

Conférence des chanceliers d'Etat CSCE

Conférence des directeurs d'Archives CDA

Enquête sur la gestion des documents: analyse et recommandations

1. Rappel

A la fin de l'année 2010, la CSCE et la CDA ont mené chacune de leur côté une enquête auprès des cantons et de la Confédération concernant l'utilisation d'un système de gestion des documents. Une commission commune, composée des chanceliers des cantons du Tessin, d'Argovie et de Glaris ainsi que des archivistes des cantons de Zurich, de Lucerne et de Genève, a analysé les réponses aux questionnaires. La commission a formulé sur cette base une série de recommandations que nous vous présentons dans ce qui suit.

2.

2.1 Questionnaire de la CDA; résumé des réponses

Question 1 Quels systèmes de gestion des documents les organes publics pour lesquels vous assurez l'archivage utilisent-ils?

Dans les cantons de grande taille, les systèmes sont très divers. Certains cantons petits ou moyens se sont dotés d'un système standard qu'ils utilisent plus ou moins partout. La plupart des cantons ont pris l'option d'un système standard, mais seulement à certains niveaux de l'administration ou dans certains domaines.

Question 2 Depuis quand les systèmes sont-ils utilisés?

Un grand nombre de systèmes sont en place depuis quelques années seulement; certains cantons se servent de leur système depuis une dizaine d'années.

Question 3 Avez-vous des critères structurels pour l'acquisition d'un système de gestion des documents (approche de haut en bas, admission de la diversité des systèmes etc.)?

Les différences sont grandes, l'éventail des réponses va de l'absence de critères à la prescription d'un système précis. Nombre de cantons se sont dotés d'un organe stratégique chargé de piloter les projets TI de manière générale.

Question 4 Avez-vous des critères de contenu pour l'acquisition d'un système de gestion des documents? (Normes ISO etc.)?

Seuls quelques cantons imposent des critères spécifiques. Dans certains cantons, on se réfère à des normes de rang supérieur (OAIS, ISO 15489 etc.).

Question 5 Les applications spécialisées contenant des fonctionnalités de gestion des documents (p. ex. SAP, Tribuna, applications fiscales) doivent-elles répondre aux

mêmes critères que les systèmes de gestion des documents à proprement parler ?

La tendance est claire: les règles applicables à la gestion des informations valent non seulement pour les systèmes de gestion des documents à proprement parler, mais aussi, par analogie, pour les applications spécialisées.

Question 6 La Chancellerie d'Etat ou les Archives cantonales sont-elles associées à la procédure d'acquisition? Si oui, de quelle manière?

Le bilan est maigre en ce qui concerne les archives cantonales, et il l'est encore plus s'agissant des chancelleries d'Etat: de nombreux cantons ont encore des progrès à faire à cet égard. Ça et là, cependant, les résultats sont encourageants.

Question 7 Des consultants externes sont-ils associés au processus d'acquisition ? Si oui, de quelle manière ?

De manière générale, plus le canton est petit, moins il a recours à des experts externes.

Question 8 Veuillez qualifier la situation actuelle en matière de de gestion des documents dans votre canton, et faire l'esquisse de la situation que vous souhaitez.

Les situations sont très diverses d'un canton à l'autre mais pour ce qui est de la situation souhaitable, il y a concordance des vues: ce que l'on souhaite pratiquement partout, c'est l'harmonisation et la stabilisation des processus par l'implication des organes compétents.

Question 9 Quel système d'archivage des informations est utilisé chez vous, et depuis quand?

Deux fournisseurs dominent le marché en Suisse (scope solutions, Bâle, et CM Informatik, Schwerzenbach).

2.2 Questionnaire CSCE; résumé des réponses

Question A Système de gestion des documents utilisé (fournisseur):

La situation est hétérogène; dans les grands cantons, il y a une grande diversité de systèmes à côté de différentes applications spécifiques. Les cantons petits et moyens ont pour la plupart choisi des systèmes standard, dix cantons travaillent avec Konsul (CMI), quatre cantons et la Chancellerie fédérale ont opté pour Fabasoft, les autres travaillent avec différents fournisseurs et systèmes (eGEKO/ABF, OXBA/Sharpoin, Open GEVER, ainsi que Filenet et eDocs).

C'est depuis la fin des années 1990 que les systèmes de gestion des documents ont été introduits. Une vague de renouvellement a commencé au

milieu de l'année 2010; à quelques exceptions près, les cantons sont actuellement dotés de systèmes récents.

