

## **Le cyberEtat suisse entre perfection et inertie**

Les comparaisons internationales sont sans appel. Alors qu'elle est suréquipée en matériel au point que plus de la moitié des ménages peuvent communiquer sur la toile, la Suisse ne se classe qu'en 20<sup>e</sup> position sur 28 Etats européens, si l'on considère 20 applications Internet à usage des citoyens et des entreprises pour opérer des transactions avec des administrations publiques. Que les pays scandinaves soient en tête de liste on peut encore l'admettre, mais que l'Espagne le Portugal et la Grèce se classent mieux que la Suisse constitue une surprise humiliante. L'Autriche dont le système politique est fédéraliste parvient à se situer en deuxième position.

Quelle est l'origine de ce retard surprenant ? Comment un pays riche, jouissant d'une longue tradition dans les techniques de pointe a-t-il pu se laisser surprendre de la sorte ? Manifestement les pouvoirs publics semblent n'avoir pas pris une juste mesure de ce qui se passe : une nouvelle révolution Gutenberg. En l'appliquant ingénument à ce qui fait la substance de l'Etat, ils ont découvert les défauts de celui-ci, qui n'a pas changé dans son essence depuis deux siècles. Une fois de plus, la technique sera l'élément moteur de l'évolution des institutions. Encore faut-il s'y attaquer.

### **Une nouvelle révolution Gutenberg**

A la base du mariage impromptu entre télécommunications et informatique se trouvent deux composants physiques radicalement neufs, le circuit intégré et le câble optique, ainsi que d'un produit immatériel le logiciel. Ces inventions de nature purement technique ne sont pas issues d'une réflexion sur les besoins de la société, ils les ont au contraire créés à partir de rien.

Le premier composant permet de faire subir des traitements complexes à l'information pour un coût dérisoire. La puce de silicium intègre sur une surface de l'ordre du millimètre carré des dizaines de milliers et déjà des millions de composants. En un quart de siècle, le coût du traitement de l'information a été divisé par un facteur de l'ordre de 10 000. On chercherait en vain un antécédent à une révolution aussi radicale.

Le second composant est le câble optique qui transporte les informations sous forme d'impulsions lumineuses alors que le câble classique en cuivre utilise des impulsions électriques. L'utilisation d'ondes lumineuses, de très haute fréquence, permet de multiplier la capacité de transfert d'une liaison par un facteur compris lui aussi entre 1000 et 10000.

Le produit immatériel est le logiciel prêt à l'emploi tel un traitement de texte, un tableur ou une application graphique. Grâce à cette invention, on peut se dispenser désormais d'apprendre à programmer, tâche beaucoup plus compliquée qu'on ne le croyait au début, manifestement au-dessus des compétences de la plupart des utilisateurs.

En additionnant les effets des trois inventions, on se situe dans un monde de rêve où cela ne coûte pratiquement plus rien de communiquer, de stocker ou de traiter l'information.

La révolution actuelle fait songer à un autre moment privilégié de l'histoire des techniques, cette révolution des techniques de l'information qui a surgi au XVème siècle. L'édition fut inventée en Europe par la rencontre de trois inventions: le papier connu en Chine depuis deux siècles avant notre ère ; l'imprimerie à caractères mobiles d'origine coréenne, datant du XIVème siècle ; l'alphabet phonétique d'origine phénicienne, datant de plus de trente siècles.

Il faut rappeler ce que l'édition a signifié dans le développement de la société européenne : elle a servi de vecteur aux réformes religieuses, aux révolutions politiques, aux découvertes scientifiques et aux inventions techniques. Ses conséquences sur la société ne pouvaient absolument pas être imaginées par les inventeurs de l'imprimerie. L'impact le plus décisif s'est produit sur les structures du pouvoir : la société féodale dominée par de petits seigneurs ruraux illettrés et violents a été remplacée par une culture citadine dominée par des juristes, des financiers, des artisans et des commerçants, capables de traiter l'information sous toutes ses formes, comptable ou culturelle. L'Église romaine omnipotente a dû céder du terrain à la Réforme. La monarchie de droit divin a laissé la place à l'État de droit laïcisé. L'art d'utiliser et de transmettre l'information a pris le pas sur les arts martiaux et l'évocation du sacré.

