

Chapitre 8

Responsabilités gouvernementales

JULIAN THOMAS

Chargé de recherche principal,
Australian Key Center for Cultural and Media Policy,
Griffith University, Sydney (Australie)

GARETH GRAINGER

Vice-président de l'Australian Broadcasting
Authority,
Sydney (Australie)

KAREN KOOMEN

Responsable de groupe, Multimedia Regulation
and Policy, Optus Communication,
Sydney (Australie)

avec la participation de

ROSLYN VAN VLIET

Directrice adjointe, Recherche et politiques,
Australian Broadcasting Authority,
Sydney (Australie)

Les réseaux informatiques mondiaux promettent de rendre la circulation de l'information plus facile, moins onéreuse et plus rapide que jamais auparavant. Les nouvelles technologies numériques sont en train de transformer les schémas de production et de distribution de tous les médias. Il est cependant encore trop tôt pour apprécier quelles pourront être les conséquences sociales et économiques de ces technologies. Alors que les systèmes commerciaux et juridiques conçus du temps des communications analogiques et de la circulation physique des objets culturels s'adaptent lentement à un nouveau contexte numérique, le rôle des pouvoirs publics et des États-nations dans ce processus reste flou, tout comme l'est la marche de la démocratie. Les gouvernements nationaux ont toujours, au cours de l'histoire, exercé une étroite emprise sur les télécommunications et la distribution de livres, de films et d'autres documents culturels « prêts à l'emploi » pénétrant à l'intérieur de leurs frontières. En cas de nécessité, comme pour les télécommunications internationales, les États ont collaboré avec succès dans la formulation et l'adoption de normes techniques et de pratiques communes au secteur. Dans la plupart des pays, les télécommunications et les médias électroniques étaient tout simplement la propriété des États ou soumis à des régimes réglementaires dans lesquels les pouvoirs publics avaient une grande marge d'intervention, et ce, largement jusque dans les années 80. Les politiques nationales en matière culturelle et économique ont de ce fait façonné le développement des communications dans le monde pendant plus d'un siècle.

Certains théoriciens de la révolution numérique estiment que les États-nations perdront leur raison d'être dans un cyberspace du futur débarrassé des frontières, où les transactions et les communications se dérouleront hors de la portée des règlements et de l'emprise des États. Il existe deux versions courantes de ce point de vue particulier sur l'avenir. Certains voient le déclin des réglementations nationales comme une étape positive vers l'exercice d'une liberté indivi-

Le présent chapitre n'engage ses auteurs qu'à titre personnel. Les points de vue qui y sont exprimés ne reflètent en aucun cas les positions officielles de l'Australian Broadcasting Authority.

duelle plus grande dans les communications et vers une participation démocratique plus directe (voir également le chapitre 4 à ce sujet). Une variante consiste à dire qu'un effacement de l'État sur le terrain des questions numériques ne fera que renforcer de puissants intérêts commerciaux transnationaux qui sont en réalité déjà prédominants. L'autre point de vue rappelle que ce sont les États nationaux qui représentent constitutionnellement les citoyens.

Une autre approche consisterait encore à voir dans les nouvelles technologies des instruments « ancrés dans le monde réel », pour reprendre l'expression qu'a utilisée pour parler du réseau Internet un de ses pionniers. Sans nier le potentiel des nouveaux systèmes de communication, ce point de vue met l'accent sur les facteurs économiques, juridiques et relatifs aux politiques, facteurs qui pèsent sur l'apparition et sur l'adoption de tels services. L'innovation en matière de communication intervient dans un schéma historiquement plus long de l'évolution. Si on admet que peu d'États, voire aucun, seront aptes ou enclins à réguler chacun des aspects de systèmes de communications de plus en plus sophistiqués, cela ne signifie pas pour autant la fin des responsabilités qui étaient les leurs depuis toujours. Les États auront besoin de trouver un équilibre entre les avantages potentiels des nouvelles technologies de l'information et de la communication d'une part, et les menaces qu'elles comportent d'autre part. Les questions de protection de la vie privée, de protection de l'enfance et de respect des droits des auteurs sont plus complexes avec les nouveaux médias, mais n'ont pas disparu.

Les États nationaux s'engagent-ils dans une « bataille perdue », comme l'écrit le sociologue espagnol Manuel Castells (1999, chapitre 5) ? Si c'est le cas, il est frappant que les pouvoirs publics dans le monde aient été eux-mêmes si fermes à l'heure de souligner les ramifications économiques et sociales des évolutions technologiques. Le présent chapitre s'intéresse aux relations entre les États-nations, les citoyens et les nouvelles technologies de l'information et de la com-

munication dans toute une série de domaines déterminants en matière juridique et d'orientation des politiques. L'apparition soudaine d'un large éventail de nouveaux systèmes de communication mondiaux a sans aucun doute donné naissance à de nouveaux enjeux et à de nouvelles perspectives, qui seront examinés dans ce contexte, pour les responsables politiques et les communautés.

LES NOUVEAUX MÉDIAS

Les médias classiques traversent un processus de transformation, qui est décrit avec davantage de détails dans les chapitres 5 et 6. La transition vers les systèmes de radiotélédiffusion numérique dans les sociétés développées et la prolifération des chaînes de télévision par abonnement sont susceptibles de conduire à une diversité bien plus grande dans le secteur des médias, avec notamment la transmission de données interactive, la télévision à haute définition, des émissions spécifiques pour un public davantage ciblé, des émissions payées à la séance et une structure de commerce électronique. L'enjeu technique est ici l'élargissement de la bande passante et l'aptitude d'un canal de communication à transmettre de l'information. La rareté des bandes de fréquences est moins susceptible que par le passé de restreindre les services. Tout cela a d'importantes implications à l'heure de décider des politiques en la matière : dans le contexte d'une approche généralement plus libérale et régie par les lois du marché en matière de médias et de télécommunications, la pénurie d'espace de diffusion ne peut plus intervenir comme un argument fondamental justifiant une réglementation étatique étroite des médias électroniques. En même temps, la diversification des médias électroniques semble défier les missions classiques d'unification et de cohésion nationale qui étaient celles des services de radiotélédiffusion du secteur public (voir le chapitre 5).

Les révolutions dans le secteur informatique ont également une incidence de premier ordre en la matière, ainsi que l'expliquent les chapitres 9 et 11 du

présent rapport. Les réseaux informatiques mondiaux ne sont devenus que récemment des systèmes de communication de masse à part entière, avec la généralisation dans le monde entier de micro-ordinateurs de bureau de petites dimensions, bon marché et faciles d'emploi, qui sont maintenant utilisés dans presque tous les secteurs d'activités. Les nouvelles technologies de télécommunication ont permis de rendre le système téléphonique compatible avec la transmission de données. De nouvelles générations de logiciels ont élargi considérablement aussi bien la diversité que la vocation de l'information en réseau : au-delà de leurs fonctions classiques de transmission de messages et de bases de données, les réseaux informatiques sont devenus des systèmes de publication et de distribution d'informations de toute nature.

A mesure qu'ils deviennent plus sophistiqués, les réseaux cessent d'être des systèmes strictement textuels. Les images à haute résolution, les séquences vidéo et les documents sonores sont devenus monnaie courante sur le réseau. Les applications que sont les navigateurs ou les mini-applications en langage Java (*applets*) ainsi que les éléments exclusifs constructeur se généralisent également. Parallèlement, les réseaux informatiques d'envergure mondiale sont mieux reliés entre eux et donc plus facilement accessibles. Le réseau des réseaux qui a débouché sur Internet repose sur une architecture décentralisée à commutation par paquets reliant des ordinateurs à travers plus de deux cents pays. Des services exclusifs en ligne — les systèmes autonomes, par abonnement et tributaires du marché du début des années 90 — ont été obligés vers le milieu des années 90 de se rallier à Internet, beaucoup étant incapables de rivaliser avec ce système plus étendu, plus libre et ouvert à un plus large public.

