Zeitschrift: SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 30 (1990)

Artikel: Les conséquences de l'utilisation de l'informatique sur l'avenir de l'Etat en Suisse

Autor: Lempen, Blaise

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172781

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Blaise Lempen

Les conséquences de l'utilisation de l'informatique sur l'avenir de l'Etat en Suisse.

L'informatique peut-elle assurer l'avenir de l'Etat? L'introduction de l'informatique a de multiples conséquences politiques, sociales et économiques sur le fonctionnement de l'Etat. Cet article se demande si l'informatisation des administrations publiques en Suisse ne contribue pas au renforcement de l'Etat central, et en particulier, si le développement des réseaux télématiques n'accroît pas l'interdépendance entre la Confédération, les cantons et les communes. L'auteur a constaté que l'informatisation est un facteur de décloisonnement et d'intégration, souvent en l'absence de fondement juridique suffisant.

Die Einführung der Informatik hat zahlreiche politische, soziale und wirtschaftliche Folgen für das Funktionieren der staatlichen Einrichtungen. Im Rahmen dieses Artikels wird insbesondere die Frage behandelt, ob die Informatik zu Zentralisierungstendenzen im Föderalismus führt und wie sich die Entwicklung von telematischen Kommunikationsnetzen auf die gegenseitige Abhängigkeit von Bund, Kantonen und Gemeinden auswirkt. Der Autor vertritt die Ansicht, dass von der Informatisierung eine wichtige Integrationsfunktion ausgeht.

I. Développements technologiques et évolution des administrations publiques.

L'informatique est un facteur technologique transnational qui touche en profondeur la Suisse, une société de services dont les prestations sont liées aux possibilités de retraitement de l'information. Dans tous les pays industrialisés, l'avenir de l'Etat ne peut plus se concevoir sans informatique. Mais l'informatique peut-elle assurer l'avenir de l'Etat?

Le développement de l'informatique répond à des impératifs économiques: stimuler la croissance, accroître la productivité, susciter de nouveaux besoins, étendre les marchés, créer des emplois. Il répond également à des impératifs politiques: réduire les dépenses publiques, renforcer le contrôle de la société par l'Etat, améliorer la prise de décision, élargir les prestations fournies par la collectivité aux citoyens. En Suisse, le blocage du personnel fédéral et la conception libérale de l'Etat ont été de puissantes motivations pour réduire les dépenses publiques.

Le fonctionnement des administrations publiques repose sur la gestion des données, c'est-à-dire la collecte, le stockage, le traitement et la transmission d'une grande masse d'informations. En raison de la multiplication des données administratives affectant les personnes, les entreprises et les biens, le traitement manuel des informations n'aurait jamais permis de faire face aux tâches d'un Etat moderne sans un gonflement excessif de la bureaucratie.

L'informatisation de l'Etat a de nombreuses incidences sur l'organisation de l'administration, sur l'efficacité du travail administratif, sur les prestations offertes par les administrations publiques aux citoyens et sur le rôle de l'administration dans le fonctionnement de la démocratie. L'informatique est un instrument de rationalisation et l'informatisation se présente comme une solution structurelle-organisationnelle au problème politique du «trop d'Etat» et à la nécessité de freiner, de stopper ou de réduire l'accroissement des dépenses publiques.

L'introduction de l'informatique n'a pas permis de stabiliser les effectifs des administrations publiques ou de les réduire. L'informatique a été utilisée néanmoins comme un instrument de rationalisation permettant de faire face à l'accroissement quantitatif et qualitatif des tâches des collectivités publiques. Sans l'aide des ordinateurs, les prestations de l'Etat se seraient dégradées: l'Etat aurait dû soit engager du personnel supplémentaire avec des coûts croissants pour la collectivité, soit renoncer à diverses tâches. Or, ces nouvelles tâches répondent à des besoins propres à l'évolution des sociétés post- industrielles.

Selon des calculs faits en France par la direction du Budget pour la Commission Efficacité de l'Etat du Xéme Plan,[1] le milliard et demi de FF consacré depuis 1987 à de nouvelles implantations informatiques devait dégager un surcroît de productivité équivalent à 6600 emplois annuels. Mais, affirme le rapport (p. 100), «l'évolution constatée ne confirme ni les espoirs des uns, ni les inquiétudes des autres:

1 Commission «Efficacité de l'Etat» du Xe Plan présidée par François de Closets, «Le pari de la responsabilité», Petite Bibliothèque Payot. Paris 1989.

malgré l'effort d'informatisation entrepris, les effectifs des administrations ont augmenté de 4,8 % entre 1980 et 1989».

Plusieurs phénomènes expliquent cet écart entre les prévisions et les faits: inertie des structures administratives, redéploiement du personnel, mais aussi nouvelles tâches confiées à l'Etat. Les statistiques dissimulent d'importants transferts d'ordre structurel. Les ordinateurs ont pris la place d'effectifs souvent nombreux dans certains services (par exemple dans tous les services de comptabilité, fiscaux et financiers), mais le personnel a changé d'affectation pour être attribué aux services et ministères devant répondre soit à de nouvelles tâches dévolues à l'Etat (protection de l'environnement, par exemple), soit à de nouveaux objectifs (comme l'effort mis sur la formation, se traduisant par l'engagement d'enseignants), soit enfin aux installations informatiques.

