

DE LA PLUME D'OIE À LA CYBERADMINISTRATION : L'EXPÉRIENCE D'INFOSTAR

Urs BÜRGE

Juriste et informaticien, Système Infostar (CH)

1. Introduction

J'ai l'honneur et le plaisir de vous présenter l'expérience du système « Infostar », qui est le registre central informatisé de l'état civil que la Suisse a introduit pour gérer tout l'état civil dans notre pays.

Auparavant, je tiens à préciser que je ne suis pas un spécialiste de l'état civil, mais que j'ai participé à la conception et au développement de ce nouveau système en tant que spécialiste en organisation et en informatique de l'administration publique, puisque j'étais à l'époque responsable de l'informatique de l'office fédéral de la justice. J'ai depuis quitté les services publics pour devenir consultant indépendant. Mes propos ne vont pas forcément représenter les opinions de l'office fédéral de l'état civil, et tous les membres éminents de l'état civil de la Suisse, qui sont présents aujourd'hui ne seront peut-être pas toujours d'accord avec ce que je vais dire, dans la mesure où je vais un peu simplifier les choses. Cela étant, je considère que ce fut pour moi une grande chance de pouvoir contribuer à l'informatisation d'un service si fondamental pour un pays comme l'est l'état civil et que c'est grâce à toutes ces personnes qui ont une excellente éthique de leur profession que j'ai appris à aimer ce domaine. Si je suis présent à ce colloque aujourd'hui, c'est aussi pour vous témoigner ma passion de l'état civil.

Je commencerai par présenter la genèse d'Infostar, en évoquant la situation avant le projet, les raisons qui ont conduit à sa conception et ses objectifs. Je donnerai des exemples des problèmes rencontrés et des défis qu'il a fallu relever. Je décrirai ensuite les résultats en présentant la situation actuelle et en tentant de tirer des leçons de l'exercice. Je formulerai enfin quelques pensées personnelles sur l'avenir de l'état civil, en ce qui concerne son organisation et ces outils, toujours de mon point de vue d'informaticien et d'organisateur.

2. L'informatisation de l'état civil en Suisse avec Infostar

2.1 Infostar : situation initiale

Je rappellerai tout d'abord que la Suisse est un pays d'environ 7 millions d'habitants, divisé en 26 cantons et environ 3000 communes.

Avant le développement d'Infostar, elle comptait près de 2000 offices de l'état civil, et chacun de ces arrondissements de l'état civil détenait quatre registres d'événements mais aussi -particularité suisse- un registre des familles, tenu au « lieu d'origine » et qui comprend tous les « citoyens » de la commune, quel que soit le lieu de leur domicile, en Suisse ou à l'étranger. En principe, on ouvrait dans ce registre un feuillet pour chaque homme adulte, où l'on mentionnait tous les événements de sa vie -à savoir, naissance, mariage, enfants, décès- mais les femmes n'avaient droit à ce feuillet que si elles étaient mère sans conjoint ou avec un conjoint étranger.

La Suisse comprenait alors environ 3000 officiers de l'état civil qui travaillaient le plus souvent à temps partiel, ce qui représentait l'équivalent d'environ 700 postes à temps plein. La plupart des registres et ce, surtout dans les petites communes, étaient rédigés sur papier et les inscriptions se faisaient à la main, à la machine à écrire ou à l'aide de systèmes de traitement de texte. Il existait déjà des solutions informatiques dans les grandes villes, toutefois, les données informatiques n'étaient pas stockées car on les écrivait et on les imprimait, sans les conserver sous cette forme. Du point de vue d'un informaticien, l'estimation du coût global de tout le système de l'état civil en Suisse s'élevait à cette époque à environ 45 millions d'euros par année.

2.2 Infostar : buts

A l'origine, en 1997, le but du projet qui a abouti à Infostar visait principalement à améliorer les procédures du registre des familles et à instaurer l'égalité entre les hommes et les femmes, puisque ces dernières, à l'exception de celles qui avaient un enfant sans époux suisse, n'avaient pas de feuillet dans ces registres. Cela signifiait cependant que la tenue des registres des familles serait encore plus onéreuse. Cela a conduit ensuite au deuxième but le plus important pour convaincre les autorités politiques et financières : enregistrer chaque événement une seule fois et permettre une mise à jour automatique de tous les autres registres en dépendant. Un système informatique global représentant déjà un grand bouleversement, on ne souhaitait apporter aucune autre modification en même temps et l'objectif était alors de ne surtout pas toucher à la répartition des tâches et à la compétence des cantons. Enfin, le but était aussi d'automatiser l'échange de

données entre les services de l'état civil et les autres services administratifs ; les bureaux des statistiques dans un premier temps, puis les offices chargés du contrôle des habitants et les hôpitaux, par exemple.

