

L'INFORMATISATION DES DOCUMENTS ADMINISTRATIFS EN FRANCE ET L'INFORMATION DU CITOYEN

Communication présentée au congrès de la FIAB-IFLA à Munich, en août 1983.

Publiée ici avec l'autorisation du SSID (Social science information and documentation) liaison bulletin.

L'Etat est comparativement au secteur privé, le plus gros producteur de banques de données, en France. L'administration a été très tôt le terrain d'expériences pilotes, d'opérations dites exemplaires, qui ont permis sur la base des réalisations qui ont pu être faites, de développer des produits originaux et fiables.

Une enquête menée en 1982 par le Gouvernement français des producteurs de bases et de banques de données mettait en évidence que sur les 75 banques de données réellement diffusées commercialement, 28 % d'entre elles concernaient les sciences sociales, 28 % l'économie et seulement 35 % l'information scientifique et technique au sens restreint (1).

L'administration française est l'illustration de cette tendance avec toutefois une prédominance marquée pour des informations de type administratif, politique, juridique, économique et social.

Nous diviserons notre propos en trois variations d'inégales importances : l'esprit dans lequel a été conçue l'informatisation administrative de la France, les catégories de l'information disponibles télématiquement, et les orientations aujourd'hui prévisibles de l'informatique appliquée au traitement de l'information.

1. - L'esprit dans lequel a été conçu l'informatisation administrative de la France

L'informatisation de l'information destinée aux différents secteurs de l'administration est venue après les préoccupations de la gestion des établissements. Dans le domaine qui est le nôtre, il faut distinguer l'informatisation bibliothéconomique et la production des banques de données. Ce sont deux démarches qui ne sont pas de même nature et n'obéissent pas exactement aux mêmes règles.

L'informatisation bibliothéconomique, est fondamentalement conçue pour les besoins de l'établissement et par extension pour ceux de la collectivité bibliothéconomique. La production des banques de données est une opération inverse, qui ne consiste pas *a priori* dans l'automatisation d'un fonds préexistant, mais dans la création de systèmes d'information destinés à un public défini. Les banques de données entrent dans le processus du marché de l'information, ce qui a à quelques exceptions près, n'a pas été le cas de l'informatisation de nos bibliothèques. L'organisation des catalogues collectifs, des systèmes intégrés de traitement appliqués à la gestion et aux fonds des bibliothèques a engendré des logiciels de gestion bibliothéconomique différents des logiciels de recherche documentaire. D'où toute l'ambiguïté que nous connaissons aujourd'hui en France dans le choix de systèmes à multiples facettes qui rempliraient les deux fonctions. C'est la différence entre les logiciels de type Medicis ou Sybill et les logiciels du type Questel ou JLB Doc. Or, si la démarche des pouvoirs publics français est aujourd'hui d'aller vers une fusion des genres, il conviendra me semble-t-il de prendre garde au protectionnisme qui gouverne le traitement de l'information dans nos bibliothèques et au perfectionnisme des bibliothécaires qui nous a toujours mis à l'écart des grands projets nationaux et internationaux.

Je ne parlerai que de la production des banques de données dans l'administration française, et plus particulièrement de l'informatisation des documents administratifs dans le cadre des pouvoirs exécutifs et législatifs.

Si le secteur public a créé en France la majorité des banques de données produites dans le pays, les banques de données donnant accès aux documents administratifs eux-mêmes sont limitées. Le Secrétariat général du gouvernement avec la Documentation française et le Service du fichier législatif d'une part, le Parlement avec l'Assemblée nationale et le Sénat d'autre part, sont à l'origine de la production des banques de données destinées à l'information du citoyen. A ces préoccupations des pouvoirs exécutifs et législatifs, il faut ajouter les démarches originales de la Bibliothèque nationale qui envisage l'informatisation des publications officielles, de la Commission de coordination de la documentation administrative et de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique au ministère délégué auprès du Premier ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives.

