent les parlementaires à utiliser des tablettes.

Tableau 17. Technologies employées par les parlementaires dans la chambre plénière (n=99)

Ordinateur de bureau	21 %
Ordinateur portable	73 %
Smartphone	77 %
Tablette	87 %

Un parlement a déclaré ne pas autoriser les parlementaires à apporter des appareils électroniques dans la chambre, mais cette politique est vraiment minoritaire: les parlements sont désormais 88 % à autoriser les parlementaires à utiliser des appareils connectés à Internet en séance plénière. La figure 41, qui illustre l'emploi des appareils à la chambre, indique que 63 % des répondants déclarent autoriser les parlementaires à utiliser des médias sociaux, 47 % les autorisent à prendre des photos, mais seulement 31 % les autorisent à diffuser les débats en direct sur les médias sociaux. Certains parlements ont déclaré permettre l'utilisation d'appareils à la chambre, mais pas au moment de la prise de parole.

Figure 41. Utilisation d'appareils connectés à Internet en salle plénière (n=112)



#### Formation aux TIC des parlementaires et du personnel

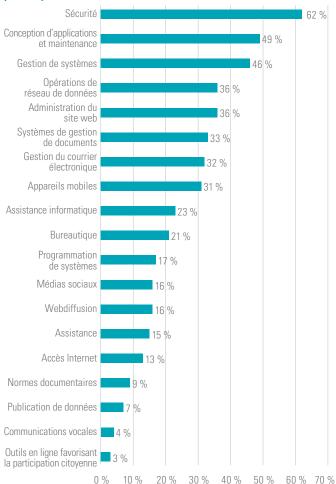
Au vu de l'apparition relativement récente de nouveaux outils numériques et de l'essor rapide de leur utilisation dans les parlements, il est de plus en plus important, pour les parlementaires et les membres du personnel, de disposer de compétences techniques de base afin de pouvoir utiliser ces outils facilement et en toute confiance dans l'exécution de leur travail. En 2020, 72 % des répondants ont déclaré avoir assuré une formation ou une introduction aux TIC pour les parlementaires et 86 % pour le personnel. Quatre pour cent des parlements ont organisé des formations pour les parlementaires seulement (17 % pour le personnel seulement), et 10 % n'ont organisé aucune formation directe, ni pour les parlementaires ni pour le personnel (contre 11 % en 2018). Le tableau 18 met en évidence les écarts constatés entre l'offre de formation des parlements dans les pays à revenu élevé et dans les pays à faible revenu. Ils sont 72 % à avoir proposé une formation aux parlementaires dans les pays à revenu élevé et seulement 33 % dans les pays à faible revenu. Ces derniers ont davantage tendance à proposer une formation au personnel seulement (33 % contre 14 % dans les pays à revenu élevé).

Tableau 18. Formation aux TIC des parlementaires et du personnel (n=109)

	Pour les parlementaires	Pour le personnel	Aucune formation	Parlementaires seulement	Personnel seulement	Parlementaires et personnel
Pays à revenu élevé	76 %	86 %	10 %	4 %	14 %	73 %
Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure	71 %	86 %	7 %	7 %	21 %	64 %
Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure	75 %	92 %	8 %	0 %	17 %	75 %
Pays à faible revenu	33 %	67 %	33 %	0 %	33 %	33 %
Tous	72 %	86 %	10 %	4 %	17 %	69 %

Les principales priorités signalées par les parlements en matière de formation sont sensiblement les mêmes que celles indiquées dans les rapports précédents. Comme le montre la figure 42, les grandes priorités concernent la sécurité (62 %), le développement et la maintenance des applications (49 % contre 56 % en 2018) et l'administration des systèmes (46 %). On constate une augmentation des formations portant sur les systèmes de courrier électronique (de 24 à 33 %) et sur la webdiffusion vidéo et audio (de 7 à 16 %). Globalement, les données recueillies dans le cadre de cette enquête et des précédentes mettent en lumière une certaine stabilité et continuité des besoins en formation des personnels TIC, malgré la progression prévisible de technologies nouvelles et émergentes, celles-ci étant de plus en plus intégrées dans le fonctionnement des parlements. Il est possible que l'augmentation des formations en webdiffusion soit liée à une utilisation croissante des outils en ligne pendant la pandémie : c'est un point qu'il faudra surveiller dans les prochains rapports.

Figure 42. Priorités de formation des personnels TIC (n=105)



#### Résumé

Les trois précédentes éditions du rapport (2012, 2016 et 2018) soulignaient les problèmes de ressources humaines et financières. Outre la progression constante des ressources affectées aux TIC (en pourcentage des budgets parlementaires), le rapport de cette année s'intéresse aussi à la complexité et aux coûts croissants des infrastructures des TIC. Tandis que les contraintes de budget et de personnel persistent, la complexité des TIC a été exacerbée par la pandémie : de manière impromptue, parlementaires et fonctionnaires parlementaires ont été contraints à travailler à distance.

La vitesse et la capacité des connexions Internet satisfont ou excèdent les besoins actuels de la plupart des parlements. Il faut néanmoins s'attendre à ce que la demande liée à la progression des systèmes connectés à Internet et au développement du travail à distance exerce à terme une pression sur les capacités des réseaux. Les parlements sont équipés de réseaux avec et sans fil (connexions wifi) assurant un accès Internet aux parlementaires et au personnel parlementaire (dans 95 % et 90 % des parlements, respectivement) ainsi qu'aux visiteurs du public (83 %). Le pourcentage des parlements proposant un accès à distance au personnel et aux parlementaires a considérablement augmenté depuis 2018, passant de 41 à 55 % pour les parlementaires et de 52 à 69 % pour le personnel. À la chambre, 87 % des parlements mettent à la disposition des parlementaires des tablettes, 77 % des smartphones et 21 % des ordinateurs de bureau installés sur place. Si 88 % des parlements permettent désormais aux parlementaires de se connecter à Internet quand ils siègent à la chambre, seulement 31 % d'entre eux autorisent les membres à diffuser les débats en direct.

Des services de gestion de réseau sont assurés par tous les parlements, des services de gestion de données par 97 %. Seulement 67 % des parlements ont déclaré proposer des services de planification et de gestion des projets. Le niveau des services proposés n'a pas beaucoup changé entre 2018 et 2020, les parlements des pays à haut revenu fournissant un éventail de services TIC légèrement plus étendu. La taille des parlements est naturellement déterminante en la matière, les plus gros parlements proposant un plus large éventail de services que les plus petits.

En ce qui concerne le stockage des documents, 2020 marque la poursuite d'un changement amorcé en 2016, avec l'abandon du stockage local au profit d'un stockage partagé en interne et du recours croissant au stockage dématérialisé (en nuage). Les parlements sont maintenant 80 % à utiliser un stockage partagé sur le réseau interne et 39 % à recourir à un stockage dématérialisé (soit une augmentation de 86 % depuis 2018). La plupart des parlements utilisent plusieurs méthodes de partage des documents. Ils sont seulement 3 % à utiliser exclusivement un stockage partagé en interne et seulement 4 % exclusivement le stockage en nuage à cette fin. L'utilisation des systèmes d'archivage électronique conçus pour les entreprises (SAE), plus formels, a continué à progresser, passant de 47 % en 2016 à 51 % en 2018 pour atteindre 58 % en 2020. Malgré la progression du recours au stockage dématérialisé, celuici pose un certain nombre de problèmes liés à la taille des infrastructures et à l'assistance, ainsi qu'aux questions de sécurité et de souveraineté des données.

S'agissant de l'infrastructure informatique, les logiciels et services propriétaires restent majoritairement utilisés dans les parlements (94 % pour les serveurs et 94 % pour les ordinateurs portables et de bureau). Les logiciels à code source ouvert (open source) sont utilisés, sous une forme ou sous une autre, par 78 % des répondants et restent le choix le plus courant pour le système d'exploitation des serveurs (55 %). Les parlements des pays à faible revenu sont moins nombreux à utiliser des logiciels open source.

Les procès-verbaux sont désormais majoritairement établis sous forme numérique (65 %). L'emploi d'un logiciel de reconnaissance vocale directe a progressé de 8 % en 2010 à 25 % dix ans plus tard. En revanche, on constate peu de changement dans l'usage des TIC à l'appui de la rédaction des textes législatifs, de la rédaction et du suivi des amendements et des fonctions plénières en général. En effet, le premier rapport sur l'e-Parlement, publié en 2008, signalait que 70 % des répondants disposaient d'une application pour l'établissement du procès-verbal des séances plénières. En 2020, ce chiffre est de 69 % (compte non tenu des gains de fonctionnalités).

L'emploi de systèmes de vote à distance en plénière est passé de 1 % en 2018 à 6 % en 2020, tandis que la plupart des commissions continuent à recourir au vote manuel. On constate une progression sensible des outils de diffusion de flux vidéo en salle plénière, qui est passée de 54 % en 2018 à 65 % en 2020, ainsi qu'une augmentation spectaculaire (72 %) de l'utilisation de la visioconférence, laquelle a également permis d'approfondir et d'élargir les témoignages recueillis par les commissions. Les parlements, qui poursuivent leurs efforts de communication avec le public, sont maintenant 63 % à disposer de systèmes à cet effet. La formation relative à des outils favorisant la participation du public n'apparaît cependant pas dans les grandes priorités et n'a été qualifiée d'importante que par 3 % des parlements. En interne, 72 % des répondants déclarent avoir assuré une formation ou une introduction aux TIC pour les parlementaires et 86 % pour le personnel parlementaire.

# Systèmes et normes pour la création de documents législatifs et d'information

Grâce aux technologies numériques, les parlements sont en mesure de créer des systèmes qui modernisent et appuient l'exécution de leurs fonctions de législation, de représentation et de contrôle. Les systèmes de gestion de la documentation parlementaire sont conçus pour rendre les parlements plus efficaces, améliorer la qualité de l'information et procurer de meilleures méthodes de gestion des données, dont le volume et la complexité vont croissant. Ils concernent des aspects variés, depuis l'établissement de versions numériques des procès-verbaux officiels jusqu'à la gestion complexe de la procédure législative, en passant par les échanges entre parlement et gouvernement. Les systèmes les plus avancés, qui permettent l'ajout et le suivi des amendements, donnent ainsi aux parlementaires, aux personnels et au grand public la possibilité de suivre le cycle complet de la procédure législative, au fil de la progression d'un projet ou d'une proposition de loi, depuis le dépôt du texte jusqu'au vote de la loi, en passant par son examen en commission et en plénière.

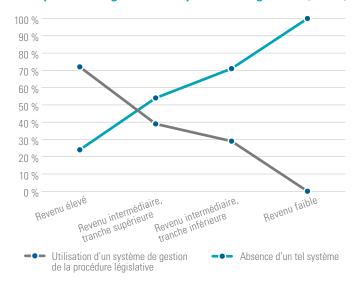
Les systèmes de gestion des documents occupent une place centrale dans les parlements modernes. Principalement axés sur la facilitation et la transformation des processus internes, ils constituent aussi une base pour l'amélioration de l'ouverture, de la transparence et de la reddition des comptes. Ils interviennent tout au long du cycle des différents processus parlementaires et facilitent la publication des informations y afférentes, souvent selon des normes ouvertes. Les parlements ne disposant pas de tels systèmes risquent de manquer d'efficacité dans la gestion et la transmission des informations ainsi que dans le suivi et la mise en forme des textes législatifs.

#### Systèmes de gestion des documents

Parmi les répondants, 49 % ont déclaré disposer de systèmes de gestion des textes législatifs sous forme numérique au fur et à mesure de l'avancée de la procédure législative. Ce chiffre est inférieur à celui de 2018 (55 %), mais similaire à celui de 2016. La mise en place de systèmes de ce type est aussi prévue ou envisagée par 51 % (contre 37 % seulement en 2018), ce qui marque une progression lente, mais constante de la numérisation de la gestion des projets de loi.

Comme on a pu le lire dans les rapports précédents (dès celui de 2010), il est moins probable que les parlements des pays à faible revenu disposent de ce type de systèmes, mais il est aussi plus probable qu'ils prévoient ou envisagent de s'en équiper. En 2020, 72 % des parlements des pays à revenu élevé avaient des systèmes de gestion des documents, contre seulement 29 % de ceux des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ou à faible revenu.

Figure 43. Corrélation entre niveau de revenu et emploi des systèmes de gestion de la procédure législative (n=112)



Si 10 % des parlements déclarent utiliser des solutions logicielles propriétaires pour la gestion du processus législatif (IBM Domino/Notes, M-Files ou SharePoint de Microsoft, par exemple), 88 % indiquent employer des solutions hautement personnalisées ou conçues spécialement. On constate aussi des cas de partage des systèmes entre services du parlement et du gouvernement.

Il était demandé aux parlements disposant de systèmes de gestion de la procédure législative d'en préciser les caractéristiques. Comme dans les rapports précédents, 5 % ont déclaré ne disposer que d'un système de gestion des flux, sans possibilité de prise en charge directe des amendements en plénière ou en commission. Dans 75 % des cas, les systèmes ont une fonction de gestion des flux, et prennent en charge les différentes versions d'un projet de loi dans 72 % des cas. Trois quarts des parlements sont en mesure de traiter les amendements en plénière et en commission (75 % et 74 % respectivement). Seulement 47 % ont des systèmes qui mettent en lumière les modifications apportées par les amendements (nettement moins que les 60 % enregistrés en 2018, mais plus que les 40 % de 2016). Dans 47 % des cas, les systèmes de gestion de la procédure législative permettent le partage des données avec des systèmes extérieurs au parlement.

Tableau 19. Caractéristiques des systèmes de gestion de documents pour les projets de loi (n=57)

	2020	2018	2016
Fonctions de gestion de flux	75 %	70 %	75 %
Échange de données avec d'autres systèmes extérieurs au parlement	46 %	51 %	49 %
Prise en charge des différentes versions d'un projet de loi	72 %	82 %	79 %
Prise en charge des amendements proposés par les commissions	74 %	72 %	83 %
Prise en charge des amendements proposés par les plénières	75 %	79 %	83 %
Mise en évidence des changements apportés au projet de loi	47 %	60 %	40 %
Présentation de toutes les actions menées par le parlement concernant un projet de loi	72 %	77 %	83 %

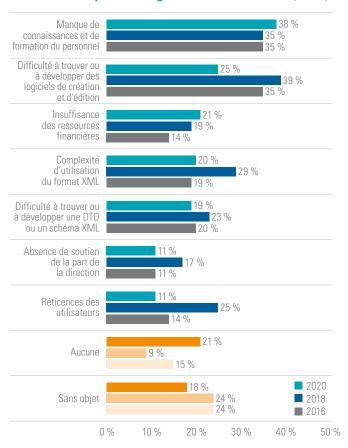
Outre la gestion des textes législatifs, une liste d'opérations parlementaires courantes était proposée dans le questionnaire et il était demandé aux parlements de cocher celles pour lesquelles ils disposaient d'un système d'appui informatique. Les répondants ont indiqué disposer, à 73 %, de systèmes pour la gestion des votes en plénière, 28 % utilisant des systèmes utilisant du XML (eXtensible Markup Language ou langage de balisage extensible). Les parlements sont bien moins nombreux à utiliser des systèmes compatibles XML pour les rapports des commissions (8 % contre 51 % employant des systèmes qui n'utilisent pas le XML). Pour les procès-verbaux des séances plénières, les parlements sont 19 % à recourir à un système XML et 54 % à un système n'utilisant pas XML. Le XML est un moyen très efficace de publication simple et directe de données ouvertes. Cela ne signifie évidemment pas que l'emploi d'autres systèmes empêche un mode de publication ouvert, mais les étapes intermédiaires entre la source et la publication peuvent être plus compliquées.

Tableau 20. Systèmes de gestion des documents en commission et en plénière (n=78)

	Système utilisant XML	Système n'utilisant pas XML	Emploi envisagé	Non
Procès-verbaux des réunions de commission	8%	51%	22%	15%
Rapports des commissions	14%	54%	24%	5%
Comptes rendus exhaustifs des auditions menées par les commissions	8%	58%	18%	12%
Procès-verbaux des séances plénières	19%	54%	18%	6%
Discours et débats en séance plénière	21%	56%	18%	5%
Vote en séance plénière	28%	45%	14%	9%

Les rapports précédents mettaient en évidence l'importance du format XML pour une ouverture accrue des parlements. Même s'il n'est pas le seul à permettre la publication des données, ce format représente un moyen simple et normalisé d'encoder et d'échanger des données exploitables par une machine. Comme en 2016 et en 2018, les parlements signalent des difficultés d'utilisation du XML. Sur ce front, la situation reste globalement similaire malgré quelques améliorations. En 2020, les parlements ont été moins nombreux (25 %) à signaler des difficultés pour trouver ou développer un logiciel de création et d'édition de textes. Ce chiffre est inférieur aux 39 % enregistrés en 2018. Une proportion similaire de parlements (38 %) signalent des difficultés liées au manque de connaissances et de formation du personnel (en hausse par rapport à 35 % en 2016 et 2018). Après la forte hausse enregistrée en 2018 (25 %), la résistance à l'utilisation du XML est retombée à 11 % en 2020, au-dessous du niveau de 2016. Il est significatif que seulement 21 % des répondants aient déclaré n'avoir eu aucun problème d'utilisation du XML (ils n'étaient que 9 % en 2018).

Figure 44. Difficultés constatées lors de l'utilisation du XML avec un système de gestion des documents (n=84)



Il semble donc que la complexité technique et le niveau de connaissances du personnel restent les deux obstacles majeurs à l'adoption des systèmes ouverts dans les parlements, même si l'on constate une baisse des réticences vis-à-vis du XML. Globalement, le langage XML semble en bonne voie de devenir un élément standard de nombreux systèmes parlementaires.

#### Accès du public aux documents parlementaires

#### À propos des différents formats de documents

**PDF** Ce type de document propriétaire prédéfinit (et verrouille) le formatage. Conçu pour la lecture humaine, il peut être difficile, voire impossible à exploiter par un ordinateur.

XLS Format du tableur Microsoft Excel (XLS) et format et CSV de tableur ouvert utilisant des champs séparés par des virgules (CSV).

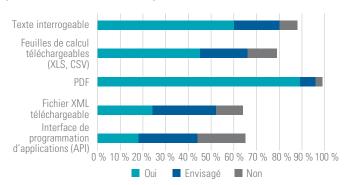
XML Le langage de balisage extensible (eXtensible Mark-up Language) définit des règles d'encodage des documents dans un format qui peut être lu par un être humain (dans un navigateur, par exemple), mais aussi par une machine (c'est donc un format interopérable par des logiciels et des applications). Le XML vise à faciliter la réutilisation de l'information et à simplifier le processus de description sans nécessiter de connaissances préalables (il est autonome).

Une interface de programmation d'applications (Application Program Interface) est un ensemble de protocoles, méthodes logicielles et outils qui permettent à des applications logicielles d'accéder à des données provenant de sources dynamiques, d'interroger et d'extraire ces données. Il est ainsi possible de concevoir des outils permettant l'accès à une source unique de données en ayant la garantie d'obtenir la dernière version de celles-ci.