Mais, alors que ces technologies se sont développées rapidement et que l'objectif recherché d'établir une infrastructure d'information mondiale accessible et peu coûteuse a été atteint, il faudra beaucoup plus de temps pour apprécier les conséquences de leur

diffusion et y faire face. Les applications existantes ainsi que les avantages qu'elles peuvent apporter demeurent flous. Il n'est pas encore établi qu'une plus grande diversité dans les services permettra d'offrir une plus grande diversité dans le contenu. Des problématiques cruciales restent encore à résoudre, dont l'étendue du domaine public dans l'espace numérique et la faculté des États à adapter les systèmes de réglementation existants. Ces questions sont abordées plus loin dans ce chapitre.

DÉFINIR DES POLITIQUES

Depuis au moins le début de la décennie, les États et les organisations internationales ont, dans le monde entier, consenti des efforts considérables pour tâcher d'appréhender les implications de la révolution numérique survenue dans le domaine des communications. En effet, le volume de documents produits et l'enthousiasme avec lequel y sont accueillies les mutations d'ordre technologique sont tels qu'on peut difficilement douter que le concept même de révolution de l'information ne soit au moins en partie le fruit d'une politique officielle, nonobstant les partisans d'un cyberspace sans autorité. Le phénomène de l'adoption par les États des nouvelles technologies de l'information comporte plusieurs facettes. Dans les sociétés hautement industrialisées, le début et le milieu des années 80 ont été marqués par une fascination « visionnaire » envers les systèmes de distribution à bande large interactifs qui se profilaient à l'horizon. Ainsi, des documents rédigés à l'initiative de gouvernements nationaux, tels que le rapport *Info-Society 2000* (1994) au Danemark, les rapports sur l'infrastructure nationale d'information (*National information infrastructure*) et sur l'infrastructure mondiale d'information (*Global information infrastructure*) (1993) aux États-Unis d'Amérique ainsi que le projet IT2000 à Singapour (1992) étaient animés par cet esprit. Sur le plan international, le rapport Bangemann de l'Union européenne et la Conférence ministérielle

du G7 sur la société de l'information (voir également le chapitre 18) ne s'en éloignaient guère.

William H. Melody (1996, p. 243-259) avance que ces politiques visionnaires relatives à l'information « tendaient à être davantage des déclarations d'intention que des politiques réalistes visant des objectifs tangibles ». Pourtant, ces aspirations ambitieuses quoique quelque peu floues façonnent encore aujourd'hui les politiques relatives à l'information aux quatre coins de la planète. Les nouvelles technologies étaient perçues comme fondamentales pour améliorer les services publics essentiels, en particulier la santé et l'éducation. Elles étaient aussi vues comme des vecteurs cruciaux de croissance économique, puisqu'elles supposaient une meilleure productivité et de nouveaux débouchés pour une main-d'œuvre qualifiée. D'une manière générale, les pouvoirs politiques ont accepté sans s'arrêter à un examen critique les bienfaits potentiels des technologies de l'information, obnubilés qu'ils étaient par la nécessité de mettre sur pied une infrastructure de bande large. En même temps, l'absence d'une telle infrastructure était invariablement perçue comme un inconvénient de taille à l'origine d'autres problèmes : manque de compétences technologiques, manque de compétitivité du secteur, taux de croissance modérés. L'analyse était circulaire (voir le chapitre 1 et la troisième partie).

Une infrastructure de bande large n'était en réalité pas nécessaire pour procéder à de nombreuses améliorations pratiques dans les communications, que ce soit dans les pays occidentaux comme ailleurs. Par exemple, le succès d'Internet, système compatible avec une bande étroite, repose sur son accessibilité via les lignes de téléphone de cuivre classiques et des modems comparativement peu onéreux. L'essor d'Internet a rendu possible la prolifération des réseaux informatiques plus tôt que les prophètes de la révolution de l'information les plus ambitieux ne l'avaient prédit, mais ces réseaux se sont passés d'une infrastructure de bande large coûteuse, pourtant considérée par tant de spécialistes comme une condition préalable indis-

pensable aux sociétés de l'information.

Ces déclarations générales portant sur des questions de politiques n'en ont pas moins eu un certain nombre d'effets importants. Tout d'abord, elles ont donné aux stratégies relatives à l'information une plus grande priorité politique. Ce qui était autrefois une dimension mal connue des politiques relatives au monde de l'industrie, aux médias et à la culture s'est lentement mué en un ensemble cohérent d'objectifs, aussi bien sur le plan national que sur le plan international. Les États ont commencé à établir des liens stratégiques entre les problématiques qui étaient jusqu'alors fragmentées par les frontières administratives classiques. On peut citer, parmi ces problématiques, la protection des données, la propriété intellectuelle, le commerce électronique et les ordinateurs à l'école.

En second lieu, les pouvoirs publics ont eu ainsi pour premières réactions d'adopter une perspective sociale plus ample quant aux possibilités et aux conséquences que supposait le nouveau contexte communicationnel. Le programme danois Info-Society 2000, par exemple, voyait plus loin que l'établissement d'une infrastructure. Il s'intéressait aux modalités selon lesquelles une future « info-société » pourrait conserver les principes auxquels sont attachés les Danois, d'équité, de participation démocratique et d'ouverture. Il était bien davantage axé sur les applications que sur l'équipement technologique et abordait les moyens envisageables pour le secteur public de coopérer avec les entreprises. Il mettait l'accent sur la nécessité de traiter les questions d'accès à l'information administrative. Ces questions ont été traitées en suivant un calendrier de réformes micro-économiques axées sur le besoin de libéraliser les télécommunications au Danemark (Munk Ris, 1997, p. 424-456).

En troisième lieu, le vaste éventail de politiques relatives à l'information mises au point au milieu des années 90 a conduit à des programmes de changement plus concrets, même s'ils étaient à certains égards plus modestes. La pensée du milieu des

années 90 axée sur des aspirations peut avoir détourné l'attention de problèmes pratiques de politiques tels que l'accès à Internet, les améliorations dans les télécommunications de base et la création de véritables services et d'un véritable secteur industriel. Mais ces questions se sont récemment trouvées au centre des préoccupations des responsables politiques, en particulier depuis l'apparition d'Internet, le réseau informatique mondial le plus important et à la croissance la plus rapide. Le plan IT2000, à Singapour, en est une illustration. Comme tant d'autres projets visionnaires de l'âge de l'information, ce plan visait carrément à établir un réseau de bande large d'accès universel. L'essor d'Internet a modifié cette priorité et a forcé le Conseil informatique national (National Computer Board) de Singapour à se concentrer sur les marchés de services interactifs naissants plutôt que sur la mise au point de technologies de développement. Ceci supposait du coup une analyse des atouts particuliers de Singapour dans des domaines tels que la logistique, le transport et la transmission d'information administrative.

Les technologies de l'information et de la communication prenant une place de plus en plus envahissante dans la vie quotidienne des citoyens, les gouvernements ont été encouragés à élaborer des politiques soucieuses de garantir une participation aussi forte que possible de la communauté. Dans le document *A strategic framework for the information economy* (« Cadre stratégique pour une économie de l'information », décembre 1998), le Gouvernement australien affirme son engagement d'assurer à tous les Australiens un accès ouvert et équitable à l'information disponible en ligne sur le Web, garantie d'une « société forte, démocratique, informée et intégratrice », et d'éviter une « polarisation sociale entre les riches et les pauvres en information ».

Le défi qu'a souligné le Secrétaire général des Nations Unies est d'avoir recours aux technologies pour rendre l'information accessible à tous et d'employer à bon escient son pouvoir démocratisateur

(Communiqué de presse des Nations Unies, 1998a). Quoi qu'il en soit, et nous reviendrons sur ce point, les citoyens n'ont pas, dans beaucoup de pays, l'opportunité de partager les bienfaits des nouvelles technologies. La participation des pays en développement, en particulier, est entravée par l'absence d'une infrastructure de communication adaptée et par le coût relativement élevé de l'informatisation. Ces problèmes ont été soulignés à l'occasion d'un séminaire sous l'égide du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et du gouvernement de la Turquie en décembre 1998. Le séminaire portait également sur la nécessité de combattre dans les politiques les inégalités sociales et entre les sexes pour éviter que les technologies de l'information et de la communication ne marginalisent encore davantage les groupes défavorisés (Communiqué de presse des Nations Unies, 1998b).

