



Rapport et plan d'action relatifs au traitement des dossiers, des données et des documents électroniques

Selon le mandat du Conseil fédéral du 18 janvier 2006

(Stratégie pour une société de l'information en Suisse)

et la décision du Conseil fédéral du 21 décembre 2006

(Note de discussion relative au traitement des données et des documents électroniques)

Version: 1.0 (adoptée par la CSG ; transmise au Conseil fédéral)

Date: 10 janvier 2008

Traduction : Le texte original a été rédigé en langue allemande.

Table des matières

1	Résumé	3
2	Introduction	5
3	Contexte et problématique	8
4	Objectif	13
5	Mandats et plan d'action	15
5.3	Soutien apporté par les Archives fédérales	19
5.3.1	Fil conducteur pour la gestion systématique des dossiers	19
5.3.2	Enregistrement central des dossiers, données et documents	22
5.4	Gestion électronique des affaires dans les unités administratives	24
5.5	Utilisation de l'informatique GEVER	28
5.6	Coordination avec la cyberadministration	28
5.7	Archivage numérique	28
6	Mandats et plan d'action	31
7	Annexe	32

1 Résumé

La situation actuelle de la gestion des dossiers, des données et des documents électroniques dans l'administration fédérale est, dans son ensemble, insatisfaisante. La pratique hétérogène qui règne dans les différentes unités administratives sur les plans de la gestion, de l'organisation et de la technologie, entrave l'exploitation systématique du potentiel de la gestion électronique des affaires. Même si certains départements et offices ont appliqué des solutions avec succès et profit, à l'échelon supérieur, il manque encore la volonté d'asseoir les processus de l'administration fédérale sur une base électronique intégrale sans rupture de médias. Ainsi, la Confédération non seulement perd un potentiel de rationalisation important, mais elle risque aussi de ne disposer que d'une marge de manœuvre très réduite le jour où des pressions extérieures la contraindront finalement à numériser les processus.

Avec sa stratégie suisse de cyberadministration (24.01.2007), la Confédération s'est en outre engagée à rendre l'activité administrative plus rentable et plus proche des citoyens grâce aux techniques de l'information et de la communication (TIC). Le déroulement électronique des affaires administratives sans rupture des médias est indispensable à la mise en oeuvre de la stratégie de cyberadministration. Si la Confédération veut continuer à assumer un rôle de direction et de modèle, au niveau national, dans la conception des procédures administratives, et si elle veut remplir ses engagements dans le cadre de la stratégie suisse de cyberadministration, il est impératif que des mesures soient prises pour généraliser la gestion électronique des affaires au cours de ces prochaines années.

Dans l'intérêt

- d'une coopération plus efficace à l'intérieur et hors de l'administration
- d'une plus grande qualité dans les processus de décision
- d'une amélioration de la transparence et d'un rapprochement du citoyen
- d'une augmentation de la productivité et, dans l'ensemble, d'une réduction des coûts à moyen terme, ainsi que
- d'une rationalisation et d'une accélération des processus administratifs,

le Conseil fédéral décide, d'ici fin 2011, d'adopter le traitement électronique des dossiers, des données et des documents aussi bien dans les procédures internes à l'administration que dans ses relations avec des organismes extérieurs.

Dans ce but, le Conseil fédéral charge :

- *la Conférence des secrétaires généraux et le département fédéral de l'Intérieur / les Archives fédérales suisses (AFS)* d'assurer le pilotage, la surveillance et la coordination de l'introduction de la gestion électronique des affaires au sein des départements et à la Chancellerie fédérale d'ici la fin 2011 (programme GEVER Confédération);
- *la Chancellerie fédérale* de mettre en place progressivement un système électronique de bout en bout pour traiter les affaires du Conseil fédéral et du Parlement d'ici la fin 2010;
- *tous les départements et la Chancellerie fédérale* d'introduire la gestion électronique des affaires (GEVER) pour les procédures internes à l'administration ainsi que pour les relations avec les organismes externes d'ici la fin 2011.