API

Les premières éditions du rapport mondial sur l'e-Parlement étaient axées sur les systèmes internes de préparation des documents et de gestion des flux. Ces aspects restent certes importants, mais l'on constate désormais un nouvel intérêt pour la production de données exploitables en dehors du parlement, par des organisations de la société civile, des médias, des universités et centres de recherche ou le grand public. Le rapport de 2016 incluait les résultats d'une seconde enquête consacrée aux entités d'observation du travail parlementaire et à leur rôle dans l'extraction et le partage d'informations à partir des données parlementaires.

Figure 45. Mode d'accès aux documents proposé aux personnes extérieures au parlement (n=107)



En 2016, 80 % des parlements publiaient leurs documents en format PDF et 10 % envisageaient de le faire: le format PDF était donc le mode de publication le plus courant. Ce n'est néanmoins pas le meilleur format pour un partage ouvert. Conçu pour une lecture par les humains et non par les ordinateurs, il n'est pas « lisible par une machine ». Les contenus publiés sous forme d'images posent des problèmes de réutilisation. Les différents formats ont des avantages et des inconvénients qui varient suivant le moment et le mode d'utilisation. Le format PDF, peu indiqué pour les données, est plus adapté à la publication du texte de rapports dont il préserve la mise en page.

D'autres formats sont plus ouverts, notamment le format CSV pour les feuilles de calcul (tableur) en téléchargement direct ou, pour les organisations à vocation plus technique, l'utilisation d'interfaces de programmation d'applications (API). En 2016, 39 % des répondants publiaient des feuilles de calcul, mais ils étaient bien moins nombreux à proposer une interface XML ou JSON (JavaScript Object Notation) (12 % et 7 % respectivement). En 2018, 88 % des parlements publiaient des données en temps réel via une API, et 38 % utilisaient cette solution. D'autres prévoyaient ou envisageaient d'utiliser une API XML ou une API JSON (32 % et 30 % respectivement).

En 2020, l'utilisation de documents PDF est restée élevée (89 %), ce format continuant d'être le plus employé pour la publication. Des feuilles de calcul sont publiées par 45 % des répondants et 27 % proposent des versions XML. Globalement, 18 % des parlements ont mis des données à disposition via une API, une possibilité également envisagée par 26 %. Il est toutefois à noter que les répondants sont 20 % à ne pas envisager cette possibilité.

Comme on le voit sur le tableau 21, les disparités observées dans les rapports précédents se sont accentuées, signe de la persistance des obstacles qui freinent la publication de documents en mode ouvert par les parlements des pays à faible revenu. Dans les pays à haut revenu, les parlements sont 65 % à publier des textes dans un format interrogeable, contre seulement 17 % dans les pays à faible revenu. Une interface de programmation d'applications (API) n'est proposée que dans 7 % des parlements des pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, contre 25 % dans les pays à revenu élevé. En 2020, 37 % des parlements des pays à revenu élevé mettaient à disposition des données téléchargeables au format XML, contre seulement 13 % de ceux des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure et aucun parlement des pays à faible revenu. S'agissant de la publication de feuilles de calcul, l'écart s'est légèrement resserré, mais reste très déséquilibré en défaveur des parlements des pays à faible revenu. Seul le format PDF connaît un succès constant, indépendamment de la catégorie de revenu national.

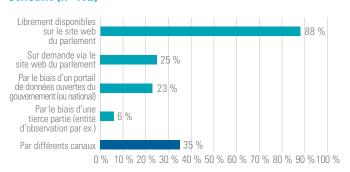
Tableau 21. Mode de mise à disposition des documents, selon le niveau du revenu national (n=107)

	Pays à revenu élevé	Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure	Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure	Pays à faible revenu
Texte interrogeable	65 %	57 %	43 %	17 %
Feuilles de calcul téléchargeables	46 %	47 %	29 %	33 %
PDF	88 %	77 %	79 %	67 %
Version XML téléchargeable	37 %	13 %	11 %	0 %
Interface de programmation d'applications (API)	25 %	13 %	7 %	0 %

Comme le montre la figure 46, 88 % des parlements ayant répondu au questionnaire ont au minimum publié certaines de leurs données dans un format ouvert, accessible à tous, sur leur site web, contre 69 % en 2018. Un quart des parlements (25 %) ont mis à disposition une partie ou la totalité de leurs données à la demande. Pour l'accès à une API, il est de bonne pratique d'utiliser une « clé » numérique. Si d'une certaine façon, ce procédé « verrouille » les données, il représente un moyen fiable de gérer les interactions avec des partenaires extérieurs, et de s'assurer ainsi qu'en cas de changement du processus ou du calendrier de publication, la communication se fait correctement. Un quart des parlements ont déclaré partager leurs documents via un portail national ou gouvernemental, et

6 % par le biais d'une organisation extérieure (en baisse par rapport aux 10 % de 2018). Globalement, plus d'un tiers des répondants (35 %) disposaient de plusieurs canaux d'accès à des données ouvertes.

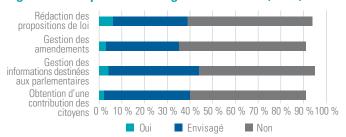
Figure 46. Mode d'accès à des données ouvertes, le cas échéant (n=102)



#### Intelligence artificielle

Le terme d'intelligence artificielle (IA) désigne des processus numériques qui simulent « l'intelligence », résolvent des problèmes et sont capables d'apprendre par l'expérience (apprentissage machine). Si le but ultime est de simuler la pensée humaine, dans le contexte parlementaire l'usage de l'IA reste pour le moment moins ambitieux. Cette technologie permet néanmoins de construire des systèmes capables d'améliorer les processus parlementaires en tirant des enseignements de l'enchaînement des faits. En 2020. l'IA a été utilisée par 10 % des parlements, ce qui la place dans la catégorie des technologies émergentes. Comme le montre la figure 47, seulement 6 % des répondants ont utilisé une forme d'IA pour la rédaction des textes législatifs, et le chiffre est encore plus faible s'agissant des autres activités parlementaires. Néanmoins, si l'on considère les forts pourcentages de ceux qui envisagent d'adopter cette technologie à des fins de rédaction (environ un tiers), de gestion des informations à l'intention des parlementaires (40 %) et d'aide à la participation des citoyens (40 % également), son potentiel de croissance rapide est évident.

Figure 47. Emploi de l'intelligence artificielle (n=97)



L'intelligence artificielle est, par exemple, déjà utilisée par:

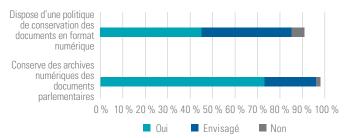
- la Chambre des députés brésilienne et la Chambre des représentants des États-Unis pour améliorer le processus de rédaction des textes législatifs;
- la Chambre des députés brésilienne pour la publication sur son site web de contenus thématiques destinés aux citoyens (sur les droits de l'homme, par exemple), ainsi que pour la mise au point d'un agent conversationnel (*chatbot*) fonctionnant sur la base de l'IA (en cours de développement) pour guider les citoyens dans leur recherche d'information;

- le parlement autrichien, afin de gérer et d'affiner le choix des informations provenant de recherches et de publications extérieures qui sont envoyées aux parlementaires;
- le parlement estonien, pour améliorer la qualité et la précision de la transcription des procès-verbaux (projet pilote);
- la diète japonaise, pour améliorer les enregistrements vidéo des séances plénières et renforcer les possibilités de recherche par les utilisateurs finaux.

#### **Archivage et conservation**

En 2020, 73 % des parlements ont déclaré conserver des archives de la documentation parlementaire sous une forme numérique, et 45 % ont indiqué qu'ils disposaient d'une politique officielle d'archivage numérique (contre un tiers en 2018). Parmi les autres parlements, 24 % envisagent la mise en place d'un archivage numérique et seulement 2 % déclarent ne pas envisager une telle solution. Trois quarts des parlements disposent d'un système d'archives numériques et près de la moitié ont mis en place une politique d'archivage et de conservation numériques des documents. Ils sont, cependant, bien moins nombreux à disposer des deux (39 %).

Figure 48. Politiques et pratiques relatives aux archives numériques (n=110)



#### Résumé

En matière d'application des TIC aux documents parlementaires et législatifs, le rapport sur l'e-Parlement de 2016 soulignait « l'insuffisance des ressources » disponibles, qui freinait leur adoption en interne, tout en reconnaissant « une forte expansion » de la publication ouverte de documents. Dans ce domaine, les progrès semblent limités par des contraintes persistantes de financement et de personnel qualifié. Des systèmes complexes de gestion législative continuent d'être adoptés, ce qui a tendance à accroître les disparités entre les parlements les mieux nantis et les autres. De fait, les disparités économiques expliquent en grande partie l'adoption limitée de ce type de systèmes. Si 10 % des parlements déclarent utiliser des solutions logicielles du commerce pour la gestion des textes législatifs, 88 % font appel à des solutions hautement personnalisées ou concues spécialement. Les parlements sont 75 % à utiliser des systèmes permettant de traiter les amendements en séance plénière et 74 % pour les commissions. Les parlements sont moins nombreux (47 %) à signaler l'usage de systèmes montrant les modifications apportées aux projets de loi par les amendements et ils sont 46 % à disposer de systèmes qui permettent d'échanger des données avec l'extérieur.

Ces chiffres, qui sont très proches de ceux relevés dans les deux rapports précédents, signalent une situation de maturité relativement stable. Ils ne donnent toutefois pas d'indication détaillée sur les changements de fonctionnalité ou les caractéristiques supplémentaires proposées au fur et à mesure de l'amélioration des systèmes. Bien qu'ils soient moins nombreux que pour les éditions précédentes, certains parlements font encore mention d'une réticence et d'une adhésion limitée de la part des utilisateurs qui constituent des freins à l'adoption de nouveaux systèmes de gestion du processus législatif.

Le développement de la publication de documents en format ouvert, relevé pour la première fois dans l'édition de 2016, se poursuit, avec à nouveau d'importantes disparités selon les niveaux de revenu des pays (dans tous les domaines sauf l'usage de documents PDF). Dans les pays à haut revenu, les parlements sont 65 % à publier des textes dans un format interrogeable, contre seulement 17 % dans les pays à faible revenu. Une interface de programmation d'applications (API) n'est utilisée que dans 7 % des parlements des pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, contre 25 % dans les pays à revenu élevé. En interne, 73 % des parlements conservent une forme d'archives numériques de la documentation parlementaire, et 45 % disposent d'une politique officielle de gestion de ces archives.

Un intérêt notable pour l'intelligence artificielle (IA) s'est manifesté dès la Conférence mondiale sur l'e-Parlement tenue à Genève en 2018. On a pu constater une progression significative de cet intérêt lors de la Conférence mondiale sur l'e-Parlement tenue en ligne en 2021. Aujourd'hui, un parlement sur dix utilise des technologies reposant sur l'IA, mais une bonne moitié des répondants déclarent ne pas prévoir de le faire. Six pour cent déclarent avoir utilisé une fonctionnalité d'IA pour rédiger des propositions de loi, et environ un tiers des répondants envisagent cette possibilité. L'IA, qui semble avoir le vent en poupe, devra certainement faire l'objet d'un suivi attentif dans les prochains rapports. Toutefois, indépendamment des données relatives à son adoption, l'emploi de l'IA dans les parlements soulève d'importants problèmes de gouvernance (qui est en mesure de vérifier le bien-fondé des algorithmes et l'absence de biais?) et de sécurité (comment les algorithmes sont-ils protégés, en particulier s'agissant des systèmes utilisés pour la rédaction des textes législatifs ou à l'appui de la procédure parlementaire?).

Le présent rapport constate une évolution continue, qui ne relève toutefois pas d'un changement radical, de l'emploi d'outils numériques pour la gestion des flux et des processus de travail dans les parlements. La fourniture de données ouvertes, bien qu'en augmentation régulière, continue à rencontrer des obstacles. De plus, le recours à des archives numériques a été plus rapide que l'adoption de politiques encadrant cet usage. Ce type de hiatus est souvent la marque d'une déconnexion entre planification et pratique. D'un autre côté, l'émergence de systèmes reposant sur l'IA atteste d'une plus grande ouverture des parlements sur l'évolution de la technologie et sur l'exploration prudente de ces nouvelles tendances.

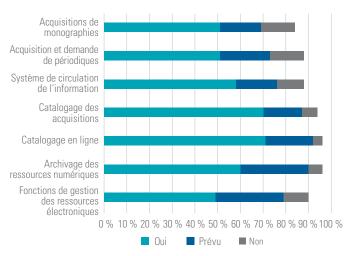
### Services de bibliothèque et de recherche

L'accès à des informations et des études récentes et fiables est un élément essentiel du fonctionnement des assemblées législatives. Les bibliothèques parlementaires apportent une assistance aux parlementaires et au personnel sous la forme d'informations, de connaissances et d'analyses portant sur les aspects politiques, économiques et sociaux du travail législatif et les enquêtes des commissions. Les réponses au questionnaire indiquent que 97 % des parlements participants disposaient d'une bibliothèque en 2020. Deux parlements, tous deux européens, ont déclaré ne pas en avoir: un très petit parlement unicaméral et une chambre haute (la chambre basse correspondante en ayant une). Parmi les parlements bicaméraux, ils sont 37 % à disposer d'une bibliothèque pour chaque chambre et 63 % à avoir une bibliothèque commune.

#### Systèmes de gestion documentaire

Près de trois quarts des bibliothèques des parlements de l'enquête proposent un catalogue en ligne (71 %), soit sensiblement autant qu'en 2018 (73 %), mais davantage qu'en 2016 (65 %). Un peu moins de la moitié des répondants (49 %) ont indiqué disposer de moyens de gestion des ressources électroniques, tandis que 30 % d'entre eux prévoient ou envisagent d'adopter ce type d'outil. Les répondants sont 60 % à déclarer que leur bibliothèque est équipée d'un système d'archivage numérique (niveau similaire à 2018) et 30 % qu'elle prévoit ou envisage de s'en doter.

Figure 49. Systèmes automatisés de gestion des ressources documentaires (n=104)



Selon l'enquête de 2020, 55 % des bibliothèques proposent un accès à des ressources en ligne aux parlementaires et au personnel et elles sont 69 % à leur proposer un accès aux ressources propres à la bibliothèque via un intranet parlementaire. Des équipements de ce genre sont prévus ou envisagés par 23 % des répondants. Dans 44 % des parlements, la bibliothèque a aussi son propre site web (ou sous-site) ouvert aux parlementaires. Ceux-ci ont, dans 58 % des parlements, la possibilité de soumettre à la bibliothèque, par voie électronique, des demandes d'information, de documents et de supports de recherche (une possibilité qui est aussi envisagée par 29 % des répondants). Seulement 38 %

des bibliothèques proposent aux parlementaires un service d'alerte électronique, tandis que plus de la moitié (57 %) ne le font pas. Si la plupart des bibliothèques (56 %) sont abonnées à des publications et des bases de données en ligne, le pourcentage enregistré en 2020 est en baisse par rapport à 2018 (66 %). De manière surprenante, 13 % ont déclaré ne pas prévoir de proposer aux parlementaires un accès à des revues ou des bases de données en ligne, alors qu'en 2018 ce chiffre était de 7 % seulement.

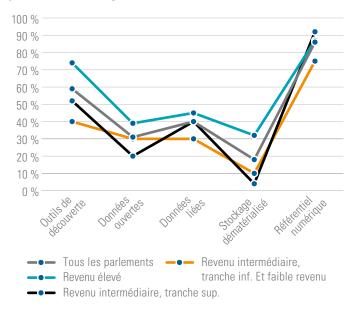
Tableau 22. Réseaux et outils électroniques des bibliothèques (n=104)

	Oui	Prévu	Non
Connexion à un intranet	69 %	23 %	5 %
Accès à des ressources en ligne	55 %	27 %	14 %
Site web propre à la bibliothèque, accessible aux parlementaires et aux commissions	44 %	28 %	21 %
Service d'alerte électronique	38 %	31 %	26 %
Possibilité de formuler des demandes et des questions à la bibliothèque par voie électronique	58 %	29 %	10 %
Abonnements à des publications et bases de données en ligne	56 %	27 %	13 %

Trois quarts des bibliothèques (75 %) ont un référentiel numérique qui permet de conserver les documents parlementaires et d'y accéder. Elles sont 61 % à proposer des outils facilitant la recherche et permettant d'effectuer des recherches fédérées à partir de sources multiples. Les bibliothèques parlementaires commencent, en outre, à utiliser davantage de sources de données ouvertes et à les lier à des fins d'analyse. Le pourcentage des bibliothèques recourant au stockage dématérialisé, en hausse, est passé à 19 % en 2020, légèrement en deçà du chiffre global pour les parlements (21 %).

En 2020, trois quarts des bibliothèques parlementaires des pays à revenu élevé (74 %) étaient dotées d'outils de découverte du catalogue documentaire, contre 59 % dans tous les pays confondus et seulement 40 % dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et à faible revenu. Trente-et-un pour cent des bibliothèques proposent des données ouvertes. Dans ce domaine, l'écart entre pays à revenu élevé et pays à faible revenu est moins important (39 % et 30 %, respectivement). Les bibliothèques sont 40 % à proposer des données liées à des fins d'analyse approfondie de jeux de données; 86 % d'entre elles sont dotées d'un référentiel numérique des documents parlementaires, autre domaine dans lequel l'écart entre pays à revenu élevé et pays à faible revenu est peu important (87 % et 75 %, respectivement).

Figure 50. Outils électroniques utilisés par la bibliothèque pour aider les usagers (n=83)



#### **Assistance TIC**

S'agissant des bibliothèques, l'assistance est généralement assurée par le service TIC du parlement (pour 92 % des bibliothèques, en tant que source unique d'assistance pour 25 %). Un quart des bibliothèques (25 %) disposent de leur propre service d'assistance. Une assistance technique est assurée par le personnel dans 25 % des cas, mais ce chiffre tombe à 10 % pour les services de recherche. Trente-neuf pour cent des bibliothèques font appel à des sous-traitants extérieurs pour l'assistance informatique et l'entretien des systèmes.

Tableau 23. Source de l'assistance TIC pour les services de bibliothèque et de recherche (n=100)

	Bibliothèque	Services de recherche
Bibliothécaires	25 %	10 %
Personnel technique de la bibliothèque	25 %	9 %
Personnel TIC du parlement	92 %	62 %
Services TIC du gouvernement	7 %	6 %
Sous-traitants extérieurs	39 %	18 %

#### Au service du public

Comme on a pu le voir dans les rapports précédents, depuis une dizaine d'années, l'ouverture et la transparence sont devenues de grandes priorités des parlements. Les bibliothèques et services de recherche proposant une recherche personnalisée sont 67 % à rendre au moins une partie de leurs résultats accessibles au public: 9 % seulement ont déclaré ne l'avoir jamais fait et ne pas envisager de le faire. Les dispositifs de publication des résultats des recherches varient selon les pays. La Knesset israélienne publie la totalité des rapports de recherche préparés en interne, y compris

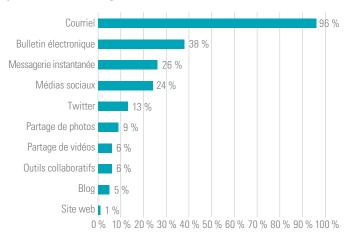
ceux demandés par un seul parlementaire. Au Royaume-Uni, la Chambre des communes ne publie que les conclusions des recherches effectuées pour les commissions ou à la demande de plusieurs parlementaires.