Pourtant, les technologies de l'information et de la communication accessibles sont employées dans les pays en développement comme autant d'instruments servant à défendre l'idée de changement social et à encourager celui-ci. Par exemple, dans le domaine des services de santé liés à la reproduction, les nouveaux médias sont employés pour créer un engagement politique et un soutien de la communauté. Au Sénégal, les responsables chargés de la jeunesse ont ouvert des cybercafés où les jeunes peuvent se retrouver pour débattre et préparer leurs plans de carrière, et se mettre en rapport avec la jeunesse du monde entier. En Équateur, un service a recours à Internet pour transmettre des informations d'actualités à des radios communautaires. Un site Web relie tout un réseau d'organisations non gouvernementales (ONG) turques luttant contre la violence exercée sur les femmes. Des programmes de téléenseignement portant sur la population et sur la santé de la reproduction sont dispensés en Amérique du Sud. Un réseau de radiotéléphonie cellulaire dessert les communautés rurales au Bangladesh.

STRUCTURES POUR LA GOUVERNANCE ET LA PARTICIPATION DÉMOCRATIQUE

Le droit à la liberté d'expression, d'information et de communication pour les citoyens, entre eux d'une part, entre eux et l'État d'autre part, est un élément essentiel de la démocratie. Les nouvelles technologies de communication permettent des espaces comparativement décentralisés et ouverts, qui semblent favoriser ces droits. Les environnements en réseau, comme Internet, permettent aux particuliers de créer leur propre site et d'interagir avec une grande audience dans le monde entier pour un coût relativement modique. Cela augmente en retour la diversité d'information et les opinions exprimées par les usagers aux quatre coins de la planète et qui leur sont accessibles. En particulier, les technologies de l'information et de la communication peuvent appuyer le processus démocratique en facilitant une plus grande responsabilité et transparence des appareils d'État : de plus en plus, des documents officiels sont accessibles en ligne et les occasions de communiquer directement avec les représentants élus se multiplient (Rabb, 1997, p. 165) (voir l'encadré 8.1). Mais en même temps, Internet est employé pour produire et disséminer des documents dont le contenu peut être perçu comme antidémocratique et choquant par beaucoup des destinataires.

Les caractéristiques des nouveaux médias prouvent que, à l'inverse des médias audiovisuels classiques, il existe des attentes plus grandes en matière de liberté individuelle et d'autonomie. Cependant, avec l'imbrication croissante entre le monde connecté en réseau et le monde réel, le besoin de gouvernance croît. Nombreux sont les observateurs qui ont souligné les difficultés de la gouvernance dans un domaine public généré par l'informatique, qui n'a ni limites territoriales ni attributs physiques et qui est en perpétuelle activité (Longworth et Grainger, 1998). En

outre, une gouvernance démocratique exige que les intérêts et les valeurs du public soient pris en compte à l'heure de définir des réglementations en la matière. En tâchant de relever ces défis sans porter atteinte aux habitudes démocratiques qui existent dans les réseaux, on a penché souvent pour un modèle de gouvernance décentralisé ou autoréglementé, en particulier en Australie, au Canada, au Japon, au Royaume-Uni et dans de nombreux autres pays d'Europe, notamment sous l'influence de la Commission européenne.

Un certain nombre d'organisations internationales sont également en train de peser sur ce qui va devenir le cadre pour la gouvernance des nouveaux médias d'information et de communication, dont l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI). La stratégie de l'UNESCO est quant à elle décrite dans l'encadré 8.2.

L'OCDE contribue activement à définir un cadre mondial pour le commerce électronique. A l'occasion de la Réunion ministérielle sur le commerce électronique, qui s'est tenue en octobre 1988 à Ottawa, un plan d'action a été proposé pour défendre l'idée d'une autorité mondiale ayant une réalité physique et compétente dans le monde des réseaux. Ce plan d'action est organisé suivant les grandes lignes suivantes :

- donner confiance aux usagers et aux consommateurs, et faire en sorte que les garanties de sécurité qui s'appliquent dans le marché physique soient adaptées de manière à inspirer un sentiment de sécurité comparable sur les marchés numériques ;
- établir des règles fondamentales applicables aux marchés numériques, notamment en garantissant une protection qui soit aussi tangible que celle qu'assurent les cadres juridiques et commerciaux dans le monde physique ;

Encadré 8.1 → La télé démocratie

La télé démocratie est l'adaptation d'instruments d'information sur Internet par les États, les entreprises et la société civile pour parvenir à une participation démocratique avancée. Sous sa forme théorique pure, la télé démocratie est une utilisation d'Internet visant à inspirer une citoyenneté informée et active dans la vie publique. Mais sous sa forme actuelle, la télé démocratie reste un terme improprement employé et mal interprété : si on ajoute au préfixe télé, qui évoque explicitement la distance ou l'éloignement, le concept d'Internet, on donne à la télé démocratie une touche plus technique.

L'autonomie est le fondement de la télé démocratie. Pour atteindre l'objectif premier consistant à faire que les citoyens soient autonomes, deux mesures doivent être prises : 1) tous les citoyens doivent avoir accès aux instruments d'information. L'importance d'un accès universel au savoir et à la participation dans la société de l'information est capitale ; 2) l'État, les entreprises et la société civile doivent disposer d'une présence importante et attentive sur le Web. La télé démocratie ne peut se développer harmonieusement sans un équilibre nécessaire entre ces trois groupes.

Comment fonctionne la télé démocratie ? Dans les démocraties existantes, le processus débute localement à travers un organe administratif virtuel, qui consiste en une série de sites Web placés sous l'égide des États respectifs pour faciliter sur un plan local les échanges entre les élus et les citoyens. De telles expériences sont menées un peu partout aux États-Unis d'Amérique, dans certaines parties de l'Europe et dans d'autres pays démocratiques. Les sites Web sont autant de forums spécialisés consacrés au débat sur les politiques publiques, programmes destinés à un large public qui privilégient, dans certains cas, le courrier électronique au détriment du courrier classique. La télé démocratie est encore encouragée par les cybervoisinages, communautés reliées au réseau et disposant d'un accès pour chaque foyer, et des cyberréunions consistant en groupes représentatifs qui encouragent la participation publique sur le Web. Ces deux phénomènes contribuent à généraliser un partenariat citoyen,

grâce à des activités de lobbying des citoyens. Le lobbying en ligne n'est plus limité aux gouvernements ni aux entreprises, des particuliers informés et autonomes pouvant eux aussi avoir un rôle positif en faisant entendre leurs opinions.

Dans les États en transition et les pays non démocratiques, la télé démocratie est pratiquée différemment : à travers la télé démocratisation. Il s'agit du recours à des instruments d'information sur Internet visant à encourager le partage du savoir parmi les citoyens et à organiser des groupes d'opposition citoyenne. Cela peut à son tour être utilisé pour contourner des mesures réglementaires oppressives et faciliter le dialogue entre la société civile, le pouvoir et les entreprises. L'effet de la télé démocratisation ne peut être sous-estimé : les aspects techniques du réseau permettent des solutions techniques pouvant contrebalancer la propagande étatique, la censure et autres mesures répressives. Ainsi, quand la radio B92 à Belgrade a été fermée pour avoir diffusé des émissions hostiles au gouvernement, elle est passée sur Internet, d'où elle était relayée pour être rediffusée en Yougoslavie par les émetteurs de Radio Free Europe et de Voice of America. Elle est devenue la seule source d'information directe indépendante en Yougoslavie et un point de ralliement pour l'opposition démocratique.