2 Introduction

2.1 Mandat

Dans le cadre de la **stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse**, le DFI a reçu, conjointement avec d'autres unités organisationnelles de l'administration fédérale, le mandat suivant :

« La Chancellerie fédérale, le PFPD, le DFI, le DFE, le DFF et le DFJP sont chargés d'élaborer d'ici à mi-2007 une stratégie et un plan d'action qui apportent des éclaircissements sur les objectifs, le détail des mesures à adopter, les coûts, les partenariats, la manière de procéder et le calendrier de réalisation d'un système de traitement des données et des documents électroniques de la Confédération, de leur création à leur archivage, courrier électronique inclus. Il y a lieu de clarifier en particulier comment régler la production (de l'acquisition à l'archivage), la gestion, la distribution et l'accessibilité des contenus numériques pour les particuliers et les entreprises. La stratégie doit en outre indiquer quels contenus doivent être gratuits et lesquels payants. Les projets en cours dans les domaines de l'archivage électronique et de la gestion électronique des affaires doivent être poursuivis avec détermination et il doit en être tenu compte dans le cadre des nouveaux travaux de conception. » (Stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse, p.7)

Sur la base de la procédure de co-rapport, les mandats proposés à l'origine ont été revus dans le cadre de la stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse et formulés de la manière suivante pour l'administration électronique :

« La disponibilité des documents sous forme électronique est importante pour assurer la transparence et l'efficacité du travail administratif. Dans un esprit de transparence et dans le but de conserver une mémoire nationale de la société de l'information en Suisse, le DFI se voit confier le mandat suivant :

Le DFI élabore, d'ici à mi-2007, un concept relatif au traitement uniforme et normalisé des données et des documents électroniques, de leur élaboration jusqu'à leur archivage » (traduit par nos soins).

Parallèlement, « d'ici au mois de juin 2006, le DFF doit formuler une stratégie nationale de cyberadministration en collaboration avec les cantons et les offices fédéraux concernés. Cette stratégie comprendra un catalogue de mesures à réaliser » y compris des mesures de mise en oeuvre. Ces deux mandats sont étroitement liés. Le traitement uniforme et normalisé des données et des documents électroniques dans l'administration fédérale est une condition préalable essentielle à la réalisation de la cyberadministration. Ce principe est affirmé explicitement à plusieurs reprises dans la stratégie suisse de cyberadministration du 24.01.2007 ainsi que dans le rapport correspondant.

Sur la base de ce mandat, le DFI a présenté au Conseil fédéral, le 14 décembre 2006, une **Note de discussion sur le traitement des données et des documents électroniques**. Sur la base de la procédure de co-rapport et de la consultation, le Conseil fédéral a arrêté les points suivants le 21 décembre 2006 :

1. Il est pris connaissance de la note de discussion.
2. Le DFI est chargé de poursuivre les travaux de réflexion et de faire rapport au Conseil fédéral d'ici au 30 juin 2007. Les points suivants doivent encore faire l'objet d'un examen approfondi :
 - primauté des données électroniques : conséquences
 - possibilité d'archivage à long terme
 - protection des informations
 - gestion des informations hors du système GEVER. Plutôt que d'introduire les systèmes GEVER d'une manière générale, il faut rendre les systèmes utilisés dans l'administration compatibles avec GEVER par une normalisation conforme à GEVER
 - GEVER comme instrument devant faciliter le travail
 - déroulement efficient de processus opérationnels avec l'extérieur sur une base électronique
 - guichet unique pour les demandes d'informations
 - préparation des collaborateurs au changement de cultureL'OFCOM doit être inclus dans le cercle des intéressés, aux côtés du CI/USIC, de l'OFIT et de la ChF.
3. La Conférence des secrétaires généraux (CSG) est chargée de suivre d'un oeil critique la réalisation de ce projet, c'est-à-dire l'introduction et la mise en oeuvre des différentes mesures.

Le présent document a été intitulé « **Rapport et plan d'action pour le traitement des dossiers, des données et des documents électroniques** ». Dans l'administration, les activités produisent toujours des données et des documents qui sont regroupés en dossiers. L'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA) prévoit que « les unités administratives consignent leurs activités en assurant la gestion systématique des dossiers (OLOGA, art. 22). Le concept de « dossier » souligne les liens existant entre le contenu des données et des documents et les activités, leur regroupement dans un conteneur formel (dossier) ainsi que leur positionnement dans un système de référence supérieur (plan des dossiers, plan de classement, etc.). Le concept de « gestion électronique des dossiers » comprend toutes les mesures organisationnelles, administratives et techniques qui permettent la gestion électronique des affaires.