2.3 Infostar : les questions matérielles

Outre les problèmes habituels que l'on peut rencontrer dans chaque projet informatique, il a fallu trancher plusieurs questions majeures au cours du développement du système, dont la plus importante était celle de savoir s'il fallait construire un système central pour toute la Suisse ou construire plutôt un système d'échanges automatisé entre des systèmes décentralisés, par exemple un système par canton. Finalement, c'est le système central qui a été retenu.

Une autre question importante à résoudre était celle de savoir comment passer de l'ancien système au nouveau. Fallait-il saisir dans le système informatique seulement les personnes liées à un nouvel événement ou bien fallait-il ressaisir systématiquement toute la population ou bien encore opter pour une solution intermédiaire? Une nouvelle saisie complète se serait avérée fort onéreuse, car en comptabilisant toutes les heures de travail, on pouvait estimer le coût total à environ 100 millions, soit dix fois plus coûteuse que le développement du système lui même.

Pendant le développement du système, s'est aussi posé la question de la relation entre le perfectionnisme et le coût, et notamment du nombre de formulaires différents qu'il faudrait programmer, puisque l'informatique pouvait permettre à l'utilisateur d'imprimer un formulaire spécifique au cas traité, juste en appuyant sur un bouton. Il est clair que les futurs utilisateurs et les responsables financiers n'avaient pas la même opinion sur ce sujet.

Enfin, une autre interrogation visait le choix du fournisseur, pour le développement du système et pour son exploitation ultérieure. Le choix fut donné aux cantons de mandater un fournisseur interne au département de justice ou de police ou de faire appel à un fournisseur externe. Finalement, c'est la confédération qui a été choisie pour créer et exploiter le système.

2.4 Infostar : les vrais défis

Comme souvent dans un projet informatique, ce ne sont pas les questions matérielles ou techniques qui ont soulevé le plus de problèmes, mais les questions de compétence et de financement. Le grand défi a consisté à surmonter tous les problèmes inhérents au fédéralisme, en commençant par trouver un interlocuteur compétent dans les cantons pouvant négocier avec la confédération et savoir quel était l'organe pouvant prendre une décision engageant tous les cantons, ce qui n'était pas aisé vu que, dans les cantons, l'état civil relève tantôt du département de justice, tantôt du département de l'intérieur. De longues discussions ont eu lieu ensuite quant au financement et à la répartition des coûts entre la confédération et les cantons, et à l'heure actuelle, les débats à ce sujet ne sont toujours pas totalement clos. Et enfin, il y a eu aussi des craintes de la part des communes, qui avaient peur de perdre leur autonomie et leurs compétences, car il y avait déjà, en parallèle, un projet de professionnalisation, décrétant que l'état civil devait représenter au minimum 40 % du temps pour pouvoir être conservé, ce qui entraînait déjà une réorganisation, ou plutôt centralisation, de l'état civil dans beaucoup de cantons.

En fait, la réalisation d'un projet d'une telle complexité s'avérait presque impossible, vu que nous n'avions pas le pouvoir de décision, vu toutes les difficultés à surmonter et le fait d'avoir quelques 2000 partenaires égaux, souvent sensibles. Et si quelque chose m'étonne, encore aujourd'hui, dans ce projet, c'est que, finalement, et malgré ces circonstances particulièrement difficiles, nous avons réussi à le mener à bonne fin.

2.5 Infostar : le résultat

Le système Infostar a été mis en service entre les années 2003 et 2005, pour toute la Suisse et pour tous les enregistrements de l'état civil. Toute l'entreprise a duré deux ans de plus que prévu et a coûté deux fois plus que le montant estimé au départ. Le montant total de l'investissement s'élève à environ 10 millions de francs suisses. Le surcoût provient principalement des efforts qu'il fallu faire pour l'introduction d'Infostar, ou plutôt pour le passage de l'ancien système au nouveau et à tout ce que cela a entraîné en termes de planification, régimes intermédiaires, formations, rédaction des manuels, traductions en 3 langues desdits manuels, car tout ceci s'est révélé bien plus complexe et plus coûteux que prévu.