Tableau 24. Articles de recherche parlementaire mis à la disposition du public (n=105)

Oui	67 %
Prévu	25 %
Non	9 %

Comme l'indiquent ces données, le rôle des bibliothèques et des services de recherche parlementaires ne se limite plus à l'assistance portée aux parlementaires, mais est de plus en plus tourné vers le public. Six pour cent des répondants déclarent l'usage par la bibliothèque d'outils collaboratifs en ligne pour favoriser l'implication du public et de la société civile. Ce pourcentage, même s'il est encore faible, signale un emploi croissant des plateformes collaboratives (Slack ou Yammer, par exemple) et un effort d'ouverture et de collaboration en direction du monde des affaires et de la société en général. Les parlements de l'Afghanistan, de la Suisse, de la Nouvelle-Zélande et de la Slovénie utilisent des outils de collaboration externe. Les courriels, désormais incontournables, sont utilisés par 96 % des bibliothèques pour la communication externe tandis que 38 % d'entre elles produisent une lettre d'information électronique à l'intention d'abonnés extérieurs. lci aussi. l'utilisation des médias sociaux plafonne: 24 % des bibliothèques ont déclaré s'en servir en 2020, contre 26 % en 2016 et 27 % en 2018. L'emploi des messageries instantanées (WhatsApp, Viber, Telegram) a fortement progressé, passant de 8 % en 2016 à 13 % en 2018 pour atteindre 26 % en 2020. La messagerie instantanée occupe désormais la deuxième position, après le courriel, parmi les moyens de communication interactive préférés des bibliothèques. Le blog, en recul, est tombé de 10 % en 2018 à 5 % en 2020.

Figure 51. Outils électroniques utilisés par la bibliothèque pour aider les usagers (n=86)



#### Résumé

Le rapport de cette année met en lumière une augmentation régulière et continue de l'utilisation des outils numériques dans les bibliothèques et les services de recherche parlementaires, ainsi que quelques reculs inexpliqués, probablement dus à la variation de l'échantillon. Quoi qu'il en soit, les données

mettent en évidence l'importance cruciale des TIC dans les bibliothèques parlementaires, qui utilisent désormais des outils numériques partout dans le monde. Près des trois quarts des parlements sondés disposent d'un catalogue en ligne, 49 % ont des outils de gestion électronique des ressources et 60 % un système d'archivage numérique.

Les outils numériques ont un rôle crucial dans la communication, interne et externe. En 2020, 55 % des bibliothèques des parlements offraient aux parlementaires et/ ou aux personnels un accès à des ressources en ligne et 69 % d'entre elles leur procuraient un accès aux ressources propres à la bibliothèque. Dans 44 % des parlements, la bibliothèque est dotée de son propre site web (ou sous-site) ouvert aux parlementaires. Dans 58 % des parlements, les parlementaires ont la possibilité de soumettre à la bibliothèque par voie électronique des demandes d'information, de documents et supports de recherche et des services d'alerte électronique sont proposés dans 38 % des cas.

Des données ouvertes sont proposées par la bibliothèque dans 31 % des parlements et dans 40 % elle propose des liens vers des analyses plus approfondies. L'emploi du stockage en nuage (19 %) a augmenté dans les bibliothèques, en parallèle de celui des parlements en général.

Pour 92 % des bibliothèques, l'assistance TIC est assurée par le service informatique du parlement (qui constitue l'unique source d'assistance dans 36 % des cas). Dans un quart des bibliothèques (25 %), une part de l'assistance est assurée par du personnel TIC propre à la bibliothèque et aux services documentaires; 28 % font appel à des sous-traitants extérieurs pour l'assistance et l'entretien des systèmes.

En 2020, 67 % des parlements ont déclaré avoir publié des recherches effectuées en interne. Il s'agit là d'un tournant, le rôle de la bibliothèque parlementaire n'étant plus limité à une aide interne, mais étant désormais ouvert sur le public. Les courriels, désormais incontournables pour la communication externe, sont utilisés dans 96 % des bibliothèques tandis que 38 % d'entre elles produisent une lettre d'information électronique à l'intention des organisations ou des personnes extérieures. L'utilisation des médias sociaux par les bibliothèques semble plafonner (24 % en 2020, contre 26 % en 2016 et 27 % en 2018), tandis que l'usage des messageries instantanées est monté à 26 %, ce qui en fait le deuxième moyen de communication le plus utilisé.

### Présence des parlements en ligne

En 2008, dans le cadre de la première enquête mondiale sur l'e-Parlement, 90 % des parlements déclaraient déjà avoir une forme de présence sur Internet orientée vers le public. Ce pourcentage, qui était monté à 100 % en 2016 et 2018, est retombé à 98 % en 2020, cette différence étant imputable à un parlement africain dont le contenu web était hébergé sur le site web du gouvernement en attendant la mise en place de son propre site. Comme on peut le constater à la lecture des différents rapports, les sites web parlementaires, incontournables depuis de longues années, étaient déjà bien établis avant même que la série d'enquêtes ne soit lancée.

Toutefois cette présence n'a été ni passive ni statique. Les sites d'aujourd'hui n'ont plus grand-chose en commun avec ceux d'il y a dix ans, encore moins avec ceux d'il y a vingt ans. Le parlement du Royaume-Uni a été l'un des premiers à créer son site web, en 1996. Les figures 52 et 53 permettent de comparer le site initial et la page d'accueil actuelle.

Figure 52. Site web du Parlement du Royaume-Uni en octobre 1996



Figure 53. Site web du Parlement du Royaume-Uni en février 2021



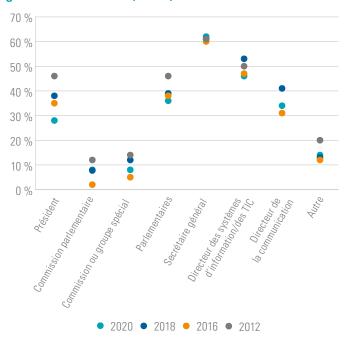
Dans cette partie du rapport, nous nous intéressons à la façon dont les parlements organisent et administrent leur site web, au type de contenus qu'ils proposent ainsi qu'aux structures internes dont ils ont besoin pour créer et gérer les contenus. Nous étudierons aussi les efforts déployés pour en faciliter l'accès et l'utilisation et faire en sorte que le public puisse s'informer rapidement.

#### Planification et gestion des sites web

On peut se faire une idée de l'importance attachée par un parlement à son site web en sachant à quel niveau se décident ses objectifs stratégiques. En 2020, la responsabilité du site incombait, au moins partiellement, au secrétaire général dans 62 % des parlements, un pourcentage comparable aux constats des quatre précédents rapports. L'implication de la sphère politique dans la définition des stratégies du site web semble refluer: les présidents de parlement y participent moins qu'en 2008. À cette date ils prenaient part à cette tâche dans 46 % des parlements, contre 28 % seulement en 2020. De même, le pourcentage des parlements dans lesquels des parlementaires interviennent dans ces décisions est tombé de 14 % en 2008 à 8 % en 2020. Comme on pouvait déjà le lire dans le rapport de 2018, cette tendance suggère une acceptation croissante du site web comme un élément ordinaire du fonctionnement du parlement ou, peut-être, une moins grande sensibilité aux risques que pose la publication de contenus.

Le directeur des systèmes d'information ou le principal responsable des TIC ainsi que le directeur de la communication ont toujours joué un rôle important dans la définition de l'orientation stratégique du site web parlementaire. Dans certains parlements, ce rôle est attribué à des conseils parlementaires existants ou aux services de supervision de la branche exécutive, ce qui, en fait, revient souvent à confier l'orientation stratégique aux gestionnaires de site, en particulier dans les plus grands parlements.

Figure 54. Responsabilité de l'établissement des objectifs généraux du site web (n=109)



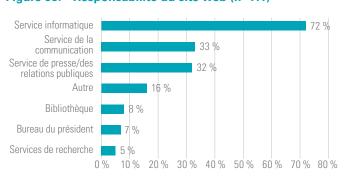
Dans 67 % des parlements, une seule personne ou une seule commission détenait l'entière responsabilité des objectifs du site web en 2020 : le président du parlement dans 14 % (malgré un recul de l'intervention des présidents à ce niveau) et le secrétaire général dans 6 % des cas ; cette responsabilité était confiée à une commission ou un groupe spécial dans 10 % des cas et au directeur de la communication dans 4 % des parlements. Le directeur des systèmes d'information assumait seul cette responsabilité dans un seul des parlements participant à l'enquête.

Tableau 25. Responsabilité de l'établissement des objectifs du site (n=109)

Président seul	14 %
Commission ou groupe spécial	10 %
Secrétaire général seul	6 %
Directeur de la communication seul	4 %
Directeur des systèmes d'information seul	1 %

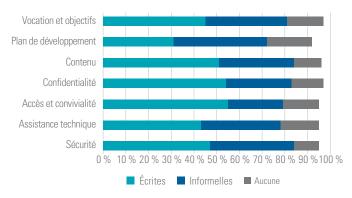
La responsabilité de l'administration du site au quotidien incombe à divers services. Les services informatiques interviennent logiquement dans la plupart des parlements (72 % en 2020), malgré un léger repli par rapport à 2018 (76 %). Le service de la communication est le deuxième plus impliqué (dans 33 % des parlements contre 38 % en 2018 et 32 % en 2016), suivi de près par le service de la presse ou des relations publiques (32 %). Cette responsabilité est confiée à un service unique dans 58 % des parlements : le service TIC pour 74 % et le service de la communication pour 19 %. S'agissant des parlements ayant coché la case « Autre » du questionnaire pour la responsabilité de l'administration du site web, celle-ci était généralement confiée à une commission ou un conseil comprenant des membres de différents services.

Figure 55. Responsabilité du site web (n=111)



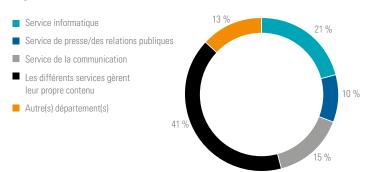
Dans le cadre de l'enquête de 2020, 93 % des répondants ont déclaré disposer d'une politique de gestion du site web, en augmentation par rapport aux 90 % de 2018. Il est encourageant de constater que 72 % des parlements déclarent avoir établi une politique officielle (écrite) dans au moins un domaine, les aspects les plus mentionnés étant l'accès et la facilité d'utilisation (55 %), la confidentialité (54 %) et les contenus (51 %). À une exception près, dans tous les domaines considérés, les parlements étaient plus nombreux à disposer d'une politique officielle que d'une politique informelle (non écrite). La planification du développement du site est le seul domaine où l'inverse a été constaté, 41 % des répondants déclarant avoir une politique informelle et seulement 31 % un document de politique officiel. C'est également le domaine dans lequel l'absence de politique est la plus fréquente (20 %). Il semble que 11 % des parlements n'aient pas de politique relative à la sécurité du site web, mais il est possible que cet aspect soit traité dans le cadre d'autres politiques ou assuré par un hébergeur externe. L'absence éventuelle de politique relative à la sécurité du site web peut être préoccupante.

Figure 56. Politiques relatives aux sites web (n=108)



La responsabilité du développement et de la gestion des contenus du site web est partagée. En 2020, 41 % des parlements laissaient les différents services gérer leurs propres contenus. Lorsqu'elle est centralisée, la responsabilité des contenus incombe généralement au service des TIC (c'est le cas dans 21 % des parlements contre 17 % en 2018) ou au service de la communication (15 %, en baisse par rapport aux 20 % de 2018). Dans 10 % des parlements, cette responsabilité est assumée par le service de la presse ou des relations publiques. Treize pour cent des répondants ont indiqué d'autres services, le plus souvent le cabinet du secrétaire général ou le secrétariat parlementaire.

Figure 57. Gestion des sites web (n=111)



#### Les contenus des sites web

Les sites web parlementaires sont d'importants référentiels, proposant des informations ainsi qu'un historique et le détail des travaux récents du parlement. Pour les citoyens, ils constituent une source d'information fiable sur le système démocratique et sur les personnes qui les représentent, sur la façon d'entrer en contact avec leurs représentants et de savoir ce qu'ils font. En 2020, un seul site web parlementaire ne donnait pas d'informations sur les parlementaires le composant. Dans 98 % des cas, des contenus visent à informer le public et à le familiariser avec l'histoire, le rôle, les fonctions et la composition du parlement. La procédure législative et les méthodes de fonctionnement du parlement sont expliquées par 79 % des sites web. En revanche, bien moins de sites (55 %) comprennent des graphes et des diagrammes pour étayer ces informations. Comme le montre la figure 58, le Parlement fédéral australien propose sur son site une représentation graphique expliquant clairement la procédure législative. C'est un bon exemple d'une représentation simplifiée de processus parlementaires

complexes visant à mieux les faire comprendre aux jeunes et au public en général. Quatre-vingt-six pour cent des sites proposent un glossaire ou une explication de la terminologie parlementaire, ce qui aide aussi le public à se familiariser avec le fonctionnement du parlement et incite les citoyens à s'impliquer davantage.

La plupart des sites web parlementaires (84 %) fournissent les coordonnées de la personne à contacter pour toute question relative au contenu ou au fonctionnement du site, mais seulement 67 % d'entre eux précisent qui est responsable du site et énoncent les politiques et les pratiques qui le régissent.

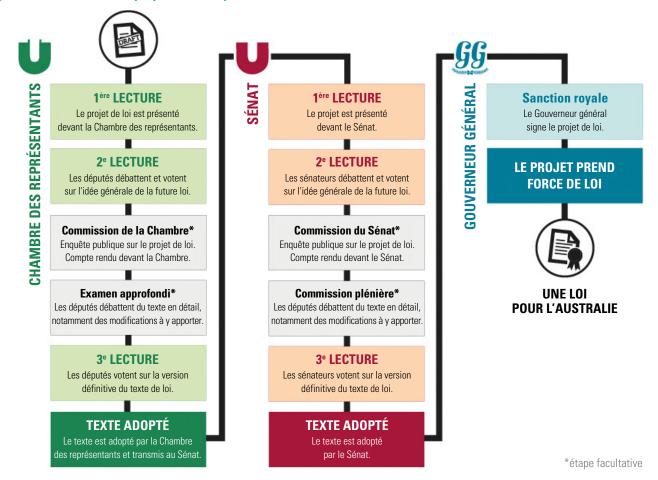


Figure 58. Parcours d'un projet de loi au parlement australien



#### Procédure de renvoi

Le Sénat a la possibilité de renvoyer le texte d'un projet de loi à une commission sénatoriale pour enquête (y compris pendant que le texte est débattu à la Chambre).

Tableau 26. Informations figurant sur le site web des parlements (n=110)

Liste des parlementaires	99 %
Historique et rôle	98 %
Fonctions, composition et activités	98 %
Comités, commissions et autres organes non pléniers	98 %
Dirigeants parlementaires	95 %
Texte intégral du règlement intérieur ou autres documents de même nature	88 %
Personne à contacter pour toute question concernant le parlement	88 %
Explication des termes et procédures parlementaires et déroulement des affaires courantes	86 %
Informations relatives à la visite du parlement	84 %
Personne à contacter pour toute question relative au fonctionnement du site	84 %
Administration du parlement	83 %
Présentation de la procédure législative	79 %
Informations relatives au site web (à qui appartient le site, qui l'administre, politique en matière d'actualisation, etc.)	67 %
Diagramme ou graphique présentant le déroulement des travaux parlementaires	55 %
Explication de la procédure budgétaire et du financement public	51%

La moitié des sites web proposent une explication des procédures budgétaires et financières, 79 % publient le texte des projets et propositions de loi et 78 % celui des lois adoptées (dans le cas où ces textes n'y figurent pas, ils sont souvent publiés sur le site web du gouvernement). La quasitotalité des sites (95 %) publient un calendrier des travaux parlementaires et 92 % proposent des informations sur l'activité des commissions. Un enregistrement audio ou vidéo des séances plénières est fourni par 76 % des sites web, mais par seulement 44 % pour les réunions de commission (39 % en 2018).

Tableau 27. Informations relatives aux activités de législation, de budgétisation et de contrôle publiées sur les sites web (n=109)

Programme des travaux parlementaires	95 %
Activités des comités, commissions et autres organes non pléniers	92 %
Texte et état d'avancement de la législation en cours d'examen	79 %
Texte de toutes les lois adoptées	78 %
Enregistrement audio ou vidéo des débats en plénière	76 %
Questions parlementaires et réponses du gouvernement	69 %
Enregistrement audio ou vidéo des débats en commission	44 %

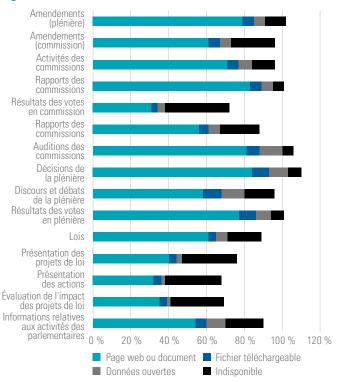
#### Format des publications en ligne

La majeure partie des informations, documents et données parlementaires est publiée sous une forme traditionnelle, c'est-à-dire pour être lue et non à des fins de réutilisation. Comme le montre la figure 59, la plupart des parlements rendent les informations disponibles soit directement sur une page de leur site, soit sous la forme d'un fichier téléchargeable (PDF par exemple). Même si cette solution n'est pas idéale, elle est préférable à l'absence de publication. S'agissant des types de contenus publiés, les écarts persistent. En 2020, 34 % des répondants n'ont pas publié les résultats des votes en commission, 30 % n'ont publié aucune évaluation d'impact des lois adoptées (mais il est possible que ces informations soient disponibles ailleurs) et près d'un quart (23 %) n'ont pas publié les amendements apportés aux textes législatifs en commission. Ces chiffres étaient même plus élevés en 2018. Néanmoins, sur une note plus encourageante, 6 % ont publié ces informations dans un format ouvert et 7 % sous forme de fichiers modifiables. Douze pour cent des parlements ont utilisé un format ouvert pour la publication des données relatives aux travaux et aux votes en plénière, 10 % ont fourni des fichiers modifiables téléchargeables et 10 % ont publié les discours de plénière sous forme de données ouvertes. Globalement, la plupart des parlements publient des informations relatives aux séances plénières sous une forme ou sous une autre. Ils sont moins nombreux à publier des informations sur les travaux des commissions ou sur les effets et implications budgétaires des textes législatifs.