2.2 Procédure

Comité de projet

Pour élaborer le concept, les Archives fédérales ont été accompagnées par un comité de projet composé des personnes suivantes :

- Andreas Kellerhals, directeur des Archives fédérales suisses (direction)
- Corina Casanova, vice-chancelière
- Nathalie Falcone-Goumaz, secrétaire générale adjointe DFE
- Peter Fischer, délégué USIC (jusqu'au 31.12.2006: Jürg Römer)

3 Contexte et problématique

Importance juridique de la gestion des dossiers

La gestion des dossiers (records management) fait partie intégrante de toute procédure administrative au sein de l'État ou d'organisations privées. Elle sert à organiser et à piloter les processus de travail et à les contrôler. En tant que telle, elle est un élément inhérent au processus de direction. En permettant de contrôler l'effet obtenu, elle sert également de base de décision, elle donne une vue d'ensemble (par ex. au Conseil fédéral et au Parlement) et permet ainsi de faire le point. Dans un contexte plus large, elle peut être considérée comme une « fonction de l'État sui generis », par analogie avec l'élaboration du droit, l'application du droit et la sanction du droit. « Le contrôle remet en question l'acte de l'État et oblige à le justifier. Il constitue ainsi un contrepoids au processus de décision et crée cette tension par laquelle la décision devient source de responsabilité¹ ».

Par conséquent, la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) considère la gestion des dossiers comme une nécessité. Celle-ci garantit la légalité et la vérification, sur le fond et la procédure, des actes et des décisions étatiques. Une procédure conforme au droit ne peut être assurée que par une gestion régulière des dossiers. Il en va de même du contrôle politique sur les activités de l'administration et du gouvernement. De ce fait, les critères d'une bonne gestion des dossiers doivent correspondre aux principes et aux techniques habituels de direction et ensuite satisfaire aux mesures de surveillance et aux obligations de rendre des comptes telles qu'elles sont décrites dans la loi sur le Parlement et la loi sur le contrôle des finances. En cas de conflit, l'acceptation par les juges des dossiers comme éléments de preuve reste réservée².

Primauté des dossiers, des données et des documents électroniques

Depuis le milieu des années 1990, l'administration fédérale crée et traite pratiquement tous les documents et bases de données par des moyens électroniques. Ces documents sont échangés et distribués par courriels entre différents bureaux de l'administration, et ils sont également accessibles au public sur des sites web. Le papier continue à jouer un rôle important, qu'il s'agisse de documents ayant force de droit munis de signature, de documents destinés à une distribution traditionnelle par la poste ou d'imprimés, ainsi que de documents pour l'archivage. En outre, de

¹ Philippe Mastronardi, Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle. Analyse und Konzept der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund, Basel und Frankfurt / M 1991, Zitate S. 3.

² Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 21 mars 1997 (LOGA, RS 172.010, 21 mars 1997); loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021) ; loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (lois sur la responsabilité, RS 170.32, 14 mars 1958) ; loi sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 (loi sur le Parlement, LParl, RS 171.10, 13 décembre 2002) ; loi fédérale du 28 juin 1967 sur le contrôle fédéral des finances (loi sur le contrôle des finances, LCF, RS 614.0, 28 juin 1967).

nombreuses informations sont encore transmises à l'administration fédérale sur papier. Le numérique n'a pas (encore) évincé le papier, mais il prend progressivement le dessus dans le traitement de l'information grâce à sa rapidité, sa souplesse, sa possibilité de mise en réseau et sa capacité de sauvegarde qui semble presque illimitée. Le papier, quant à lui, devient de plus en plus un moyen auxiliaire secondaire à la durée de vie et aux perspectives d'utilisation limitées.

Signature numérique: encore peu utilisée

Bien que les conditions juridiques, techniques et pratiques le permettent, la signature électronique est encore rarement utilisée dans l'administration fédérale. Les responsables ne connaissent pas suffisamment les possibilités et la sécurité juridique offertes par le déroulement électronique des affaires et l'appliquent donc trop peu. Pour pouvoir profiter des avantages de la signature numérique, en particulier dans la correspondance entre l'administration et les entreprises, il faut avant tout que les responsables de l'administration soient prêts à passer au « tout électronique ».