Dans le cadre de cet article, il est impossible d'examiner tous les aspects des problèmes posés par l'informatisation de l'Etat. Nous nous limiterons donc à décrire un aspect plus spécialement, à savoir l'impact de l'informatique sur l'évolution des relations entre administrations publiques.

Gérard Timsit affirme dans «Administrations et Etats: étude comparée» (p. 13): «La plupart des analystes découvrent les commencements du mécanisme de formation de l'appareil administratif dans un couplage de deux principes fondamentaux d'évolution des sociétés: les principes de différenciation et d'intégration»[2].

L'informatique agit comme un facteur d'intégration compensant les effets de la division du travail et de la différenciation sociale. L'informatique agit à la fois sur l'intégration verticale et sur l'intégration horizontale des administrations publiques.

Contrairement à une vision simpliste, l'administration ne repose pas sur une structure pyramidale, mais elle est de plus en plus faite d'un enchevêtrement de sections et segments plus ou moins autonomes, associés ourivaux. Cet ensemble est de plus en plus ingouvernable sans moyens de coordination puissants qui permettent de réglementer, contrôler et surveiller les relations entretenues entre ces différents segments afin d'éviter la fragmentation de l'Etat. La féodalisation des administrations est à la fois interne (intérieure aux départements et services) et externe (entre les départements, offices et entre les différents échelons). Or, l'organisation parcellaire du travail est à la source de dysfonctionnements qui entravent l'action de l'Etat.

La complexité des tâches conduit à la spécialisation. Mais plus la spécialisation est poussée, plus la coordination est nécessaire. Sur le plan de l'intégration horizontale, tous les Etats ont été soumis à la loi de division du travail et ont connu une évolution tendant à la multiplication des organes administratifs. Le principe de spécialisation a multiplié les départements, ministères et offices spécialisés. Mais des limites existent au processus de différenciation qui risque de déboucher sur la fragmentation et la désintégration de l'Etat, sa paralysie et son impuissance. Il est difficile de garantir l'efficacité de l'action de l'Etat lorsque s'accroît le nombre de

2 Gérard Timsit. Administrations et Etats: étude comparée. Presses universitaires de France. Paris 1987.

ministères et d'offices, d'agences et de commissions concurrents. L'accroissement continu des tâches de l'Etat engendre des problèmes de dimension et d'hétérogénéité et des problèmes de frontières avec des tendances centrifuges nuisibles à l'action gouvernementale.

Sur le plan de l'intégration verticale, instances administratives supérieures et subordonnées, instances centrales et instances territoriales périphériques posent des problèmes de coordination entre la conception et l'éxécution, ainsi que de contrôle des instances inférieures et de circulation de l'information.

Tous les chercheurs qui travaillent dans le domaine des administrations publiques connaissent les difficultés à obtenir des informations. Paolo Urio l'a relaté ainsi dans son livre «Le rôle politique de l'administration publique» (page 7): «N'importe qui ayant un minimum d'expérience dans la recherche sur le terrain sait qu'il est plus facile d'aborder l'électeur, qui se sentira flatté ou qui n'aura pas la capacité ou la possibilité de se soustraire au contact; qu'il est plus facile d'aborder le député, qui a l'habitude du contact, l'habileté de l'esquive et de la réplique dans le dialogue, qui se considère comme un homme public, et donc disponible; qu'il est plus facile de pénétrer dans le secrétariat d'un groupe de pression, qui sera heureux de pouvoir présenter et défendre son point de vue, que de pénétrer à l'intérieur d'une administration publique et de poser des questions aux fonctionnaires, qui ont l'habitude de travailler dans l'ombre, voire dans le secret, qui ne doivent en principe rendre des comptes qu'à leur supérieur hiérarchique et qui ont moins l'habitude de ce genre de contacts. (...) Quant à la documentation écrite, la difficulté n'est pas moins grande, au contraire. Certains documents administratifs sont évidemment publics, d'autres, à diffusion restreinte, peuvent être obtenus sur demande; mais beaucoup d'autres ne le sont pas, étant couverts par le secret».[3] Ajoutons que l'affaire Kopp ne semble pas avoir amélioré les choses. Le fait que Mme Kopp ait passé au tribunal pour violation du secret de fonction entraîne chez certains hauts fonctionnaires une réaction de crispation, qui les fait refuser le contact extérieur et le moindre échange d'informations. Or, pour analyser l'impact d'un phénomène récent comme l'informatisation sur le fonctionnement de l'Etat, il est indispensable de faire une enquête sur le terrain, d'avoir accès aux documents administratifs, de s'entretenir avec les fonctionnaires concernés.

Sur le plan méthodologique, l'analyse des conséquences de l'informatisation de l'Etat fait appel tant au modèle webérien qu'à la sociologie des organisations de Crozier, en passant par la théorie du processus de décision de Simon.

II. La fonction d'intégration de l'informatique.

Les relations entre le centre et la périphérie sont plus ou moins intégrées avec des degrés plus ou moins larges d'autonomie. Pouvoir central et collectivités territoriales entretiennent des relations multiples et complexes. La notion de centralisation évoque un mouvement tendant à décharger la périphérie de compétences qu'elle

3 Paolo Urio. Le rôle politique de l'administration publique. Editions LEP. Lausanne 1984.

exerçait jusque-là au profit de l'administration centrale. La décentralisation consiste au contraire pour les collectivités territoriales à se voir confier l'exercice autonome de compétences qu'exerçait antérieurement le pouvoir central. La déconcentration évoque seulement un mouvement physique. Le concept d'intégration diffère, quant à lui, de celui de centralisation. L'intégration est à la fois plus profonde, elle se traduit par une interdépendance accrue, mais elle est moins directement orientée dans un sens unilatéral (de la périphérie vers le centre). Elle correspond à un degré plus élevé de communication et de coordination dans la gestion, l'information et la décision, sans nécessairement procéder à une centralisation.