Tous ces organismes collaborent, à des degrés divers, pour la constitution d'une information qui couvre les domaines administratifs, politiques, législatifs, économiques et sociaux. Ils complètent, par leurs initiatives documentaires, ce qui est fait par ailleurs avec le CEDIJ, Sydoni et Jurisdata pour les documents juridiques, l'INSEE ou le CEPIL pour les documents économiques, le CNRS et la Fondation nationale des sciences politiques pour les documents politiques, économiques et sociaux.

Des structures formelles ou informelles ont été créées qui dessinent une politique relativement concertée de l'informatisation administrative en France. C'est le cas au niveau du Secrétariat général du gouvernement. C'est le cas entre le Sénat et l'Assemblée nationale. C'est le cas enfin avec le groupe SPES (Sciences politiques économiques et sociales) qui réunit de manière informelle l'INSEE, le CNRS/CDSH, la Fondation nationale des sciences politiques et la Documentation française.

2. - Les catégories de l'information administrative

Au lieu de décrire les productions documentaires des organismes administratifs, je préfère vous présenter diverses catégories qui dessinent le véritable visage de l'information administrative publiquement disponible en France. Je distinguerai dès lors quatre catégories essentielles : la production administrative *stricto sensu*, la production juridique, la production politique et la production liée à l'actualité quotidienne. Ces quatre types d'informations convergent vers un seul et même but : l'information du citoyen et des usagers publics de l'Etat.

2.1. - La production administrative

La Documentation française, Direction du Secrétariat général du gouvernement (Premier ministre), élabore depuis 1970 des banques de données bibliographiques et textuelles sur l'information politique, économique et sociale de la France. Ces banques de données sont regroupées sous un ensemble appelé Banque d'information politique et d'actualité (BIPA). Parmi elles, la banque de données Logos comprend un domaine appelé Biblios qui est réservé à une sélection des publications produites par l'administration française. Ce sont plus de 3 000 documents qui sont enregistrés annuellement dans cette banque de données et traités bibliographiquement. 50 % environ émanent de la Documentation française elle-même éditeur de nombreux rapports officiels, de plusieurs périodiques et diffuseur pour le compte d'autres admi-

nistrations de monographies et de périodiques divers intéressant l'activité de l'Etat. 50 % environ des documents sont enregistrés sur la base d'une sélection opérée parmi la masse de documents de toutes catégories et de toutes origines provenant des différents ministères ou établissements publics. Ce sont des rapports officiels, des articles de périodiques, des rapports de littérature grise pour l'essentiel.

Tous les documents enregistrés mensuellement dans la base Logos/Biblios font l'objet d'un court résumé et d'une analyse par descripteurs correspondant à un thésaurus commun à l'ensemble des banques de données de la Banque d'information politique et d'actualité. Comme pour toutes les banques de données de la BIPA, Logos/Biblios est accessible en conversationnel via le serveur Télésystèmes Questel, avec le logiciel Questel. Par ailleurs, la Documentation française édite chaque mois un Bulletin signalétique d'information administrative. Ce Bulletin, qui est la reproduction exacte de tout ce qui est enregistré dans Biblios pendant le mois, fait l'objet d'une impression laser, après traitement en sortie de base de données sur miniordinateur Mini 6 de Bull. Des index cumulés sont publiés annuellement qui reprennent la totalité des index des numéros parus dans l'année (2).

La Documentation française a par ailleurs élaboré une banque de données factuelle avec la Commission de coordination de la documentation administrative (CCDA) dans le cadre des services du Premier ministre. Cette banque de données appelée Helios recense les Centres de documentation de l'administration française en indiquant en texte intégral les caractéristiques du Centre et ses capacités documentaires. Dans ce cas également, la Documentation française publie en sortie de banque de données un guide élaboré par photocomposition programmée qui reproduit à un moment donné le véritable visage de la banque de données : c'est le Guide des centres d'information et de documentation de l'administration française (3).

2.2. - La production législative et parlementaire

L'informatique parlementaire a beaucoup progressé en France au cours des dernières années. L'Assemblée nationale et le Sénat ont contribué, chacun pour leur part, à la constitution des banques de données parlementaires. Ils sont « coproducteurs des bases Séance et Interventions relatives aux travaux parlementaires, Questions relative aux questions écrites et orales posées par les sénateurs et les députés, Tribunal fichier de renseignements publics sur les parlementaires, Parlement base bibliographique sur les parlements et notamment le parlement français et Conseil constitutionnel » (4).