La coexistence des supports entrave l'efficacité

Dans l'administration fédérale, deux cultures du traitement de l'information coexistent actuellement, celle des supports papier et celle des supports numériques. Leurs buts et leurs fonctions sont certes identiques, mais elles ont chacune leur façon de penser, leurs méthodes, leurs formes d'organisation et leurs outils. Leur existence en parallèle est coûteuse et inefficace. La coexistence du support papier et du support électronique entraîne des coûts de conversion des informations, empêche la continuité des processus et crée une insécurité quant au statut et à la fiabilité des données et des documents. La progression de la numérisation aux niveaux national et international exerce une pression croissante et incite à mettre dès le départ les données et les documents (par ex. aussi en tant que matière première) sur une base numérique.

Les systèmes de gestion électronique des affaires (GEVER) garantissent la sécurité du droit

Le papier permet de retracer les activités grâce au classement des différents documents dans des dossiers. Cette traçabilité et cette sécurité juridique quasi naturelles disparaissent dans le monde des données et des documents électroniques. Les documents numériques sont par essence volatiles, reproductibles à volonté et n'ont pas de mémoire « naturelle ». Pour le classement de documents numériques dans le cadre d'un processus délimité, il faut prévoir des mesures informatiques qui vont bien au-delà du simple recours à la bureautique et aux banques de données. Cet inconvénient fondamental des objets numériques peut être problématique, comme le révèle l'exemple du courrier électronique. Les courriels contiennent souvent des informations concernant l'affaire traitée, mais ce rapport n'apparaît pas automatiquement. La seule façon d'y remédier, c'est de saisir et de traiter les données et les documents électroniques au moyen de systèmes électroniques spéciaux de gestion des affaires (GEVER). Les documents et les données qui sont traités sur des supports électroniques internes en-dehors des systèmes GEVER ne remplissent pas

les conditions posées par la Confédération en matière de sécurité juridique. Leur authenticité, leur intégrité et leur intégralité ne sont pas garanties.

Absence d'objectif général et de coordination pour l'introduction de GEVER

Les procédures de la gestion électronique des affaires sont fixées dans divers standards informatiques de la Confédération. Les différentes unités administratives peuvent choisir leurs logiciels GEVER dans le cadre de la stratégie GEVER (2004). Toutefois, il manque encore un objectif supérieur pour chapeauter l'introduction de la gestion électronique des affaires à la Confédération ainsi qu'une coordination des activités concernées. C'est pourquoi on note de grandes différences dans la mise en oeuvre de la conversion, l'implantation des processus et les caractéristiques techniques des systèmes GEVER. Alors que certains offices et départements (par ex. le DFE) considèrent l'introduction de la gestion électronique des affaires comme une tâche de direction et d'organisation et qu'ils la réalisent avec le succès correspondant, d'autres la traitent comme un problème purement technique, la délèguent au niveau des collaborateurs et des services de soutien, et les progrès sont très hésitants ou même inexistantes. Dans ces conditions, une utilisation rentable et systématique de la gestion électronique des affaires n'est assurée, au mieux, que ponctuellement.

Absence de solutions interinstitutionnelles

Une conséquence majeure de cette absence de coordination et de l'hétérogénéité du paysage des systèmes GEVER, c'est le manque de solutions interinstitutionnelles pour la gestion électronique des affaires. Mais c'est justement dans les processus interinstitutionnels au sein de l'administration fédérale ou dans les relations avec les cantons, les communes et les entreprises que réside un potentiel de rationalisation important pour la gestion électronique des affaires sans rupture des médias. Alors que ce serait techniquement possible aussi dans l'environnement hétérogène des systèmes GEVER (et que c'est décrit de manière exhaustive dans les normes SI concernées), jusqu'à présent, ce sont les responsables qui n'ont pas eu la volonté d'appliquer les solutions correspondantes. Cette absence d'un réseau d'information commun aux services parlementaires, à la Chancellerie fédérale, aux secrétariats généraux et aux directions des offices est particulièrement frappante lorsqu'il s'agit de traiter des affaires entre le Conseil fédéral, le Parlement ou d'autres offices. Mais on ne peut tirer pleinement profit de la gestion électronique des affaires que lorsque les processus et les technologies sont coordonnés de manière transversale entre tous les départements, offices et unités organisationnelles, jusqu'au collaborateur individuel. Pour ce faire, une direction forte au niveau supérieur est nécessaire pour créer des conditions uniformes sur les plans de l'organisation, de la technique et de la sécurité, comme le demande d'ailleurs le Contrôle fédéral des finances dans un rapport non publié.