Maintenant le système est en place, il fonctionne et il fonctionne à la satisfaction de tous, tellement que beaucoup se demandent comment ils pouvaient travailler avant la mise en service de ce système. La première grande extension du programme s'est même faite en 2006 lors de l'introduction du partenariat enregistré en droit suisse. Actuellement, près de mille personnes travaillent avec Infostar et près de 6 millions de personnes y sont désormais enregistrées.

Avec le recul, on constate divers bénéfices. Là où il fallait auparavant enregistrer un événement plusieurs fois, c'est un travail qui n'est plus à faire qu'une seule fois ; cela représente un gain de temps considérable, mais aussi un gain économique. Même avec les surcoûts, le prix global est d'environ 3 millions de francs suisses par année ; cela correspond à environ 4.000 francs suisses par poste de travail, ce qui ne semble pas

très élevé si on compare cette somme à celle d'autres branches d'activités, comme par exemple les 15.000 à 40.000 francs d'un poste de travail dans le secteur bancaire.

En conclusion, tout le monde est d'accord pour dire que le système est un succès et qu'Infostar est un outil de travail pratique, performant, et fiable. Les seuls points qui donnent encore lieu à discussion parfois concernent l'organisation de l'autorité compétente et le financement.

2.6 Infostar : éléments de réussite

Si l'on dresse le bilan de l'expérience et que l'on tente de trouver ce qui a contribué au succès du projet, malgré toutes les difficultés au départ, on peut trouver quelques traits dominants. Il est tout d'abord impératif que le projet apporte un bénéfice clair et net, afin que chacun des utilisateurs comprenne son utilité ; et dans notre cas, c'est le fait que chaque événement n'avait plus à être enregistré qu'une seule fois, alors que, précédemment, le processus nécessitait deux ou plusieurs enregistrements, et le gain de temps ainsi réalisé a été évalué à au moins 10% de l'effort total.

Ensuite, il ne faut pas vouloir changer à tout prix ce qui serait possible et semblerait même raisonnable au départ. Dans la mesure où la situation est déjà suffisamment complexe, il faut se limiter dans un premier temps aux éléments indispensables pour ne pas trop bouleverser ce qui était déjà en place et repousser à une date ultérieure les autres avantages possibles ; et dans notre cas, eu égard au grand changement déjà introduit par le système, on a conservé l'organisation existante et la compétence du lieu d'origine, qui est toujours responsable de certains extraits.

Enfin, si l'on n'a pas le pouvoir de direction, il faut au moins s'assurer de l'engagement fort et du soutien sans faille des personnes responsables. Dernièrement, j'ai rencontré un responsable de service d'état civil d'une assez grande ville à l'étranger, qui travaille avec 80 collaborateurs. Ce responsable m'a dit qu'ils étaient en train de réfléchir sur l'informatisation de tout leur état civil mais qu'il n'avait pas le temps de s'occuper de l'informatisation parce qu'il devait marier les gens. Je ne sais pas ce que vous en pensez, mais en ce qui me concerne, je pense, que si en tant que responsable on ne prend pas le temps de s'occuper de l'avenir, on devrait déléguer ses responsabilités et céder sa place à une autre personne ; ou, comme le dit l'adage dans notre pays hôte : «Gouverner, c'est prévoir». Heureusement, dans le cas du système d'Infostar, les responsables de l'état civil avaient fort bien compris les enjeux, et ils ont toujours fait preuve d'une grande ouverture d'esprit et se sont toujours fortement investis. J'ai même rarement vu cela, dans une pareille ampleur.

3. Réflexions sur l'avenir de l'état civil

Mes fonctions m'amènent, depuis 25 ans, à m'occuper principalement de l'optimisation de l'organisation de l'administration et des services publics, et dans ce cadre, se posent toujours les mêmes questions :

- quelle est l'organisation optimale ?
- quelle est la meilleure organisation réalisable dans telles circonstances spécifiques ?, et
- comment doit-on changer l'organisation afin de la maîtriser mieux dans l'avenir ?

Suite à l'expérience acquise pendant toute cette période de conception et de réalisation du système Infostar, je me permets d'exprimer certaines observations sur l'avenir de l'état civil, une matière que j'ai appris à connaître, respecter et aimer.

