JOURNAL

L'informatique parlementaire en France

ALAIN BROUILLET*

« A l'ère de l'ordinateur nous sommes, nous, à l'ère du boulier », constatait un député en 1969. Aujourd'hui, ce propos désabusé n'est plus d'actualité. L'informatique a franchi le seuil des assemblées, et tient dans le déroulement des travaux parlementaires une place de plus en plus importante. Il est désormais question d'informatique parlementaire. L'introduction de l'informatique dans le fonctionnement des assemblées s'est opérée par étapes, à partir de 1970.

Après une phase d'études et de réflexions, une division de l'informatique a été créée, en 1976, dans chacune des deux assemblées. D'autre part, au sein du Bureau de chaque assemblée, a été mise en place une Délégation chargée de l'informatique parlementaire : en 1976 à l'Assemhlée nationale, et en 1979 au Sénat.

Les présidents des deux assemblées, M. Edgar Faure, pour l'Assemblée nationale, M. Alain Poher, pour le Sénat, ont demandé dès 1975 à M. Jacques Chirac, Premier ministre, d'ouvrir les fichiers informatisés de l'INSEE au système de consultation à distance qui était en cours d'aménagement au Palais-Bourbon et au Palais du Luxembourg. M. Raymond Barre, Premier ministre, a donné une réponse favorable à cette requête le 21 janvier 1977 et, dès le mois d'octobre, un premier terminal a été installé dans chaque assemblée, permettant l'interrogation des banques de données du Centre d'Informatique juridique (CEDIJ) et de l'INSEE.

A partir du mois d'avril 1978, a commencé le démarrage opérationnel

* Assistant à l'Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne).

de l'ensemble des banques de données parlementaires, à partir de l'exploitation automatique de l'analyse des travaux parlementaires. Au mois de mai 1978, la liaison est établie entre l'Assemblée nationale et le Sénat et le Centre de calcul des Communautés européennes, permettant l'interrogation de CELEX, système de documentation qui regroupe la totalité des sources du droit applicable dans le domaine communautaire, et CRONOS, banque de données de l'Office statistique des Communautés.

Au mois de juin 1979, ont été installés à l'Assemblée nationale et au Sénat des terminaux reliés par le réseau téléphonique avec le centre serveur TÉLÉSYSTÈMES, permettant l'interrogation des bases de la Documentation française et de toutes les bases implantées sur ce système. Depuis 1979, les liaisons des assemblées avec des banques et des bases de données extérieures au Parlement se sont multipliées.

Certes cet appel à l'informatique emprunte-t-il des cheminements différents dans les deux assemblées qui paraissent révélateurs du rôle propre à chacune. La préoccupation essentielle est cependant commune : mettre la puissance et la fiabilité de l'outil informatique au service des compétences traditionnelles de la représentation nationale.

L'Assemblée nationale et le Sénat produisent, chaque année, une masse considérable de documents, qui procèdent des initiatives et des interventions des parlementaires, de l'activité des commissions, des questions posées, des rapports publiés, etc. Les services d'archives des deux assemblées établissent depuis plus d'un siècle des tables (Table nominative, Table des matières, Table des questions) qui procèdent à l'analyse de ces documents. A partir de l'existence de ces Tables ont été réalisées, avec la collaboration du CEDIJ, les premières bases de données interrogeables sur l'activité parlementaire. Il s'agit donc au départ d'une informatique documentaire. L'expression d'informatique parlementaire a néanmoins été préférée, de façon à bien marquer que l'informatique sert tous les rôles de la fonction parlementaire. Il s'agit à la fois de fournir aux députés et aux sénateurs des éléments d'information sur les travaux du Parlement, mais il convient surtout de leur procurer une assistance à l'occasion du vote des lois, des discussions budgétaires, des procédures de contrôle. L'informatique parlementaire est une informatique d'aide à la décision.

Dans les deux assemblées c'est un échelon administratif spécialisé qui met en œuvre ces techniques. Des fonctionnaires appartenant au corps traditionnel des administrateurs et agents des assemblées parlementaires ont pour cela reçu, sur le tas, une formation spéciale. Leur mission est double : expérimenter les techniques informatiques au service du Parlement et étudier toutes les modalités d'adaptation des techniques nouvelles en tant que moyens de travail des députés et des sénateurs.

Dès le départ, il a été jugé préférable de ne pas doter les assemblées d'ordinateur propre pour la réalisation des fichiers informatisés relatifs aux travaux des assemblées. La saisie des données, les traitements informatiques et la fourniture des ressources d'ordinateur ont été assurés par des entreprises extérieures, la conception et la conduite des travaux restant du

ressort des fonctionnaires spéeialisés. Ce système expérimental nécessitait une coordination parfaite entre tous les intervenants. Il a été jugé très lourd par l'Assemblée nationale qui a lancé un appel d'offres pour lui substituer un fournisseur unique à qui incombera la totalité des prestations.