Archivage numérique possible dès 2009

Les informations numériques se présentent dans les formats les plus divers et doivent être converties, en plusieurs étapes, en paquets d'informations normalisés, archivables sous forme numérique. Pour l'exploitation et le versement d'archives numériques, il faut disposer d'outils spéciaux. En outre, la conservation à long terme des informations, au-delà de la durée de vie des techniques de différentes générations, exige un gros travail de migration sur des nouveaux formats et plateformes de systèmes.

Les Archives fédérales vont, d'ici au début 2009, mettre en place une solution qui permette de réaliser les processus essentiels, à savoir la livraison, l'archivage et la transmission de données électroniques provenant d'applications professionnelles et administratives (banques de données) ainsi que de documents numériques (Systèmes GEVER). À partir de ce moment-là, les processus d'archivage de l'administration fédérale devront passer progressivement à une forme numérique.

Documents électroniques et LTrans

La Confédération n'a pas seulement besoin d'informations pour accomplir ses tâches. La collecte et la transmission d'informations font d'ailleurs partie des tâches essentielles de l'État. La diffusion des informations se fait sur un très large spectre : publication de textes juridiques, de données de registres, de données statistiques, de données météorologiques, de bulletins d'enneigement et des avalanches, d'alertes d'épidémies, de recommandations aux voyageurs, etc. Dans tous les cas, leur exactitude et leur fiabilité doivent répondre à de hautes exigences, que d'autres fournisseurs d'informations ne sont pas tenus de respecter, et dont le non-respect peut même impliquer la responsabilité de la Confédération. Bon nombre de ces informations ont aussi une valeur économique et procurent donc des recettes à la Confédération. Dans ce cas, les questions en jeu ne concernent pas seulement la politique de l'information au sens strict, mais également les politiques relatives à l'exploitation, à la répartition et à l'utilisation des recettes.

Si les informations qui font l'objet d'une exploitation commerciale sont destinées dès le départ à une utilisation publique, ce n'est en principe pas le cas des documents de l'administration (sauf pour les procédures juridiques où les droits des parties sont clairement définis). Ce n'est qu'au milieu de 2006 que la LTrans a donné accès à ces documents à l'origine purement internes (avec des restrictions pour protéger les données personnelles, les secrets d'affaires ou les intérêts publics). Ainsi, pour ce qui est du droit d'accès, une pratique uniforme est possible et nécessaire sur tout le cycle de vie des informations. Le classement antérieur de ces documents (selon les plans de classement) peut être utilisé sans gros travail supplémentaire pour satisfaire aussi les exigences de la LTrans et pour permettre aux intéressés de trouver les dossiers qu'ils recherchent. La gestion électronique des affaires facilite ainsi l'application de la LTrans et simplifie considérablement l'accès aux documents électroniques.

La gestion électronique des affaires est un changement de culture

Le traitement des données et des documents électroniques exige des connaissances et des compétences étendues de la part des collaborateurs. Avec l'introduction de l'administration électronique, il faut abandonner ses habitudes liées au monde du papier. L'expérience montre que pour de nombreux collaborateurs, ce changement de culture est difficile, et ils essaient de garder leurs anciennes méthodes dans ce nouvel environnement. Ainsi, ils empêchent une utilisation optimale des nouveaux instruments et au lieu d'augmenter l'efficacité, ils diminuent la rentabilité. Pour éviter une telle évolution, il faut une interface ergonomique entre les systèmes et les utilisateurs, il faut former ces derniers à ces nouvelles tâches et la direction doit introduire et accompagner activement le changement de culture.