Même si l'Assemblée nationale et le Sénat ont aujourd'hui des projets et des techniques d'accès différents, la collaboration en matière d'informatique parlementaire est l'axe déterminant de la production législative française et le lien organique indispensable aux autres coopérations, avec le Secrétariat général du gouvernement ou le CEDIJ par exemple.

« 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 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 » (5).

La collaboration entre le Sénat et l'Assemblée nationale est illustrée par la base Questions qui comporte l'ensemble des questions écrites et orales et des questions au gouvernement avec les réponses ministérielles qui leur sont données. 15 000 questions écrites sont déposées chaque année dans les deux assemblées. A la vérité, cette banque bibliographique qui contient une analyse succincte de la question et des rubriques déterminées à partir d'un plan de classement par thème commun aux deux assemblées, donne l'image de la préoccupation des élus et par la suite des

électeurs. Elle est le lien indispensable de la relation entre l'exécutif et le législatif. Elle contient ce que M. Vilain appelle la jurisprudence des différents ministères sur une infinité de sujets généraux ou ponctuels. Il n'est pas étonnant, dès lors, que cette base intéresse également le Secrétariat général du gouvernement, pour le suivi des questions auprès des ministères interrogés. Une coopération est envisagée avec le Parlement en vue de la création d'un outil commun de production. L'informatisation des journaux officiels actuellement en cours permettra notamment de disposer sur l'écran de terminal du texte intégral des réponses ministérielles en même temps que des références signalétiques correspondantes.

Les deux assemblées continuent à collaborer, mais suivent depuis 1982 des orientations différentes. Cet état de fait, qui est en grande partie dû à la nature et aux préoccupations diverses de ces deux assemblées présente désormais deux visages de l'informatique parlementaire française.

L'Assemblée nationale a créé notamment deux banques de données : Questions et Processus. La banque Questions des députés est constituée depuis le 2 avril 1978. Les bases Questa 6 pour la 6^e législature et Questa 7 pour la 7^e législature actuellement en cours sont distribuées par le Serveur Télésystèmes Questel. La mise à jour est faite dans les 72 heures qui suivent la publication des questions au Journal officiel. De la banque de données est extraite par photocomposition programmée l'édition des tables annuelles des questions. La banque Processus législatif comporte les références de tous les textes déposés ou examinés devant les deux assemblées depuis juillet 1981 et l'indication de l'état d'avancement de la procédure législative. Diffusé par le Serveur Télésystèmes Questel depuis le 1^{er} mai 1983 sous le nom de Process, cette banque de données est quotidiennement mise à jour et s'avère tout à fait complémentaire de la banque Lex produite par le Secrétariat général du gouvernement et relative aux textes législatifs promulgués et aux textes d'application.

Le Sénat a créé des banques de données de même nature. Toutefois, celles-ci sont interrogeables via le serveur G-GAM de la Caisse des dépôts et consignations, selon une collaboration déjà ancienne avec le CEDIJ.

Par delà la banque Questions, le Sénat a créé deux autres banques originales : la base SENA et la base SINT. La base SENA est relative aux travaux parlementaires du Sénat. Elle contient depuis 1978 les références aux textes déposés au Sénat avec leur processus, les sommaires des rapports et les réunions des commissions, les analyses des discussions successives au Sénat. Depuis le début de la 7^e législature, il est également créé un « document processus » qui retrace en texte libre l'ensemble du processus du texte devant les deux assemblées. La base SINT « Interventions » contient des analyses de l'ensemble des interventions en séance publique au Sénat des ministres et sénateurs depuis avril 1978. « Elle permet en particulier d'effectuer des recherches documentaires de type politique, par exemple ensemble des interventions d'un groupe politique ou des représentants d'une circonscription politique donnée. Elle permet également de donner à un parlementaire un bilan de activité ». Interrogeable en conversationnel, cette banque de données permet d'aboutir à l'édition photocomposée de la table nominative des débats.