Un constat, en préalable: l'évolution des sociétés industrielles est caractérisée par une tendance générale à la concentration. Cette évolution est sensible au niveau des Etats (constitution de grands ensembles comme la CEE, interdépendance croissante, nombreuses organisations interétatiques) et au niveau des entreprises (fusions, ententes, développement des multinationales).

Si l'on reprend l'analyse des principales fonctions administratives, celles de gestion, d'organisation, d'information, de décision, de contrôle, de socialisation, de légitimation et de distribution, on retrouve l'influence de l'informatique à tous les niveaux.

1. L'intégration des informations.

La technique a considérablement évolué ces dernières années dans le sens d'une imbrication croissante entre l'informatique et la communication. Désormais, les solutions isolées sont dépassées et l'on cherche à détruire les barrières dues à l'absence de standardisation et de normalisation.

Dans un premier temps, l'informatique a entraîné peu de changements dans l'organisation. Ainsi, les cloisonnements et les chevauchements administratifs sont restés en place. L'informatique a été utilisée pour automatiser des travaux de routine répétitifs. Cette utilisation de l'informatique était caractérisée par des terminaux le plus souvent inintelligents (à un seul usage), des ordinateurs de départements à faible puissance, des liaisons terminaux-ordinateurs relativement lentes.

Aujourd'hui, les facilités toujours plus grandes de transmission des données, l'informatique répartie, la diffusion des PC (personal computer) en même temps que la nécessité d'assurer l'efficacité de la gestion administrative, d'en réduire les coûts de fonctionnement, d'en améliorer les prestations, donc de rationaliser, poussent à la mise en place de nouvelles liaisons d'ordinateur à ordinateur.

L'intégration des informations est réalisée par l'ordinateur à trois niveaux:

- des informations originellement séparées sont réunies en une base de données commune exploitée par un utilisateur
- cette base de données peut être reliée à plusieurs utilisateurs qui y accèdent librement avec un processus de feed-back, c'est-à-dire mise en place d'un circuit d'information au lieu d'un simple débit à sens unique

- les ordinateurs de ces utilisateurs peuvent ensuite être reliés entre eux et former des réseaux interconnectés ou réseaux locaux ou sectoriels exploitant plusieurs bases de données, s'échangeant et retraitant les informations en commun
- enfin, il est techniquement possible de réaliser l'interconnexion de tous les systèmes entre eux, par exemple à l'échelle d'un Etat.

Potentiellement, l'ordinateur est un puissant facteur de décloisonnement supprimant les séparations traditionnelles des tâches, hiérarchiques et fonctionnelles. Pratiquement, le décloisonnement est le plus souvent freiné. Il représente une atteinte à des souverainetés, qu'elles soient nationales, régionales, locales, ou, à l'intérieur d'une organisation, à des hiérarchies et à des services, donc à des pouvoirs bien établis.

Mais l'informatique n'est pas économiquement compatible avec le cloisonnement administratif hérité du XIXème siècle. L'informatique rend possible une meilleure coordination entre l'action des services, une meilleure information sur l'avancement et le déroulement d'un projet qui fait appel à plusieurs administrations situées à des échelons différents. L'intégration des données dans des banques de données électroniques interconnectées concrétise cette possibilité.

Il existe une loi de concentration des informations, selon laquelle les informations ont tendance à se regrouper. Elles sont en effet d'autant plus utiles qu'elles sont plus complètes. La tendance est d'accumuler le plus grand nombre d'informations possible. L'information remonte ainsi de la périphérie vers le centre afin d'être stockée et retraitée.

L'accroissement des échanges d'information, les facilités de transmission, la quasi-suppression des obstacles matériels à la communication ont rapproché le centre des unités périphériques. Toutefois, alors que l'unité centrale peut encadrer de manière plus étroite l'unité décentralisée, l'inverse n'est pas vrai, puisque l'unité périphérique n'a en principe pas de droit de regard sur l'activité de l'unité centrale. Elle sera informée rapidement, mais elle n'est en principe pas associée à la décision (en l'absence d'une décision politique qui la mettrait sur le même pied que l'unité centrale). En fonction du principe de finalité, qui régit l'activité administrative, l'unité périphérique n'a accès qu'aux informations qui entrent dans ses attributions.

2. L'intégration des normes.

La nécessité d'uniformiser les normes et les standards dans le cadre des échanges télématiques joue à l'encontre des diversités locales. Les procédés, les processus et les délais doivent être partout les mêmes pour que la machine puisse faire son travail correctement.

Une planification est nécessaire pour résoudre les problèmes d'harmonisation des tâches entre les niveaux administratifs, de coopération technique pour les projets communs. La rationalisation est une nécessité dans le contexte de l'informatisation; à défaut, une situation chaotique dans le choix des matériels, des

solutions techniques inadaptées coûtent cher à la collectivité, avec des problèmes d'incompatibilité dans le matériel et les logiciels, la répétition des mêmes erreurs à différentes étapes, beaucoup de travail inutile comme des doubles ou triples saisies des mêmes données.