A la suite de cet appel d'offres, c'est la société TÉLÉSYSTÈMES qui a été retenue. Les prestations de cet organisme se substituent depuis le 1er avril 1982 au système expérimental jusque-là géré par le CEDIJ. Le Sénat ayant refusé de se joindre à cet appel d'offres les applications informatiques de l'Assemblée nationale et du Sénat se trouvent donc maintenant réparties sur deux systèmes différents, mais demeurent bien entendu « interrogeables » d'une assemblée à l'autre.

Si l'organisation de l'informatique parlementaire n'est plus la même, depuis 1982, à l'Assemblée nationale et au Sénat, la physionomie générale du système est restée néanmoins sans changement. Dans les deux assemblées l'informatique parlementaire remplit deux fonctions : en premier lieu, la création de banques de données parlementaires donnant la possibilité de consulter les principales informations qui coneernent les travaux parlementaires et, d'autre part, l'accès aux réseaux informatisés qui permettent de consulter les banques de données extérieures aux assemblées.

LES DONNÉES RELATIVES AUX TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Depuis le début de la VIe Législature, c'est-à-dire depuis le 1er avril 1978, six banques de données ont été créées à l'Assemblée nationale et au Sénat à partir de l'exploitation des travaux parlementaires, de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, ou d'informations concernant l'institution parlementaire. Parmi ces banques de données, certaines sont communes aux deux assemblées. D'autres ont, dans chaque assemblée, une existence autonome. Quelles sont ces banques de données ?

La base Questions de l'Assemblée nationale et la base Questions du Sénat comportent l'ensemble des questions écrites, des questions orales et des questions au gouvernement qui sont posées aux différents ministères, avec les réponses ministérielles qui leur sont données. Chaque question posée est enregistrée et la base de données tient compte des éléments suivants : le nom de l'auteur de la question, son groupe politique, la nature de la question, son thème général, son ou ses thèmes particuliers, ainsi qu'une analyse en quelques mots du texte de la question. Le texte intégral n'est pas stocké sur l'ordinateur en raison des risques de « bruit à l'interrogation ». Il est disponible sur les microfiches éditées par le *Journal officiel*.

Cette base Questions est la plus utilisée, compte tenu de la richesse de sa matière. Le nombre de questions posées va en effet croissant dans chaque assemblée. En 1960 les députés posaient environ 2 000 questions écrites par an. Aujourd'hui 15 000 questions écrites sont déposées chaque année. La question écrite est une procédure aisée à mettre en œuvre, facilement

recevable, utilisable en dehors des sessions et qui permet de connaître la pratique administrative des ministères sur une multitude de sujets. Les réponses des administrations ont parfois valeur juridique, en matière fiscale notamment. Un délai de deux jours s'écoule entre la publication de la réponse ministérielle et son insertion dans la base, qui permet par ailleurs d'assurer l'impression de la Table des Questions par le procédé de la photocomposition.

La facilité des recherches n'intéresse pas que les parlementaires et déjà une cinquantaine d'organismes sont abonnés, par l'intermédiaire du CEDIJ, à la consultation de la base Questions. L'Assemblée compte d'ailleurs faire assurer la diffusion de l'ensemble de cette base par le procédé VIDEOTEX permettant notamment l'emploi de terminaux simplifiés de type annuaire électronique.

Pour la VI^e^ Législature, les deux assemblées ont également constitué une base expérimentale comportant les analyses rédigées pour l'édition des Tables des débats, qui comprend un tome « nominatif » et un tome « matières ».

L'intention était, là encore, de ne saisir qu'une fois les analyses de l'ensemble des travaux pour constituer à la fois une banque de données interrogeable et le stock d'informations nécessaires à l'édition photocomposée des Tables. Cette base présentait dans son principe un intérêt considérable pour tous ceux qui s'intéressent au vote préparatoire de la loi, puisqu'elle comporte l'analyse de toutes les interventions, de tous les articles et de tous les amendements avec indication de leur objet et de leur sort.

