

Assemblée annuelle 2024 de la Société suisse pour les questions parlementaires

Genève, 9 novembre 2024

Numérisation du travail parlementaire : enjeux et défis

Philippe Schwab, secrétaire général de l'Assemblée fédérale¹

Depuis 2023, le Parlement fédéral est en mesure de fonctionner entièrement en mode numérique (projet Parlnet/CURIAplus). Toutes les procédures et activités sont dématérialisées, et chaque parlementaire a la possibilité de travailler exclusivement avec un ordinateur, une tablette ou un téléphone portable, que ce soit en commission, pendant les sessions ou à distance.

Le chemin est encore long, mais nous avons passé des étapes décisives.

Beaucoup de projets de numérisation parlementaire sont nés d'une volonté de réduire l'usage du papier, et le Parlement fédéral ne fait pas exception. En 2017, le Bureau du Conseil national a calculé que la consommation annuelle de papier du Parlement nécessitait l'abattage d'autant d'arbres qu'il est nécessaire pour boiser la Place fédérale². En 2018, le Parlement a adopté une motion visant à préparer la numérisation des travaux parlementaires pour éliminer les documents papier³.

Il est vite apparu que la simple invocation de la suppression du papier ne suffisait pas à assurer une transformation numérique réussie. Un changement technologique substantiel et une volonté de modifier l'organisation ainsi que les pratiques bien ancrées étaient nécessaires, tant chez les parlementaires que chez les employés. L'objectif n'était pas simplement de convertir des documents papier en formats numériques comme les PDF, mais de créer un système de gestion intégré de documents numériques, d'optimiser les flux de travail, de supprimer les ruptures de médias dans la chaîne de transmission des données, et de faciliter la publication dans des formats ouverts.



« Outre qu'elle contribue au développement durable par la suppression du papier, la numérisation (du travail parlementaire) supprime les contraintes de lieu et de temps et permet une recherche et un échange des informations plus rapides et plus performants »⁴.

¹ Je remercie Vera Truong Dinh, ancienne cheffe de projet spécialisée Parlnet, et cheffe d'état-major des Services du Parlement, pour l'aide précieuse qu'elle m'a apportée pour la préparation de cet exposé.

² Interpellation 17.3640 (Frehner Sebastian). Pour un Parlement sans papier, du 11.9.2017.

³ Motion 17.4026 (Frehner Sebastian). Travail parlementaire. Passer au numérique d'ici à 2020, du 7.12.2017 (Conseil national 16.3.2018, 3.12.2028 / Conseil des Etats 27.9.2018).

⁴ Feuille de route de la numérisation au Parlement. Mise en œuvre de la motion Frehner 17.4026, Délégation administrative, novembre 2019 (non publiée), p. 7.

Entre papier et pixels, le Parlement reste essentiel

Dans nos efforts, nous avons pu aussi profiter des circonstances afin de faire évoluer les esprits et de modifier habitudes pratiques : en effet, les événements liés à la pandémie de Covid-19 ont mis en évidence le rôle capital du numérique pour assurer le fonctionnement du Parlement en cas de crise. Grâce à la possibilité du vote à distance⁵, la numérisation a permis à la démocratie de continuer à fonctionner pour les députés placés en quarantaine. Avec la participation en ligne à des séances du conseil⁶, il sera possible à des députés d'exercer pleinement leurs droits s'ils ne peuvent pas participer physiquement à une séance en cas de force majeure. Il est aussi prévu que les conseils puissent tenir des séances entièrement en ligne à certaines conditions⁷. Sans la pandémie, ces évolutions n'auraient probablement pas vu le jour, et c'est cette crise qui a permis d'ancrer la numérisation dans la loi.

Le projet de numérisation du Parlement fédéral a nécessité des efforts importants sur les plans conceptuel et technique, car aucun système existant ne répondait aux spécificités de nos processus.