Il est douteux que Gutenberg ait compris toute l'ampleur de la révolution qu'il avait induite par le simple fait de fondre des caractères métalliques et de les assembler. Il a choisi de publier en premier lieu une Bible, avec une excellente intention, celle de diffuser un message d'amour et de paix. En fait, il a déclenché les guerres de religion qui constituent la page la plus noire de l'histoire européenne.

A contrario, on peut réfléchir aux raisons qui ont empêché et empêchent toujours la même révolution de se produire au lieu même d'invention des techniques, l'Extrême-Orient. En ne réformant pas leur écriture, les Chinois - ou plus exactement le pouvoir des mandarins lettrés - a réussi à maintenir un empire autoritaire, à organiser la stagnation scientifique, technique et économique. Les techniques de l'information touchent toujours au domaine sacré du pouvoir.

Dans une société donnée, la façon de traiter l'information ne constitue pas un aimable passe-temps : elle définit la façon dont on use et on abuse du pouvoir.

### **Le principe de Negroponte**

Plutôt que de continuer à s'extasier devant les performances techniques, il vaut mieux réfléchir à l'usage que l'on peut en faire. Que signifient les trois inventions mentionnées plus haut dans l'application aux techniques de l'information? Nicolas Negroponte a organisé un laboratoire du MIT autour de cette question. Le premier principe de Negroponte peut s'énoncer ainsi :

« S'il s'agit de transmettre l'information, il faut déplacer des bits plutôt que des atomes. »

Expliquons-le sur un exemple, la rédaction d'un quotidien. Point de départ : les journalistes composent leurs articles sur traitement de texte. Ceux-ci sont disponibles sous forme de code numérique.

- La méthode atomique consiste à couper des arbres, à les transformer en papier, à imprimer le papier en utilisant de l'encre et à transporter celui-ci parfois sur de longues distances par des méthodes archaïques. Problèmes de coût, de retard et de pollution. Mort lente des quotidiens perpétuellement dépassés par les autres médias.

- La méthode numérique consiste à transmettre le texte sous forme de code en utilisant le réseau téléphonique et à l'afficher sur écran. Le lecteur choisit sur une table des matières les articles qui l'intéressent.

L'informatisation est déficiente aussi longtemps qu'à une étape quelconque on passe au papier.

Ce principe semble assez évident mais si on l'applique systématiquement, comme il faudrait rationnellement qu'on le fasse, on construit une société complètement différente de la nôtre qui, dans une large mesure, est encore la civilisation du papier. Ce qui est important, ce qui doit être garanti, ce qui est contractuel, ce qui fonde le pouvoir, doit être mis sur papier. Nous marchons vers une société dont la mémoire se situera dans des bases de données et qui communiquera instantanément. Tout écart par rapport à ce but doit être analysé sans pitié. Il déceale une inadéquation entre les intentions vertueuses affichées au niveau le plus élevé et la réalité du pouvoir.

### **Le paradoxe de l'égouvernement suisse**

La Suisse présente le paradoxe apparent d'être un des pays au monde le mieux équipé en matériel et d'être parmi ceux qui en font le moins d'usage dans leur cyberadministration. Entre 50 et 70% des foyers ont accès à Internet, mais ils ne peuvent l'utiliser faute de sites adéquats. Il est tentant d'en faire le reproche au gouvernement ou à l'administration elle-même. Ce serait s'aveugler sur la véritable raison de ce retard : l'inadéquation de la structure politique elle-même, trop compliquée pour se couler dans un moule informatique. Le fédéralisme joue ici un mauvais tour. Et les réformes constitutionnelles qui s'imposent dépendent du peuple qui n'en veut pas pour l'instant.