Résumé

La situation actuelle de la gestion des dossiers, des données et des documents électroniques dans l'administration fédérale est, dans son ensemble, insatisfaisante. La pratique hétérogène qui règne dans les différentes unités administratives sur les plans de la gestion, de l'organisation et de la technologie, entrave l'exploitation systématique du potentiel de la gestion électronique des affaires. Même si certains départements et offices ont appliqué des solutions avec succès et profit, à l'échelon supérieur, il manque encore la volonté d'asseoir les processus de l'administration fédérale sur une base électronique intégrale à l'aide d'un seul média. Ainsi, la Confédération non seulement perd un potentiel de rationalisation important, mais elle risque aussi de ne disposer que d'une marge de manœuvre très réduite le jour où des pressions extérieures la contraindront finalement à numériser les processus.

Avec sa stratégie suisse de cyberadministration (24.01.2007), la Confédération s'est en outre engagée à rendre l'activité administrative plus rentable et plus proche des citoyens grâce aux techniques de l'information et de la communication (TIC). Le déroulement électronique des affaires administratives sans rupture des médias est indispensable à la mise en oeuvre de la stratégie de cyberadministration.

Si la Confédération veut continuer à assumer un rôle de direction et de modèle, au niveau national, dans la conception des procédures administratives, et si elle veut remplir ses engagements dans le cadre de la stratégie suisse de cyberadministration, il est impératif que des mesures soient prises pour généraliser la gestion électronique des affaires au cours de ces prochaines années.

4 Objectif

Dans le but

- 1 d'assurer une coopération efficace au sein de l'administration et avec l'extérieur grâce à un échange de dossiers électroniques indépendant du lieu et du temps et sans rupture des médias (cyberadministration),
- 2 d'améliorer la qualité des bases et des processus de décision grâce à un accès rapide et ciblé à de grandes quantités d'informations ainsi qu'à une élaboration des documents qui corresponde aux besoins et soit axée sur les activités (sur les décisions),
- 3 d'accroître la transparence et la proximité avec le citoyen grâce à une mise à disposition rapide et complète des informations,
- 4 d'augmenter la productivité et, d'une manière générale, d'abaisser les coûts à moyen terme grâce à une élaboration plus rapide et plus souple des documents,
- 5 de rationaliser et d'accélérer les processus administratifs grâce à des procédures normalisées et, dans la mesure du possible, automatisées,

le Conseil fédéral décide de passer à la gestion électronique des dossiers, des données et des documents avant la fin 2011, que ce soit dans les processus internes à l'administration ou dans les relations avec des organismes externes.

Le concept de « dossiers, données et documents électroniques » tel que défini dans la LOGA et la LAr, englobe tous les supports d'information juridiquement pertinents que les unités administratives de la Confédération élaborent, reçoivent, traitent, gèrent, échangent, distribuent, publient et archivent au moyen de systèmes d'information électroniques, notamment

- 1 des données structurées provenant d'applications commerciales et administratives,
- 2 des documents élaborés avec les applications Office/Desktop
- 3 des documents Internet,
- 4 des courriels et d'autres formes de messages électroniques (par ex. SMS, Instant Messaging, Voice Mail).

Dès 2012, au plus tard, les versions papier des documents n'auront plus d'importance que lorsque la version électronique (c'est-à-dire la signature électronique) ne suffit pas pour des raisons juridiques ou que, pour de sérieux motifs de fonctionnement, une gestion des affaires électroniques

n'est pas possible, et dans ces deux cas, elles seront archivées³. Mais la Confédération peut continuer à recevoir des données et des documents sous forme papier de services extérieurs à l'administration ou produire des versions papier de documents de travail ayant une utilisation limitée. Les premiers sont toutefois numérisés et intégrés au cycle d'information électronique, les autres n'ont aucune valeur archivistique à long terme. Ces exceptions mises à part, il n'existe pas de classement hybride.

La Confédération met en place, sur les plans du droit, de l'infrastructure et du fonctionnement interne, les conditions nécessaires à une gestion électronique des affaires conforme au droit, continue et efficace dans ses unités administratives. C'est également le cas pour les processus transversaux.

Les données et documents électroniques sont versés sous forme numérique aux Archives fédérales. Dès le milieu de 2009, une infrastructure spécifique et des interfaces normalisées seront à disposition pour les versements électroniques dans certains formats définis. Les documents papier produits après le 31 décembre 2011 ne pourront plus être archivés, pour des raisons de coûts et de cohérence.