Il a fallu modéliser numériquement toutes les procédures parlementaires, souvent complexes et héritées d'une longue évolution politique, ainsi que définir les droits et les interactions propres aux parlementaires et aux acteurs extérieurs comme la Chancellerie fédérale. Il a fallu également reproduire les droits d'interventions des parlementaires lorsqu'ils agissent à titre individuel ou collectif, par exemple en commissions ou dans un groupe parlementaire, lorsqu'ils font partie d'une majorité ou d'une minorité. Il a fallu aussi reproduire les interactions entre le Conseil national et le Conseil des Etats, dont les modes de travail et les procédures peuvent varier. L'outil devait également être disponible pour fonctionner en trois langues (français, italien et allemand).

Passer au digital, c'est faire progresser le Parlement sans renoncer aux traditions

Il a fallu aussi proposer une architecture permettant une utilisation différenciée en fonction de plusieurs types et profils d'utilisateurs⁸, les parlementaires d'abord, mais aussi les collaboratrices et collaborateurs des Services du Parlement, ceux des députés et les secrétariats des groupes parlementaires.

Comme nous ne partions pas de rien, nous avons aussi dû remplacer les anciennes bases de données du Parlement, dotées de dizaines de milliers d'objets parlementaires et contenant les informations personnelles de tous les parlementaires depuis 1848, et les transférer sur une plateforme moderne.

Finalement, nous avons dû rassembler et intégrer une multitude d'applications disparates, développées de manière isolées, sur des systèmes cloisonnés, sur une plateforme de travail unique accessible à un grand nombre d'utilisateurs et d'utilisatrices.

La nouvelle plateforme comprend :

- La gestion de toutes les affaires parlementaires, y compris les documents et les processus de travail y afférents (décisions des conseils et des commissions, indexation thématique, traduction, etc.) ;

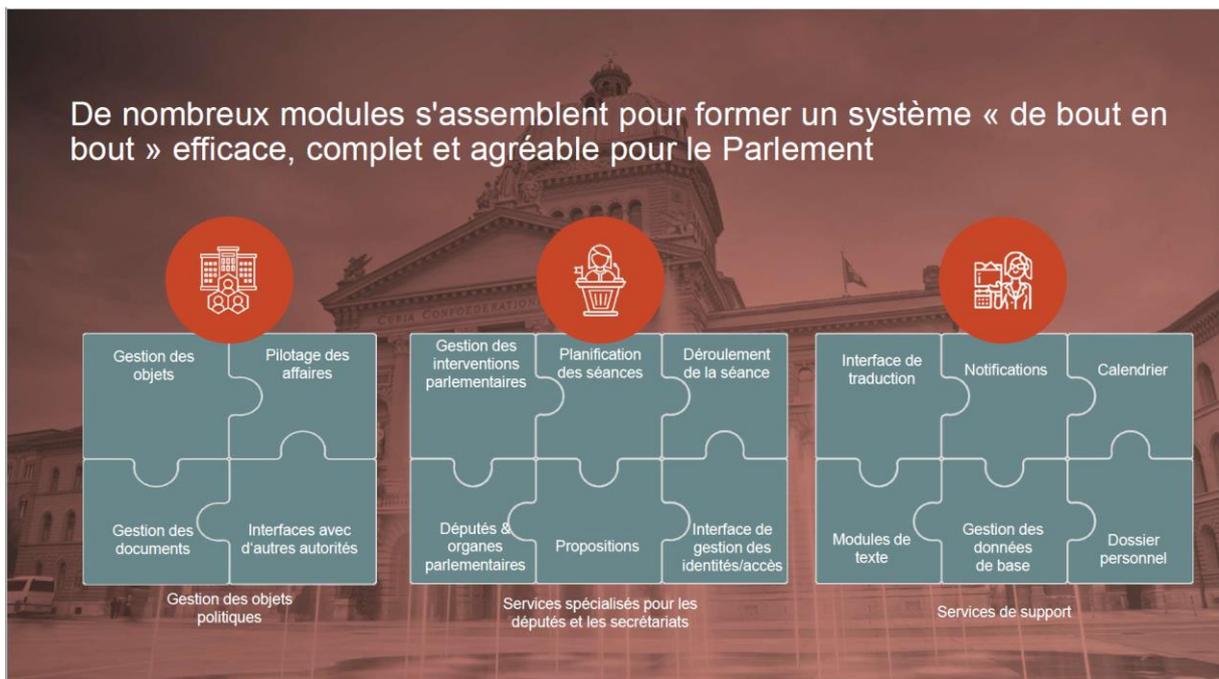
⁵ Loi sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl, **RS 171.10**), art. 10a, introduit par le ch. I de la LF du 10 déc. 2020 (COVID-19: participation aux votes du Conseil national ; interruption ou report de la session) (RO **2020** 5375; FF **2020** 8963, 8975). Nouvelle teneur selon le ch. III 1 de la LF du 17 déc. 2021, en vigueur du 18 déc. 2021 au 31 déc. 2022 (RO **2021** 878; FF **2021** 2515) et prolongé jusqu'au 30 juin 2024 par l'annexe ch. 1 de la LF du 16 déc. 2022 (RO 2022 817; FF **2022** 1549).