Beaucoup de parlements publient davantage de données ouvertes, en particulier sur les travaux, discours, débats et votes en séance plénière ainsi que sur les activités des parlementaires (augmentations de 180 à 230 % par rapport aux résultats

précédents). Dans le même temps, on constate une baisse du nombre des sites qui ne publient pas d'informations sur les travaux parlementaires. En règle générale, toute publication est positive, mais la publication dans un format ouvert, exploitable par une machine, est préférable puisqu'elle permet aux entités d'observation du travail parlementaire, aux universités, aux médias et à d'autres parties prenantes d'étudier, d'analyser et d'appréhender les informations en profondeur. Dans le cas où l'adoption d'un format ouvert n'est pas possible, d'autres formats modifiables (feuilles de calcul par exemple) sont à envisager, de préférence à la publication de fichiers PDF ou de contenus sur une page de site. L'emploi d'un format modifiable n'a pas pour but de permettre la modification des données, mais leur exploitation à des fins de corrélation et d'analyse. Les téléchargements de données ouvertes et de fichiers modifiables, qui suppriment l'étape de reproduction ou de saisie manuelle, réduisent les risques d'erreur.

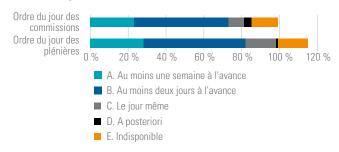
Figure 59. Modes d'accès aux contenus (n=108)



#### Rapidité de la mise à disposition des informations

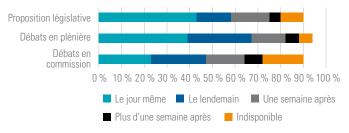
Au vu du rythme accéléré des informations dont le cycle s'exprime parfois en secondes, il est essentiel d'informer le public de manière claire, rapide et efficace. Donner accès à des informations exactes et pertinentes est, pour les parlements, un moyen d'intéresser un plus large public et un plus grand nombre de citoyens à leurs travaux - ce qui permet, en outre, de renforcer les liens de confiance. L'annonce publique des travaux parlementaires à venir permet d'y associer des groupes ou personnes ayant un intérêt pour les sujets abordés. En 2020, 91 % des parlements ont déclaré publier en ligne l'ordre du jour des plénières en amont des séances, au moins une semaine à l'avance pour 26 %. S'agissant des commissions, 67 % des répondants ont indiqué que les ordres du jour étaient publiés au moins deux jours à l'avance. Toutefois, les parlements sont toujours 13 % à ne pas publier les ordres du jour des commissions, un pourcentage qui se retrouve dans les trois derniers rapports.

Figure 60. Délai de publication des ordres du jour des séances en plénière et en commission (n=109)



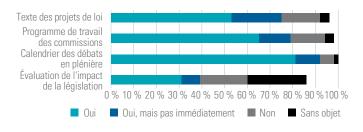
En 2020, les projets ou propositions de loi ont été publiés en ligne dans un délai d'un jour après leur présentation par 58 % des parlements, le jour même par 43 %. Les débats en plénière ont été publiés dans un délai d'un jour par 67 % des parlements (68 % en 2016). L'absence de publication reste stable, à 6 %. On constate à nouveau un écart entre plénières et commissions : les débats des commissions ont été publiés dans un délai d'un jour par seulement 47 % des parlements, ce qui marque néanmoins une légère augmentation par rapport à 2018 (43 %) et une augmentation plus nette par rapport à 2016 (35 %). En 2020, le pourcentage des parlements ne mettant pas en ligne les débats des commissions était de 18 %, contre 23 % en 2018 et un tiers en 2016.

Figure 61. Délai habituel de mise à disposition des documents sur le site web (n=109)



Trente-neuf pour cent des parlements publient des informations sur l'impact des textes législatifs, soit en même temps que la communication de ces éléments aux parlementaires soit peu de temps après ; 26 % des répondants ont coché la case « sans objet » pour cette question. Quatre parlements sur cinq (81 %, en hausse par rapport aux 74 % de 2018) communiquent les calendriers des travaux des séances plénières au public en même temps qu'aux parlementaires ; seulement 65 % en font autant pour les commissions. Les données collectées en 2020 et en 2018 mettent en évidence des améliorations modérées par rapport aux années précédentes en ce qui concerne la rapidité et la concomitance des publications des calendriers parlementaires.

Figure 62. Concomitance de la publication des documents à l'intention du public et des parlementaires (n=108)



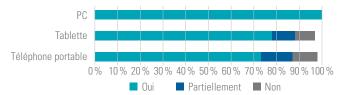
Afin d'aider les visiteurs à trouver les informations qui les intéressent, 98 % des sites web sont dotés d'un moteur de recherche. Des archives audio ou vidéo et une webdiffusion sont proposées dans 78 % des cas (contre seulement 73 % en 2018). Les notifications « push » passives (par opposition aux recherches actives de l'usager) constituent un bon moyen d'informer les parties prenantes de nouvelles publications ou ressources. En 2020, 31 % des parlements proposaient un service d'alerte en ligne, en recul par rapport à 2018 (38 %).

Tableau 28. Outils de recherche et de visualisation de l'information (n=108)

Moteur de recherche	98 %
Archives audio/vidéo et webdiffusion	78 %
Services d'alerte relatifs à la documentation	31 %
Outils conçus pour être utilisés sur des appareils mobiles	63 %

En phase avec l'usage croissant de technologies mobiles par le grand public, 63 % des parlements ont indiqué proposer des contenus web adaptés à des appareils mobiles, en augmentation par rapport à 2018 (54 %). Les sites web sont tous optimisés pour les PC (ordinateurs de bureau et ordinateurs portables) et un nombre significatif d'entre eux présentent un certain niveau d'optimisation pour un affichage sur différents types de plateformes et d'appareils. En 2020, 73 % des parlements ont signalé des contenus web totalement optimisés pour une utilisation sur appareil mobile, 78 % pour une utilisation sur tablette.

Figure 63. Optimisation des contenus web selon les appareils (n=109)



#### Facilité d'accès et d'utilisation

Il est de plus en plus important pour les institutions démocratiques, parlements compris, de proposer à tous les usagers des contenus web facilement accessibles. Il faut donc que les sites web répondent à des principes de conception centrés sur l'utilisateur et tiennent compte de la variété des besoins. Il convient, par exemple, de proposer des contenus se prêtant à une lecture facile, de s'assurer que tout contenu graphique est doublé d'un texte descriptif pour les lecteurs d'écran et que la conception des pages est cohérente.

Il existe différentes normes et bonnes pratiques garantissant la facilité d'utilisation. Les rapports de 2012 et 2016 notaient des améliorations en termes de techniques visant à faciliter l'utilisation tout en regrettant l'absence d'améliorations comparables dans l'adoption de normes d'accessibilité. En 2016, on constatait une augmentation du nombre des parlements déclarant que la conception et le déploiement de leur site web reposaient sur des méthodes visant à en améliorer la convivialité et l'accessibilité (sur le plan formel et informel). De plus, davantage de parlements fondaient la

conception et les contenus de leur site, non sur des normes à proprement parler, mais sur les besoins des utilisateurs (81 % en 2016 contre 72 % en 2012) ou « sur la base de tests et de méthodes de vérification de la facilité d'utilisation » (59 % en 2016 contre 44 % en 2012). L'application d'une méthode reposant sur les « besoins des utilisateurs » a encore un peu progressé en 2018 (82 %) et en 2020 (83 %). Des méthodes de mise à l'essai et de vérification de la facilité d'utilisation ont été employées par 57 % des répondants de l'enquête 2020. Les parlements sont 21 % à appliquer les normes nationales du secteur public (la norme W3C, des lignes directrices similaires ou les principes directeurs de l'UIP relatifs aux sites web parlementaires); 20 % n'appliquent aucune norme formelle s'agissant du développement de leur site web.

Tableau 29. Outils et principes de conception des sites web (n=106)

WCD (II= 100)	
Contenu et conception fondés sur l'analyse des besoins des différents groupes d'utilisateurs	83 %
Mises à l'essai et autres méthodes de vérification de la facilité d'utilisation	57 %
Application des normes nationales du gouvernement ou du secteur public	59 %
Application de normes W3C ou autres	61 %
Principes directeurs de l'UIP relatifs aux sites web parlementaires	52 %
Évaluation périodique	61 %

La prise en compte des besoins des usagers en situation de handicap ou ayant des besoins particuliers varie considérablement suivant les parlements. Ils sont nombreux à observer des normes officielles relatives à la mise à disposition des contenus web ou à se conformer à des exigences légales d'accessibilité aux contenus publiés. Plusieurs parlements ont des sites web compatibles avec les logiciels de lecture d'écrans, d'autres publient la totalité de leurs contenus en format « facile à lire » ou prévoient une interprétation en langue des signes. Certains parlements ont soumis leur site web à une batterie de tests d'accessibilité.

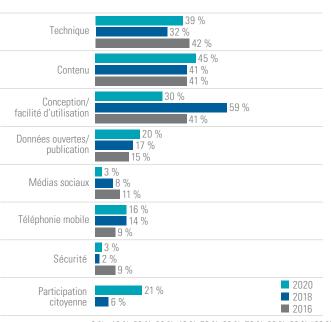
Les Principes directeurs de l'UIP relatifs aux sites web parlementaires, cités par la moitié des répondants (52 %) donnent notamment des conseils sur l'usage de plusieurs langues pour le site web dans les pays ayant plus d'une langue officielle. Cet aspect, important pour l'inclusion démocratique, complique sensiblement la conception du site web. Tous les parlements de pays ayant deux langues officielles ont déclaré avoir un site web entièrement disponible dans ces deux langues, mais seulement 29 % en font autant dans les pays ayant trois langues officielles, et la proportion descend à 14 % pour ceux en ayant plus de trois.

#### **Principales améliorations**

Dans les trois dernières enquêtes, les améliorations du service web intervenues dans les deux années précédentes et jugées les plus importantes concernaient les mêmes domaines, au nombre de trois: les contenus, l'architecture technique, et la conception/facilité d'utilisation, peut-être sous l'influence de l'orientation technique du questionnaire. En 2020, l'évolution la plus frappante est sans doute la baisse d'importance accordée aux améliorations liées à la facilité

d'utilisation, et la spectaculaire augmentation de l'importance accordée aux projets de participation citoyenne (21 % contre seulement 6 % en 2018). Les parlements continuent d'accorder une grande importance aux améliorations liées aux données ouvertes (jugées importantes par 20 %) tandis que celles portant sur les médias sociaux ont une moins bonne cote que précédemment et accusent un déclin constant depuis 2016. Il est naturellement possible que des changements positifs soient intervenus dans ces domaines, mais ce que nous mesurons ici est leur importance relative, telle qu'elle est perçue par les parlementaires.

Figure 64. Principales améliorations intervenues au cours des deux dernières années (n=76)



0 % 10 % 20 % 30 % 40 % 50 % 60 % 70 % 80 % 90 % 100 %

Il était également demandé aux participants de classer par ordre d'importance les améliorations du site web attendues dans les deux années à venir. Les trois premiers choix restent sensiblement les mêmes: conception/facilité d'utilisation, contenu et plateformes techniques. Ces trois domaines sont suivis de près par les données ouvertes et de meilleures caractéristiques de compatibilité avec les mobiles pour les applications et les sites web. En 2018, s'agissant de la principale amélioration attendue, les répondants avaient été un certain nombre à citer une plus grande utilisation de la vidéo, soit pour des diffusions en direct soit pour des enregistrements d'archives. Des réponses similaires ont été constatées en 2020, mais l'amélioration des contenus en général est davantage plébiscitée. Quinze pour cent des parlements ont indiqué prévoir une progression des données ouvertes et des capacités de publication (en hausse par rapport à 13 % en 2018), et 12 % ont cité la participation citoyenne, ce qui marque une augmentation notable par rapport à 2018 (7 %). Les améliorations relatives à la sécurité n'ont été placées en première place que par 1 % des répondants, bien que l'on puisse imaginer que certains aient considéré que cet aspect entrait dans la catégorie des améliorations « techniques ».

Tableau 30. Principales améliorations prévues pour le site web dans les deux ans qui viennent (n=82)

Technique	55 %
Conception/facilité d'utilisation	37 %
Contenu	18 %
Téléphonie mobile	17 %
Données ouvertes/publication	15 %
Participation citoyenne	12 %
Médias sociaux	1 %
Sécurité	1 %

#### Résumé

Malgré l'importance des médias sociaux, en particulier pour les relations avec le public, les sites web continuent d'occuper une place de premier plan dans l'architecture des systèmes d'information, de formation, de sensibilisation et de participation des parlements. Ils constituent à la fois un lieu de présentation rapide et efficace des informations parlementaires et un point de contact avec le public favorisant sa participation. Les parlements, qui ont maintenant tous un site web, ont donc une présence importante sur Internet. Les sites web parlementaires, qui existent déjà depuis un certain temps, évoluent en fonction des besoins des parlements et des parties prenantes, et au fur et à mesure de l'amélioration des technologies sous-jacentes. En 2020, 62 % des répondants ont indiqué que le secrétaire général assumait une part de la responsabilité du site web, signe de l'importance de celui-ci. Les sites web parlementaires sont de plus en plus institutionnalisés. C'est désormais le directeur des systèmes d'information (ou son équivalent) qui en définit généralement la stratégie, souvent en tandem avec le directeur de la communication. Le fonctionnement au jour le jour du site web incombe à différents services, à commencer par le service des TIC, celui de la communication et celui des relations avec le public ou la presse.

La production des contenus est généralement déléguée aux différents services qui en sont responsables, plutôt que centralisée. La teneur des contenus est très homogène : dans 98 % des parlements, le but est d'informer et de familiariser le public avec l'histoire, le rôle, les fonctions et la composition du parlement. Dans 79 % des cas, les sites web donnent des explications sur la procédure législative et le mode de fonctionnement des parlements; la moitié (50 %) expliquent le processus budgétaire et de financement de l'institution tandis que 95 % publient un calendrier des activités parlementaires. Les trois quarts (76 %) proposent un enregistrement audio ou vidéo des débats en plénière et 44 % des réunions de commissions. On constate une tendance sensible à la hausse s'agissant de la mise en place de politiques de gestion des sites web. En 2020, 63 % des répondants ont indiqué que les contenus de leur site web étaient adaptés à l'utilisation sur appareil mobile et 73 % qu'ils étaient totalement optimisés pour ce type d'usage.

La majeure partie des informations, documents et données parlementaires est publiée sous une forme traditionnelle, c'est-à-dire pour être lue et non sous forme de données ouvertes permettant leur exploitation. La publication des décisions, discours, débats, résultats des votes et activités des parlementaires en plénière affiche une hausse significative par rapport aux années précédentes. Parmi les répondants, les parlements sont 22 % à déclarer publier des données sur les décisions et les résultats des votes en plénière, soit sous forme de données ouvertes soit sous forme de feuilles de calcul téléchargeables.

Les parlements sont 91 % à publier en ligne l'ordre du jour des plénières en amont des séances, au moins une semaine à l'avance pour 26 %. Les projets de loi et les débats en plénière sont publiés en ligne dans un délai d'un jour par 58 % des parlements pour les premiers et 67 % pour les seconds. Ce dernier chiffre est resté plus ou moins stable depuis 2016 (68 %). Seulement 6 % des répondants ont déclaré ne pas les publier. En ce qui concerne les réunions de commissions, seulement 47 % des répondants ont indiqué une publication des débats le même jour tandis que 18 % ont déclaré ne pas les publier du tout (un chiffre en baisse, toutefois). Pour faciliter la consultation des informations publiées, 98 % des parlements proposent un moteur de recherche et 31 % un service d'alerte en ligne.

Pour faciliter l'accès, une analyse des besoins de l'ensemble des utilisateurs a été effectuée dans 83 % des parlements en 2020 (chiffre en légère hausse). Des essais et des vérifications de la facilité d'utilisation ont été effectués par 57 % des répondants.

L'enquête 2020 met en lumière une augmentation significative du nombre des parlements qui signalent des projets de participation civique dans les domaines d'amélioration importante (21 % contre seulement 6 % en 2018). L'amélioration en termes de publication de données ouvertes est toujours qualifiée d'importante par 20 % des parlements, mais le poids accordé au renforcement de l'utilisation des médias sociaux a régulièrement baissé depuis 2016, peut-être parce que cet aspect est déjà considéré comme intégré. S'agissant de prévisions d'amélioration du site web dans les deux années à venir, les trois premiers domaines cités par les parlements en 2020 sont assez similaires à ceux des années précédentes: conception et facilité d'utilisation, contenu et plateformes techniques.

## La communication entre les citoyens et les parlements

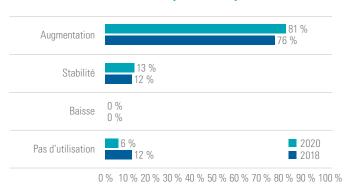
La partie précédente portait sur les aspects d'architecture et d'utilisation des sites web des parlements ainsi que sur le mode (et la fréquence) de publication et de partage d'informations avec le public. Nous allons maintenant nous intéresser à la façon dont les parlements et les parlementaires utilisent des outils numériques et des réseaux sociaux pour communiquer, échanger et interagir avec les citoyens.

Les rapports 2016 et 2018 enregistraient une progression des médias sociaux et soulignaient aussi une utilisation accrue, plus récente, des messageries instantanées. Ils constataient le déclin des médias traditionnels, en particulier de la radio, et en parallèle la progression des moyens de diffusion et de flux vidéo et audio sur le web. En 2018, la moitié des parlements

(55 %) disposaient de leur propre chaîne de télévision et 62 % de capacités de partage vidéo par Internet, ce qui représentait une augmentation significative par rapport à 2016 (43 %).