³ De telles exceptions sont réglées par la CSG (voir chap. 5.4)

5 Mandats et plan d'action

Les paragraphes suivants expliquent en détail les différents mandats du plan d'action qui doit permettre à l'administration fédérale de passer au traitement des données et des documents électroniques.

5.1 Programme GEVER Confédération

La CSG et les Archives fédérales suisses sont chargées, dès le début 2008, d'assumer le pilotage, la surveillance et la coordination de l'introduction de la gestion électronique des affaires dans les départements et à la Chancellerie fédérale (programme GEVER Confédération) en tant que comité de pilotage (CSG) et direction du programme (AFS).

La CSG, en tant que comité de pilotage du programme GEVER, se charge notamment des tâches suivantes :

- piloter et surveiller l'introduction de GEVER dans les départements et à la Chancellerie fédérale ;
- mandater et contrôler les Archives fédérales dans leur rôle de direction du programme GEVER ;
- contrôler régulièrement les progrès réalisés sur la base des rapports soumis par la direction du programme GEVER ;
- coordonner l'engagement des ressources et établir des priorités (prestataires SI) pour les différents projets sur proposition de la direction du programme ;
- piloter l'utilisation des ressources octroyées, financières et en personnel, pour atteindre l'objectif du programme GEVER sur proposition de la direction du programme ;
- autoriser les exceptions à la primauté de la gestion électronique des affaires à la demande d'une unité administrative ;
- faire rapport régulièrement (au moins une fois par année) au Conseil fédéral sur les progrès réalisés dans la mise en place de GEVER dans l'administration fédérale.

Les Archives fédérales suisses, en assumant la direction du programme GEVER, se chargent notamment des tâches suivantes :

- assister la direction des unités administratives lors de la préparation et du lancement des projets GEVER ;
- accompagner, décider et contrôler la planification et la réalisation des projets GEVER dans les unités administratives en ce qui concerne le degré de couverture des affaires traitées, les délais, le budget et les ressources ;

- rendre compte régulièrement (tous les trois mois) à la CSG (comité de pilotage GEVER) de l'état de la planification et de la réalisation des projets GEVER au sein des départements et des offices ;
- faire rapport sur la situation des risques, du budget et des ressources du programme GEVER et, le cas échéant, demander que des mesures soient prises pour pouvoir atteindre les objectifs fixés.

5.2 Gestion électronique des affaires du Conseil fédéral et du Parlement

En collaboration avec les services parlementaires et les secrétariats généraux, la Chancellerie fédérale est chargée de mettre sur une base électronique les affaires du Conseil fédéral et du Parlement, d'une manière progressive, par ex. selon les types d'affaires, d'ici à la fin 2010.

En règle générale, les affaires du Conseil fédéral et du Parlement sont traitées par de nombreux services et instances qui ont des rôles, des compétences et des tâches différentes⁴. Les documents concernés sont élaborés, modifiés, lus et transmis sur les systèmes les plus divers par les unités administratives. En général, le traitement se fait de manière électronique. Toutefois, à certaines étapes du processus, par ex. lors de la discussion et de la prise de décision au Conseil fédéral, le traitement se fait sur papier. On constate donc que le déroulement actuel des affaires du Conseil fédéral et du Parlement est caractérisé par de nombreuses ruptures, au niveau des systèmes et des supports d'information. Celles-ci entravent l'amélioration de l'efficacité technique et opérationnelle du traitement des affaires et rendent nécessaires, à chaque rupture, des travaux de conversion et de contrôle contre-productifs. En outre, l'éparpillement des documents relatifs aux affaires du Conseil fédéral et du Parlement sur différents systèmes informatiques et dans différents classements limite fortement la possibilité de reconstituer les opérations sur la base d'un dossier uniforme. Le regroupement ultérieur de tous les documents relatifs à une affaire pour les archiver exige alors un gros travail et risque d'être incomplet.