⁶ Loi sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl, **RS 171.10**), art. 10a, modification du 14.3.2023 (pas encore en vigueur).

⁷ Loi sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl, **RS 171.10**), art. 32a, modification du 14.3.2023 (pas encore en vigueur).

⁸ En 2017, les Services du Parlement ont mandaté une entreprise pour réaliser une étude des profils des utilisateurs (*Kundenzentrierte Herleitung von Benutzeranforderungen*, stimmt AG, 2017 [non publiée]). Il s'agissait en particulier de mettre en lumière la façon dont les députés utilisent les outils électroniques. L'étude a permis de segmenter trois catégories de parlementaires-types en fonction des besoins : (1) le « pragmatique dans les règles », (2) le « pilote de commission surchargé » et (3) le « représentant d'intérêt tactique ». L'étude a conclu qu'il fallait offrir aux parlementaires des outils numériques qui reproduisent le plus fidèlement le traitement des objets parlementaires et que leur maniement devait rester simple et intuitif, tout en garantissant la sécurité et la pérennité des données. La numérisation doit également tenir compte du fait que le parlementaire est un milicien qui exerce d'autres fonctions dans d'autres contextes professionnels, associatifs ou privés. L'étude concluait qu'il fallait développer une solution numérique facile d'accès et performante.

- L'administration des informations personnelles des parlementaires, des collaboratrices et collaborateurs personnels et des personnes accréditées ;
- La planification des sessions et des séances de commissions ;
- Des modules de saisie et de traitement des interventions parlementaires et des propositions (amendements);
- Un système de recherche et d'information pour les objets parlementaires, les séances et d'autres informations pratiques sur le fonctionnement du Parlement ;
- Un dossier de classement personnel pour chaque parlementaire (destiné, entre autres, à ses propres notes, mais aussi à ses interactions avec ses collaboratrices et collaborateurs personnels ou son groupe parlementaire) ;
- Des interfaces avec les systèmes périphériques (par ex. avec le système de vote ou avec le site internet du Parlement) ainsi qu'avec la Chancellerie fédérale.



La numérisation a d'abord été abordée de façon empirique, mais il est vite apparu nécessaire de formaliser une stratégie de numérisation⁹ encadrée par des principes, tels que :

- La primauté au numérique (« digital first ») : l'objectif est de donner la priorité aux moyens électroniques chaque fois que cela est possible et lorsque cela est judicieux ;
- La réalisation d'un Parlement virtuel : l'objectif est de permettre, dans les limites fixées par la loi, que les séances de commission et des conseils puissent se tenir en ligne, soit pour l'ensemble des participants, soit uniquement pour certains d'entre eux ;
- Le centrage sur les besoins des destinataires : les produits numériques sont conçus de manière fonctionnelle et sont axés sur les besoins des utilisatrices et utilisateurs.