Considérons le cas de la commune qui est le lieu de l'interaction normale des citoyens avec l'administration. Selon l'étude réalisée par la HEV en novembre 2003, il y aurait 2 853 communes en Suisse dont 1822 disposent d'un site Internet, soit 63%. On peut provisoirement admettre que celles qui n'en disposent pas sont sans doute de taille trop réduite pour dégager l'argent et le personnel nécessaire. La cyberadministration suggère donc avec insistance que la fusion des communes soit accélérée : on constate que pratiquement toutes les communes atteignant 10000 habitants se sont informatisées. Si le territoire suisse était réparti en communes de cette taille, il n'y en aurait que 700, soit quatre fois moins qu'aujourd'hui. Mais cela ne dépend pas d'une décision de nature gestionnaire : il faut que les citoyens tombent d'accord et qu'ils comprennent, pour le faire, les avantages que cette fusion représente.

Il n'y a pas que l'existence d'un site qui soit significative. Encore faut-il qu'il serve vraiment à simplifier les relations avec les citoyens, c-à-d. que ceux-ci puissent effectuer des transactions par ce biais sans devoir se déplacer. On peut mentionner à titre d'exemple toutes celles relatives à la vie privée : changement d'adresse, changement d'état civil, acte de mariage, procédure de naturalisation, extrait du registre des habitants, acte d'origine, attestation de domicile, acte de naissance, certificat de décès, etc. On peut recenser au total 32 documents de ce type qu'il fallait jadis obtenir en se déplaçant : remarquons déjà qu'il eut été possible d'éviter les déplacements en autorisant les transactions par le téléphone et la poste ; mais la plupart des administrations y ont été réticentes sous le prétexte de la confidentialité qui dissimulait la véritable raison. Si on y ajoute les prestations relatives à tous les autres secteurs, travail, finance, santé, vieillesse, sécurité, etc, on aboutit à un total de 88 transactions possibles entre l'administration communale, des citoyens et (ou) des entreprises

Or, il y a à peine 493 communes qui proposent des services transactionnels, les autres sites Internet se bornant à fournir de l'information : cela représente à peine 17% des communes. Mais la majorité d'entre elles proposent

au maximum 10 transactions sur les 88. Il y a à peine 2 777 000 citoyens qui sont en situation de réaliser à distance au moins une prestation avec leur commune. Seules 9 communes offrent plus de 20% des transactions possibles. Parmi elles ne se trouve aucune commune romande. La palme est emportée par la commune de Jona (SG) qui atteint un score de 49%, ce qui démontre au moins que la tâche est possible même pour une commune moyenne. La qualité du service proposé aux citoyens semble en fin de compte dépendre d'un facteur tout à fait aléatoire, la passion d'un municipal pour l'informatique. Dans cette démarche essentielle pour l'économie nationale, les décisions vitales sont prises au niveau le plus bas.

Il n'y a pas que la structure communale qui soit inadéquate à une numérisation de la Suisse. On peut répéter l'observation pour les cantons. A titre d'exemple, 26 fiscalités distinctes impliquent la rédaction d'autant de logiciels si l'on souhaite que le citoyen ne soit plus obligé de remplir à la main des formulaires archaïques et, surtout, que des armées de fonctionnaires ne passent un temps précieux et coûteux à les déchiffrer et à les corriger. On peut certes souhaiter que les cantons gardent leur souveraineté fiscale pour maintenir une saine compétition entre eux. Mais on doit au moins se poser deux questions : pourquoi faut-il 26 instances et ne serait-on pas aussi bien servi par 7 ou 8 cantons ? Même si les cantons prélèvent des fractions différentes du produit intérieur, pourquoi ne pas adopter des règles identiques et des taux différents ?

En résumé, ou bien on accepte la rédaction ruineuse de 2843 logiciels communaux et de 26 logiciels cantonaux dont la mise en œuvre ne se fera que très lentement et de façon erratique ; ou bien on invente un nouveau fédéralisme qui conserve ce qu'il y a d'utile dans ce système de gouvernement et on élimine impitoyablement tout ce qui n'est qu'un résidu folklorique de l'histoire.

### **Un nouveau concept d'interaction**

Si cette première conclusion saute aux yeux, il en est une seconde qui est moins apparente et qui change encore davantage la donne. Pourquoi les citoyens sont-ils amenés à effectuer 32 transactions de caractère privé avec les autorités communales ? Ne serait-il pas possible de revisiter cette habitude dans le cadre de la numérisation ?