L'expérience de cette base SÉANCE a cependant été interrompue par la Délégation du Bureau de l'Assemblée nationale au début de la VII^e^ Législature en raison du coût de la saisie d'informations volumineuses, destinées à permettre l'édition automatique sous leur forme traditionnelle des Tables imprimées, et dont un petit nombre seulement faisait l'objet de consultation au terminal. Il est prévu que le CEDIJ tente de reprendre l'entreprise à son compte avec l'aide des Services de l'Assemblée. Le Sénat, de son côté, poursuit la constitution de cette base SÉANCE dans des conditions jugées satisfaisantes. M. Vilain, directeur du Service des Impressions, de la Documentation parlementaire et de l'Informatique au Sénat, remarque avec pertinence que si le Parlement n'est pas en mesure de créer ses propres banques de données, aucun organisme en dehors des assemblées n'a la capacité de se substituer à elles en ce domaine.

Enfin la Division de la Documentation parlementaire et de l'Informatique du Sénat a mis au point une base SIÈGES (1) qui contient des renseignements précieux sur la composition des groupes sénatoriaux, l'âge et l'origine de leurs membres, et les mandats locaux qu'ils occupent. La base TRIBUN (2) comprendra un ensemble de renseignements sur les sénateurs et les ministres (nom, âge, profession, mandats locaux, etc.).

(1) Système informatique d'Etudes et de Gestion des Elections sénatoriales.
(2) Traitement informatique des bordereaux unifiés nominatifs.

L'ACCÈS AUX FICHIERS EXTÉRIEURS

La seconde mission de l'informatique parlementaire consiste dans l'interrogation des banques de données extérieures aux assemblées. Aujourd'hui le Parlement français est relié à plus de cent banques de données qui existent en France ou à l'étranger. Ainsi les deux assemblées peuvent consulter la banque de données de l'Agence France-Presse (AGORA), la Banque d'Information politique et d'Actualité de la Documentation française (BIPA), les bases de l'INSEE (SIC, ALICE, ARGOS C, SIRF, SPHINX), les bases bibliographiques de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris (GRAPE), du Bureau de Reeherches géologiques et minières (GEDDE), du CNRS (FRANCIS H), etc. Cette énumération n'est pas limitative.

D'autre part, dans le domaine de la modélisation économique, l'Assemblée nationale peut désormais utiliser depuis sa console d'interrogation une version simplifiée du modèle dynamique multisectoriel (DMS) de l'INSEE. La Division de l'Informatique parlementaire de l'Assemblée nationale peut également interroger par satellite le système américain DATA RESOURCES INC (DRI) qui comporte de nombreux outils de simulation et de prévision (modèle EUROPE) et des données, introuvables ailleurs, sur le commerce international.

Au Sénat une cellule rattachée au Service des Etudes législatives utilise en liaison avec l'INSEE le modèle DMS à partir de variables introduites par la Haute Assemblée et sur la base d'un compte central qui est propre au Sénat. A la différence de l'Assemblée nationale, le Sénat n'interroge pas les banques américaines.

Les députés et les sénateurs ont accès à ccs banques de données de façon très informelle, en dehors de toute procédure définie à l'avance. Il leur suffit de poser ou de faire poser par téléphone les questions qui les intéressent aux divisions de l'informatique.

Le succès de la formule est évident même si l'accueil fait à ees techniques diffère selon les générations de parlementaires. 750 questions ont été ainsi posées en 1980 à la Division de l'Informatique parlementaire de l'Assemblée dont les deux tiers portaient sur le domaine économique et économétrique. Selon le mot de l'un des directeurs de l'INSEE, l'informatique économique est à l'Assemblée nationale une « informatique à haute productivité ». La Division de l'Informatique du Sénat reçoit, quant à elle, entre 2 et 5 demandes de recherche par jour de session, demandes le plus souvent satisfaites.

L'accès des parlementaires aux fichiers informatisés soulève une première question. Dans l'utilisation des banques de données le Parlement et le Gouvernement disposent-ils de moyens égaux ? Les parlementaires peuvent-ils interroger toutes les banques de données qui sont à la disposition de l'Exécutif ? Cette première question soulève une autre interrogation. De quel recul, de quels moyens de contrôle les élus disposent-ils sur les informations qui leur sont transmises par le canal des ordinateurs ?

Les modèles informatisés, les simulations ne risquent-ils pas d'amener les spécialistes à jouer le rôle majeur dans le processus de la décision politique ? Le problème n'est pas nouveau et dépasse d'ailleurs le cadre des assemblées. Notons que la tradition de neutralité des administrateurs des assemblées représente à cet égard une garantie pour les parlementaires.

On observera également que les modèles mathématisés ne sont jamais parfaitement neutres. C'est pourquoi la Division de l'Informatique de l'Assemblée, qui établit toujours les hypothèses de ses calculs en liaison étroite avec les députés demandeurs, croise-t-elle toujours les résultats obtenus par le modèle mini-DMS de l'INSEE et ceux obtenus avec le modèle américain EUROPE dont les conceptions sont au départ divergentes. C'est dans l'intervalle de validité des résultats obtenus par ce croisement que seront élaborées les notes de synthèse qui traceront, non pas l'évolution prévisible ou certaine, mais la marge d'incertitude où pourra s'exercer le choix politique.