La stratégie inclut également d'autres principes fondamentaux comme :

- Le principe de non-récurrence (« once only ») ;
- La promotion de l'interopérabilité ainsi que
- La garantie d'accès aux données et aux fonctions au moyen de différents outils électroniques.

⁹ Stratégie de numérisation des Services du Parlement, du 31.10.2022 (non publiée).

Parallèlement, nous avons revu totalement notre organisation du travail. Pendant de nombreuses années, la numérisation était une affaire d'informaticiens et d'ingénieurs agissant selon une logique de primauté technologique. Nous avons entièrement réorganisé notre service informatique en rééquilibrant les rôles entre les responsables des processus métiers et les informaticiens, et en instaurant un dialogue permanent. Nous avons aussi privilégié une approche agile de l'organisation. Nous avons créé des groupes de produits thématiques et développé des cycles itératifs courts permettant d'être très réactifs. Les projets doivent être souples et adaptables aux évolutions des besoins et la priorité est donnée à des résultats rapides et concrets (« quick wins »).

Ensuite, nous avons dû adapter notre gouvernance afin de définir les rôles et les compétences entre les organes politiques (Délégation administrative, bureaux des conseils, commissions des finances), le groupe de députés chargés des questions informatiques (groupe PIT)¹⁰ et la direction des Services du Parlement, son comité informatique et le domaine des prestations numériques. La gouvernance porte sur toute la durée de vie des prestations et des produits numériques, de leur élaboration et de leur intégration jusqu'à leur développement, leur remplacement et leur mise hors service, en passant par leur maintenance et leur exploitation, en y intégrant le soutien aux utilisateurs et utilisatrices.

Finalement, la sécurité et la gestion des risques ont constitué un enjeu fondamental. Pour que le Parlement soit en mesure d'accomplir son travail dans l'espace numérique également, il faut que les applications qui appuient soient stables et sûres. La sécurité des informations et la protection des données ainsi que la gestion des risques sont donc des éléments centraux de la stratégie de numérisation. Il faut garantir la confidentialité en tout temps, veiller à l'intégrité des données et régler leur accès en fonction des personnes autorisées. S'y ajoutent des réflexions sur l'hébergement des applications et des données, que ce soit en interne sur des serveurs ou dans un nuage informatique (« cloud »). La nouvelle loi sur la sécurité de l'information¹¹ a également constitué un paramètre important à prendre en considération.

Si nous voulons moderniser notre Parlement, il faut d'abord révolutionner nos pratiques