Nombre de transactions pourraient être évitées. L'exemple de la naturalisation est frappant. Selon les communes et les situations de famille, il faut initialiser le processus en constituant un dossier comportant une quinzaine de certificats et attestations qui sont toutes à fournir par d'autres administrations, suisses ou étrangères. C'est à la personne à rassembler cette paperasse par des

transactions G 2C ( interaction administration-citoyen) alors que tout se résume en fait à un ensemble de relation G2G ( interaction administration-administration). La situation confine à l'absurde lorsque l'office chargé des naturalisations d'une commune demande à la personne d'aller chercher dans le même bâtiment une attestation de domicile.

Les administrations ont pris le mauvais pli de considérer le citoyen comme une sorte d'huissier, taillable et corvéable à merci, que l'on contraint à se débattre dans un organigramme dont il ne connaît rien pour y collecter des informations. Or, l'informatisation permet d'organiser d'une part des bases de données et d'autre part d'y accéder à distance, par des moyens automatique. La constitution d'un dossier de naturalisation pourrait et devrait s'opérer par un moteur de recherche couplé avec un logiciel de prise de décision. Dès lors que l'information est numérisée, il n'y a aucune raison pour la transmettre sous forme atomique.

Un pas plus loin encore, il serait temps de s'interroger sur le statut informationnel de la déclaration d'impôt. Certes plusieurs cantons ont prévu un site sur lequel l'équivalent du formulaire écrit peut imprimé et (ou) renvoyé, éventuellement par voie numérique pure. Mais cela ne constitue encore qu'une demi mesure. De fait l'administration fiscale dispose d'une foule de données sur la situation de chaque contribuable : fiches de paie, montant des pensions, cadastre des propriétés immobilières, immatriculation des voitures, retenues pour les pensions et les assurances maladie, etc. Or, il appartient toujours au contribuable de collecter les chiffres qui s'en déduisent et de les reporter dans sa déclaration, papier ou numérique, peu importe. Dans un gestion totalement numérisée, ces informations seraient automatiquement présentes dans les cases adéquates de la déclaration soumise au contribuable après qu'elle ait été remplie par l'administration. Là aussi, dès lors que des papiers sont exigés et circulent, on peut être assuré que la réflexion n'a pas été menée jusqu'au bout.

Pourquoi ? Pourquoi, alors qu'elles n'étaient pas informatisées parce que ce n'était pas encore possible, les administrations rechignaient-elles déjà à utiliser le téléphone et la poste, qui sont aussi des techniques de l'information ? On doit ici envisager une explication qui est à la fois terriblement simple et insupportable. Le but d'une administration est d'assurer sa survie dans un environnement où celle-ci est menacée par les avancées de la technique. Celles-ci seront donc utilisées avec réticence et, parfois, une mauvaise volonté évidente. Il y a donc place pour un audit informatique de toute l'administration à tous les niveaux : si un papier est exigé et circule, comment cela est-il justifié ? On

découvrira le plus souvent que la véritable raison est la préservation d'un poste de travail au niveau le plus bas.

Il existe donc un potentiel gigantesque d'économie de personnel dans la voie de l'informatisation. Il existe aussi un potentiel tout aussi gigantesque de récupération d'impôts non payés. Mais ces potentiels ne seront exploités que dans la mesure où les pouvoirs exécutifs et législatifs contrôlent vraiment la situation. Ce qui est très loin d'être le cas parce que le pouvoir est atomisé dans une structure fédéraliste. Celle-ci peut être préservée si elle est adaptée à la donne informatique. Sinon elle apparaîtra de plus en plus inadéquate.

Lorsque l'on introduit l'informatique dans une entreprise quelconque, on a appris par l'expérience qu'il ne faut pas dupliquer la structure existante de cette entreprise, développée de façon évolutive dans le contexte antérieur de transmission de l'information. Il faut repenser l'entreprise à partir du nouveau système de transfert de l'information.