Il apparaît clairement que l'utilisation de l'informatique nécessite une coordination pour éviter des aberrations économiques. Cette coordination signifie que les diverses parties concernées acceptent de discuter ensemble des problèmes soulevés par l'informatique et de tenir compte de leurs besoins réciproques. Ce processus de concertation se traduit par une diminution de l'autonomie de décision de chaque échelon associé. Il existe naturellement divers degrés d'intégration: d'une simple harmonisation des normes matérielles et juridiques indispensable à la coopération jusqu'à un transfert de pouvoirs de facto, sinon de jure. Mais l'autonomie administrative est de plus en plus difficile à réaliser à l'ère de l'informatique.

Les installations informatiques sont d'autant plus rentables qu'elles sont utilisées par un plus grand nombre d'utilisateurs. Plus le nombre de systèmes connectés est important, plus l'utilisation de l'informatique évite les redondances et les doubles emplois entre services parallèles. Le matériel est coûteux, le personnel aussi: il faut donc partager les ressources. L'informatique favorise la concentration en raison des coûts en matériel, en logiciel et en personnel qu'elle induit. Le personnel est rare, l'offre étant supérieure à la demande, il n'est donc pas disponible pour de petites applications informatiques. L'ordinateur est d'autant plus rentable qu'il accumule plus d'informations.

Les grands centres de calcul présentent les avantages suivants, selon des spécialistes (cf. Blaise Lempen, «Informatique et démocratie», p. 102):

- «emploi constant et rationnel des personnes se consacrant à la conception et à la réalisation de projets (analystes, programmeurs), donc économie de personnel par rapport à de nombreux petits centres exigeant des permanents
- réduction du temps nécessaire au développement d'un projet, si l'on peut former une bonne équipe responsable de l'étude du projet et qu'elle dispose de meilleurs moyens techniques (par exemple de programmes standards)
- entretien et transfert à de nouvelles installations mieux assurés
- l'exploitation est assurée par le travail en équipe; elle subit peu d'interruptions; de meilleures mesures de sécurité sont possibles
- la coordination fonctionne mieux
- enfin, le développement de systèmes comportant un ordinateur central, auquel sont reliés de nombreux postes de travail équipés de terminaux qui peuvent être géographiquement très dispersés, permet également d'offrir une disponibilité décentralisée des prestations informatiques à partir des centres de calcul»[4].

4 Blaise Lempen. Informatique et démocratie. Payot. Lausanne 1987.

Le manque de personnel se fait sentir à deux étapes du processus d'automatisation: lors de la mise en chantier de nouveaux projets, il contraint à établir des priorités, car il n'est pas possible d'informatiser tous les services d'une administration à la fois; en outre, chaque système informatique requiert en permanence du personnel pour son entretien, son fonctionnement et son perfectionnement, ce qui oblige à faire de nouveaux choix.

3. L'intégration des centres de décision.

L'intégration des informations, l'intégration des normes techniques, organisationnelles et juridiques débouchent sur l'intégration des centres de décisions.

Les auteurs du programme national de recherche n.6 sur le processus de décision dans la démocratie suisse soulignent dans leur introduction l'évolution générale vers l'interdépendance et la globalisation (p. 9): «Les nouvelles politiques globales (construction des routes nationales, politique énergétique, protection de l'environnement) tout comme la complexité croissante des domaines classiques d'intervention (agriculture, logement) illustrent les transformations qu'a subies le processus de décision. Ces politiques d'un type nouveau impliquent non seulement l'élargissement du cercle des décideurs (groupes d'experts, organisations para-étatiques); elles provoquent également des modifications dans les rapports entre l'administration, le gouvernement, le parlement et le peuple, à tel point que le processus formel de décision n'est plus guère respecté»[5].

La nécessité, dans l'élaboration d'une décision, de collecter un grand nombre d'informations et de faire la synthèse d'une multitude de variables impliquant de nombreux partenaires justifie l'utilisation de procédures informatiques. L'ordinateur permet d'élaborer des solutions pour des problèmes complexes en respectant la pratique de la concordance. Il est un instrument tout désigné pour la recherche de compromis qui caractérise le processus de décision en Suisse et dans les pays démocratiques.

La gestion intégrée et les méthodes de modélisation et de simulation permettent d'intégrer un grand nombre de variables et d'acteurs dans la décision. Au-delà de ses fonctions statistiques, l'ordinateur se transforme en système d'aide à la décision.

Nous l'avons vu: l'informatique supprime l'obstacle naturel à la communication qu'est la distance. Elle offre donc à l'organisme central la possibilité de contrôler étroitement et en permanence les tâches opérées par les unités administratives décentralisées sur tout le territoire ainsi que par tous les organismes appelés à jouer un rôle dans la décision. L'isolement géographique dont l'organisme périphérique bénéficiait était un facteur d'autonomie, mais aussi compliquait le processus décisionnel. Ce n'est plus le cas lorsque la télématique supprime les barrières naturelles.