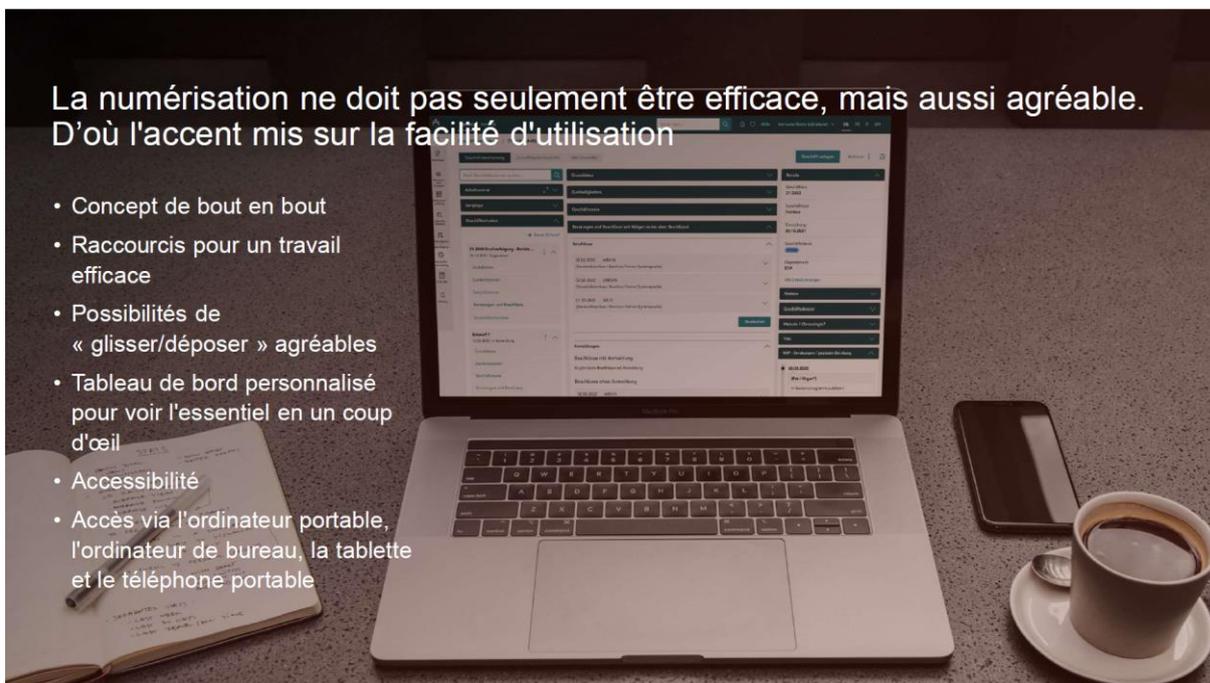
Le défi de la numérisation ne réside pas seulement dans les outils techniques mais également dans la transformation des pratiques de travail. Il ne s'agit pas de faire la même chose avec des outils numériques, mais de rechercher de nouvelles et meilleures méthodes de travail. Une telle transformation n'est pas aisée dans un Parlement de milice où les besoins et les affinités avec les outils numériques varient beaucoup. Nous avons d'un côté les députés férus de technologie, qui trouvaient que nous n'en faisons pas assez, et de l'autre, ceux qui estimaient que nous nous allions trop loin et trop vite. Et ce n'est pas seulement une question de génération. L'existence de plusieurs groupes-cibles aux compétences très variables a exigé beaucoup d'efforts dans le renforcement des capacités et a nécessité d'investir dans la formation et le développement des compétences des parlementaires, mais aussi du personnel. Ce processus n'est pas terminé.

¹⁰ Le groupe PIT est un organe consultatif de la Délégation administrative. Il est l'interlocuteur des députés pour toutes les questions et demandes stratégiques relatives à l'utilisation et à l'évolution des systèmes d'information de l'Assemblée fédérale. Chaque groupe parlementaire nomme un représentant qui siège au sein du groupe PIT pour la durée d'une législature. Un suppléant est désigné au sein de chaque groupe parlementaire pour chacun des membres du groupe PIT. Une représentation équitable des deux conseils au sein du groupe PIT est recherchée.

¹¹ Loi fédérale sur la sécurité de l'information au sein de la Confédération (Loi sur la sécurité de l'information, LSI), du 18.12.2020 (RS 128).

La numérisation ne doit pas seulement être efficace, mais aussi agréable. D'où l'accent mis sur la facilité d'utilisation

- Concept de bout en bout
- Raccourcis pour un travail efficace
- Possibilités de « glisser/déposer » agréables
- Tableau de bord personnalisé pour voir l'essentiel en un coup d'œil
- Accessibilité
- Accès via l'ordinateur portable, l'ordinateur de bureau, la tablette et le téléphone portable



La numérisation parlementaire a permis d'atteindre des résultats significatifs : à la dernière session d'automne, 96% des interventions et propositions parlementaires ont été déposées via la plateforme numérique. Au Conseil national 89 parlementaires (45%) travaillent sans papier ; ils sont 18 au Conseil des Etats (39%). Entre 2018 et 2023, la consommation de papier est passée de 8,5 à 4,4 millions de pages, soit une diminution de 48%. L'utilisation d'une plateforme unique a aussi permis un gain d'efficacité de 90% dans l'échange d'informations avec les autorités. En outre, la plateforme unique permet une publication instantanée des nouveaux objets et des décisions. Le projet a par ailleurs remporté le premier prix 2024 du 23^e concours e-government à Berlin¹², et le Parlement suisse affiche aujourd'hui un score de 8 sur 10 dans le classement de maturité numérique des parlements établi par l'Union interparlementaire¹³.