Toute administration, publique ou privée, n'est jamais qu'une machine à transmettre et à traiter l'information. Avant l'ère numérique les agents qui effectuaient ces opérations étaient des hommes, des fonctionnaires appliquant rigoureusement un programme inscrit dans des lois. La mémoire de l'administration avait pour support le papier. La révolution numérique rend obsolète aussi bien le stockage que le traitement de l'information par ces moyens périmés.

### **Pas d'administration à deux vitesses**

Toutes les considérations qui précèdent n'ont de sens que dans la mesure où toute la population est capable d'accéder à Internet. Ce n'est pas le cas et cela ne le deviendra pas spontanément. C'est le lieu de réfléchir au destin de La Poste qui sert pour l'instant d'interface universel et légal dans la relation G2C.

La Poste exerce en Suisse deux métiers couverts par les NTIC : distribution du courrier; opérations financières ; et deux métiers qui ne le sont pas : transport des colis ; transport des personnes par les cars.Par rapport au principe général, les deux premiers métiers sont menacés de disparition progressive. Le problème consiste à les sauver en les effectuant dans l'entremise des NTIC.

Le cas le plus flagrant est celui de la correspondance. Les personnes ou les entreprises, qui ont accès à Internet, échangent des e-mail sans aucun retard pour un coût pratiquement nul. En revanche, dans le meilleur des cas, une lettre par voie postale prend une journée et coûte relativement cher. Dès que le courrier franchit les frontières, les retards deviennent prohibitifs. Le courrier papier n'a

plus aucune signification que protocolaire ou contractuelle, avantage très transitoire. Au fur et à mesure qu'une fraction croissante de la population accède à Internet, le transfert physique de courrier postal résiduel devient de moins en moins rentable par diminution du volume de celui-ci. La réduction et le renchérissement du service postal s'imposeront jusqu'à la disparition en catastrophe de celui-ci. Le service des télégrammes a disparu voici deux ou trois ans dans l'indifférence la plus totale, tant il était concurrencé par les NTIC, le téléphone ou le fax.

Des réflexions analogues s'imposent pour la distribution de périodiques. D'ores et déjà les meilleures publications sont disponibles sur serveur. L'apparition d'un terminal convenable réduira fortement l'usage du papier dans la presse et la fonction de La Poste. Même réflexion pour les opérations financières qui peuvent dès à présent être effectuées par l'utilisation d'Internet, d'automates ou de cartes.

En résumé les deux premiers métiers de La Poste vont se réduire selon un cercle vicieux qui s'est déjà amorcé. En ne réagissant pas ou en menant des combats de retardement, on crée une situation bloquée qui mènera à des liquidations précipitées et dramatiques. L'objectif ne peut donc plus être de maintenir tel quel le réseau des offices postaux, de préserver les emplois, d'imposer à La Poste des implantations non rentables dans des régions périphériques ou de l'obliger à fournir des places d'apprentissage. Ecrasée sous des contraintes d'un autre âge, La Poste finirait par disparaître.

En revanche tous ces objectifs sont défendables dans la mesure où le métier de La Poste serait révisé en tenant compte du contexte des NTIC. Le nouveau principe du service public universel serait le suivant : tout résident suisse a droit à un accès à Internet qui est bon marché et convivial.

Les boîtes aux lettres disparaissent sauf quelques cases postales dans les offices postaux eux-mêmes. Elles sont remplacées par un appareil simple donnant accès à Internet. Des installations adéquates sont disponibles dans les offices postaux pour les usagers qui ne disposent pas du téléphone à domicile. Le personnel de La Poste est recyclé de façon à aider les personnes incapables d'utiliser ce nouveau réseau. En un mot, La Poste devient l'interface technique et humaine entre les usagers et les NTIC. Ce sera un véritable service au public, ce que le service public risque de ne plus être à force de le maintenir dans sa forme actuelle.

## **Conclusion**

On peut reconnaître à l'administration fédérale le mérite de s'être consacrée à la mutation vers les NTIC au niveau le plus élevé. On doit cependant admettre que la structure actuelle du pouvoir fédéraliste ne permet pas cette approche du haut en bas, comme cela se passe dans des Etats plus centralisés. L'évolution de la technique commande donc une évolution des mentalités et des institutions. La technique est toujours la réponse, mais quelle est la question ?

Jacques Neiryck