Il ne faut pas confondre décentralisation et déconcentration. La télématique représente un facteur de déconcentration. En effet, il n'est pas nécessaire de se

5 Wolf Linder. La décision politique en Suisse. Réalités sociales. Lausanne 1987.

réunir sur le même lieu de travail, il est possible au contraire de relier des partenaires qui se trouvent à des endroits très éloignés et dispersés. Sur le plan purement spatial, il n'est pas nécessaire de regrouper tous les centres de décision au même endroit. Il peut y avoir de nombreuses petites unités dispersées, reliées entre elles par des réseaux. L'informatique répartie, qui permet de constituer des réseaux de travail reliés les uns aux autres, facilite la déconcentration des services. La télématique rend anachroniques les grandes concentrations urbaines. Elle est parfaitement adaptée à une structure dispersée de type fédéraliste, comme en Allemagne, aux États-Unis ou en Suisse.

Mais la dispersion géographique est trompeuse. Les unités déconcentrées, réparties à travers tout le territoire sont réunies au sein du même réseau. A travers les réseaux télématiques, les centres de décision sont intégrés les uns aux autres. Ce sont les flux d'information qu'il faut observer pour déterminer s'il y a ou non centralisation ou décentralisation, et non pas la distribution géographique des centres de décision. La localisation de ces centres n'est pas déterminante. Un petit village peut fort bien dissimuler un centre informatique rassemblant des quantités importantes d'informations.

L'ordinateur est un instrument de contrôle accru de la société par l'État et de surveillance des régions par le centre. L'informatique permet à l'État d'étendre son contrôle. Le centre a la possibilité de surveiller en permanence l'activité des unités décentralisées ou des services extérieurs. La meilleure transmission des informations se traduit par un contrôle plus strict, plus régulier et plus cohérent, en fonction des objectifs et des normes fixés par le centre décisionnel, en contact direct et permanent (par écran interposé) avec les partenaires de la décision, même s'ils sont physiquement très dispersés.

Le centre est le seul à posséder la vue d'ensemble, les moyens d'organiser la planification et la coordination entre les divers centres de décision. Il est en mesure d'imposer un traitement homogène et une application uniforme des décisions, afin d'éviter des disparités et des inégalités. La globalité des problèmes et leurs interrelations impliquent que le centre en assure la coordination afin d'éviter des aberrations.

Longtemps, l'État a été paralysé dans son effort de centralisation par l'étranglement de l'information. Il ne pouvait ni tout connaître, ni tout contrôler. L'informatique repousse plus loin ces limites. La circulation plus rapide des informations au sein de l'administration facilite le contrôle des administrés et le traitement des dossiers. La surveillance du territoire peut être exercée plus facilement aux frontières, dans les postes de douanes, où les employés disposent sur terminaux d'informations de police mises à jour instantanément. A l'intérieur du territoire, l'observation à distance du trafic permet d'améliorer les communications, qu'il s'agisse du trafic automobile, aérien ou ferroviaire. Autre exemple: on peut aussi surveiller l'évolution de la pollution en temps réel de l'air et de l'eau (par capteurs) et prendre rapidement les mesures qui s'imposent.

Les fichiers centralisés de police criminelle permettent de mettre en commun des informations et de mieux coordonner la lutte contre le crime ou la délinquance, en coopération avec l'étranger. Le développement des statistiques dans tous les do-

maines améliore la connaissance de la population dans toutes ses activités afin d'y adapter l'action publique. L'informatique offre une plus grande rapidité d'éxécution dans l'application de la répression. Qu'il s'agisse d'impôts non payés au terme des échéances, d'allocations arrivées en fin de parcours, d'amendes non versées, de voitures volées, l'ordinateur signale de manière automatique en informant tous les services administratifs concernés de manière instantanée. L'adaptation aux modifications légales et réglementaires est également plus rapide à tous les échelons de la bureaucratie. L'amélioration qualitative des données stockées, plus rapidement mises à jour et vérifiées, facilement comparables entre elles, représente un apport pour la gestion administrative de problèmes impliquant plusieurs départements et collectivités publiques.

La possibilité de faire bénéficier de la même information plusieurs services, départements et niveaux hiérarchiques à différents échelons représente une aide à la décision. Ce faisant, la prise de décision peut tenir compte d'un contexte plus large (local, régional, national, international) dans une optique pluri-disciplinaire ou multi-sectorielle en évitant les décisions partielles, qui entrent en contradiction avec d'autres décisions prises ailleurs, et en tenant compte de leurs répercussions sur un milieu diversifié et complexe.

III. Réseaux télématiques et fédéralisme.

La mise en place des systèmes télématiques n'a pas été accompagnée par une réflexion politique sur l'État fédéral et la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération. Les techniciens et experts qui travaillent aux projets sont surtout soucieux de rentabilité.

Pourtant, de la même manière que, vers le milieu du XIXème siècle, le développement des chemins de fer a changé la nature des liens confédéraux, les réseaux télématiques modifient aujourd'hui progressivement les échanges entre les communes, les cantons et la Confédération.

La source des données de base, recueillies auprès des personnes physiques et morales, se trouve généralement dans les administrations communales et cantonales qui les transmettent aux services compétents de la Confédération en vertu de dispositions légales et réglementaires. Traitées par les systèmes d'information de la Confédération, ces données produisent des informations nouvelles mises à disposition des cantons et des communes. Désormais, un réseau public reliant en un seul système télématique toutes les applications informatiques est techniquement possible.