Le projet de numérisation a déjà permis de nombreux progrès

- Environ 96% des propositions sont déposées de manière numérique. Le recours au papier perd en importance.
- Taux élevé de propositions saisies et traitées numériquement sur les objets et lors des séances de commissions et des conseils
- Environ 90% de gain d'efficacité dans les échanges avec les autorités.
- Publication instantanée des nouveaux objets et des décisions prises
- Vue d'ensemble globale et sans papier pour les députés
- Informations adaptées aux fonctions respectives et protection élevée des données classifiées



Cependant, des défis demeurent. La rapidité de l'évolution technologique nécessite d'adapter les applications pour suivre les besoins émergents. Il est prévu prochainement de créer un nouveau site

¹² 1^{er} prix dans la catégorie « Repenser les processus administratifs de bout en bout (E2E) ». Le concours [eGovernment](#) récompense des projets et des concepts pionniers du secteur public. Les projets sont évalués par un jury indépendant composé d'experts du monde scientifique, économique et journalistique.

¹³ *Rapport mondial 2024 sur l'e-Parlement*, Union interparlementaire, Genève, 2024, p. 26.

internet et de remplacer le système d'établissement des procès-verbaux. Il faut également s'attendre à des adaptations résultant de futures modifications de la législation et des processus parlementaires. Cette année, le Parlement a décidé p. ex. d'introduire le sous-titrage en direct des retransmissions parlementaires sur internet afin d'en garantir l'accessibilité¹⁴.

L'intelligence artificielle représente le prochain niveau de développement. Nous travaillons déjà avec des programmes d'intelligence artificielle en appui d'autres outils dans les domaines de la traduction, de la recherche et de l'indexation documentaire, de la retranscription automatisée des débats et, bientôt, du sous-titrage pour les personnes malentendantes. Nous venons de tester avec succès un projet-pilote d'agent conversationnel (« chatbot ») permettant de répondre à des demandes simples pour les citoyennes et citoyens. Nous allons prochainement lancer, sur mandat du Conseil national, un autre projet-pilote destiné à tester l'intelligence artificielle pour l'interprétation simultanée lors des séances de commission¹⁵.

23^e concours e-government (Berlin, 5.9.2024) - 1^{er} prix pour le projet du Parlement suisse

Laudatio :

« CURIAplus crée la base des processus numériques au sein du Parlement fédéral suisse et pose les fondements des procédures parlementaires modernes. Le système garantit un fonctionnement sans rupture de média de bout en bout et assure la publication immédiate des décisions importantes. Grâce à son approche modulaire qui intègre de manière transparente les applications spécialisées et les sites CMS existants, le projet établit des normes en matière d'innovation et de réduction de la complexité. L'être humain est toujours au centre du développement : une collaboration étroite avec les utilisateurs finaux, l'utilisation de personas fictifs et la création de parcours d'utilisateurs détaillés ont permis d'atteindre un haut niveau de convivialité et d'accessibilité ».

Le numérique au Parlement : un outil, pas un but

Malgré les succès, il paraît important de rappeler que la numérisation du travail parlementaire n'est pas une fin en soi ; elle a valeur instrumentale et reste un moyen pour faciliter le travail parlementaire.

Or ce gain de confort et d'efficacité des parlementaires se fait encore pour l'instant au détriment d'autres groupes d'utilisateurs, en premier lieu les collaboratrices et collaborateurs des Services du Parlement qui doivent faire fonctionner deux systèmes en parallèle, en ligne et sur papier. En tant que prestataires de service, nous devons vivre avec cet écart qui s'accompagne d'une charge de travail accrue.