La télé démocratie commence à peine à être reconnue pour ce qu'elle est : un instrument précieux pour parvenir à une société autonome et vigilante. Alors que l'évolution théorique n'en est qu'à ses balbutiements, une télé démocratie fonctionnelle gagne déjà de nombreux lieux de la planète. Des administrations locales virtuelles sont à l'étude ou en cours de construction, les citoyens sont toujours plus présents dans les communautés grâce aux cybervoisinages, et les réglementations nationales sont contrebalancées par les solutions techniques qu'offre Internet. La télé démocratie, qui suit les avancées des technologies de l'information et de la communication, pourrait bien se révéler un des traits saillants et en plein essor de la société de l'information.

JACOB BROWN,
American University, Washington (États-Unis d'Amérique)

- améliorer l'infrastructure de l'information pour le commerce électronique, notamment en suscitant une véritable concurrence sur les marchés des télécommunications ;
- maximaliser les avantages du commerce électronique.

ÉDUCATION ET TECHNOLOGIE DE L'INFORMATION

Un des domaines clés de la technologie où les pouvoirs publics ont pris le plus d'initiatives est l'éducation. Plus qu'aucun autre, il illustre l'influence des politiques appliquées en matière d'information et l'ampleur des mesures que prennent les États pour affronter les problèmes cernés par leurs politiques sur l'information. Le chapitre 2 du présent rapport est riche d'exemples de réalisations des États à cet égard. Le document récemment publié par l'OCDE, *Information technology outlook* (« Perspectives sur les technologies de l'information », 1997), établit un lien explicite entre l'importance que les responsables politiques accordent de plus en plus aux technologies de l'information et la transition des économies des pays de l'OCDE vers une économie « axée sur le savoir ». D'après ce rapport, il était impératif pour les nations de doter leurs citoyens du savoir et des compétences indispensables à une participation dans une société axée sur le savoir.

Des initiatives en matière de politiques, telles que celles dont il est question dans le chapitre 2, constituent de nouveaux développements dans le secteur. Si elles donnent la mesure des aspirations des gouvernements, elles sont aussi la preuve de la modestie des mesures prises jusqu'à présent. Par exemple, aux États-Unis d'Amérique, souvent considérés comme étant à la pointe du progrès en matière d'introduction des technologies de l'information à l'école, un rapport fédéral a récemment révélé que « peu d'écoles disposent d'un nombre suffisant d'ordinateurs modernes ou d'un accès à Internet et [que] les enseignants préparés pour manier correctement les technologies sont relativement peu nombreux. En outre, l'accès aux

ordinateurs et aux autres technologies est insuffisant. L'intégration de la technologie dans les programmes scolaires est également nécessaire. »

FAIRE FACE AUX PÉRILS

Un rapport récemment publié par le gouvernement irlandais décrit ce qu'il appelle les périls des nouvelles technologies. Les nouveaux usages illégaux potentiels que peut abriter Internet constituent autant de problèmes cruciaux à l'heure d'aborder les problématiques touchant aux politiques nationales et à la coordination internationale. Parmi ces problèmes, on peut mentionner les suivants :

- **Le piratage de la propriété intellectuelle.** Le non-respect du droit d'auteur en matière de propriété culturelle, le non-respect des droits moraux des auteurs et la distribution illégale de documents protégés par le droit d'auteur tels que les livres ou les cassettes vidéo.
- **Les jeux de hasard.** L'apparition sur le Web de casinos sans licence et agissant en marge de toute réglementation.
- **Le respect de la vie privée.** Les communications électroniques non sollicitées. L'usage non autorisé d'informations personnelles contenues dans des bases de données. Le vol d'informations personnelles. L'interception sans autorisation de communications personnelles.
- **Les infractions commerciales.** Les escroqueries, notamment l'usage non autorisé de cartes bancaires.
- **Les communications malveillantes.** Les documents illégaux, dont la pornographie infantile, les documents violents et les incitations à la haine raciale ou religieuse. Les publications diffamatoires.
- **Le piratage informatique** ou l'intrusion dans des logiciels ou des réseaux. L'intrusion dans les ordinateurs privés ou appartenant à l'État. Le vol de données ou la destruction ou modification malveillantes des données.

Encadré 8.2 → L'UNESCO et le cyberspace

L'émergence d'une société de l'information dotée de nouveaux systèmes et modes d'expression, de représentation et d'action constitue un défi majeur pour l'UNESCO et ses États membres. Réagissant en conséquence, l'Organisation s'emploie à « aider les États membres à formuler des politiques et des stratégies intégrées, tenant compte de la convergence des télécommunications, de l'informatique et des médias électroniques, qui leur permettent de s'adapter à ce nouvel environnement technologique en tirant le meilleur parti des possibilités offertes » (Stratégie à moyen terme 1996-2001).

L'aspect le plus frappant de ce nouvel environnement est le cyberspace, qu'on appelle aussi les autoroutes de l'information. Ce nouvel espace électronique ouvert à toutes les formes d'expression, d'échange d'informations et de transactions est en train de devenir progressivement accessible à un nombre croissant de gens, indépendamment de leur âge, de leur origine géoculturelle ou de leur profession. Les technologies de l'information et de la communication qui constituent l'infrastructure du cyberspace, et plus particulièrement l'Internet, sont utilisées aux fins les plus diverses, pour le meilleur et pour le pire. Ce nouvel environnement transcende les frontières des États et échappe en grande partie aux juridictions nationales.

Les organes directeurs de l'UNESCO, la Conférence générale et le Conseil exécutif, ont dévolu à l'Organisation un rôle d'avant-garde pour assurer que l'éducation, la science et la culture se voient attribuer un espace intellectuel adéquat sur les autoroutes de l'information.

La stratégie de l'UNESCO s'articule autour de deux grandes lignes d'action complémentaires. La première consiste à encourager une réflexion interdisciplinaire internationale sur les problèmes éthiques, juridiques et sociaux qui caractérisent la société de l'information en train de se dessiner ; la seconde est de promouvoir l'usage des technologies de l'information au service du développement de l'éducation, de la science, de la culture et de la communication.

En collaboration avec les producteurs et les utilisateurs des nouvelles technologies de l'information et de la

communication, et avec les fournisseurs d'informations et de services dans le cyberspace, l'Organisation s'emploie à faire prévaloir les valeurs éthiques et les principes juridiques indispensables pour que la société de l'information favorise l'exercice de la démocratie et la participation. Les efforts de l'UNESCO sont axés notamment sur la promotion de l'accès universel à l'information et la création des conditions sous lesquelles la société de l'information peut garantir le respect de la vie privée et des données personnelles, enrichir toutes les vies, intégrer les exclus et les défavorisés, assurer le pluralisme culturel et s'affranchir de la violence, de la pornographie, de la pédophilie, du racisme, des idéologies aliénantes et de la criminalité. Tels sont les objectifs du Projet sur les défis éthiques et socioculturels de la nouvelle société de l'information.

L'Organisation s'emploie aussi à assurer que les technologies de l'information et de la communication soient utilisées avec plus d'efficacité pour faciliter la liberté d'expression, la circulation de l'information, l'accès au savoir pour tous durant toute la vie, la recherche scientifique, la création artistique, la protection et la mise en valeur du patrimoine et le bien-être commun. Les programmes actuellement mis en œuvre contribuent à ces fins par divers moyens. Ils portent notamment sur la diversification des services éducatifs, surtout à travers l'enseignement à distance ; la création de réseaux et de forums de discussion sur l'Internet pour les communautés éducatives, scientifiques et culturelles ; la numérisation et la présentation en ligne du patrimoine culturel ; l'organisation de programmes d'études, de bibliothèques et de laboratoires virtuels ; la « gouvernance en ligne » ; des fournitures de matériel et de logiciels informatiques et de moyens d'accès aux réseaux ; la formation de gestionnaires de réseaux électroniques et de formateurs en informatique, télématique et multimédia.