Le développement des banques de données électroniques au niveau de la Confédération s'est traduit par la création de toute une série d'applications impliquant la coopération de la Confédération et des cantons: mentionnons les banques de données PISA (système de gestion du personnel de l'armée suisse), RIPOL (registre informatisé de police), RCE (registre central des étrangers), PLASTA (placements et statistiques du marché du travail), SIAC (système d'information de l'assurance-chômage), REE (registre des entreprises et des établissements), RAGIDOS (sys-

tème d'information et de documentation sur les toxiques), STATINF (banque de données statistiques), ADAMO 2 (transfert des données des Offices cantonaux des transports à l'Office fédéral des transports de troupes), SWITCH (réseau entre les hautes écoles et Universités).

La Conférence suisse sur l'informatique a créé en 1985 un groupe de travail «télématique Confédération-cantons-communes» qui a rédigé deux rapports en 1987 et en 1988[6]. Un des premiers résultats a été l'élaboration de mesures immédiates applicables lors de la conception de projets informatiques de la Confédération touchant les cantons et les communes.

Les systèmes télématiques ont des avantages certains, mais ils posent aussi plusieurs types de problèmes: le risque est plus élevé qu'une personne qui ait accés à certaines ressources à l'intérieur d'un réseau cherche à accéder à d'autres ressources qu'elle n'est pas habilitée à utiliser; la remise en cause du cloisonnement des informations entre unités administratives, tant horizontalement que verticalement, pose la question de l'accès de personnes non autorisées à des données personnelles; le postulat de la saisie unique des données est en contradiction avec certaines dispositions légales (les données doivent être collectées directement auprès des personnes concernées, elles ne doivent pas être transmises dans un but incompatible avec le but initial, les transmissions de données à des tiers ne doivent pas être accomplies à l'insu de la personne concernée).

Sur le plan juridique, l'utilisation d'un système télématique exige de créer de nouvelles bases légales. Les systèmes télématiques modifient la manière de remplir les tâches sur le plan matériel, ce qui implique de nouvelles prescriptions juridiques ou des modifications des normes existantes.

Les normes existantes pour les applications isolées sont variées. Par exemple, pour PISA, la loi fédérale sur l'organisation militaire a été révisée après la conclusion des phases de projet et d'essai de l'application. Le système RIPOL repose sur une ordonnance et manque d'un fondement suffisant dans une loi en bonne et due forme. Dans d'autres cas, les systèmes informatiques sont mentionnés dans la loi, sans normes particulières pour les systèmes télématiques.

Cette situation d'anarchie juridique s'est accompagnée d'abord d'une absence d'uniformité sur le plan technique. La structure fédérale de la Suisse a été un obstacle pour le développement de la télématique. Dans un premier temps, les cantons ont mis en service chacun de leur côté des ordinateurs de type différent, ce qui a rendu difficile l'échange de données. Les réseaux n'ont pas été prévus de manière systématique et se sont développés au coup par coup selon les demandes des utilisateurs. L'absence de compatibilité entre les ordinateurs et la diversité des protocoles de communication au niveau du fabricant ont eu pour conséquence des problèmes de transmission. Les applications télématiques réalisées par la Confédération de manière indépendante, mais proposées ensuite aux administrations cantonales et communales ont induit pour leur développement et pour leur exploitation des coûts importants: écriture de plusieurs programmes différents, multipli-

6 CSI (Conférence suisse sur l'informatique). Groupe télématique Confédération-cantons-communes. Rapports no1 de janvier 1987 et no2 de février 1988.

cation de lignes de transmission, utilisation de terminaux incompatibles ne pouvant pas être employés pour plusieurs applications, enfin saisies multiples des mêmes données.

Or, le nombre de banques de données électroniques s'est accru et les systèmes existants prennent continuellement de l'extension, qu'il s'agisse du cercle des participants, de la quantité de données, des buts du traitement.

Ces problèmes ont conduit la Conférence suisse sur l'informatique (CSI) à proposer la réalisation d'un modèle télématique Confédération-cantons-communes. Ce modèle repose sur les exigences suivantes:

- les données doivent être saisies seulement une seule fois pour les diverses applications
- chaque fonctionnaire doit pouvoir saisir avec un seul terminal toutes les données qui sont nécessaires à l'accomplissement de ses tâches
- un réseau de télécommunication non hiérarchique doit être créé, qui rende possible le raccordement à toutes les installations informatiques se trouvant aujourd'hui sur le marché (réseau SIKNET – Schweizerische Informatikkonferenz network).

L'établissement de ce réseau implique une coopération entre les divers services concernés par les échanges télématiques; et, dans une seconde phase, une intégration des processus de traitement de données entre les divers niveaux étatiques.

L'accueil fait à ces rapports a été plutôt favorable. Soulignons que ces propositions ne sont pas exclusivement le fait de la Berne fédérale, désireuse de s'assurer le contrôle de l'informatisation, mais que les cantons et les communes y sont associés. Le groupe télématique est composé de délégués des administrations cantonales, en général les responsables des centres informatiques ou leurs représentants, ainsi que de représentants de l'Office fédéral de l'Organisation (devenu au 1er janvier 1990 Office fédéral de l'Informatique) et du Ministère public de la Confédération. Les deux rapports ont été soumis à la Conférence des directeurs cantonaux des finances, à celle des directeurs cantonaux de justice et police, à l'Association des communes suisses, à l'Union des villes suisses, à la Chancellerie de la Confédération, à la Conférence des chanceliers d'État. Ces propositions ne sont cependant soumises directement à aucun contrôle parlementaire.