L'usage des outils web pour communiquer avec les citoyens affiche une nouvelle progression en 2020, l'utilisation d'outils numériques étant désormais fermement intégrée au fonctionnement de la plupart des parlements. En matière de communication numérique, en 2018, 76 % des parlements avaient signalé une augmentation et aucun n'avait signalé de diminution. Les constats de 2020 sont encore plus spectaculaires: 81 % des parlements indiquent une augmentation et aucun ne signale de diminution de l'utilisation des moyens numériques pour communiquer avec les citoyens. Il est également remarquable que la proportion des parlements n'utilisant pas d'outils numériques pour la communication ait été divisée par deux, passant de 12 % en 2018 à 6 % en 2020

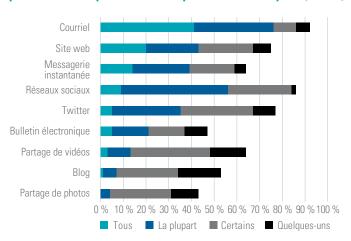
Figure 65. Évolution de l'usage d'outils numériques pour la communication entre les citoyens et les parlements (n=107)



#### **Communication des parlementaires**

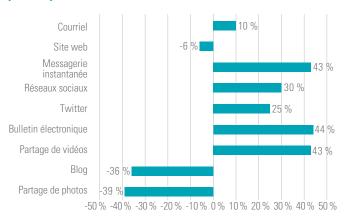
La communication, essentielle, entre les parlementaires et les citoyens a de plus en plus tendance à se produire en ligne. Le lecteur habitué à cette série de rapports ne s'étonnera probablement pas que le courriel reste l'outil numérique le plus largement utilisé par les parlementaires pour communiquer avec le public. En 2020, la totalité ou la plupart des parlementaires de 76 % des parlements utilisaient les courriels pour communiquer, 6 % des répondants indiquant qu'aucun parlementaire n'employait cette méthode. Cette dernière affirmation pourrait néanmoins ne porter que sur les adresses électroniques officielles, point qui reste à éclaircir. La totalité ou la plupart des parlementaires utilisent un site web ou un réseau social pour communiquer (dans 43 et 56 % des parlements, respectivement) tandis que seuls 2 % des parlements indiquent qu'aucun de leurs membres n'utilisait de réseau social. Tous les parlementaires utilisent une messagerie instantanée de type Whatsapp, Viber, Telegram ou Signal dans 14 % des parlements. À l'inverse, l'usage d'outils web précédemment plébiscités, comme les blogs et le partage de photos, amorce un recul.

Figure 66. Outils numériques utilisés par les parlementaires pour communiquer avec les citoyens (n=109)



Le rapport de 2018 mettait en lumière une augmentation significative de l'emploi des applications de messagerie instantanée par les parlementaires. Le pourcentage des parlements déclarant l'utilisation de cet outil par la totalité ou la plupart des parlementaires avait grimpé, passant de 14 % en 2016 à 27 % en 2018. Cette progression rapide s'est poursuivie pour atteindre 39 % en 2020. Comme le montre la figure 67, on constate des augmentations du même ordre pour l'envoi de bulletins électroniques et le partage de vidéos, et une progression régulière des réseaux sociaux de type Facebook ou Twitter.

Figure 67. Évolution de l'emploi des outils numériques par les parlementaires 2018–2020 (n=109)



Comme on pouvait déjà le lire dans les rapports précédents, il n'est pas évident de déterminer précisément combien de parlementaires emploient des outils numériques, quels outils ils utilisent et avec quelle dextérité. La proportion des répondants ne se prononçant pas sur l'usage des courriels par les parlementaires est de 6 %, mais monte à 24 % pour les messageries instantanées et à 31 % pour les bulletins électroniques.

La plus large utilisation d'Internet par les parlementaires pour échanger avec les citoyens continue de se heurter à divers obstacles, en premier lieu les déficits de compétence et de formation ainsi que le trop-plein d'informations. La moitié des répondants déclarent que les parlementaires souhaitent être mieux formés à l'usage des outils numériques, 38 % d'entre eux ayant le sentiment d'être submergés par le volume des communications en ligne. Les inconvénients des réseaux sociaux ont donné lieu à de nombreuses discussions

publiques, s'agissant notamment de comportements inappropriés sur des plateformes comme Twitter. En 2020, plus d'un tiers des parlements (35 %) ont eu des problèmes de sécurité et de confiance dans la technologie. D'autres signalent des difficultés liées au manque de compétences technologiques des citoyens (37 %) et aux obstacles sociétaux qui freinent l'accès à Internet (33 %).

Tableau 31. Obstacles à la communication avec le public rencontrés par les parlementaires utilisant des outils numériques (n=105)

Les parlementaires n'ont pas les compétences et la formation requises	50 %
Les parlementaires sont submergés par le volume des communications	38 %
Les citoyens n'ont pas les compétences et la formation requises	37 %
Il se pose des problèmes de sécurité et de confiance dans la technologie	35 %
Les citoyens n'ont pas accès à Internet	33 %
Il n'est pas possible de se fier à l'authenticité des communications reçues	27 %
Il est difficile de trouver l'équilibre entre la communication hors ligne et en ligne	24 %
Les communications reçues ne sont pas représentatives	13 %
Les parlementaires n'ont pas accès à Internet	10 %

#### Modes de communication des parlements avec le public

En 2016, les réseaux sociaux ont dépassé la radio et la télédiffusion, devenant le moyen le plus largement utilisé de communication entre les parlements et le public. Cette tendance se poursuit: 76 % des parlements ont signalé l'emploi de ces canaux en 2020 (contre 70 % en 2018). L'usage de Twitter reste stable (68 %) tandis que le chiffre des partages vidéo sur Internet progresse légèrement, de 62 à 66 %. Comme nous l'avons déjà constaté pour la communication des parlementaires, l'emploi des messageries instantanées a progressé dans les parlements, atteignant 34 % en 2020 (contre seulement 20 % en 2018) tandis que 16 % prévoient ou envisagent d'adopter cet outil (20 % en 2018).

L'utilisation de services en ligne aussi populaires que les médias sociaux Facebook, Twitter ou YouTube (pour le partage de vidéos) a reculé en 2020, de même que le pourcentage des parlements qui prévoient ou envisagent de les employer. On peut en conclure que l'usage de ces outils est en passe d'atteindre un point de saturation et devrait plafonner à l'avenir. L'emploi d'outils plus interactifs ou plus délibératifs reste limité, même si les répondants sont plus nombreux à envisager leur adoption: 23 % ont, par exemple, lancé des pétitions électroniques tandis que 28 % envisagent de le faire. Il est intéressant de noter que 30 % des répondants ont indiqué disposer d'applications pour smartphone personnalisées pour communiquer avec le public, 34 % prévoyant ou envisageant cette possibilité.

Figure 68. Méthodes de communication avec les citoyens (hors sites web et courriel) (n=111)

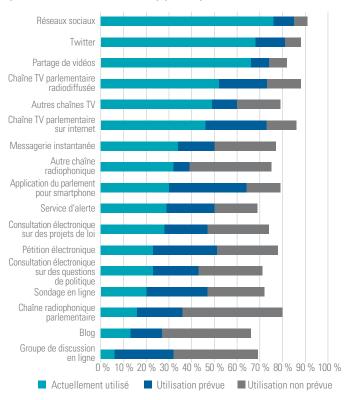
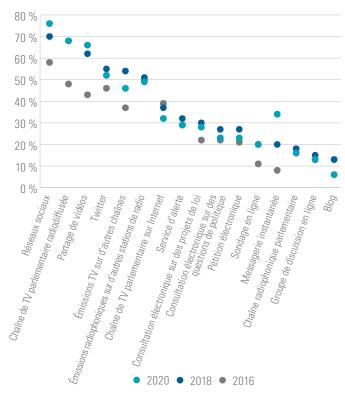


Figure 69. Évolution des méthodes utilisées pour communiquer avec les citoyens entre 2016 et 2018 (n=111)



Comme le montrent les figures 68 et 69, les méthodes de communication les moins utilisées ces dernières années sont les suivantes: les chaînes de radio parlementaires (dont l'emploi reste important, mais qui affichent une tendance à la baisse au fil des rapports), les blogs (utilisés par 13 % des parlements seulement en 2020 tandis que 39 % n'envisagent pas cette solution) et les groupes de discussion en ligne (utilisés par 6 % seulement).

#### La communication des commissions

Comme évoqué plus haut, on constate une moins grande activité de publication d'informations sur les travaux des commissions que sur ceux des plénières. L'usage d'outils en ligne pour la communication extérieure s'est néanmoins développé au sein des commissions et ces efforts ont suscité l'intérêt d'un plus large public et ont mieux fait connaître ces travaux.

On constate une progression régulière de l'utilisation du site web par les commissions pour communiquer avec les citoyens: 82 % des répondants signalent ce type d'emploi en 2020, contre 75 % en 2018 et 67 % en 2016. Leur emploi des médias sociaux, qui affiche une tendance similaire, est passé de 35 % en 2018 à 45 % en 2020. Près de la moitié des commissions (48 %) utilisent des courriels pour répondre aux questions des citoyens. Dans 78 % des cas, elles publient les résultats de leurs travaux sur un site web. Une participation directe ou une collaboration des membres du public aux travaux des commissions passe par le site web dans un tiers des parlements, par les médias sociaux dans 19 % et par les courriels dans 37 %.

Tableau 32. Finalité de l'usage des outils numériques et des médias sociaux par les commissions pour communiquer avec les citoyens (n=100)

	Courriel	Site web	Médias sociaux
Donner des renseignements sur les travaux, leur portée et leur déroulement	42 %	82 %	45 %
Faire connaître la position de la commission sur divers sujets	26 %	59 %	35 %
Solliciter des contributions, observations et avis du public	39 %	54 %	26 %
Favoriser la participation directe et la collaboration entre les commissions et les membres du public	37 %	33 %	19 %
Répondre aux requêtes et aux observations reçues	48 %	27 %	15 %
Rendre publics les résultats ou les conclusions de la commission	13 %	78 %	31 %

#### Les priorités en matière de communication

Dans cette partie, nous allons analyser les finalités et les priorités de la communication des parlements avec les citoyens. Des thèmes récurrents de la communication ont déjà été mis en évidence dans le présent rapport et dans les précédents, en fonction de l'importance qu'y accordent les parlements. Les objectifs sont généralement les suivants:

- expliquer ce que font les parlements et comment ils procèdent;
- informer les citoyens sur les activités parlementaires en cours;
- associer les citoyens aux travaux du parlement.

En 2020, l'information des citoyens sur les questions de politique, les projets et propositions de lois, et une plus grande implication directe des citoyens dans la vie politique sont les deux objectifs qui sont arrivés en tête, cités par 70 et 69 % des répondants, respectivement. La présentation et l'explication aux citoyens du fonctionnement et du rôle du parlement ont été citées comme des objectifs importants par 64 % des parlements. Ces chiffres sont comparables à ceux des rapports précédents, comme le montre le tableau 33.

Nettement en retrait derrière ces trois objectifs principaux, le souci d'associer davantage de citoyens au processus législatif est cité par 27 % des parlements. L'enquête de 2020 proposait deux nouveaux objectifs: améliorer la portée et la qualité de la contribution des experts au processus décisionnel (choisi par 12 % des répondants) et établir un dialogue avec les minorités (11 %). Ce dernier chiffre est nettement inférieur aux suffrages recueillis par l'implication des jeunes (24 %).

On constate, en effet, des signes d'augmentation de l'importance accordée aux efforts d'implication des jeunes, même s'ils ne sont pas systématiquement cités parmi les priorités. La moitié des répondants signalent l'utilisation d'outils numériques pour communiquer avec les jeunes, ce qui marque une augmentation par rapport aux 42 % de 2018 et aux 41 % de 2016. Comme en 2018, ils sont 19 % à déclarer ne pas utiliser d'outils numériques à cette fin et ne pas envisager de le faire.

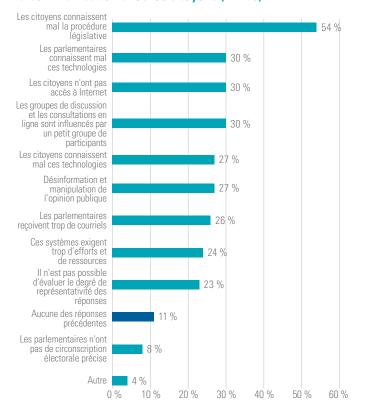
Tableau 33. Principaux objectifs de la communication par voie électronique (n=110)

	2020	2018	2016
Informer les citoyens des questions de politique et des propositions législatives	70 %	68 %	74 %
Impliquer davantage de citoyens dans la vie politique	69 %	61 %	62 %
Présenter le rôle du parlement	64 %	68 %	64 %
Faire participer les citoyens à la prise de décision	27 %	29 %	26 %
Renforcer la légitimité du processus législatif	26 %	21 %	24 %
Impliquer les jeunes	24 %	22 %	14 %
Améliorer les politiques et la législation	15 %	15 %	13 %
Faciliter l'échange d'avis	14 %	12 %	12 %
Présenter les propositions législatives	13 %	18 %	13 %
Améliorer la portée et la qualité de la contribution des experts au processus décisionnel	12 %	-	-
Établir un dialogue avec les minorités	11 %	-	-

Les obstacles à une communication efficace des parlementaires par voie électronique ont déjà été évoqués plus haut, le principal étant le fait que les citoyens connaissent mal la procédure législative et les activités du parlement (cité par 54 % des répondants en 2020). Cette difficulté apparaît toujours (et de loin) comme le frein principal, même si elle est moins citée qu'en 2018 (69 %). Un optimisme prudent semble toutefois justifié par la proportion des parlements qui déclarent ne rencontrer aucun obstacle

à la communication numérique, en hausse de 8 % en 2018 à 11 % en 2020. La participation des parlements à des forums en ligne peut s'avérer problématique, compte tenu du risque de voir les discussions accaparées par un petit nombre d'intervenants non représentatifs. La désinformation, qui prolifère depuis longtemps sur les réseaux sociaux et s'est imposée comme une réalité incontournable, est un problème cité par 27 % des répondants en 2020.

Figure 70. Difficultés rencontrées par les parlements dans la communication avec les citoyens (n=106)



On constate donc une communication croissante entre les parlements, les parlementaires et les citoyens, de même qu'une plus grande importance accordée à la participation citoyenne et à la transparence. Pourtant, en 2020, moins de la moitié des parlements (43 %) s'étaient dotés d'une politique officielle de conservation des communications électroniques émanant des citoyens. Ce chiffre est toutefois en nette augmentation par rapport à 2018 (36 %), dans la logique du nombre important de parlements qui avaient à cette date indiqué le projet de mettre en place une politique de ce type. Il n'en reste pas moins que 25 % des parlements n'ont toujours pas établi de politique en la matière et n'ont pas l'intention de le faire.

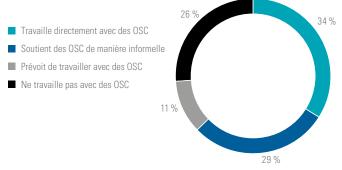
#### Collaboration avec la société civile

Comme le montraient déjà les derniers rapports, l'établissement de partenariats permet aux parlements d'atteindre des publics plus larges et plus divers. Les organisations de la société civile (OSC) et les entités d'observation de l'activité parlementaire se sont avérées particulièrement efficaces en la matière. Les organes d'observation de l'activité parlementaire utilisent généralement des données ouvertes en accès libre, fournies par les parlements ou venant d'autres sources, qu'ils collationnent et analysent pour établir des conclusions critiques sur l'évolution

des parlements. Les parlements travaillent de plus en plus avec ces entités dans le but de rendre les données plus compréhensibles et plus utiles aux citoyens. Cette démarche, qui profite à tous, contribue à améliorer la transparence et l'ouverture, gages d'une confiance accrue et d'une meilleure éthique de responsabilité, et permet aux parlements de toucher de nouveaux publics grâce à des intermédiaires fiables.

En 2018, 53 % des répondants avaient déclaré appuyer de manière formelle ou informelle le travail des entités d'observation de l'activité parlementaire. Ce chiffre est monté à 63 % en 2020, une augmentation due, en majeure partie, à un plus grand soutien informel (29 % contre seulement 17 % en 2018). Comme le montre la figure 71, en 2020 11 % des répondants prévoyaient ou envisageaient une collaboration avec des OSC tandis que 26 % d'entre eux n'avaient aucun plan en ce sens (ce dernier chiffre est en baisse par rapport aux 30 % enregistrés en 2018).

Figure 71. Coopération du parlement avec des organisations de la société civile (n=103)



#### Évaluation de l'usage de la communication numérique

En 2020, seulement 16 % des répondants ont indiqué effectuer une mesure en bonne et due forme de leurs méthodes de communication numérique. Sur les 84 % restants, deux tiers ont déclaré qu'ils pourraient envisager de mener une évaluation de ce type.

L'expérience des échanges numériques a globalement débouché sur de multiples et riches enseignements. La participation du public est appréciée. Elle contribue à resserrer les liens entre les parlements et les citoyens et est facilitée par une meilleure compréhension du fonctionnement du parlement par le public. L'accroissement de la participation a, néanmoins, un certain coût que les parlements devront assumer pour garantir des résultats:

La réussite de la participation passe par une bonne planification: si les citoyens adoptent de nouveaux outils numériques à un rythme accéléré, il faudra, en retour, que les parlements prévoient le personnel et les ressources nécessaires pour gérer l'augmentation de la demande qui s'ensuivra.

La question de l'accès à Internet a constitué un écueil de premier plan pour réussir à toucher les publics non équipés, notamment les grandes collectivités rurales et les populations dispersées. Les répondants ont signalé les bénéfices du ciblage de publics spécifiques, les jeunes notamment. Pour favoriser la participation, il convient aussi de veiller à la clarté des contenus et à la simplicité de la langue (en évitant, par exemple, d'employer des termes propres au parlement qui pourraient ne pas être connus des citoyens). Certains parlements ont déclaré avoir obtenu des résultats très encourageants en suscitant la participation par le biais des réseaux sociaux et en diffusant des flux d'information en direct via des médias sociaux ou leurs propres équipements web. Toutefois – et ce point est moins positif – s'agissant des réseaux sociaux, les discussions sur des sujets controversés ou très populaires peuvent facilement dévier et être accaparées, voire totalement détournées par une minorité virulente. Ce genre d'opération, qui produit surtout du « bruit » et des digressions, est peu constructif. Les réponses données par les parlements dans le cadre de l'enquête soulignent la nécessité de réussir à gérer ces échanges de manière proactive en modérant les débats, le cas échéant.

Il est important de ne pas envisager séparément la communication et le contenu numériques, mais de les considérer comme un tout comprenant aussi bien des ressources en ligne que hors ligne. Plusieurs répondants ont rapporté avoir organisé avec succès des manifestations mixtes (à la fois en ligne et en présentiel) et avoir intégré des campagnes en ligne à des événements se déroulant dans les bâtiments du parlement.

#### Résumé

La progression de l'emploi d'outils web pour la communication avec les citoyens se poursuit, 81 % des parlements signalant une augmentation dans ce domaine en 2020. Soixante-seize pour cent des parlements ont déclaré que la totalité ou la plupart des parlementaires utilisaient des courriels pour communiquer avec les citoyens, 43 % d'entre eux utilisant un site web et 56 % des médias sociaux. De plus, l'utilisation des messageries instantanées à cet effet a continué de progresser, passant de 14 % en 2016 à 39 % en 2020 pour les parlementaires tandis que les parlements eux-mêmes y ont aussi davantage recours (34 %). Malgré les obstacles qui freinent un usage efficace des médias sociaux (déficit de compétence et de formation, excès d'informations, etc.), 76 % des parlements continuent à utiliser ces canaux, 35 % signalant des problèmes de confidentialité et de sécurité.

Tandis que l'utilisation des médias sociaux et des applications pour smartphones a augmenté (30 % pour ces dernières), il semble que les outils plus interactifs et plus délibératifs aient davantage de mal à s'imposer: 23 % des parlements signalent l'emploi de systèmes de pétitions électroniques.