Par delà ces initiatives du Parlement, le Secrétariat général du gouvernement a élaboré une banque de données à partir du fichier législatif appelée LEX et diffusée par Télésystème Questel. Cette banque bibliographique vient compléter à bien des égards la dimension parlementaire en fournissant aux utilisateurs finaux les textes législatifs qui ont été adoptés par le parlement et les différents textes d'application pris par le gouvernement lui-même.

2.3. - La production politique

Le Parlement fournit déjà une information de type politique. Elle est complétée par l'enregistrement des déclarations politiques et syndicales, des communiqués officiels de différents ministères et une chronologie de politique intérieure et extérieure de la France, trois domaines d'activités auxquels s'attache la Documentation française dans le cadre de sa Banque d'information politique et d'actualité.

La BIPA en effet, a développé depuis 1974 une information politique complémentaire de l'information administrative dans sa banque de données Logos. Les déclarations du Président de la République, les déclarations des membres du gouvernement, des partis politiques et des syndicats sont enregistrés systématiquement, exhaustivement et en texte intégral pour le Président de la République, bibliographiquement et sélectivement pour les autres

personnalités. A ce domaine Logos/Déclarations, vient s'ajouter un domaine Logos/Communiqués qui recense en texte intégral et exhaustivement tous les communiqués officiels des Conseils des ministres depuis 1974 ainsi que les communiqués officiels de la Présidence de la République, du Premier ministre et du ministère des Relations extérieures depuis 1983. Un troisième domaine enfin vient compléter les deux précédents, Logos/chronologie, qui est l'enregistrement en texte intégral de dépêches chronologiques sur la vie politique économique et sociale de la France. Elaborée par une équipe de chronologues spécialisés, cette chronologie prend appui sur l'information de presse diffusée par l'AFP ou différents quotidiens nationaux. Elle est en quelque sorte le ciment référentiel de l'ensemble politique de la BIPA et contribue à son originalité.

Distribués par Télésystèmes Questel ces domaines politiques font également l'objet d'une diffusion particulière en texte intégral par le serveur G-GAM sous le nom de SAGA.

2.4. - La production liée à l'actualité quotidienne

Le reflet des trois types d'information précédents nous est révélé par la presse quotidienne et hebdomadaire qui est le véritable miroir de toutes ces représentations. Certes, l'Administration n'est pas le lieu privilégié de la production de presse et ne saurait en aucune manière empiéter sur un rôle qui n'est pas le sien. Il faut bien constater toutefois, que nombreux sont les organismes qui élaborent des dossiers dits de presse, véritables outils documentaires originaux qui apportent une plus-value à l'information traditionnelle, en particulier à celle qui est naturellement la nôtre dans les bibliothèques et les centres de documentation.

En dehors de l'Agence France-Presse et de la Documentation française, il n'y a pas encore en France de véritables banques de données de presse. Différents projets sont à l'étude au journal *Le Monde*, aux *Echos*, à *Ouest-France*, mais ils n'ont pas fait l'objet de réalisations concrètes et commercialisables.

La Documentation française s'est penchée dès 1980 sur l'information des dossiers de presse qu'elle constituait et a élaboré dans le cadre de sa banque de données Logos un domaine appelé Papyrus. Celui-ci contient une sélection dans la presse quotidienne et hebdomadaire nationale des informations factuelles politiques, économiques et sociales. Banque bibliographique, Logos/Papyrus est un instrument documentaire automatisé comparable aux initiatives allemandes de Grüner und Jahr à Hambourg ou du Daily Mirror à Londres. Il offre une représentation sélective des tendances et des images publiques du débat national.

On voit, dès lors, comment toutes ces informations ont progressivement pu créer une information administrative originale avec des facettes administratives, juridiques, parlementaires, politiques, liées à l'actualité documentaire quotidienne. Toutes convergent vers un système d'information conversationnel interrogeable par tous les citoyens via les centres serveurs Télésystèmes Questel ou G-GAM par l'intermédiaire des réseaux de transmission de données du type Transpac ou Euronet.