Le groupe télématique affirme que la compétence des cantons, des communes et de la Confédération ne doit pas être mise en cause par la réalisation du modèle télématique, mais en même temps que la volonté de disposer de systèmes d'information efficaces et rationnels dans les administrations publiques doit être défendue et que la rationalisation du traitement et de la transmission des données doit être recherchée (afin de limiter les effectifs du personnel et les coûts des applications touchant plus d'un niveau administratif). L'utilisation de programmes standards, d'une ligne de transmission unique, de terminaux banalisés multi-fonctionnels abaissent ces coûts.

Cependant, bien que de nombreux systèmes télématiques répondent principalement à l'accomplissement de tâches cantonales, ils ont été projetés et mis en service

sous l'égide de la Confédération (pour le RIPOL l'Office fédéral de la police, pour le PISA le Groupement de l'instruction, pour le RCE l'Office fédéral des étrangers, pour le PLASTA et le SIAC l'OFIAMT, pour le REE l'Office fédéral de la statistique, pour le RAGIDOS l'Office fédéral de la santé publique). La Confédération doit faire respecter une protection suffisante des données, et donc décider qui a accès aux données et contrôler l'identification de l'utilisateur. C'est pourquoi on peut se demander si la mise en service de tels systèmes ne conduit pas au transfert de compétences des cantons à la Confédération.

Dans quelques cas, la compétence juridique a été créée seulement après coup. Ainsi, pour le PISA, les essais ont commencé en 1976, mais c'est seulement en 1984 que le fondement juridique de ce système a été établi. La mise en service de systèmes télématiques a produit des déplacements de compétence sans qu'il ait existé une norme juridique suffisante. C'est le cas également pour le RIPOL. L'Office fédéral de la police étant responsable de l'utilisation de ce système, la Confédération participe ainsi dans une certaine mesure à l'application des peines, alors que selon le code de procédure pénale il s'agit là uniquement d'une compétence des cantons. En mettant en service le RIPOL, on n'a pas voulu modifier volontairement la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons; mais on en est venu, pour des raisons techniques et d'organisation, à confier la responsabilité du système à un office fédéral. Il n'a pas été possible de séparer responsabilité technique et responsabilité matérielle, l'Office fédéral étant seul compétent pour inscrire ou supprimer une information dans la banque de données pour des raisons de sécurité et de fiabilité des données. L'Office fédéral des étrangers, quant à lui, concentre toutes les informations concernant la population étrangère en Suisse et des liaisons directes avec les contrôles des habitants cantonaux ont été établies.

La séparation fonctionnelle des tâches au sein des administrations des cantons et de la Confédération cloisonne en principe l'information entre les unités administratives. Dans le cadre de l'entraide administrative, on peut distinguer quatre règles: l'entraide ne peut être qu'occasionnelle, et non générale; l'organe qui fait la demande doit se servir des données uniquement dans le cadre de l'accomplissement de tâches légales; les données qui lui sont communiquées ne doivent pas être traitées dans un but incompatible avec la finalité d'origine; enfin, un organe ne doit se livrer à l'entraide que si elle est compatible avec ses propres réglements[7].

Les systèmes télématiques ouverts remettent en question ces principes, au moins partiellement. Au sein d'un réseau public, ces règles peuvent être prises en considération au niveau de dispositions techniques de sécurité. Cependant, il existe bel et bien la possibilité grâce aux systèmes télématiques d'échanger plus facilement des données. Dans le cadre d'un réseau public, la complexité du système, le nombre de partenaires associés, l'étendue des ramifications font que les dispositions de sécurité peuvent être insuffisantes et que les conditions d'organisation ne permettent pas d'assurer la protection à 100% des données. En outre, les systèmes télématiques exigent de nouveaux intermédiaires, c'est-à-dire les responsables du système

7 Peter Muller. Rechtliche und technische Probleme bei Telematiksystemen zwischen Bund und Kantonen, ZB, p. 189 à 205, Berne 1988.

qui en assurent le fonctionnement et la surveillance et du même coup ont accès à toutes les données dans leur champ de contrôle.

Les systèmes télématiques facilitent également le computer-matching, c'est-à-dire la réunion de plusieurs données venant d'ordinateurs différents. Les techniques des fenêtres ou des icônes permettent d'appeler en même temps sur un même écran les données de plusieurs applications séparées. Il est ainsi possible de saisir des données séparées, en elles-mêmes non significatives, puis de les regrouper et de les comparer.

Pourtant, l'avantage des systèmes télématiques repose justement sur la possibilité d'utiliser les mêmes données pour différentes applications. Se priver d'un tel avantage, c'est renoncer à un important effet de rationalisation.

Autre question: quelle protection juridique s'applique à ces systèmes télématiques, celle des cantons ou celle en vigueur au niveau de la Confédération? Selon les règles de compétence générale pour les tâches administratives, seule s'applique la protection juridique des cantons. Mais c'est la Confédération qui est responsable des systèmes télématiques et qui en assure le fonctionnement. Dans certains domaines et pour certains systèmes, la Confédération a édicté des règles de protection, ce qui force les communes ou les cantons utilisateurs à respecter tantôt les règles du canton, tantôt celles de la Confédération. D'où la nécessité d'une unification de la protection, mais les cantons y font obstacle pour préserver leurs prérogatives en matière administrative.