Le rapport met en lumière une augmentation constante de l'usage de la communication numérique par les commissions : 82 % des parlements signalent ce type d'emploi en 2020, contre 75 % en 2018 et 67 % en 2016. L'utilisation des médias sociaux par les commissions est signalée par 45 % des répondants.

L'emploi de ces outils vise deux objectifs principaux: informer les citoyens sur les questions de politique et les propositions législatives (70 %), et inciter davantage de personnes à s'impliquer directement dans la vie politique (69 %). Parmi les

autres objectifs cités figurent une meilleure compréhension par le public de ce que font les parlements et de la façon dont ils travaillent (signalée comme importants par 64 %) ainsi que l'usage des outils numériques pour communiquer avec les jeunes (50 %).

Les efforts déployés par les parlements et les organes d'observation de l'activité parlementaire pour rendre les données plus claires et plus utiles aux citoyens constituent un fil rouge tout au long de la série de rapports. En 2018, 53 % des répondants avaient déclaré appuyer directement ou de manière plus informelle le travail d'entités d'observation de l'activité parlementaire, cette proportion est montée à 63 % en 2020, une augmentation largement due à la progression des collaborations informelles. Globalement, d'importants enseignements ont été tirés de l'emploi des outils numériques pour resserrer les liens avec les citovens. notamment en ce qui concerne la nécessité de bien planifier, de prévoir des ressources suffisantes ainsi que de veiller à une formulation adaptée au public et à une gestion dynamique des échanges en ligne, afin d'éviter toute dérive ou manipulation intempestive.

## Coopération interparlementaire

L'établissement de relations suivies entre parlements présente des avantages qui ont déjà été soulignés dans les rapports précédents. Dans les circonstances actuelles, alors que les parlements et les pays se trouvent confrontés à la pandémie, la collaboration, la constitution de réseaux et le soutien mutuel sont plus essentiels que jamais. Les mesures prises pour répondre à la pandémie font l'objet d'une partie spéciale qui reprend les enseignements tirés de la période de lutte contre la COVID-19. Dans la partie qui suit, nous allons étudier la coopération interparlementaire au sein de réseaux ainsi que les bénéfices d'une aide mutuelle, fruit d'une interaction plus systématique.

#### Les réseaux

La création du Centre pour l'innovation au parlement (CIP) a marqué une étape importante de la promotion des réseaux. Constitué à l'initiative de l'UIP et de plusieurs de ses Parlements membres, ce centre encourage le soutien mutuel et l'échange d'idées. S'agissant de l'ouverture et de la transparence, les parlements de l'ensemble de la planète continuent de participer aux travaux du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO)8, par le biais de réseaux parlementaires régionaux (en Europe, Australasie et Amérique latine) et de groupes de parlements ayant un point commun thématique (Association parlementaire du Commonwealth ou parlements lusophones, par exemple). Les bibliothèques parlementaires sont bien représentées dans le cadre de leur participation à la Fédération internationale des associations et institutions de bibliothèques (IFLA) ainsi qu'à des associations régionales de bibliothèques parlementaires.

<sup>8</sup> Le PGO, qui n'est pas un réseau parlementaire en tant que tel, encourage la participation des parlements de ses États membres.

Les parlements ont des liens avec l'UIP, le PNUD et des ONG comme INTER PARES et l'Institut national démocratique (NDI), avec lesquels ils établissent des collaborations ou dont ils reçoivent un soutien. À une exception près, tous les répondants à l'enquête 2020 étaient membres de l'UIP, 79 % d'entre eux étant en plus membres d'au moins un réseau, ce qui marque une augmentation notable par rapport à 2018 (68 %) et la poursuite d'une tendance constante observée dès 2008. Quarante-six pour cent ont déclaré participer à plus d'un autre réseau.

Tableau 34. Appartenance à des réseaux interparlementaires (n=116)

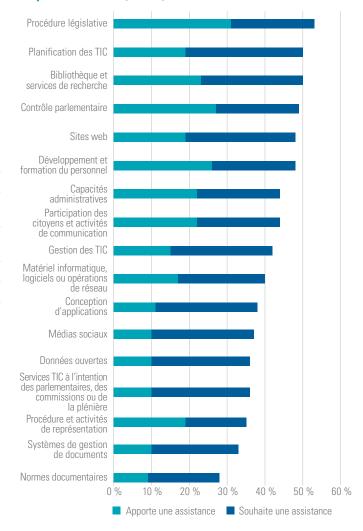
Association parlementaire du Commonwealth (APG)	38 %
Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP)	47 %
Fédération internationale des associations et institutions de bibliothèques (IFLA)	52 %
Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO)	15 %
Autre	35 %

La pandémie de COVID-19 a suscité une augmentation des efforts de collaboration et d'échange d'idées, d'informations et d'applications entre parlements, comme en attestent la chaîne Slack hébergée par le Centre européen de recherche et de documentation parlementaire et les pôles régionaux et thématiques du CIP qui fonctionnent sous forme de réseaux et ont eu un rôle déterminant en la matière. Ces pôles ont organisé des réunions et des webinaires et hébergé plusieurs groupes de discussion à l'intention du personnel parlementaire. De plus amples détails sont donnés à ce sujet dans la partie consacrée aux enseignements tirés de la pandémie de COVID-19.

#### Fourniture d'assistance

La majeure partie de l'assistance apportée par les parlements en 2020 portait sur les processus et procédures législatives (31 %). Le contrôle parlementaire venait en second (27 %). Un appui à la planification des TIC a été apporté par 19 % des répondants, 31 % se déclarant prêts à apporter de l'aide dans ce domaine. Seulement 10 % ont signalé un appui relatif aux médias sociaux ou à l'usage des données ouvertes, alors que les parlements sont nombreux à se déclarer disposés à apporter de l'aide dans ces domaines à l'avenir. Vingt-deux pour cent des répondants ont indiqué avoir apporté un soutien à d'autres parlements dans le domaine de la participation des citoyens et des activités de sensibilisation du public.

Figure 72. Parlements apportant une assistance ou disposés à le faire (n=116)

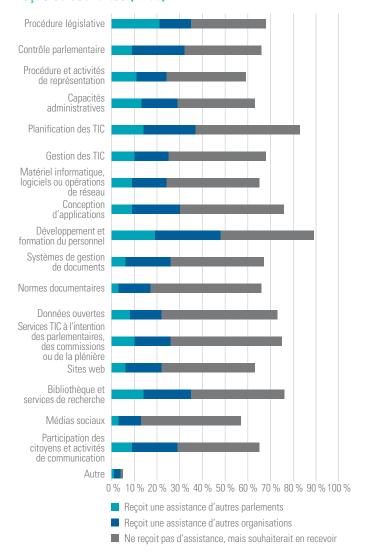


#### Demande d'assistance

Soixante-neuf pour cent des parlements ont indiqué avoir bénéficié d'un soutien extérieur en 2020 (soit une hausse considérable par rapport aux 47 % de 2018). Parmi ceux-ci, 44 % ont reçu une aide d'autres parlements et 54 % d'autres organisations (y compris l'UIP et le PNUD). Soixante-huit pour cent des répondants ont cité des domaines dans lesquels ils souhaiteraient recevoir un soutien sans en bénéficier pour le moment.

L'aide reçue en 2020 portait principalement sur le développement et la formation du personnel (48 %), la procédure législative (35 %), le contrôle parlementaire (31 %) et la conception d'applications (30 %). Dans tous les domaines sauf un, l'assistance a plus souvent été assurée par une organisation extérieure que par un parlement (l'exception étant les procédures législatives).

Figure 73. Domaines dans lesquels une assistance est reçue ou souhaitée (n=80)



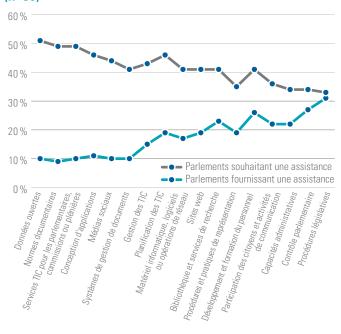
Au vu de l'ampleur de ces activités de collaboration et d'assistance (environ 44 % des répondants ayant déclaré à la fois fournir et recevoir un soutien interparlementaire), il est un peu surprenant que seulement 22 % aient mis en place une commission ou un groupe pour superviser ces activités. Si 26 % des répondants ont déclaré envisager la création d'une telle commission, pour le moment, trois bons quarts des parlements n'envisagent pas d'avoir un mécanisme de supervision de l'aide interparlementaire.

#### Les déficits d'assistance

L'enquête a mis en lumière d'importants domaines dans lesquels la demande d'assistance interparlementaire n'est pas satisfaite. Selon les rapports de 2016 et de 2018, le déficit de soutien concernait en priorité les technologies émergentes les plus récentes (données ouvertes, participation citoyenne et médias sociaux). Les choses ont pris une tournure légèrement différente en 2020. La demande d'assistance concerne à nouveau majoritairement les données ouvertes (soutien souhaité par 51 % des répondants), avec en deuxième position les usages des TIC pour des fonctions plus traditionnelles (normes de documents, services TIC, planification des TIC et conception

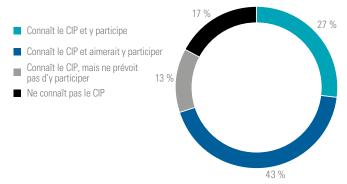
d'applications). Toutefois, on constate une forte demande dans tous les domaines. Le niveau d'assistance proposée par les parlements reste très inférieur à la demande : c'est là un problème persistant. Comme le montre la figure 74, on constate une relation inverse entre les domaines dans lesquels une aide est souhaitée et ceux dans lesquels une aide est proposée.

Figure 74. Écart entre l'offre et la demande d'assistance (n=80)



La figure 74 montre que les parlements disposés à apporter une assistance à d'autres parlements ont souvent besoin d'aide pour le faire, et souligne l'importance des organisations non parlementaires dans l'appui apporté aux parlements. Cette situation met aussi en lumière l'importance du Centre pour l'innovation au parlement de l'UIP (CIP) qui a pour mission de promouvoir l'aide, la coopération, l'innovation et les bonnes pratiques interparlementaires. Le CIP, dont la création est encore récente (fin 2018) était déjà connu de 83 % des répondants de 2020, 27 % d'entre eux participant à au moins un de ses pôles ou projets, et 43 % manifestant leur volonté de le faire.

Figure 75. Connaissance du Centre pour l'innovation au parlement (n=111)



#### Résumé

Les rapports précédents signalaient une augmentation du soutien interparlementaire dans le domaine des technologies émergentes (données ouvertes, médias sociaux, web). Les données recueillies en 2020 pointent plutôt vers un retour à une assistance dans des domaines plus traditionnels, comme la procédure législative et la formation du personnel. En liaison avec d'autres constats, ce changement semble signaler que ces nouvelles technologies sont désormais mieux acceptées et intégrées à un mode de fonctionnement « ordinaire ». Il convient néanmoins de faire preuve de circonspection. Tandis que dans certains domaines, la pandémie de COVID-19 a accéléré la coopération interparlementaire de manière spectaculaire en 2020, dans d'autres elle a provoqué des perturbations, d'où une modification radicale des priorités stratégiques.

Globalement, la coopération est restée solide et des alliances d'ordre mondial, régional ou thématique ont favorisé les échanges d'idées et de bonnes pratiques entre parlements: 79 % des répondants ont déclaré faire partie d'au moins un réseau de ce type. Dans leurs réponses, les parlements considèrent que le Centre pour l'innovation au parlement de l'UIP (CIP) a été un bon moteur de coopération interparlementaire pendant la pandémie (comme le montre plus en détail la partie consacrée aux enseignements de la période de COVID-19).

Les difficultés signalées dans les rapports précédents subsistent, et la demande d'assistance en matière d'emploi de nouvelles applications numériques reste plus importante que l'offre d'aide des parlements, ce qui souligne l'importance de l'appui apporté par des organisations non parlementaires en matière de renforcement des capacités et des réseaux.

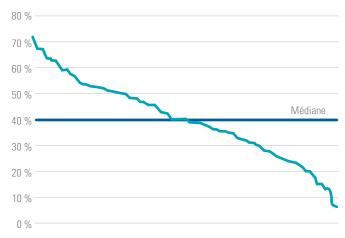
# Mesure de la maturité numérique des parlements

La maturité numérique croissante, dont attestent les rapports successifs, n'est pas uniquement liée à la quantité ou à la variété des nouveaux outils utilisés. L'aspect le plus important est, en effet, l'efficacité croissante de l'exploitation de la technologie numérique au service des parlements et de leurs partenaires, ainsi que du déploiement des méthodes utilisées pour planifier et gérer son emploi. Le détail de l'enquête de 2020 donne une idée précise de certains aspects de l'emploi des TIC dans les parlements participants. Dans cette partie, nous allons nous efforcer de contextualiser ces éléments pour brosser un tableau plus fin de la maturité numérique des parlements. Cette étude s'appuie sur l'analyse et la classification d'un sous-ensemble spécial de réponses à l'enquête (n=116).

La gouvernance des parlements n'ayant rien à voir avec un championnat de football, il n'est naturellement pas question d'établir ici un classement de ligue. De plus, toute mesure réalisée sur la base d'une auto-évaluation non vérifiée, parfois sur la base de données incomplètes, est à considérer comme purement indicative. Cet appel à la prudence a été maintes fois réitéré par les parlements eux-mêmes et rappelé dans les rapports précédents. Il est néanmoins intéressant de dresser un tableau global de la maturité relative des parlements, des points forts et des points faibles des différents programmes de déploiement du numérique, et d'en tirer des conclusions qui pourront nourrir la réflexion au moment d'établir les plans du futur développement de ce domaine dans les parlements.

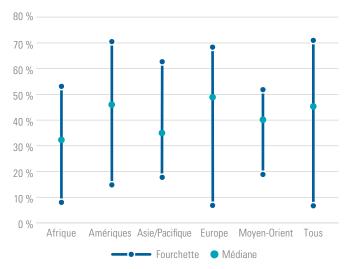
On constate une évolution continue de la maturité numérique, sans qu'aucun parlement n'atteigne un point de « maturité numérique complète ». Les éléments présentés ci-après renforcent, néanmoins, un constat déjà établi dans les rapports précédents: la maturité numérique est liée au niveau de revenu national - elle est plus avancée dans les pays à revenu élevé (pas toujours, toutefois, dans les pays en tête de cette catégorie), tandis que les pays à revenu faible sont plus souvent en retard. Si l'on se réfère au classement des revenus nationaux établi par la Banque mondiale, le parlement le mieux placé (avec un score de 71 %) n'appartient pas à la catégorie des revenus élevés, mais à celle de la tranche supérieure des revenus intermédiaires, de même que trois autres parlements classés parmi les dix premiers, les autres étant cependant tous dans la catégorie des pays à revenu élevé. Cinq des dix premiers sont des parlements de pays d'Europe, trois d'Amérique latine et un de la région Pacifique. Le dixième meilleur score s'établit à 62 % tandis que le dixième moins bon score est de 19 %, avec un score plancher de 7 %. Parmi les moins bien placés, quatre seulement appartiennent à la catégorie des pays à faible revenu, ce qui incite à ne pas oublier le caractère subjectif d'une large part des données fournies. La qualité des données est aussi un facteur qui peut influer sur le classement des différents parlements, en particulier dans le bas du tableau. Ainsi, si l'on exclut les parlements qui ont fourni des données incomplètes, la plupart des moins bien classés sont des parlements africains, même si l'on retrouve aussi des parlements d'Europe, d'Amérique latine et de la région Pacifique dans cette catégorie.

Figure 76. Ensemble des scores de maturité numérique



Il est intéressant d'analyser ces scores par région. Pour des raisons de taille d'échantillon, les scores des parlements des régions Asie et Pacifique ont été regroupés, de même que ceux des Caraïbes, Amérique latine et Amérique du Nord. Le score médian, sur l'ensemble des parlements, s'établit à 40 %, en baisse par rapport aux 43 % relevés en 2018 et en 2016.

Figure 77. Fourchettes des scores par région



D'après ces données, on constate que les parlements d'Afrique et du Moyen-Orient ont plutôt tendance à figurer dans la moitié inférieure du tableau, de même qu'un petit parlement européen. Les parlements des Amériques obtiennent les meilleurs scores, suivis par ceux d'Europe et d'Asie/Pacifique. Comme le montre le tableau 35, les parlements africains se trouvent à nouveau dans la partie basse du tableau: dans cette région, les scores obtenus dans le décile inférieur et dans le décile supérieur se situent au-dessous des résultats des déciles correspondants des autres régions. Les parlements européens affichent le plus haut score médian, ainsi que le plus haut score du décile supérieur, mais le plus haut score individuel est obtenu par le parlement d'un pays américain. Les écarts entre valeurs plafond et plancher signalent aussi d'importantes disparités au

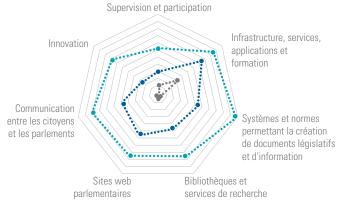
sein des régions. Dans la région Asie/Pacifique, par exemple, la fourchette s'étend des scores obtenus par les parlements bien équipés de pays à revenu élevé à ceux obtenus par des pays en développement à faible revenu, mettant en évidence des stades très différents de maturité numérique.

Tableau 35. Fourchettes des scores de maturité par région

	Valeur inférieure	Valeur supérieure	Valeur médiane	Décile inférieur	Décile supérieur
Afrique	8 %	54 %	32 %	28 %	37 %
Amériques	15 %	71 %	46 %	50 %	46 %
Asie/Pacifique	18 %	63 %	35 %	31 %	38 %
Europe	7 %	68 %	49 %	35 %	55 %
Moyen-Orient	19 %	52 %	40 %	-	-
Tous	7 %	71 %	45 %	19 %	62 %

Si l'on considère les scores médians par thème, les systèmes et infrastructures TIC de base apparaissent relativement matures et la plupart des parlements relativement bien équipés. Toutefois, un certain nombre d'institutions présentent aussi des déficits en termes de processus, de systèmes et de ressources qui nécessitent la prise de mesures. Comme indiqué dans les rapports précédents, le point le plus faible reste la supervision interne et la prise en compte du déploiement stratégique des TIC, malgré les progrès constatés en 2020 et l'augmentation générale du niveau de maturité numérique. C'est toutefois un domaine qui a connu d'importantes fluctuations, en particulier à cause de la pandémie. Il est donc trop tôt pour en tirer des conclusions définitives. Pour l'enquête 2020, la mesure de la maturité numérique tient compte d'un élément supplémentaire, l'innovation. Les données correspondantes, qui mettent en évidence une forte variation entre les parlements les mieux et les moins bien placés, font l'objet d'une analyse détaillée, présentée plus bas. Comme les années précédentes, l'analyse des performances selon la taille des chambres n'a pas débouché sur des éléments très concluants, certains grands parlements étant mal placés et certains petits étant très bien classés. Le niveau de revenu national reste un solide indicateur de la maturité numérique.