L'UNESCO a pris la tête d'une réflexion et d'un débat engagés avec ses partenaires internationaux, régionaux et nationaux à l'occasion d'une série de conférences et de réunions d'experts organisées dans le monde entier. Citons entre autres le Colloque régional africain sur la télématique au

service du développement (Addis-Abeba, 1995), la Conférence sur la publication électronique en sciences, organisée avec le Conseil international des Unions scientifiques (Paris, février 1996 – voir l'encadré 7.2), le Colloque international de l'UNESCO sur le droit d'auteur et la communication dans la société de l'information (Madrid, mars 1996), le deuxième Congrès international sur l'éducation et l'informatique (Moscou, juillet 1996), le Symposium régional sur le monde arabe et la société de l'information (Tunis, mai 1997), le Colloque d'experts Asie-Pacifique sur le cadre juridique du

cyberespace (Séoul, septembre 1998), la Réunion d'experts sur le droit du cyberespace (Monaco, septembre 1998) et les deux congrès internationaux sur les défis éthiques, juridiques et sociétaux du cyberespace, tenus à Monaco en 1997 et 1998.

Pour jouer pleinement son rôle de tribune internationale, l'UNESCO a lancé sur le Web un Observatoire sur la société de l'information, axé principalement sur les aspects éthiques, juridiques, sociaux et culturels de ces questions. On trouvera dans l'encadré 1.1 une description plus générale de la mission de l'UNESCO dans ce domaine.

Un des grands attraits d'Internet reste qu'il permet de communiquer gratuitement dans le monde entier, en particulier avec des pays où la censure peut s'exercer. Il peut annuler l'espace géographique et donner l'impression de dépasser les frontières. Mais, comme les chercheurs des États-Unis d'Amérique Brian Kahin et Charles Nesson (1997, p. vii) l'ont écrit, « cette autonomie porte en elle une dynamique potentielle énorme capable d'ébranler, voire de renverser, les équilibres sociaux, commerciaux, politiques et juridiques ».

LE CONTRÔLE DES DOCUMENTS ILLÉGAUX ET NUISIBLES

Le domaine où le besoin d'une réglementation pour les nouveaux services d'information est le plus criant est peut-être celui des informations à caractère illégal ou nuisible. La Réunion d'experts sur la pédophilie sur Internet qui s'est récemment tenue à l'UNESCO (voir l'encadré 8.3) en est un exemple. Nous savons que la reconnaissance du caractère nuisible dépend du contexte culturel, religieux et social dans lequel les informations circulent. Il est apprécié très diversement d'une nation à une autre et au sein d'une même nation. Sur les plans local, national et régional, les pouvoirs publics ont longtemps cherché à contrôler la distribution de documents jugés nuisibles. De toute évidence, la tâche est devenue beaucoup plus compli-

quée à l'ère des réseaux numériques mondiaux. Il n'est plus possible pour les censeurs des États de rendre obligatoire la classification de tous les documents circulant dans un système juridique donné. Il n'est plus possible de surveiller physiquement l'information qui, en traversant les frontières, passe d'un système juridique à un autre. Si les technologies de filtrage peuvent se révéler efficaces dans certaines situations, les données ont la faculté de se faufiler à travers les frontières sous de multiples formes et en provenance de nombreuses sources, dont les lignes téléphoniques, les services d'Internet, la radiotélédiffusion et la transmission de données par satellite. Face à ce système mondial plus ouvert, comment peut-on maintenir des normes juridiques et culturelles locales ?

De plus, de nombreux pays ont mis en place des systèmes de classification et de censure en établissant des distinctions entre les différents types de médias analogiques, sur la base des différences en matière de tirage qui existent, par exemple, entre les livres et la radiotélédiffusion. Comment devront être appliqués ces systèmes de classification ou de censure, avec leurs échelles de catégories, aux médias numériques ? La question qui se pose est de savoir s'il est trop simpliste d'insister simplement sur le fait que « ce qui est illégal en dehors d'Internet est illégal sur Internet ». Des dilemmes se posent quand il faut opposer le principe de liberté d'expression aux droits pour les citoyens

Encadré 8.3 → La pédophilie sur Internet

La violence et la pornographie envahissent Internet. Il est facile d'avoir accès à des photos et à des vidéos d'enfants et de jeunes adolescents participant à des actes sexuels, ainsi qu'à divers documents de nature pédophile. Les cas d'enfants enlevés, battus, violés et assassinés sont très nombreux.

Les technologies de l'information et de la communication n'ont pas seulement changé les règles du jeu. Elles ont aussi déplacé le terrain de jeu. L'association de protection de l'enfance californienne Save our children a relevé plus de huit mille sites Internet pédophiles. Un service de dépêches japonais a dénombré cinq cent mille sites pornographiques au Japon, dont un nombre considérable diffusent des images d'actes de pédophilie. Le danger n'est pas qu'un enfant tombe par hasard sur l'un de ces sites. Les sites qui sont de toute évidence illégaux sont généralement bien cachés, pour échapper au contrôle de la police. Le véritable danger est que de tels sites à la portée de tous continuent à se multiplier et à perpétuer la pédophilie et la production pornographique dans le monde entier. Un de ces sites qui s'adressent aux « amateurs de garçons » renvoie par lien Internet à huit cents autres sites, présentant tous des images d'enfants « légalement acceptables ».

Internet a pris la place à maints égards des magazines, des films et des vidéos. C'est un moyen pratique, bon marché, et à la filature difficile pour gérer une affaire ainsi que pour s'adonner au trafic de la pédophilie et de la pornographie infantile. Internet est également devenu le principal moyen de débat sur la pédophilie et sur sa perpétuation. Par ailleurs parfaitement consciente de la nécessité de préserver la liberté d'expression, l'UNESCO cherche à faire d'Internet un espace sans danger pour les enfants.

C'est dans ce contexte que le Directeur général de l'UNESCO a convoqué une réunion d'experts au siège de l'Organisation du 18 au 19 janvier 1999. Plus de quatre cents spécialistes et institutions venant de quarante pays y ont pris part. Les participants ont adopté une Déclaration et un Plan d'action. On a demandé à l'UNESCO, en tant qu'organisation

des Nations Unies ayant un rôle essentiel de catalyseur, de prendre l'initiative de « rompre le silence ». Conformément à son mandat, l'UNESCO a proposé de mettre à profit sa compétence en matière éducative, culturelle, sociale et communicationnelle pour contribuer à établir des réseaux Internet qui ne portent pas atteinte aux tout jeunes internautes. Ceci implique de :

- Mettre en place un centre d'échange d'information pour que les organisations non gouvernementales, les chercheurs, les médias, les instances judiciaires et les autres intervenants soient informés et transmettent leurs propres informations, qu'ils aient accès à des conseils et à des ressources parfaitement transparentes. Sachant que plusieurs réseaux partageant cette vocation sont déjà en activité, il s'agirait ici plutôt d'un annuaire électronique interactif des organisations et des réseaux de protection de l'enfance.
- Créer deux observatoires électroniques. L'un sera une permanence d'assistance en ligne destinée à orienter et à aider les jeunes enfants. L'autre aura pour objectif de recenser les contenus ou les sites illégaux et permettra un contact rapide par lien Internet avec les services de police compétents en la matière, quels que soient le pays abritant les sites en question ou le pays en provenance duquel sont dénoncés de tels sites.
- Créer un glossaire multilingue portant sur tous les sujets de cette réunion.
- Trouver des financements et faire appel au premier cercle de partenaires donateurs du secteur privé pour créer ce que le Directeur général a appelé un Groupe stratégique de personnalités et de citoyens, de manière à conférer un poids au projet, à mobiliser des ressources et à plaider la cause des enfants devant le monde.
- Promouvoir et soutenir la conception de manuels et de dépliants de sécurité destinés aux enfants, aux enseignants et aux parents.