Les systèmes télématiques posent en outre la question de la responsabilité en cas de faute humaine ou d'une panne technique, avec des dommages multiples qui se répercutent à divers échelons. Il est difficile de localiser l'origine de la faute causant le préjudice. Elle peut être commise dans la phase de préparation du projet, résider dans les équipements ou les logiciels, avoir lieu au niveau du réseau de communication ou provenir de commandes incorrectes d'un utilisateur. Ce sont les cantons qui répondent en principe des dommages résultant de l'exécution par les cantons du droit fédéral, mais cette solution n'est pas satisfaisante. L'action de la Confédération est prépondérante au niveau du projet, au niveau des acquisitions du matériel. Les PTT sont responsables pour le réseau.

Que va-t-il se passer si quelqu'un, à la suite d'une erreur commise au niveau du système RIPOL, est rendu responsable d'une faute illégitimement et souffre d'un dommage important? La plainte pourrait être traitée différemment selon quelles autorités pénales cantonales ont lancé le mandat d'arrêt. Un ordre juridique unifié supprimerait ces différences de traitement et il ne serait pas nécessaire de déterminer si c'est au niveau du canton ou de l'Office fédéral de la police, qui exploite le système, ou encore au niveau de la transmission que l'erreur a été commise.

Le sous-groupe socio- juridique de la Conférence suisse sur l'informatique a proposé la conclusion d'un concordat intercantonal avec la participation de la Confédération, permettant non seulement la création d'un organe chargé de la gestion du réseau SIKNET, mais aussi l'adoption d'une législation concordataire commune de protection des données et de responsabilité. Du point de vue de la protection des données, cette législation porterait notamment sur les droits d'accès, de rectification et d'opposition des personnes concernées et les droits de recours y

relatifs; l'interdiction d'établir des jugements de valeur ou des définitions globales de la personnalité pourrait également y figurer, selon ces propositions. Des mesures de sécurité efficaces devront garantir que seuls les utilisateurs habilités à utiliser les ressources du système puissent pénétrer dans le réseau et accèder uniquement aux informations auxquelles ils ont droit. Quant à la responsabilité, le sous-groupe estime que le concept d'une législation concordataire, s'inspirant de la responsabilité causale de la Confédération, mérite d'être étudié.

Il est important que la question des fondements juridiques de ces systèmes soit posée, pour éviter qu'ils modifient subrepticement la nature de notre État fédéral, en le transformant en un État centralisé et en remettant en cause le principe de séparation des pouvoirs.

Chacun sait que de faire passer une nouvelle loi est un processus très long en Suisse et qu'il est plus facile de décréter des ordonnances, où les considérations techniques et d'organisation ont souvent le pas sur les aspects politiques. Comme le réseau doit rester ouvert à de nombreuses applications indéterminées à venir, la solution de réviser chaque loi particulière en fonction d'une nouvelle application télématique, est extrêmement lourde et peu réaliste. La solution du concordat ayant pour objet le réseau en lui-même et auquel prendraient part les cantons et la Confédération apparaît donc plus appropriée, en créant l'infrastructure organisationnelle juridique indispensable au réseau télématique et en respectant la compétence générale subsidiaire des cantons.

Les développements technologiques sont tels que l'évolution des systèmes télématiques aboutit incontestablement à centraliser le traitement de l'information et à concentrer les données. Comme l'on voit mal la Confédération démanteler des applications existantes et renoncer à des gains de productivité, cette situation est dans la pratique irréversible. Plus les applications sont nombreuses, plus les systèmes télématiques se développent et se perfectionnent, plus cette tendance se renforce.

En conclusion, on peut affirmer que le développement de l'informatique impose nécessairement une planification et une coordination à l'échelle nationale, une unification des normes, des procédures et de la législation au niveau des cantons et des communes. L'autonomie des cantons est limitée par la nécessité de coopérer avec les autres cantons et la Confédération selon un traitement unique et rationnel des données. Le processus en cours, sous-jacent au développement des systèmes télématiques, est bel et bien un processus d'intégration.

La télématique offre la possibilité de simplifier les tâches administratives et de mieux répartir l'information entre les unités administratives. Pourquoi s'en priver? Ce processus d'intégration n'est ni un bien ni un mal. C'est un fait inhérent à l'évolution technologique, qui est aujourd'hui l'un des principaux facteurs de changement politique et social dans les États industrialisés. La prise en considération de l'instrument informatique est en tout cas désormais indispensable à l'évaluation des politiques publiques.

Quant à savoir si l'informatique, grâce aux systèmes de rationalisation de la décision, est un moyen de légitimation supplémentaire de la bureaucratie et du pouvoir des experts, cette question mériterait un examen approfondi. Pour re-

prendre l'analyse de Max Weber, la bureaucratie désigne un pouvoir exercé grâce à un savoir, à une compétence, qui s'exerce dans le cadre de procédures régies par des règles formelles, ce qui lui confère fiabilité, calculabilité et prévisibilité[8]. La rationalité administrative est un champ d'activité idéal pour les procédures automatisées. Et l'informatisation de l'État, en réduisant les facteurs informels et personnels des organisations, donne une actualité renouvelée aux analyses de Max Weber. Mais cette question pourrait faire l'objet d'un autre article.

8 Max Weber. Economie et société. Paris 1971. Plon. Voir aussi sur ce sujet: Blaise Lempen. Les enjeux politiques et sociaux de l'informatique. Paris 1990. Les Editions d'Organisation.