Dans un tel congrès professionnel où les technologies sont à l'ordre du jour, comment ne pas voir que l'informatique et la télématique ont permis de consolider et de développer des coopérations acquises de longue date, et de dessiner un large éventail d'informations multiples et diversifiées.

3. Les orientations

L'engouement actuel pour les banques de données prédispose les établissements à entrer dans le cercle des producteurs. La crise économique internationale si elle introduit une certaine morosité chez les professionnels de l'information, a curieusement pour effet de développer de plus en plus de projets. L'information, matière première nouvelle de l'industrie occidentale, fait des adeptes. La compétition internationale a provoqué des programmes ambitieux mais aussi réalistes. Si l'information automatisée est coûteuse et doit devenir rentable, elle doit entrer dans le marché qui aujourd'hui se dessine. Y a-t-il aujourd'hui en France et en Europe trop de banques de données, trop de serveurs ? Le secteur public doit-il continuer à être à l'origine de nombreuses réalisations ? La concurrence va-t-elle aménager le marché, sinon le nettoyer, autant de questions auxquelles nous devons répondre tôt ou tard ?

L'administration française organise sa production. Le coût des banques de données nécessite une rationalisation des programmes. La duplication des informations souvent indispensable à la libre concurrence va s'estomper. Et si la France n'entend pas pour le moment créer un plan d'information comparable au plan japonais de l'Agence des sciences et des techniques ou du ministère de l'Education, il faut s'attendre à des ralentissements et à des réalisations moins foisonnantes. La coopération qui dans nos bibliothèques a toujours été en vogue avec les catalogues collectifs ou le catalogage partagé, devient nécessaire pour les producteurs d'information. Aussi va-t-on assister semble-t-il à l'éclosion de nouvelles méthodes, de nouveaux acteurs, de nouvelles technologies.

3.1. - Les nouvelles méthodes

Le secteur public soutient des initiatives nationales qui rationalisent la production, la diffusion et l'utilisation de l'information. Il soutient la production en suscitant des collaborations ou des regroupements. Il soutient la diffusion en assistant substantiellement le premier serveur français Télésystèmes Questel et en pratiquant une politique de serveurs thématiques et ciblés par clientèles. Il soutient l'utilisation des banques de données en installant des terminaux à tous les points du territoire et en simplifiant les procédures d'accès, en développant la formation des utilisateurs médiateurs et des utilisateurs finaux. L'organisation des centres relais pour l'utilisation de l'information dans les entreprises, les établissements commerciaux crée un souffle nouveau.

3.2. - Les nouveaux acteurs

Aux acteurs déjà anciens que sont la Documentation française, le Parlement, l'INSEE, viennent progressivement se joindre de nouveaux acteurs tels que la Bibliothèque nationale, la Mission permanente : rénovation et prospective administrative, le CESIA (Centre d'études des systèmes d'information des administrations). La bibliothèque nationale a élaboré, avec l'aide de la Mission à l'informatique, un schéma directeur en vue de la création d'une base bibliographique nationale. Le « fichier bibliographique des imprimés » qui comprendra le fichier des monographies et le fichier des publications en série, inclura pour le premier les publications officielles françaises, qui viendront directement participer aux réalisations déjà menées par la Documentation française sous le nom de Logos/Biblio et auquel la bibliothèque nationale collabore.

Le ministère chargé de la Fonction publique et des réformes administratives vient de créer 8 centres AVS (Administration à votre service) qui ont ouvert leurs portes à la fin de l'année 1982 dans les départements du Pas de Calais de la Drôme, de la Sarthe et de l'Essonne. Cette opération répond à deux préoccupations : rendre l'administration plus accessible aux administrés et usagers, et trouver de nouvelles formes de dialogue entre l'administration et les administrés et usagers. Installés dans des préfectures ou sous-préfectures, ces centres AVS ont pour mission de répondre aux besoins en informations des entreprises, des élus locaux et du public en général (6).