Figure 78. Médianes par catégorie pour l'ensemble des parlements, le décile supérieur et le décile inférieur

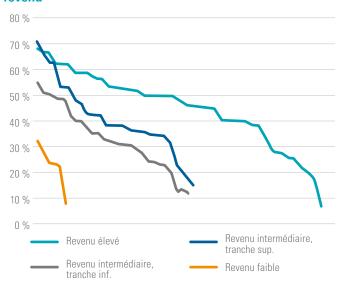


• Tous • Décile supérieur • • Décile inférieur

Le présent rapport montre, une fois encore, qu'au fur et à mesure de la complexification de la technologie et de l'apparition de nouveaux outils, de nouvelles plateformes et méthodes, les parlements des pays à faible revenu sont systématiquement moins bien placés pour les mettre en œuvre, ou moins capables de le faire. La maturité numérique des parlements des pays à faible revenu affiche une tendance à la hausse sur les trois dernières enquêtes, avec une diminution de leur nombre en fin de classement. Cette évolution peut être due à des efforts d'amélioration significatifs. Il est toutefois difficile de tirer des conclusions sur ce point, compte tenu de la variation des participants aux enquêtes.

Comme précédemment, on retrouve parmi les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure une bonne part des parlements affichant une moins bonne maturité numérique, ce qui soulève des interrogations quant au niveau de soutien qui leur est apporté. Les derniers rapports mettent en évidence une baisse étonnante de la maturité des parlements des pays à revenu élevé. Deux facteurs pourraient expliquer cette anomalie: d'abord le caractère incomplet des données de l'enquête pour cette catégorie de répondants, ensuite le fait que quelques parlements européens n'aient pas donné de chiffres pour certaines réponses sur la communication externe, en particulier en ce qui concerne les parlementaires, signe d'un manque de données officielles sur ce point. Il se pourrait donc que la maturité numérique globale de ces parlements soit supérieure à celle qui est indiquée ici.

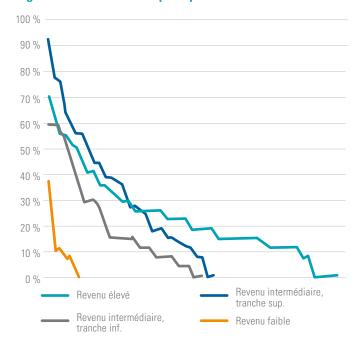
Figure 79. Maturité numérique en fonction du niveau de revenu



Les données recueillies pour l'établissement des rapports ne permettent pas d'effectuer des comparaisons valides de la maturité numérique d'une année sur l'autre. En revanche si l'on exclut les cas atypiques, l'enquête de 2020 fait apparaître une progression continue de la maturité numérique générale des parlements. Elle met aussi en évidence des problèmes et des déficits persistants, déjà observés dans les rapports précédents, généralement liés au niveau de revenu national. Les données de 2020 font apparaître une augmentation de la maturité dans le domaine de la planification stratégique et de la supervision interne des TIC, signe d'une meilleure intégration des TIC à ces fonctions. Cette tendance devrait se poursuivre, voire s'accélérer après la période de pandémie.

En 2020, la mesure de la maturité en matière d'innovation9, illustrée par la figure 80, met en évidence une forte corrélation entre revenu national et innovation active, schéma qui se répète dans d'autres domaines. Un autre constat s'impose toutefois: les plus grands innovateurs ne se trouvent pas dans la catégorie des revenus les plus élevés, mais dans celle des revenus intermédiaires de la tranche supérieure. En revanche, les parlements qui prévoient de soutenir des pratiques innovantes sont plus nombreux parmi les pays à revenu élevé. Il est encourageant de constater qu'en ce qui concerne l'innovation, les parlements des pays à revenu élevé et intermédiaire (tranches inférieure et supérieure confondues) affichent de meilleures performances que dans d'autres domaines étudiés, avec un resserrement des écarts entre catégories de revenu. En revanche, le retard qu'accusent les parlements des pays à plus faible revenu dans le domaine de l'innovation est préoccupant. Il est probablement dû à l'absence de ressources suffisantes pour stimuler la réflexion et exploiter de nouvelles idées, comme le font les parlements mieux nantis. Le risque d'un creusement de ce retard a encore été exacerbé, pendant la pandémie, par les efforts d'innovation et l'accélération de la numérisation observés dans les pays les plus riches.

Figure 80. Maturité des pratiques innovantes



<sup>9</sup> La mesure du niveau d'innovation a été effectuée par l'analyse des données de l'enquête relatives aux pratiques formelles et informelles en matière d'innovation, aux ripostes à la pandémie de COVID-19 et à l'utilisation de systèmes basés sur l'intelligence artificielle.

### Évolution de la nature de l'e-Parlement

Depuis la première édition du Rapport mondial sur l'e-Parlement en 2008 et au fil des mises à jour bisannuelles qui ont suivi, les rapports qui se sont succédé ont mis en lumière l'évolution des TIC dans les parlements et dans les sociétés en général. Cette dernière partie de la sixième édition (2020) fait le point sur les changements observés au fil du temps, et les replace en contexte.

Les différents rapports documentent aussi les problèmes rencontrés par les parlements dans leur usage des TIC ainsi que les possibilités qu'elles ouvrent. Le tableau global révèle un fort potentiel, toutefois contraint par des limitations de fonds, de connaissances et d'acceptation de nouvelles méthodes. Tous les rapports décrivent les parlements comme des environnements définis par des procédures formelles, et riches en informations. Les importants écarts constatés en fonction du niveau de revenu national constituent un autre thème commun depuis 2008.

#### Définition de l'e-Parlement

La définition de l'e-Parlement se doit d'évoluer en parallèle de la réflexion dont celui-ci est l'objet. Révisée en amont du rapport de 2018, la définition actuelle, considérablement élargie, porte à la fois sur la technologie, la gouvernance, la transformation et l'efficience:

On entend par e parlement un parlement qui place la technologie, la connaissance et les normes au cœur de ses opérations et qui incarne les valeurs de collaboration, d'inclusivité, de participation et d'ouverture à la population.

#### Des déficits significatifs

Le rapport de 2008, premier de la série, souligne l'importance des TIC en tant qu'outils d'un rapprochement entre parlements et citoyens. En 2008, il était toutefois encore difficile de mettre en évidence des progrès, mis à part dans le domaine de la publication statique et des tentatives très limitées d'interactivité. Ce premier rapport constate que de nombreux parlements n'ont pas de vision globale des TIC et souligne l'important fossé entre leur potentiel et ce que les parlements ont effectivement réalisé grâce à elles. En bref, le rapport de 2008 retrace les premières étapes d'une vague technologique qui allait avoir un effet à la fois déstabilisant et transformateur au cours des dix années suivantes.

#### L'importance de la stratégie

Le Rapport de 2010 constate que l'édification de l'e-Parlement « s'appuie sur les piliers stratégiques d'un engagement actif, d'une vision claire, d'une planification stratégique, d'une gestion à grande échelle et de ressources adéquates » et signale des faiblesses dans chacun de ces domaines. Par exemple, à l'époque, 40 % des parlements ne disposaient pas de processus de planification stratégique et 43 % seulement avaient adopté une déclaration définissant leur vision des TIC. Le rapport souligne la nécessaire adoption de normes pour les systèmes de gestion des documents numériques

tout en constatant des progrès limités dans ce domaine par rapport à 2008. Moins de la moitié des parlements disposent de systèmes normalisés et seulement un quart d'entre eux utilisent le format XML pour au moins un aspect de la documentation parlementaire.

En 2012, même si un certain nombre de problèmes subsistent, des progrès limités, mais d'importance sont signalés. L'implication des dirigeants politiques dans la définition des buts et des objectifs TIC progresse. L'adoption des appareils mobiles et des applications correspondantes est plus rapide que prévu. L'emploi du format XML progresse pour la gestion des textes législatifs. Les parlements sont plus nombreux à disposer de systèmes de gestion des documents pour les séances de plénière et de commission; ils sont aussi plus nombreux à travailler en collaboration et à partager des informations sur les améliorations technologiques, ou à envisager de le faire. Jalon décisif vers la maturité numérique des parlements, le rapport constate des progrès considérables dans l'établissement d'une norme internationale du XML à usage parlementaire et législatif facilitant la publication et l'échange des données entre systèmes internes. Il souligne néanmoins l'aspect relatif de ces avancées. Il reste à voir, en effet, dans quelle mesure la définition d'une norme va inciter les parlements à l'adopter et si les coûts et la complexité qui y sont associés constitueront un frein pour certains parlements.

Le rapport de 2012 constate que les parlements des pays à revenus les plus faibles surmontent certains problèmes et commencent à rattraper leur retard technologique. Malgré cela, les indicateurs clés continuent à afficher une forte corrélation avec le niveau de revenu national, y compris en ce qui concerne l'usage du XML, le rapprochement avec les citoyens, l'adoption de la technologie et les connaissances sur le parlement.

#### Arrivée des parlements en ligne

Parmi les améliorations des travaux parlementaires dues aux TIC, le rapport de 2012 relève en particulier la possibilité de publier davantage d'informations et de documents en ligne, la capacité accrue de diffusion d'informations et de documents et l'accélération de la transmission des informations et des documents aux parlementaires. Ces améliorations s'accompagnent d'une plus grande ouverture au public et d'une plus grande transparence, du côté des parlementaires comme des parlements. Le rapport constate aussi une amélioration des services TIC de base comme l'assistance informatique individuelle, l'administration des systèmes, la publication sur le web et le fonctionnement des réseaux.

À partir de 2012, le principal problème de communication, pour la plupart des parlements, n'est plus lié à l'accès à la technologie, mais au déficit de connaissance des citoyens sur le parlement. Plus de la moitié des parlements considèrent cette mauvaise connaissance de la procédure législative comme l'obstacle principal à la communication. Ils sont nettement moins nombreux à citer l'inexpérience des parlementaires en matière de technologie. En revanche, la plupart des parlements considèrent que l'accès à des

moyens financiers et des ressources en personnel pose un problème particulièrement aigu. Les parlements de tous les pays, indépendamment du niveau de leur revenu national, signalent des contraintes financières et même ceux des pays jouissant des revenus les plus élevés citent le manque de personnel TIC comme leur problème numéro un.

Comme on peut le lire dans le rapport de 2012, la transformation des parlements en institutions modernes, aptes à utiliser la technologie de manière efficace, exige un véritable engagement en termes de transparence, de responsabilité et d'accessibilité. La quasi-totalité des parlements disposent désormais d'une connexion Internet et la plupart sont équipés d'un réseau wifi. Une culture fondée sur les compétences relationnelles et la transparence est encouragée au sein de la direction politique et auprès des parlementaires, en phase avec la mission parlementaire de représentation du peuple et avec les valeurs des citoyens à l'ère de l'information. Comme on peut le lire dans le rapport:

La promotion d'un dialogue authentique avec les citoyens, et non d'une communication à sens unique, va de pair avec une plus grande transparence.

#### Le parlement numérique, une réalité

Le paysage opérationnel et culturel des parlements continue de se transformer et le rapport de 2016 rend compte de changements profonds. Le parlement numérique acquiert une existence propre et permet des interactions qu'il était difficile d'imaginer au moment du lancement de la série de rapports. Les parlements sont plus ouverts, davantage tournés vers l'extérieur; leurs systèmes internes sont plus solides et les procédures s'améliorent, même si des problèmes subsistent. Le parlement numérique est à l'image du monde qui l'entoure. Les réseaux sociaux constituent désormais une source de contacts plus aisés et plus fréquents entre les citoyens et leurs représentants. Les technologies web accroissent l'accessibilité de la documentation et multiplient les formats de contenus et de données ouvertes. Pourtant, un schéma plus préoccupant se confirme : dans les domaines émergents des TIC (données ouvertes, par exemple), l'évolution de nombreux parlements est freinée par les restrictions budgétaires, les problèmes d'acquisition de bonnes pratiques et d'obtention d'aide internationale, en particulier dans les pays à faible revenu.

Les parlements sont confrontés à des défis qui dépassent le domaine de la technologie stricto sensu. Il s'agit surtout de problèmes stratégiques dont la résolution exige une approche globale et une adhésion politique et institutionnelle. Les parlements sont trop peu nombreux à disposer de processus de planification stratégique complets et quand ils en sont dotés, ils n'accordent pas une place suffisante aux hauts responsables TIC dans l'orientation et la définition de la vision stratégique. Le numérique est trop souvent considéré comme une question purement technique, qu'il vaut mieux laisser à la direction des TIC et au personnel technique. Il apparaît néanmoins de plus en plus évident que, pour obtenir un effet véritablement transformateur des TIC, il faut que les parlementaires prennent l'initiative d'une ouverture croissante et d'une plus grande participation des citoyens.

Le rapport de 2016 est le premier à s'intéresser au rôle de partenaires extérieurs au parlement. Il constate l'efficacité de la collaboration avec des entités d'observation de l'activité parlementaire, soulignant que les parlements tireront davantage de bénéfices de l'action de ces intermédiaires en publiant et en diffusant plus largement leurs données.

#### La voie de l'ouverture

La Conférence mondiale sur l'e-Parlement tenue à Genève en 2018 a servi de tremplin au cinquième rapport mondial sur l'e-Parlement. Celui-ci marque un tournant. La technologie n'est plus le centre d'intérêt unique, comme c'était le cas dans les rapports précédents et dans les parlements euxmêmes. L'angle de vue, plus large, englobe désormais la gouvernance, la stratégie et la communication et s'inscrit dans un paysage plus étendu qui implique une révision de la définition de l'e-Parlement. Le rapport rend compte d'une ouverture et d'une coopération qui se poursuivent entre parlements, et s'accélèrent avec la société civile et le grand public: les parlements sont plus actifs dans le domaine de la publication et de la télédiffusion et emploient des formats plus accessibles et plus faciles à exploiter. En interne, les parlements travaillent avec davantage d'efficacité et d'efficience, selon une éthique de responsabilité accrue.

D'importants efforts ont été amorcés pour rapprocher les parlements des citoyens et du monde en général. Ces efforts ne sont plus à sens unique, mais favorisent une implication croissante des citoyens. L'ouverture et la reddition de comptes continuent de s'améliorer. Les parlements sont plus nombreux à utiliser des données ouvertes, et plus nombreux à être présents sur les plateformes de communication les plus utilisées par le public. La planification stratégique devient la norme, bien qu'elle ne soit pas toujours guidée par une vision plus large de ce qu'il est possible de faire avec les TIC ni doublée de mécanismes de contrôle, d'évaluation et de revue des résultats de son application. Certains problèmes subsistent, notamment l'écart entre les parlements des pays à revenu élevé et faible, les difficultés de financement, de personnel et d'adaptation culturelle, les déficits de connaissances et de compétences parmi les membres du personnel et les parlementaires, et un certain défaut de confiance dans la technologie.

Les parlements ont besoin d'assistance sur tout l'éventail des applications numériques, depuis la planification et les systèmes d'arrière-plan jusqu'à l'utilisation de données ouvertes et la participation citoyenne. Le Centre pour l'innovation au parlement de l'UIP, lancé en 2018 lors de cette même conférence de Genève, est en partie conçu en réponse à cette demande. Les systèmes numériques font désormais partie intégrante de la gouvernance dans la plupart des parlements, de même que la technologie : c'est le constat essentiel de 2018. La tendance croissante à l'adoption du XML plafonne, tandis que l'usage des médias sociaux se poursuit et que l'utilisation des messageries instantanées progresse de manière significative par rapport à 2016. En parallèle, la webdiffusion et les flux vidéo ont pris le pas sur les méthodes de diffusion traditionnelles. Le déficit de connaissance sur les parlements est considéré comme l'obstacle majeur à la participation citoyenne. Un

tiers des parlements travaillent en collaboration avec des entités d'observation de l'activité parlementaire dans le but d'améliorer cette situation.

Pour les personnels comme pour les parlementaires, les principaux freins au développement de l'emploi des TIC sont liés à des déficits de formation et de compétence ainsi qu'à des préoccupations croissantes en matière de sécurité. Un plus grand soutien interparlementaire est nécessaire dans ces domaines. Les parlementaires font de plus en plus appel aux technologies mobiles dans leur travail. Parmi les parlementaires interrogés sur ce point, 100 % des moins de 30 ans et 96 % des plus de 60 ans utilisent ce type de technologies, ce qui contribue sans doute au fait que les parlementaires estiment être d'excellents communicateurs, à l'aise avec la publication numérique, même s'ils sont moins nombreux à se sentir en confiance dans des espaces plus interactifs.

#### La progression de l'innovation

Comme le soulignait le rapport de 2018, l'adoption de nouveaux modes de travail implique une transformation culturelle tout autant que technologique ainsi qu'un engagement général à tous les échelons de l'institution et même au-delà. L'innovation n'a rien d'inéluctable, il faut la susciter. S'agissant des parlements, les éléments moteurs sont la pression du public, qui aspire à l'ouverture et à la transparence, et la volonté politique au sein de l'institution. L'excès d'encadrement étouffe l'innovation : nombre des parlements qui innovent avec succès ont appris à lâcher du lest. L'innovation passe par le partenariat. La coopération avec des entités d'observation de l'activité parlementaire, des universités ou d'autres partenaires favorise l'émergence d'idées et de solutions nouvelles. Au vu des événements qu'a connus le monde depuis 2018, ces conclusions apparaissent à la fois pertinentes et prémonitoires.

### **Annexes**

### Annexe A – Conception de l'étude

Cette étude s'appuie sur une enquête et des groupes de discussion. Comme les années précédentes, le rapport comprend, dans sa partie principale, un compte rendu des réponses des parlements aux questions de l'enquête portant sur tout l'éventail des domaines associés aux TIC. La partie spéciale, consacrée aux ripostes à la pandémie de COVID-19 et aux enseignements à en tirer, est basée sur une compilation des réponses aux questions figurant dans une section supplémentaire de l'enquête, ainsi que sur l'apport des groupes de discussion et les informations recueillies par le CIP pendant la pandémie.

#### **Enquête sur les parlements**

Le présent rapport propose des données actualisées et établit des comparaisons avec les données et tendances exposées dans les cinq rapports précédents. Il est demandé au lecteur de garder à l'esprit que les questions de l'enquête ont évolué au fil des années et que les parlements participants ainsi que les méthodes de recueil des données ont également varié. Par ailleurs, les enquêtes servant de base aux trois premiers rapports ont été réalisées avec un intervalle de deux ans ; quatre ans se sont ensuite écoulés entre le troisième et le quatrième rapport (2012 et 2016), avant la reprise de l'intervalle de deux ans. De plus, pour tous les rapports à l'exception du dernier, les enquêtes ont été menées l'année précédente (par ex. en 2017 pour le rapport de 2018). En ce qui concerne 2020, en raison de la pandémie, il n'a pas été possible de réaliser l'enquête avant la toute fin du quatrième trimestre de l'année 2020.