Mais la numérisation comporte également de nouveaux risques et dépendances technologiques. Nous en avons été les témoins, p. ex. en juin 2023 où le site du Parlement a été la cible d'un cyberincident massif¹⁶. En mai 2024, notre système de vote au Conseil national est tombé en panne, et il a fallu à nouveau décompter les voix par appel nominal¹⁷, à l'ancienne, ce qui a pris près de 20 minutes par vote pour des collaborateurs expérimentés.

Face à ces aléas, il reste essentiel de préserver aussi – et ce n'est pas le moindre des paradoxes – les capacités et les savoir-faire permettant de fonctionner sans moyens numériques.

Il faut aussi prendre en compte l'obsolescence des outils numériques : alors que nous pouvons lire aujourd'hui encore des textes imprimés il y a plusieurs siècles¹⁸, nous sommes dans l'impossibilité de consulter des disquettes électroniques ou des CD-ROM d'il y a trente ans.

Parlement sans papier : réduire les feuilles sans détruire les racines

¹⁴Ordonnance sur l'administration du Parlement (OLPA, **RS 171.115**), art. 14. al. 2, modification du 14.6.2024 (pas encore en vigueur). Voir aussi initiative parlementaire 20.505 (Suter Gabriela). Garantir l'accessibilité à la diffusion en direct des débats parlementaires sur Internet. Rapport du Bureau du Conseil national du 17.11.23 (FF **2024** 6).

¹⁵Voir postulat 24.3814 (CIP-N). Examen d'un projet pilote de traduction simultanée des débats des séances de commission à l'aide d'applications assistées par l'intelligence artificielle, du 28.6.24 (Conseil national, 24.9.24).

¹⁶ Voir « Analyse en aval d'un cyberincident. Attaques DDoS «NoName057(16)» de juin 2023 », Centre national pour la cybersécurité, Berne, 30. 10.2023 (www.ncsc.admin.ch/ncsc/fr/home/dokumentation/berichte/fachberichte/ddos-bericht-6-2023.html).

¹⁷ Art. 58 du règlement du Conseil national, du 3.10.2003 (RCN ; RS 171.13).

¹⁸Pour RUSSELL GRANDINETTI, le livre imprimé est une « technologie extrêmement compétitive » : il est portable, extrêmement solide, présente une haute résolution d'image et n'a pas besoin d'électricité pour fonctionner, cité in : « From papyrus to pixels », *The Economist*, Londres, 11.10.2014, p. 47.

En définitive, la numérisation, bien qu'elle ait contribué à réduire l'usage du papier, ne l'a pas rendu superflu. Opposer de façon simpliste le papier et le numérique conduit certainement à une impasse ; la complémentarité entre ces deux moyens semble, aujourd'hui, indispensable pour assurer une transition numérique réussie et durable.

Ou pour le dire avec Tancredi dans le *Guépard* de Giuseppe Tomasi di Lampedusa « Si nous voulons que tout continue, il faut que d'abord tout change » (*“Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi.”*)¹⁹

Nous avons atteint des étapes importantes et sommes maintenant en mesure d'affronter de nouveaux défis.

Ancien monde	Nouveau monde	Monde du futur
<ul style="list-style-type: none">• Plusieurs systèmes informatiques hérités du passé (« legacy »)• Transmission de données et d'informations par e-mail et scan• Processus papier• Redondance des données	<ul style="list-style-type: none">• Base de données centrale• Ensemble cohérent garantissant une circulation et une utilisation optimale des données et des processus (« state of the art techstack »)• Accessibilité pour PC, tablette, mobile (« responsiveness »)• Toujours au courant grâce aux notifications• Interfaces automatiques pour la transmission des données aux systèmes périphériques	<ul style="list-style-type: none">• Plus de fonctionnalités• Intelligence artificielle• Données ouvertes• Automatisations• Et bien d'autres choses encore...

¹⁹ GIUSEPPE TOMASI DI LAMPEDUSA, *Le Guépard*, traduit par Fanette Pézard, Paris : éditions du Seuil, collection Points, 1996, p. 30.