Le Centre d'études des systèmes d'information des administrations (CESIA) suit également un certain nombre de projets visant à créer des banques de données destinées à un large public. C'est le cas, par exemple, du projet Claire de Grenoble qui organise l'information en format vidéotex pour les habitants de la ville, ou également du projet « droits et démarches » qui fait suite à l'expérience Teletel 3 V menée à Vélizy pour lequel le CESIA et le SID (Service d'information et de diffusion des Services du Premier ministre) sont aujourd'hui associés (7).

3.3. - Les nouvelles technologies

Ces nouvelles méthodes, ces nouveaux acteurs convergent vers l'application de technologies adaptées aux besoins à venir. L'ère de l'information destinée uniquement aux spécialistes ou aux médiateurs s'estompe. Nous allons vers l'utilisateur final avec le développement des microordinateurs et du vidéotex professionnel ou domestique.

A cet égard, les projets de la Documentation française et du Parlement se recoupent. Avec la collaboration du CESIA, la Documentation française mène à l'heure actuelle une « pré-étude » sur un projet de mise en format vidéotex du Répertoire permanent de l'administration française. Qui fait quoi dans l'administration française ?

De son côté, l'Assemblée nationale a décidé le 30 novembre 1982, la création d'un réseau de télématique parlementaire. Ce système doit permettre de réaliser une liaison permanente entre le Palais Bourbon où sont situés les ordinateurs serveurs et les circonscriptions, chaque député étant progressivement doté d'un terminal vidéotex Minitel.

Expérimental depuis le 2 avril 1983, expérimenté auprès d'une soixantaine de députés depuis juin 1983, ce système d'information d'un nouveau type propose 4 catégories de services : un « feuilleton télématique » fournissant l'ordre du jour et l'agenda de l'Assemblée nationale ainsi que différents éléments relatifs aux programmes de travail pour la discussion budgétaire, un « annuaire télématique » des députés, groupes et services de l'Assemblée, une « documentation » qui pour l'instant est essentiellement juridique, économique et sociale, une « messagerie électronique » enfin.

Par ailleurs, des initiatives sont en cours pour passer à une génération technologique nouvelle. Sont prévues des expériences de stockage de l'information sous forme de vidéodisques ou de disques optiques numériques qui devraient remplacer les connexions actuelles des banques de données avec des micro-formes. Vidéographie, numérisation des textes et des images fixes, digitalisation des microfiches provoquent de nombreux espoirs pour l'administration française dans le but toujours permanent d'offrir au public un accès simplifié et décentralisé à l'information.

Pierre Pelou

Bibliographie

(1) Voir le rapport « Enquête sur les bases et banques de données dans le monde » publié par le Groupement français des producteurs de bases et de banques de données (GFPBBD), 103, rue de Lille, 75007 Paris. Tél. : 550.32.22.

(2) Voir Thésaurus de la BIPA. Paris : La Documentation française, 1983. Voir également Bulletin signalétique d'information administrative Biblios. Index Cumulés 1982. Paris : La Documentation française, mars 1982.

(3) Guide des Centres d'information et de documentation de l'administration française, publié par la Commission de coordination de la documentation administrative (CCDA). Paris : La Documentation française, 1982.

(4) L'informatique parlementaire, par Michel Vilain, Directeur du Service des Impressions, de la documentation parlementaire et de l'informatique au Sénat, Paris. - In : *Documentaliste*, volume 18, n° 1, janvier-février 1981.

(5) L'informatique parlementaire en France, par Alain Brouillet, Assistant à l'Université de Paris I. In : *Pouvoirs*, 25 mars 1983.

(6) Les banques de données administratives et les centres « Administration à votre service » (AVS) par Jean-Christian Robert, chargé de mission à la Mission permanente rénovation et prospective administratives, ministère de la Fonction publique et des Réformes administratives. In : *Actes de la 2^e Conférence et exposition internationale Infodial*, 24-27 mai 1983, p. 137 (cassette enregistrée).

(7) Le SID gèrera et diffusera les bases de données vidéotex interadministratives. In : *Industrie de l'information*, n° 216, jeudi 28 avril 1983.