Les systèmes ont en grande partie été introduits indépendamment de la séparation des pouvoirs, donc pour le parlement, le gouvernement/la Chancellerie d'Etat, les Directions et les offices /les domaines spécialisés.

Question B Coûts:

Les coûts varient fortement; en ce qui concerne Konsul (cantons petits et moyens), les coûts de l'investissement se chiffrent en moyenne à quelque 400 000 francs, les coûts d'exploitation à quelque 70 000 francs par année ; pour ce qui est de Fabasoft, les coûts d'investissement se chiffrent à 2,2 millions de francs en moyenne, les coûts d'exploitation à 1 million de francs par année en moyenne. Quant aux systèmes développés sur mesure, l'investissement se chiffre à 1,6 million de francs en moyenne, alors que les systèmes spécifiques de gestion des documents ont demandé un investissement de 0,8 million de francs. Pour les cantons petits et moyens, les solutions standard sont plus avantageuses.

Question C Organisation de projet:

La grande majorité des cantons ont introduit leur système de gestion des documents sous la conduite d'un groupe de travail composé le plus souvent de représentants de la Chancellerie d'Etat, des Archives, du service informatique et des départements ou directions.

Dans la plupart des cas, la responsabilité incombait à la chancellerie d'Etat, dans quelques cas, au service informatique.

Question D Soutien externe:

La plupart des cantons ont eu recours aux conseils de leur fournisseur ; dans quelques rares cas, ils se sont adressés à des consultants externes.

Question E Degré de satisfaction:

Les cantons sont pour la plupart satisfaits de leur système de gestion des documents:

Très satisfaits: (plutôt les cantons non-Konsul)

Satisfaits: 11 (cantons Konsul)

Assez satisfaits: 3 (FR, TI, VS)

Pas de réponse: 6

S'agissant des conseils obtenus, le degré de satisfaction est plutôt élevé:

Très satisfaits: 5

Satisfaits: 12

Assez satisfaits: 2 (GR, VS)

Remarques:

- Les projets d'introduction d'un système de gestion des documents sont avant tout des projets d'organisation et non des projets d'information.
- Il serait bon de constituer un groupe de chanceliers pour un même fournisseur pour contrebalancer la situation de quasi-monopole qui prévaut sur le marché (Konsul, Fabasoft) et pour le développement des produits.
- La réalisation d'un tel projet suppose que le gouvernement et les cadres souscrivent à l'introduction du système et qu'ils s'emploient à l'imposer.
- L'institution d'un groupe de pilotage de composition mixte est une bonne option.

3. Recommandations

Nos recommandations s'inspirent de l'idée selon laquelle la gestion de l'information restera encore quelque temps hybride dans les grandes administrations publiques de la Suisse: Outre les dossiers analogiques qui deviennent d'ailleurs toujours plus rares, il y a un grand nombre d'affaires qui comptent aussi bien des documents sur papier que des documents informatiques (gestion hybride); les informations sont souvent gérées dans les deux formes (exemple: les arrêtés du Conseil d'Etat, qui existent à la fois dans des recueils papier et sous la forme de pdf ou de dossiers informatiques, les deux formes étant validées par la Chancellerie d'Etat). Les affaires purement électroniques sont toujours plus nombreuses, des pas importants (signature électronique) doivent être franchis très prochainement pour l'implantation définitive de cette forme. Les informations destinées à être conservées arrivent aux archives compétentes avec plusieurs années, voire des décennies, de retard. La conversion coûte et il est irrationnel d'y consacrer de trop grandes quantités de ressources. Les services qui gèrent les affaires devraient plutôt joindre leurs efforts à ceux des Archives et se mettre d'accord avec elles sur la forme la plus appropriée de constituer les dossiers (papier, hybride, électronique). Les Archives quant à elles doivent pouvoir continuer de gérer les différents supports de données. Les recommandations qui suivent concernent par conséquent les trois formes de constitution des dossiers.