3.1 Avenir : éléments techniques

On a tendance à croire, vu les formidables développements de l'informatique et de la télécommunication que nous avons connus, que les plus grands changements sont derrière nous. Je suis convaincu que tel n'est pas le cas. Je pense que le développement de l'informatique vient seulement de commencer et que les plus grands bouleversements restent à venir. Certains éléments dont on ignore encore tout risquent de créer encore bien des surprises. De plus, les développements qui ont déjà eu lieu vont encore se poursuivre, être renforcés et perfectionnés. Ainsi,

- en informatique les distances n'existent plus, en sorte que cela n'a guère d'importance que le centre opérationnel se trouve ici, ou dans un lieu tout proche, ou ailleurs, n'importe où dans le monde ;
- tout ce qu'on peut réaliser -ou ce qu'on veut réaliser- en informatique, on pourra le faire exécuter n'importe où dans le monde, ou même sur la lune ;
- les quantités de données dont on parle en matière d'état civil sont toujours presque négligeables par rapport à ce qu'il est possible de gérer en informatique.

Tout cela va modifier la manière dont l'informatique sera exploitée. On va sans doute vers une industrialisation de l'informatique, alors qu'aujourd'hui c'est encore considéré un métier plutôt artisanal, avec comme conséquences une centralisation et virtualisation accrues. La question de savoir où se trouvent les données et les programmes ne se posera même plus.

3.2 Avenir : marques et défis

Certaines tendances, comme la mobilité des gens et la migration croissante, vont avoir une influence sur le travail et sur le fonctionnement de l'état civil, en sorte que les relations internationales qui sont encore l'exception vont s'accroître et devenir des situations normales de plus en plus. Mais comme vous notez ces développements certainement mieux que moi, je voudrais me limiter à des précisions sur une question plus technique et spécifique.

S'il est vrai que les données d'état civil sont les données fondamentales de chaque personne, il faut également souligner qu'un élément de base leur fait défaut, à savoir : le lien avec la personne biologique. Sans élément biométrique, il manque un point d'ancrage important à toutes les autres données. Et si on évoque d'ores et déjà le stockage de données biométriques -par exemple, une photo d'identité, les empreintes digitales ou même une empreinte génétique-, je dois dire que je serais plus rassuré de savoir que ces données sont stockées auprès du service de l'état civil, qui fait preuve du plus grand sérieux et de la plus grande discrétion pour chaque demande d'information traitée.

3.3 Avenir : organisation

Si on regarde la place qu'il a occupée dans l'histoire, on constate que l'état civil était une partie essentielle des fonctions de l'État dans le passé, mais que beaucoup d'autres domaines ont été créés ou se sont agrandis pendant que lui-même restait plus ou moins stable. C'est ainsi que l'état civil représente maintenant une part tellement ténue de l'administration publique, et qu'il risque même d'être absorbé par un autre domaine. Pour cela et pour des raisons de cohérence matérielle, j'adhère à la solution adoptée dans certains pays, qui intègrent en un seul et même registre, nommé le registre des habitants, les registres de l'état civil, les registres des étrangers, les registres du contrôle des habitants et la banque de données pour les papiers d'identification. La séparation entre ces quatre domaines existe principalement pour des raisons historiques, ou à cause de limitations techniques qui n'existent plus aujourd'hui. Si cette unification s'opérait au niveau de l'infrastructure, cela n'impliquerait pas automatiquement la disparition de l'état civil au niveau de l'organisation et des compétences.

Vis-à-vis du client, d'autres optimisations devraient aussi avoir lieu. Le citoyen n'a pas à se soucier de la structure de l'administration, mais n'importe quel guichet devrait normalement satisfaire les demandes de chaque personne, et chaque service avoir accès aux données dont il a besoin.

En tout cas, malgré la globalisation et la mobilité des gens, le but devrait toujours être que chaque événement ne nécessite qu'une seule saisie pour l'enregistrement et que les mises à jour se fassent ensuite de la manière la plus automatique possible. Cet objectif ne pourra pas toujours être atteint, surtout lorsque les régimes juridiques sont trop différents, mais cela doit néanmoins rester le but idéal. Les conséquences en matière d'infrastructure et pour l'architecture des échanges que cela exige, c'est une autre question.

Et pendant que chaque pays étudie comment mener à bien une informatisation optimale de l'état civil, on peut néanmoins réfléchir aux étapes futures de ce processus, et à l'interconnexion internationale. Pour ma part, je me réjouis à l'avance de suivre les futurs développements en matière d'état civil. Je suis sûr que ce qui nous attend sera très intéressant et suis convaincu que nous ne manquerons pas de tâches avant bien longtemps.