Site Web : www.unesco.org/child_screen/conf_index.html

d'être protégés contre des documents illégaux ou nuisibles.

Un rapport de l'organisation Human Rights Watch (1998) met en évidence l'arsenal de méthodes employées pour contrôler le contenu sur Internet. Certains pays, comme l'Irlande et l'Australie, s'orientent vers l'adoption de structures de coréglementation, qui partagent les responsabilités entre des instances nationales et le secteur privé pour sensibiliser le public, trouver des parades appropriées à la diffusion de documents illégaux lorsque cela s'impose et mettre en place un ensemble efficace de procédures de gestion des plaintes. La coréglementation est facilitée par les technologies qui rendent possible la conception d'instruments tels que la catégorisation du contenu et les permanences téléphoniques destinées à enregistrer les plaintes. D'autres organes nationaux, comme ceux qui existent en Arabie saoudite, au Bahreïn et en Malaisie, cherchent à contrôler plus étroitement Internet, et restreignent souvent l'accès au réseau mondial en limitant le nombre de passerelles, lesquelles peuvent alors être surveillées et configurées pour empêcher l'accès à des sites considérés comme nuisibles ou indésirables (voir chapitre 4).

Le rapport prend acte de l'approbation générale sur un plan international des instruments techniques d'aide à la réglementation du contenu sur le Web. En particulier, la technologie de catégorisation appelée « Plateforme pour le tri du contenu sur Internet » ou PICS (Platform for Internet Content Selection), créée à l'origine par le World Wide Web Consortium a suscité un très vif intérêt en Europe, en Australie, en Asie et en Amérique du Nord. La PICS est un outil de catégorisation, et donc de filtrage, des documents circulant sur le Web qui peut être davantage normalisé et qui est, en outre, bien plus puissant que ne le serait un logiciel qui se contenterait de bloquer l'accès à certains sites. Une de ses caractéristiques est que les catégories peuvent être définies, publiées et utilisées par n'importe qui. Elle constitue un véritable dispositif de classification accessible aux écoles, aux bibliothèques,

aux groupes communautaires, aux parents ou à toute personne ou tout organisme qui seraient intéressés.

Le protocole de la PICS est compatible avec un vaste éventail de systèmes de classification et de catégorisation qui peuvent être adaptés sur mesure selon les besoins de chaque usager. Il permet une classification du contenu de manière à refléter un vaste éventail de points de vue culturel relatifs à l'opportunité d'accéder à certains types de documents. Ainsi, il relève du courant de pensée qui, en matière d'Internet, s'oppose à l'idée d'un espace numérique distinct et distant, séparé des contingences quotidiennes et indépendant du lieu d'utilisation. A l'inverse, la PICS pose comme postulat de base qu'Internet est « ancré dans le monde réel ». Les défenseurs de la PICS ont souligné sa faculté de permettre, et en fait d'encourager, de multiples normes de classification telles que les moyens de maintenir localement un contrôle et une responsabilité sur le contenu. La PICS est donc perçue dans l'Union européenne et ailleurs comme un moyen de préserver la diversité culturelle et sociale à l'intérieur d'un système mondial.

Des organisations de plusieurs pays ont mis en place des mécanismes de catégorisation conçus à l'adresse des parents et des écoles en conformité avec les normes de la PICS. Nombre de ces organisations se trouvent en Amérique du Nord. Parmi elles, on peut citer le Programme de catégorisation pour Internet du Conseil consultatif pour les logiciels récréatifs (Recreational Software Advisory Council labelling scheme for the Internet [RSACI]), SafeSurf, Cyber Patrol et Surf-Watch. L'Internet Content Rating Alliance (ICRA [Alliance pour la classification du contenu sur Internet]) a été fondée en octobre 1998 avec la signature d'un mémorandum d'accord entre l'Internet Watch Foundation (IWF [Fondation pour un observatoire d'Internet]), Eco (l'association allemande des fournisseurs de services Internet) et le Recreational Software Advisory Council (RSAC). Ce Conseil, qui s'appelait autrefois International Working Group on Content Rating (IWGCR [Groupe de travail international sur la

classification du contenu]), travaille actuellement à « mettre sur pied un système de classification acceptable sur un plan international qui offre aux internautes du monde entier la possibilité de limiter l'accès à certains contenus qu'ils jugent néfastes, en particulier pour les enfants », et prépare actuellement dans cette perspective un document préparatoire à une consultation en vue d'obtenir des informations de la part de différents pays et cultures à propos des sujets qu'un plan de classification international pourrait aborder.

Il n'est pas certain que la PICS atteindra les objectifs escomptés, les solutions techniques tendant à être rapidement neutralisées. Une des limites importantes de la PICS est qu'elle reste circonscrite au Web. Elle n'est en effet pas conçue pour les autres services Internet, bien que des travaux soient en cours pour élargir l'application de la PICS aux groupes de discussion (*newsgroups*) et au courrier électronique. Mais la PICS a été critiquée principalement sur d'autres terrains. C'est un instrument et, à ce titre, il peut être utilisé de beaucoup de manières différentes, notamment pour supprimer la liberté de parole. S'il est vrai que la PICS permet à des communautés et à des organisations données de trier le contenu circulant sur le Web, elle peut également s'appliquer comme un instrument de contrôle de l'État. A Singapour, le National Internet Advisory Committee (Comité consultatif national pour Internet) a récemment recommandé qu'un système de classification inspiré de la PICS soit rendu obligatoire pour tous les internautes et que les sites non filtrés deviennent inaccessibles à partir des fournisseurs de services Internet situés à Singapour.

Les permanences téléphoniques d'enregistrement des plaintes sont également un élément important parmi les mécanismes qui s'intéressent aux contenus illégaux ou nuisibles circulant sur Internet. Des permanences existent dans un certain nombre de pays, dont la Belgique, les États-Unis d'Amérique, la Malaisie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Ces services d'assistance téléphonique ont été mis en place par des

associations d'industriels, des groupes d'intérêt de protection de l'enfance ou des services de police. Ils sont généralement en liaison avec les instances compétentes en matière de respect de la loi et des représentants du secteur industriel. Certains ont des procédures prévoyant le retrait des contenus Internet par les prestataires de services Internet dès qu'ils en ont connaissance.

DROIT D'AUTEUR ET DROITS VOISINS

La transmission au travers des réseaux électroniques soulève des problèmes relatifs au droit d'auteur et aux droits voisins (des interprètes et des producteurs de documents phonographiques). Il est largement reconnu qu'une coopération et une coordination internationales sont nécessaires pour les résoudre. Pour explorer ces problèmes et pouvoir conseiller les États membres en conséquence, l'UNESCO a réuni un Symposium international, à Madrid en 1996, et trois Comités d'experts régionaux sur la communication et le droit d'auteur dans la société de l'information (à Bogota en 1996, à New Delhi en 1996 et à San Remo en 1998), et publié un certain nombre d'articles portant sur ces questions dans son *Bulletin du droit d'auteur*. L'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) a elle aussi joué un rôle crucial. Après avoir organisé quatre forums internationaux et réuni huit comités d'experts pour élaborer un projet consistant en deux nouveaux instruments internationaux ayant pour vocation de régir les transmissions numériques, elle a convoqué une Conférence diplomatique d'États en décembre 1996, qui a adopté un nouveau Traité de l'OMPI sur le droit d'auteur (WCT) et un Traité de l'OMPI sur les interprétations et exécutions et les phonogrammes (WPPT). La solution proposée par ces traités était d'élargir le droit de « communication au public » existant (le terme « public » était à l'origine interprété comme désignant un nombre indéfini de personnes) à la transmission par le biais des réseaux numériques (qui peuvent être considérés comme de la

communication en direction de personnes physiques : les abonnés), puisque celle-ci rend les sujets protégés accessibles au public « d'une manière telle que les membres du public peuvent y accéder depuis un lieu et à un moment qu'ils ont choisis eux-mêmes » (article 8 du WCT et article 10 du WPPT). Les traités visent également à garantir une protection supplémentaire aux détenteurs de droits d'auteur dans le contexte numérique en sanctionnant la neutralisation des mesures technologiques de protection du droit d'auteur, telles que les mécanismes de bridage matériels ou logiciels ou autres procédés de cryptage. Des sanctions seront également prononcées contre toute manipulation frauduleuse délibérée de « l'information relative aux droits », c'est-à-dire des références du propriétaire qui doivent accompagner les œuvres numériques. En grande partie à la suite des débats suscités par des pays africains lors de la Conférence diplomatique, ces mesures ne s'appliquent pas aux cas existants d'« utilisation équitable » (*fair use*) ou de limitation de cette protection et d'exception à celle-ci.