- **Gestion des informations au niveau de la loi**

La gestion des informations touche notamment, dans la manière de voir qui est aujourd'hui celle de la Suisse, les domaines politiques sensibles que sont la protection des données et la transparence (à l'inclusion de l'archivage et de la traçabilité de l'action publique). Nous recommandons donc de régler au niveau de la loi la protection des données, le principe de publicité et l'archivage. Soulignons que cela suppose la

prise en compte d'intérêts différents et à certains égards directement concurrents: le droit de chaque personne à la protection des données la concernant peut se trouver en opposition avec le droit du public à la transparence et à la traçabilité durable de l'action publique. Néanmoins, l'Etat est tenu de concilier les deux sphères d'intérêts en inscrivant la protection des données dans des délais raisonnables et en définissant des règles claires concernant l'accès aux données, sans qu'il y ait rupture de la transmission.

- **Imposer les normes de base**

Les autorités compétentes appliquent une série de normes de base dans la gestion de l'information. Nous vous recommandons de déclarer ces normes obligatoires au niveau cantonal dans leur version la plus récente. Ces normes doivent s'appliquer non seulement au système de gestion des documents, mais également aux applications spécialisées comportant des fonctionnalités de gestion des flux d'informations et de gestion des documents.

Exemples: ISO 15489 (Records Management), eGov-Standards eCH, norme OAIS, Exigences de base CECO pour la gestion des documents, Catalogue CECO des formats de données d'archivage, etc.).

- **Utiliser les solutions standard**

L'idéal serait que les cantons se servent dans toute la mesure du possible d'un ensemble de solutions standard, surtout pour les processus tels que la gestion de l'information, et qu'ils ne recourent aux systèmes développés sur mesure que dans les cas fondés.

L'expérience montre que dans le domaine de la gestion de l'information, les systèmes développés sur mesure sont plus coûteux à moyen et à long terme que les produits standard. L'option des systèmes standard peut être prise de manière encore plus efficace, p. ex. avec le concours de collègues expérimentés d'autres cantons, la mise en commun des achats etc.

Les conférences informent régulièrement leurs membres sur les systèmes standard récents.

- **Gestion de l'information, une tâche de direction**

La gestion de l'information est une tâche de direction permanente. L'introduction d'un système de gestion des documents relève surtout de l'organisation et non de l'information. Les aspects essentiels qui doivent être réglés, pilotés et contrôlés par les organes dirigeants concernent la totalité du cycle de vie de l'information, de

l'acquisition de systèmes de gestion des documents jusqu'à la transmission des documents aux Archives compétentes, en passant par l'application des règles régissant le système et les affaires (responsabilités comprises), l'évaluation des documents en référence aux bases légales concernant l'archivage, et le triage des informations destinées à être conservées.

- **Partenaires de l'acquisition et des projets relais**

Les organes utilisateurs doivent être associés à l'acquisition des systèmes de gestion des documents et aux projets relais, tout comme les services hiérarchiquement supérieurs, les organes responsables des projets TI et les autorités compétentes en matière de gestion de l'information (Archives, Chancellerie d'Etat), et ils doivent être investis des responsabilités correspondant à leurs compétences.

- **Règlementation claire du fonctionnement ordinaire**

L'expérience montre que la définition de règles appelées à régir les nouveaux systèmes et les responsabilités liées à leur fonctionnement demande beaucoup d'attention. Cela vaut également pour la définition des délais de conservation des différentes catégories d'informations et la spécification des critères du triage (compétences des Archives !) et des interfaces d'exportation. Il vaut mieux clarifier les questions à ce sujet déjà avant l'acquisition d'un nouveau système afin que les solutions puissent être implémentées directement dans le système.

- **Modèle simple de responsabilités financières**

Pour régler de manière aussi générale et aussi homogène que possible les questions de la responsabilité financière, nous recommandons de prévoir l'imputation des coûts à l'organe qui a la maîtrise des données. Dans le modèle de référence OAIS, cela signifie que jusqu'à la transmission du Submission Information Package SIP aux Archives compétentes, les coûts sont mis à la charge du service tenu de proposer les documents ; après cela, les coûts sont à la charge des archives. Le modèle correspond à la pratique en ce qui concerne les données analogiques.

Autorisé par la Conférence des chanceliers d'Etat CSCE le 16 septembre 2011.

Autorisé par la Conférence des directeurs d'Archives CDA le 16 novembre 2011.

Contacts

Conférence suisse des chanceliers d'Etat

Hansjörg Dürst, secrétaire

Chancelier du canton de Glaris

Tél. 055 646 60 11

staatskanzlei@gl.ch

Conférence suisse des directeurs d'archives

Dr. Beat Gnädinger

Directeur des Archives de l'Etat de Zurich

Tél. 044 635 69 10

beat.gnaedinger@ji.zh.ch