Le questionnaire de cette enquête reprend largement celui utilisé pour les rapports 2016 et 2018, avec quelques modifications mineures visant à améliorer la formulation ou à approfondir certains constats de l'enquête précédente. Des questions (ou des options à l'intérieur des questions) ont été ajoutées sur la participation des citoyens et les pratiques innovantes en interne. Compte tenu de la rapide maturation des TIC, de leur intégration croissante et de l'évolution de leurs modes d'utilisation depuis le début de cette série de rapports, la comparaison des données issues des différentes enquêtes ne peut se faire qu'avec la plus grande prudence. Ces comparaisons ne sont établies qu'à des fins indicatives, pour dégager des tendances, et n'ont pas véritablement de valeur analytique.

L'enquête est organisée en huit parties standard comprenant un total de 98 questions, auxquelles s'ajoute une partie supplémentaire sur la riposte des parlements à la pandémie de COVID-19 composée de 10 questions. Certaines questions appellent des réponses libres tandis que d'autres sont à choix multiples; il y a aussi des questions matricielles comprenant des sous-questions. Pour les questions reprises de l'enquête de 2018, la formulation a été conservée dans toute la mesure du possible, mais a été révisée dans certains cas par souci de clarté ou de simplification. Certaines questions ont été

actualisées et d'autres modifiées pour tenir compte de technologies nouvelles ou émergentes, ou supprimer des redondances. Les nouvelles questions sont globalement liées à un usage croissant ou émergent d'outils ou de technologies par rapport à l'enquête précédente.

Tableau 36. Nombre des questions figurant dans l'enquête parlementaire de 2020, par partie

Renseignements concernant le parlement	5
Supervision et gestion	14
Infrastructure, services, applications et formation	20
Systèmes et normes de création de documents législatifs et d'information	10
Bibliothèque et services de recherche	9
Sites web parlementaires	19
Communication entre les citoyens et les parlements	14
Coopération interparlementaire	7
Total pour les parties habituelles de l'enquête	98
Réponse parlementaire à la pandémie de coronavirus	10
Total des questions de l'enquête	108

#### Participation à l'enquête et échantillon

L'enquête parlementaire a été menée de septembre à décembre 2020. Le questionnaire a été diffusé à tous les Parlements membres de l'UIP (un des répondants n'étant cependant pas membre de l'UIP). Les parlements infranationaux, régionaux ou transnationaux n'étaient pas concernés. Il était demandé à chaque chambre parlementaire de répondre séparément. Le questionnaire, conçu pour être rempli en ligne, était aussi proposé sous la forme d'un fichier téléchargeable en format Microsoft Word, qui pouvait sur demande être envoyé par courriel. Tous les formats étaient disponibles en anglais, en français et en espagnol. Les questionnaires renseignés manuellement ont été transmis à l'équipe de projet et les réponses ont été saisies dans l'outil en ligne. L'enquête a bénéficié d'une information directe auprès des parlements par les canaux habituels de l'UIP. Les hauts responsables TIC des parlements ont également été contactés pour les encourager à répondre. Une relance a ensuite été effectuée auprès des parlements pour maximiser l'échantillon.

Les réponses reçues émanaient de **116 chambres parlementaires** de **91 pays**<sup>10</sup>. La population (nombre des parlements) étant limitée, l'échantillon est considéré représentatif sans être statistiquement significatif, ce qui signifie que les résultats sont valides pour les répondants uniquement – et ne peuvent être extrapolés à tous les parlements. S'il est, par exemple, constaté que 100 % des répondants ont un accès Internet, cela ne signifie pas que c'est le cas de tous les parlements, et il n'est

<sup>10</sup> Une réponse supplémentaire a été reçue après le traitement des données. Elle n'est pas prise en compte dans l'analyse, mais les données correspondantes ont été incluses dans le jeu de données ouvertes.

pas possible d'en inférer une quelconque signification ou finalité. S'agissant des données qualitatives, elles ont été exploitées selon le principe de l'analyse thématique, dans le but de dégager des tendances émergentes (thèmes), puis organisées pour leur donner du sens.

Le rapport contient des comparaisons avec les jeux de données des enquêtes précédentes. Il convient toutefois de garder à l'esprit que les parlements participants varient d'une enquête à l'autre. Depuis 2016, 128 parlements ont participé aux enquêtes, mais 42 % seulement ont participé aux trois enquêtes de 2016, 2018 et 2020, 23 % à deux et 34 % à une seulement.

#### **Groupes de discussion**

Dans une deuxième phase de la recherche primaire, le CIP a organisé des groupes de discussion, en collaboration avec ses pôles. Ces groupes ont été composés dans le but d'étudier la réponse des parlements à la pandémie de COVID-19, l'usage qu'ils ont fait des TIC dans ce cadre, et les enseignements qui en ont été tirés. Les participants (hauts responsables des TIC ou de la communication, pour la plupart) ont été recrutés sur la base de leur appartenance aux pôles suivants:

- pôle de l'Afrique de l'Est
- pôle hispanophone
- pôle de données ouvertes
- pôle du Pacifique
- pôle de l'Afrique australe.

Quatre groupes de discussion semi-dirigés ont été mis sur pied. L'un d'entre eux, hébergé par le Parlement zambien, comprenait des membres des pôles d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe. Les autres étaient organisés, en partenariat avec le CIP, par chacun des parlements hôtes des pôles: la Chambre des députés brésilienne, la Chambre des députés chilienne et le Parlement néo-zélandais. Les réunions se sont tenues la dernière semaine de janvier et la première semaine de février 2021.

S'agissant des trois groupes régionaux, il a été demandé aux participants de réfléchir et de répondre à l'avance à quatre questions, puis de faire part de leurs réponses en remplissant un questionnaire en ligne. Les questions étaient les suivantes:

- Quels sont les plus importants problèmes que votre parlement a rencontrés pendant la pandémie?
- Quelles mesures avez-vous prises face à ces circonstances extraordinaires?
- 3. Quelle part des mesures mises en œuvre a été définitivement adoptée ou pourrait être adaptée pour une future intégration dans les travaux parlementaires/ législatifs?
- 4. Quel enseignement susceptible d'influer sur la planification en tirez-vous dans votre parlement?

Dans le groupe de discussion mis sur pied par le pôle de données ouvertes, il a été demandé aux participants d'illustrer leurs réponses par des études de cas. Un outil de collaboration en ligne (Miro) a été utilisé à cet effet, et les réponses ont été transmises à tous les participants en amont de la réunion du groupe. Toutes les réunions se sont tenues en ligne, sur la plateforme Zoom. La réunion organisée par le pôle hispanophone s'est déroulée en espagnol. Toutes les autres réunions se sont tenues en anglais et toutes ont bénéficié d'un modérateur du CIP. Les enregistrements audio/vidéo et les transcriptions, les notes des modérateurs et les questions préalables aux réunions ont fait l'objet d'une analyse thématique inductive.

Un total de **49 chambres parlementaires étaient représentées dans les groupes de discussion**<sup>11</sup>, les participants étant majoritairement des hauts responsables TIC des différentes chambres. La liste complète des participants est donnée à l'annexe B.

<sup>11</sup> Ce chiffre inclut les parlements bicaméraux n'ayant qu'un seul service TIC (comme en Afrique du Sud ou au Royaume-Uni), les représentants des services TIC de la chambre basse et de la chambre haute quand ils sont distincts (comme pour l'Italie et le Brésil), les parlements monocaméraux, trois organes parlementaires transnationaux (Parlement européen, Forum parlementaire de la CDAA et Parlement panafricain) et un parlement infranational (Nouvelle-Calédonie).

# Annexe B – Parlements ayant participé à l'étude

	S	Enquête sur les parlements		Gro	upes	de
	Parlement monocaméral	Chambre basse	Chambre haute	Parlement monocaméral	Chambre basse	Chambre haute
AMÉRIQUES						
Argentine		•				•
Brésil					•	•
Canada		•			•	
Chili		•			•	
Colombie					•	
Costa Rica	•					
États-Unis d'Amérique		•				
Guyana	•					
Mexique		•	•			
Nicaragua	•					
Paraguay		•				
Pérou						
République dominicaine				•		
Suriname	•					
Trinité-et-Tobago		•	•		•	•
Uruguay						
ASIE						
Afghanistan						
Arménie						
Azerbaïdjan	•					
Bangladesh						
Bhoutan						
Chine						
Inde						
Japon						
Malaisie						
Maldives						
Mongolie	•					
Myanmar		•	•			
Népal		•				
Pakistan		•				
Sri Lanka						
Thaïlande		•	•			
EUROPE						
Albanie	•					

	Enquête sur les parlements			upes		
	T E			ent néral	<u>G</u>	<u>e</u>
	Parlemen lonocamé	Chambre basse	Chambre haute	Parlement onocaméra	Chambre basse	Chambre haute
	Pa	5	5	Pa	5	5
Allemagne						
Andorre						
Autriche						
Belgique						
Chypre						
Croatie	•					
Danemark						
Espagne		•	•		•	•
Estonie	•			•		
Finlande	•			•		
France		•				
Grèce	•					
Hongrie	•			•		
Irlande					•	•
Islande	•					
Israël				•		
Italie			•	•		•
Lettonie	•			•		
Lituanie	•					
Luxembourg	•					
Malte	•					
Monténégro	•					
Norvège	•			•		
Pays-Bas		•				
Pologne		•				
Portugal	•					
République tchèque		•	•			
Roumanie						
Royaume-Uni			•			•
Saint-Marin	•					
Slovénie		•	•			
Suède	•					
Suisse		•	•		•	•
Ukraine	•			•		
MOYEN-ORIENT ET AFRIQUE DU NORD						
Bahreïn			•			
Égypte	•					
Iran						

	Enquête sur les parlements		Gro dis	upes	de	
	Parlement monocaméral	Chambre basse	Chambre haute	Parlement monocaméral	Chambre basse	Chambre haute
Iraq	•					
Jordanie		•	•			
Maroc						
Qatar						
PACIFIQUE						
Australie						
Fidji	•					
Nouvelle-Zélande				•		
Vanuatu						
AFRIQUE SUBSAHARIENNE						
Afrique du Sud		•	•		•	•
Angola						
Botswana						
Burundi						
Djibouti						
Eswatini			•			
Ghana	•			•		
Kenya						•
Lesotho					•	•
Madagascar				•		
Malawi						
Maurice	•					
Mozambique	•					
Namibie			•			
République centrafricaine	•					
Sao Tomé-et-Principe	•					
Sénégal	•					
Zambie						
Zimbabwe			•			
AUTRES PARTICIPANTS						
Forum parlementaire de la CDAA				•		
Nouvelle-Calédonie						
Parlement européen						
Parlement panafricain						

### Annexe C – Les rapports mondiaux sur l'e-Parlement

Les rapports mondiaux sur l'e Parlement, publiés en 2008, 2010, 2012, 2016, 2018 et 2020, permettent aux milieux parlementaires de s'assurer que leur usage des outils numériques est conforme aux bonnes pratiques. Ces rapports décrivent les tendances nouvelles ainsi que les aspects qui méritent d'être améliorés. Ils sont, par ailleurs, utilisés par les organisations de la société civile qui souhaitent nouer des relations de travail avec les parlements et mieux comprendre ce que font les parlements pour favoriser la participation du public. Le présent rapport peut se lire indépendamment des autres ou dans la continuité de la série lancée en 2008. Il reprend la structure du rapport de 2016, moins axée sur l'aspect technique que celle des trois premiers rapports. Il s'agit là d'un choix délibéré; il est apparu judicieux, avec l'approfondissement et la complexité croissante du sujet, de présenter un rapport simplifié, plus succinct. Depuis 2016, une partie spéciale a été ajoutée à chacun des rapports : elle concernait les entités d'observation de l'activité parlementaire en 2016 et l'usage des TIC par les parlementaires en 2018. Celle de 2020 porte sur les expériences des parlements liées à la COVID-19 et les enseignements qu'ils en ont tirés, dans le but de partager des exemples de bonnes pratiques parlementaires en matière de riposte à la pandémie. Le rapport de 2008 se fondait sur une enquête réalisée en 2007. Une deuxième enquête, réalisée en 2009, a servi de base au deuxième rapport publié en 2010, lequel reprenait le modèle de l'édition de 2008 afin de faciliter le suivi de l'évolution et des changements survenus dans l'utilisation des TIC. Ce rapport a aussi permis aux parlements d'identifier les tendances qui se faisaient jour dans un secteur marqué par des transformations rapides et dont l'importance n'avait cessé de croître au cours des années précédentes. Au fil des ans, la série des rapports a fourni des données et des analyses qui ont aidé les parlements à cerner les difficultés et la complexité des nouvelles technologies dans le contexte parlementaire, et proposé des pistes pour surmonter les obstacles à l'utilisation efficace des TIC. Les exposés et les débats des conférences mondiales sur l'e Parlement de 2007 (Genève) et de 2009 (Bruxelles) ont également apporté des éléments concrets et des orientations qui ont nourri les rapports qui les ont suivis.

Le troisième rapport de la série, paru en 2012, qui s'inscrivait dans la droite ligne des précédents, présentait des données actualisées et faisait ressortir les tendances à l'œuvre. C'est à cette époque que les parlements ont commencé à entrevoir les possibilités offertes par les nouveaux médias sociaux, par les données ouvertes, les systèmes open source et non propriétaires qui faisaient alors leur apparition. Cette troisième édition se faisait aussi l'écho de la Conférence mondiale 2010 sur l'e Parlement (Midrand, Afrique du Sud) et d'autres forums et réunions qui avaient traité, sous des angles différents, de l'utilisation des technologies numériques au sein des parlements, comme des projets d'assistance technique en Afrique et dans les Caraïbes ou diverses conférences (notamment la conférence sur les services de bibliothèque et de recherche organisée au Chili en 2011). Le rapport de 2012 tâchait, en particulier, d'identifier les technologies nouvelles et émergentes et de présenter aux parlements des méthodes pour en tirer parti, au service de l'institution comme du grand public.

Quatre ans se sont écoulés entre les troisième et quatrième rapports. Lors de la phase de conception de ce dernier, en 2016, l'UIP a choisi de modifier le format, en réduisant le volume de la partie principale du rapport tout en continuant à suivre et à observer les tendances des données essentielles. De nouvelles questions sur les médias sociaux ont été ajoutées à l'enquête pour refléter leur rapide essor: alors que dans le rapport de 2008, ils ne faisaient l'objet que d'une rapide mention, en 2016 ils dépassent les modes de diffusion traditionnels en tant que moyen de communication privilégié des parlements. En 2016, il est également décidé d'ajouter à l'enquête un volet consacré à un sujet différent pour chaque nouvelle édition. Le premier, qui porte sur les entités d'observation du travail parlementaire, bénéficie de l'appui de l'Institut national démocratique (NDI). Ce supplément aux rapports s'est révélé un ajout important et opportun, donnant aux parlements, aux entités d'observation de l'activité parlementaire et à d'autres acteurs une idée claire de la profondeur, de la force et de la nature des relations entre les parlements et les citoyens. Le rapport de 2016 est lancé lors de la conférence mondiale sur l'e-Parlement, tenue la même année à Valparaiso (Chili), qui accueille aussi le premier « hackathon » interparlementaire.

Le concept même d'e-Parlement a évolué depuis la première utilisation de ce terme dans le rapport de 2008. Sa définition, qui fait l'objet d'une révision dans le rapport de 2018, a été considérablement élargie pour englober, en plus de la technologie, la gouvernance, la transformation et l'efficience. Elle intègre une conception plus souple des peuples, des processus, de l'architecture, des données et de la bonne gouvernance, ainsi qu'une dimension stratégique de la façon dont les outils et services numériques peuvent améliorer la transparence, l'accessibilité et la reddition de comptes dans les parlements:

On entend par e-Parlement un parlement qui place la technologie, la connaissance et les normes au cœur de ses opérations et qui incarne les valeurs de collaboration, d'inclusivité, de participation et d'ouverture à la population.

Le rapport de 2018 brosse un tableau positif de l'amélioration du fonctionnement des parlements par l'usage des technologies qu'ils ont adoptées. Il rend compte d'une ouverture et d'une coopération qui se poursuivent entre parlements, et s'accélèrent avec la société civile et le grand public: les parlements sont plus actifs dans le domaine de la publication et de la télédiffusion et emploient des formats plus accessibles et plus faciles à exploiter. Il constate qu'en interne, les parlements ont gagné en efficacité et en efficience et que leurs travaux sont suivis et enregistrés avec davantage de précision.

La tendance à une ouverture parlementaire croissante se poursuit. Les parlements sont plus nombreux à utiliser des données ouvertes, et plus nombreux à être présents sur les plateformes de communication les plus utilisées par le public. S'agissant de la planification et de la gestion des TIC, les tendances précédemment observées sont confirmées par les données de cette année 2018. La planification stratégique

devient la norme, bien qu'elle ne soit pas toujours guidée par une vision plus large de ce qu'il est possible de faire avec les TIC, ni doublée de mécanismes de contrôle, d'évaluation et de revue des avancées. L'écart entre les parlements des pays à revenu élevé et faible subsiste, de même que les difficultés de financement, de personnel et d'adaptation culturelle, les déficits de connaissances et de compétences parmi les membres du personnel et les parlementaires, et un certain défaut de confiance dans la technologie.

Comme ils l'avaient déjà clairement indiqué en 2016, les parlements ont encore besoin d'une assistance sur tout l'éventail des applications numériques, depuis la planification et les systèmes d'arrière-plan jusqu'à l'utilisation de données ouvertes et la participation citoyenne. Le Centre pour l'innovation au parlement de l'UIP a en partie été conçu en réponse à cette demande.

L'enquête de 2018 porte pour la première fois sur les pratiques des parlementaires et signale leur recours croissant aux technologies mobiles dans le cadre de leurs travaux habituels ainsi que leur sentiment de disposer de bonnes compétences de communication et d'une certaine aisance en matière de publication numérique. Toutefois, malgré l'adoption des médias sociaux, le modèle dominant de la communication reste celui de la télédiffusion. Autre première, en 2018, l'enquête s'intéresse à l'innovation parlementaire. Par le passé, il avait toujours été considéré que les parlements craignaient les risques et résistaient aux innovations. En 2018, il apparaît que les pressions du public et l'engagement politique en faveur d'une ouverture et d'une transparence accrues sont en passe de modifier ce sentiment, même si la centralisation freine souvent les avancées. À la lumière des événements dramatiques de l'année 2020 qui ont conduit à une accélération forcée de l'innovation dans de nombreux parlements, la conclusion du rapport de 2018 semble véritablement prémonitoire:

L'adoption de nouveaux modes de travail implique une transformation culturelle tout autant que technologique ainsi qu'un engagement général à tous les échelons de l'institution et même au-delà.



Union Interparlementaire

Pour la démocratie. Pour tous.



+41 22 919 41 50 +41 22 919 41 60 postbox@ipu.org

Chemin du Pommier 5 Case postale 330 CH - 1218 Le Grand-Saconnex Genève www.ipu.org