PERSPECTIVES D'AVENIR

Devant les assemblées s'étend en matière d'informatique parlementaire le champ infini des possibles. Les applications de l'informatique dans le fonctionnement des institutions représentatives ne peuvent que se multiplier.

Dans l'interview qu'il a bien voulu nous accorder, M. Jacques Maheas, président de la Délégation du Bureau de l'Assemblée nationale, chargée de l'informatique parlementaire, envisage trois perspectives d'avenir, susceptibles de se concrétiser au cours de la VII[e] Législature de l'Assemblée nationale.

M. Maheas propose tout d'abord la création d'un « SVP électronique ». Par le recours au système TELETEL qui est opérationnel dans la région de Vélizy depuis juillet 1981, il est désormais possible de fournir au grand public une synthèse d'informations sur l'organisation et le fonctionnement des assemblées. Les députés de leur côté, grâce à TELETEL, ont accès aux banques de données administratives, et, par télémessagerie, peuvent dialoguer avec le Centre interministériel de Renseignements administratifs (CIRA).

M. Maheas envisage, en second lieu, le lancement d'une informatique des groupes politiques. Il s'agirait de doter chaque groupe politique de moyens informatiques soit totalement autonomes, soit coordonnés sur le plan de la gestion des systèmes, afin de permettre la constitution d'une « mémoire » propre à chaque groupe, à propos des prises de position antérieures du groupe, des travaux de ses experts, des listes de ses spécialistes, etc. Un ordinateur pourrait être partagé entre tous les groupes ou bien chaque groupe disposerait d'un mini-ordinateur. La question reste ouverte pour le moment.

Enfin, la Délégation du Bureau de l'Assemblée nationale, chargée de

l'Informatique parlementaire, se préoccupe de renforcer le système informatique central de l'Assemblée nationale, tant au niveau de la constitution de banques de données parlementaires que dans le domaine de l'accès à des sources extérieures d'informations. Ainsi la Délégation suit-elle avec attention l'essor de la base de données PROCESSUS, qui est opérationnelle depuis 1982. Cette base doit permettre de faire le point en permanence sur les différentes étapes de l'examen devant les deux assemblées des textes déposés.

Cette base PROCESSUS complète la base LEX du secrétariat général du Gouvernement. Du dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi jusqu'à sa promulgation, sans oublier le cas échéant la saisine du Conseil constitutionnel, la base PROCESSUS est appelée à intervenir. Ensuite, la base LEX prend le relais pour l'ensemble des mesures réglementaires jusqu'à l'ultime circulaire ou instruction de service.

Enfin il convient de ne pas omettre l'aide que l'informatique, la télématique, la bureautique peuvent apporter aux députés et aux sénateurs dans l'exercice de leur mandat. Tout parlementaire a un bureau à Paris et un bureau dans sa circonscription et M. Roland Neidhart, responsable de la Division de l'Informatique parlementaire au Palais-Bourbon, compare sur ce point le fonctionnement quotidien de l'Assemblée nationale à celui d'une entreprise qui aurait son siège à Paris et 491 établissements répartis en France métropolitaine et les DOM-TOM. On imagine sans peine les difficultés de liaison entre ces deux pôles de l'activité de chaque parlementaire. Des machines de traitement de texte permettant le transfert du courrier et des dossiers de la permanence de province vers Paris et du secrétariat parisien vers la circonscription faciliteraient considérablement la tâche des élus. On peut d'ores et déjà envisager l'époque où tout parlementaire disposera de deux terminaux d'ordinateurs, de type annuaire électronique vraisemblablement et donc peu coûteux : l'un dans son bureau au Palais-Bourbon, l'autre dans sa permanence ou dans sa circonscription.

L'informatique parlementaire est riche de promesses. Elle rééquilibre le pouvoir d'analyse et de décision des députés et des sénateurs face aux grands centres de décision privés qui recourent largement, on le sait, aux ordinateurs.

Son développement affectera sans doute à terme les relations entre les pouvoirs publics. A l'imitation des assemblées, le secrétariat général du Gouvernement, les ministères, les cours et tribunaux commencent à recourir à l'informatique pour remplir leur propre mission. L'entière connexion de tous ces systèmes ne peut que faciliter la communication entre des univers souvent fermés les uns aux autres, en reliant les trois branches du pouvoir à l'arbre unique de la connaissance.