Les nouveaux traités et les politiques en la matière ont été débattus dans le *Rapport mondial sur la communication* de 1997 (chapitre 6) et dans le *Rapport mondial sur la culture* de 1998 (chapitre 13) publiés par l'UNESCO. Il reste à voir si une législation adaptée est adoptée dans les pays membres dans un avenir proche. Le défi pour définir une politique en la matière est le maintien d'un équilibre approprié entre les droits des propriétaires et l'intérêt public dans la libre circulation de l'information. Des critiques ont été formulées, en provenance en particulier des pays en développement. Elles avançaient qu'une protection accrue du droit d'auteur ferme la voie à une participation équitable à la société de l'information en ceci qu'elle augmente encore davantage le coût de l'accès au contenu et aux applications. Il est également important que les accords internationaux relatifs au droit d'auteur n'entrent pas en conflit avec le principe plus général de liberté d'expression, qui est garanti par la Déclaration universelle des droits de l'homme, par

l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par d'autres conventions en vigueur. Un exploit de taille a été accompli lors de la Conférence diplomatique de l'OMPI en 1996 à Genève, avec la reconnaissance, dans le préambule aux traités, de l'importance de cet équilibre. Les législations relatives au droit d'auteur ne sont pas seulement un moyen juridique de protéger les détenteurs de droits d'auteur. Elles concernent directement les objectifs plus larges que constituent les progrès de l'éducation, de la science et de la culture (Mason, 1997).

LA PROPRIÉTÉ DES DONNÉES ET L'AVENIR DU DOMAINE PUBLIC

Les lois relatives au droit d'auteur dans le monde ont été conçues pour protéger les œuvres intellectuelles originales, bien que ce qui est considéré comme original en la matière varie considérablement d'un système juridique à l'autre. Cependant, au-delà de la problématique de la protection des œuvres de création, il existe également des questions fondamentales de politiques portant sur la propriété de l'information factuelle, des données, comme l'information environnementale, qui en tant que telle n'est habituellement pas protégée par le droit d'auteur. Dans la nouvelle économie informationnelle, ce qui était autrefois une obscure question juridique appelle aujourd'hui de toute urgence la définition de politiques d'envergure internationale. L'information autrefois librement échangée entre les pays et les organisations est aujourd'hui de plus en plus perçue sous un éclairage commercial, avec les graves conséquences que cela suppose pour les petits pays, qui dépendent de l'information — comme l'actualité météorologique — que d'autres ont recueillie. C'est le cas, en particulier, lorsqu'on privatise dans un pays les organismes de secteur public chargés de rassembler et de diffuser l'information.

Les pouvoirs publics dans le monde entier se trouvent face à un sérieux casse-tête à l'heure de

savoir qui doit détenir les informations et quelles sont les règles qui doivent en régir l'accès et l'utilisation publics. Les nouveaux réseaux mondiaux ont fait des données une denrée plus cotée que jamais auparavant. Le marché de l'information s'est énormément développé quand les coûteuses bases de données qui sont la propriété de ceux qui les ont élaborées ont été remplacées par des systèmes obéissant à des normes publiques omniprésentes. Mais ces mêmes réseaux publics sont également perçus comme autant de menaces pour les informations qu'ils transportent. En Europe et aux États-Unis d'Amérique, les éditeurs de bases de données déclarent qu'aujourd'hui ils courent un risque plus grand de piratage de données et d'incursions de la part des pirates informatiques. Ils soutiennent que de nouvelles lois plus sévères sont indispensables pour protéger les bases de données existantes et pour donner des bases suffisantes pour la croissance du secteur. Ils soulignent la vulnérabilité des données et attirent l'attention sur la facilité avec laquelle un important volume d'information numérique peut être copié et distribué à une échelle internationale. Une base de données de plusieurs millions de dollars peut aujourd'hui, d'après eux, être piratée et revendue pour un prix dérisoire sur Internet.

Après divers débats qui se sont tenus sur un plan international, on est parvenu à l'accord suivant : les dispositions de la Convention de Berne portant sur la protection du droit d'auteur sur des compilations de documents de natures diverses (protection qui portait autrefois sur les anthologies d'œuvres écrites) devraient également couvrir les compilations sous forme électronique, c'est-à-dire les bases de données. Les critères de protection devraient être les mêmes que ceux retenus pour les compilations d'œuvres écrites : les droits de celles-ci sont protégés seulement si, en raison de leur choix ou de l'arrangement de leur contenu, elles constituent des créations intellectuelles. Ce principe a été ultérieurement expressément confirmé, avec l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce

(ADPIC) adopté en 1995 sous l'égide de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et qui est à présent une annexe du Traité de l'OMC, ainsi qu'avec les traités de l'OMPI cités plus haut : le WCT et le WPPT adoptés en 1996. En application de ces deux nouveaux instruments internationaux, l'exploitation de compilations ou de bases de données dans un environnement numérique est soumise à l'autorisation du propriétaire des droits, en vertu de son droit de communication au public. Avant l'adoption des traités, la notion de « public » renvoyait seulement à un nombre indéterminé de personnes. Bien que, en environnement numérique, l'exploitation des contenus soit réalisée par les abonnés, c'est-à-dire par des personnes physiques, les transmissions numériques étaient considérées comme l'équivalent de communications vers le public, puisque les contenus sont rendus accessibles aux membres du public, qui peuvent consulter les sujets protégés « depuis un lieu et à un moment choisis individuellement par eux ». Comme dans le cas des œuvres intellectuelles originales, c'est non seulement sur les compilations ou les bases de données complètes que porte l'interdiction d'exploitation sans l'autorisation du propriétaire des droits, mais également sur leurs passages les plus substantiels. Ce sont les lois nationales relatives à la propriété intellectuelle qui établiront l'identité du propriétaire. Cependant, les traités n'ont pas réussi à résoudre la question extrêmement importante de décider si les cas classiques d'« utilisation équitable » ou les limitations de la protection du droit d'auteur doivent s'appliquer dans le contexte numérique.

La solution décrite plus haut n'a résolu que partiellement le problème. Les producteurs de bases de données non structurées, relatives à la téléobservation par exemple, qui ne correspondent pas en matière de droit d'auteur aux critères caractérisant les « compilations », insistent également sur leur protection par les législations relatives à la propriété intellectuelle pour une meilleure protection de leur investissement et pour garantir le développement du marché. A cet

égard, trois propositions étroitement liées qui traitaient de ce problème émanaient de l'Union européenne, des États-Unis d'Amérique et de l'OMPI. L'Europe est la plus avancée, avec une directive (adoptée en mars 1996) qui, au début de l'année 1998, avait déjà été largement appliquée dans les pays membres. Outre la disposition portant sur la protection des droits des compilations ou des bases de données structurées, elle garantit également une protection *sui generis* pour les bases de données qui ne correspondent pas aux critères des compilations en matière de propriété intellectuelle, mais pour laquelle « a été réalisé un investissement substantiel qualitativement et/ou quantitativement dans l'obtention, la vérification ou la présentation de leur contenu ». Les détenteurs de telles bases de données se voient accorder le droit « d'empêcher l'extraction et/ou la réutilisation de l'ensemble ou d'une partie substantielle » du contenu de la base de données. Aux États-Unis d'Amérique, la proposition initiale a vu une levée de boucliers de la part des milieux scientifiques, qui la considèrent comme un obstacle à l'accès et à la diffusion d'informations de nature scientifique. Une législation de compromis dans ce domaine, qui prévoit une protection minimale, plus simple et transparente, est en cours de débat au Congrès. Le problème reste à l'ordre du jour à l'OMPI, où il a été abordé à l'occasion d'un certain nombre de réunions. L'opinion prédominante chez les participants à ces réunions (des représentants de gouvernements et des observateurs provenant de diverses organisations intergouvernementales et d'organisations non gouvernementales internationales), auxquelles assistait un représentant de l'UNESCO, est qu'une certaine forme de protection doit être garantie pour les bases de données « non originales » (non structurées) pour protéger les intérêts économiques de leurs développeurs. Cependant, la protection ne doit pas entraver les intérêts spécifiques des milieux scientifiques et éducatifs qui œuvrent pour le bénéfice de la société dans son ensemble et qui sont intéressés par un accès, un échange et une diffusion gratuits de l'information.

A cet égard, l'UNESCO a également proposé qu'une distinction nette soit établie entre les bases de données élaborées avec des fonds publics et celles qui ont été financées par les entreprises privées. Dans le premier cas, elles doivent être accessibles gratuitement à tous les usagers, sauf s'il s'agit d'exploitation à des fins commerciales. Par conséquent, les règles à suivre pour leur protection ne doivent pas obéir à une logique de concurrence, celle-ci ne s'appliquant qu'aux bases de données financées par des fonds privés. Lors de la dernière réunion, qui s'est tenue en novembre 1998, le Comité permanent (spécialement créé dans le cadre de l'OMPI) a demandé au Bureau international de l'OMPI d'organiser, avant de se réunir en mai 1999, des consultations régionales sur la question, d'actualiser ses documents relatifs aux solutions et aux approches nationales, et de préparer une étude sur l'importance économique et scientifique de la protection des bases de données pour les pays en développement et les pays les moins avancés. Par conséquent, le problème va probablement être débattu pendant un certain temps et il ne faut pas attendre de nouveau traité international dans ce domaine dans un avenir proche. Beaucoup dépendra de la solution qui sera adoptée par les États-Unis d'Amérique, qui sont partisans de créer un nouveau type de droit de propriété intellectuelle spécialement adapté aux développeurs et aux éditeurs de bases de données, qui reposerait sur la notion d'« investissement substantiel » dans la production d'une base de données. Il reste à voir si une telle solution est suffisamment flexible vis-à-vis de l'intérêt public et des cas d'« utilisation équitable » pour trouver un équilibre entre les intérêts privés des producteurs de bases de données et les intérêts des milieux scientifiques et éducatifs dans la libre circulation des idées et de l'information.

Les nouvelles règles régissant les bases de données ne doivent pas être susceptibles de limiter la portée d'une utilisation « équitable » ou libre. Comme il a été indiqué plus haut, la directive européenne de 1996 constitue une protection *sui generis* comparable

à celle qu'avait établie la Convention de Berne. Que ce soit sur les plans national ou international, les éducateurs, les bibliothécaires et les scientifiques ont manifesté leur inquiétude à l'idée que les nouvelles règles relatives aux bases de données risquent d'entraver le travail des chercheurs, amenés à réutiliser et à combiner les données en vue de publier des articles ou au cours de leurs recherches, ou celui des enseignants, qui ont besoin d'exploiter des extraits de documents dans un but pédagogique. Les nouvelles règles sont en train d'être préparées à un moment où une pression financière croissante se fait sentir sur les organismes d'éducation et de recherche dans nombre de pays. Les pouvoirs publics, dans le monde entier, attendent de plus en plus de ces secteurs qu'ils s'orientent vers une approche plus commerciale. Les nouvelles technologies de l'information leur fournissent une infrastructure pour des services de commercialisation de leurs bases de données. Les législations, selon les grandes lignes des propositions actuelles, garantiraient une infrastructure réglementaire plus forte. Mais les conséquences de cette approche, en particulier en ce qui concerne le secteur public et les pays en développement, sont loin d'être pleinement comprises.

CONCLUSION

Les développements que connaissent les technologies de l'information et de la communication promettent d'ouvrir et ouvrent de nouveaux créneaux pour les échanges d'idées et l'accès à l'information. En plus du confort accru qu'elles apportent dans la vie quotidienne des personnes, ces technologies peuvent renforcer considérablement les processus démocratiques, en encourageant la liberté d'expression, l'interaction et le partage d'information. Comme les déclarations des États en matière de politiques le confirment dans le monde entier, les avantages qu'apporteront les nouveaux médias dépendront en grande partie de la faculté des personnes à accéder aux technologies et aux approches relatives à la gouvernance dans l'environnement des réseaux. Bien qu'il soit difficile

d'exercer une autorité sur un domaine généré par l'informatique, on affirme que les nouvelles technologies sont « ancrées dans le monde réel », et les gouvernements, en tant que représentants des citoyens, ont encore des responsabilités à l'heure de traiter des questions telles que la vie privée, la propriété intellectuelle, la teneur des données en circulation et l'accès à l'information. Sur les plans national, régional et international, on penche pour des modèles de gouvernance décentralisés ou autoréglementés flexibles, capables de suivre les évolutions des espaces en réseau et garants du maintien de leur nature démocratique.

ORIENTATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

- CASTELLS, M. 1999. *L'ère de l'information*. Tome 2. *Le pouvoir de l'identité*. Traduit par P. Chemba, Paris, Fayard.
- COMMUNIQUÉ DE PRESSE DES NATIONS UNIES, 1998a. « Le Secrétaire général souligne que la technologie des communications est un facteur de démocratisation », 24 mars 1998. (SG/SM/6502 SAG/4.) Disponible sur : www.un.org
- . 1998b. « Expert seminar supports expanded use of information and communications technologies in advocacy for reproductive health and rights », 8 décembre 1998. (POP/693.) Disponible sur : www.un.org
- Human Rights Watch Special Report. 1998. *Freedom of expression on the Internet*, décembre 1998. Disponible sur : www.hrw.org/hrw/worldreport99/special/Internet.html
- KAHIN, B. et NESSON, C. (dir. publ.). 1997. *Borders in cyberspace*, Cambridge (Massachusetts), MIT Press.
- LONGWORTH, E. et GRAINGER, G. 1998. Papers tabled at UNESCO Asia-Pacific Regional Expert Meeting on Legal Framework for Cyberspace [Documents présentés à l'occasion de la Réunion d'experts de la région Asie et Pacifique sur un cadre juridique pour le cyberspace convoquée par l'UNESCO], 8-10 septembre, 1998, Séoul (République de Corée). Disponible sur : [www.aba.gov.av/whats new/speeches/index.HTM](http://www.aba.gov.av/whats_new/speeches/index.HTM)
- MASON, A. 1997. Public interest objectives and the law of copyright. Dans : B. Sherman et J. Thomas (dir. publ.), *Defining the public domain*, numéro spécial de *Journal of Law and Information Science*.

- MELODY, W. H. 1996. Toward a framework for designing information policies. *Telecommunications Policy*, vol. 20, n° 4.
- MUNK RIs, A. 1997. The information welfare society : an assessment of Danish government initiatives preparing for the information age. Dans : B. Kahin et E. Wilson (dir. publ.), *National information infrastructure initiatives : vision and policy design*. Cambridge (Massachusetts), MIT Press.
- RABB, C. D. 1997. Privacy, democracy, information. Dans : B. D. Loader (dir. publ.), *The governance of cyberspace*. Londres, Routledge.
- UNESCO. 1997. *Aspects de la problématique internationale relative à la réglementation du contenu disponible sur l'Internet : étude comparée pilote*. Document élaboré par l'Australian Broadcasting Authority (Conseil de l'audiovisuel de l'Australie). Paris, UNESCO. (CII-97/WS/8.)