Pour toutes ces raisons, il est urgent d'examiner la mise en place d'un système uniforme pour traiter les dossiers, les données et les documents électroniques du Conseil fédéral et du Parlement. C'est également le sens de la recommandation que le Contrôle fédéral des finances a faite au Conseil de l'informatique de la Confédération dans le cadre de l'examen transversal effectué dans le domaine GEVER Confédération : « Le CDF recommande au Conseil de l'informatique de la confédération (CI) de soumettre à la Conférence des secrétaires généraux (CSG) la proposition suivante : prendre la décision d'introduire le système GEVER de façon uniforme au niveau fédéral pour traiter les affaires interdépartementales et l'appliquer de manière conséquente, de préférence

⁴ Une description détaillée des différents types et processus d'affaires propres au Conseil fédéral et au Parlement se trouve sur le site Intranet de la Chancellerie fédérale dans les directives sur les affaires du Conseil fédéral (dites « Classeur rouge »).

en obtenant une décision du Conseil fédéral » (traduit par nos soins). (CDF, audit transversal dans le domaine de la gestion électronique des affaires GEVER Confédération, 21 mars 2007, recommandation 4.6.1.1, page 15 de la version allemande).

Une infrastructure informatique et opérationnelle commune, qui nécessite des interfaces bien définies entre les différents systèmes informatiques, utilisée en continu tout au long du processus par les instances et les services concernés permet d'éviter les ruptures de systèmes et de supports d'information qui causent des pertes de temps et des erreurs et d'assurer la traçabilité et la transparence des affaires. Cette infrastructure commune doit mettre en réseau les différents systèmes GEVER utilisés par les départements et les offices et ne doit être complétée par de nouvelles composantes que là où c'est nécessaire (par ex. pour l'échange de dossiers électroniques).

Cette infrastructure informatique et opérationnelle commune est utilisée par tous les services et instances concernés par les affaires du Conseil fédéral et du Parlement, en fonction de leurs rôles, tâches et compétences, depuis l'ouverture jusqu'à l'archivage de l'affaire. L'élaboration préalable d'un projet et les explications y relatives se font à l'aide des systèmes d'information de l'office concerné. Dès la présentation de la demande et la consultation des offices, tous les documents et données relatifs à une telle affaire sont gérés dans le cadre de cette infrastructure comme dossiers communs uniformes.

Les instances et services concernés reçoivent, selon leur rôle et leurs compétences, un droit d'accès aux dossiers et documents afin qu'ils puissent réaliser leurs tâches conformément au processus. L'infrastructure informatique et opérationnelle se charge non seulement de la gestion et du contrôle des droits d'accès, mais elle gère également les versions des différents documents et permet ainsi de retracer sans lacune le déroulement des affaires. Dans le cadre de l'élaboration de projets et de consultations, des instances extérieures à l'administration fédérales reçoivent un accès limité aux documents du Conseil fédéral et du Parlement. La LTrans prévoit également un accès central aux informations pertinentes de la Confédération pour le public (voir chapitre 5.3.3).

À la conclusion de l'affaire, les Archives fédérales s'occupent de l'archivage des données et des documents relatifs aux affaires du Conseil fédéral et du Parlement. Ainsi les instances et services sont déchargés dans une large mesure du travail d'offre et de versement des documents aux archives.

L'infrastructure informatique et opérationnelle des affaires du Conseil fédéral et du Parlement ne peut pas être construite « dans une nature vierge ». Les instances et service concernés utilisent déjà de nombreux systèmes qui, d'une façon ou d'une autre, contribuent au déroulement des affaires. Citons les applications EXE (gestion des affaires du Conseil fédéral de la procédure de co-rapport jusqu'à la prise de décision) et KAV (système intégré de pilotage, de production et de

renseignement pour les publications officielles de la Confédération), qui sont utilisées par la Chancellerie fédérale. L'application KAV doit être remplacée au cours de ces deux prochaines années par un système adapté aux besoins actuels pour lequel une procédure d'appel d'offres est en cours jusqu'en septembre 2007. Les documents électroniques du Parlement sont gérés par les services parlementaires par la banque de données Curia et le système de gestion des documents. Les documents des affaires du Conseil sont disponibles sur le site Internet Curia Vista. Les documents confidentiels des Commissions peuvent être consultés par les membres des Commission et les collaborateurs des secrétariats des groupes politiques sur un Extranet.

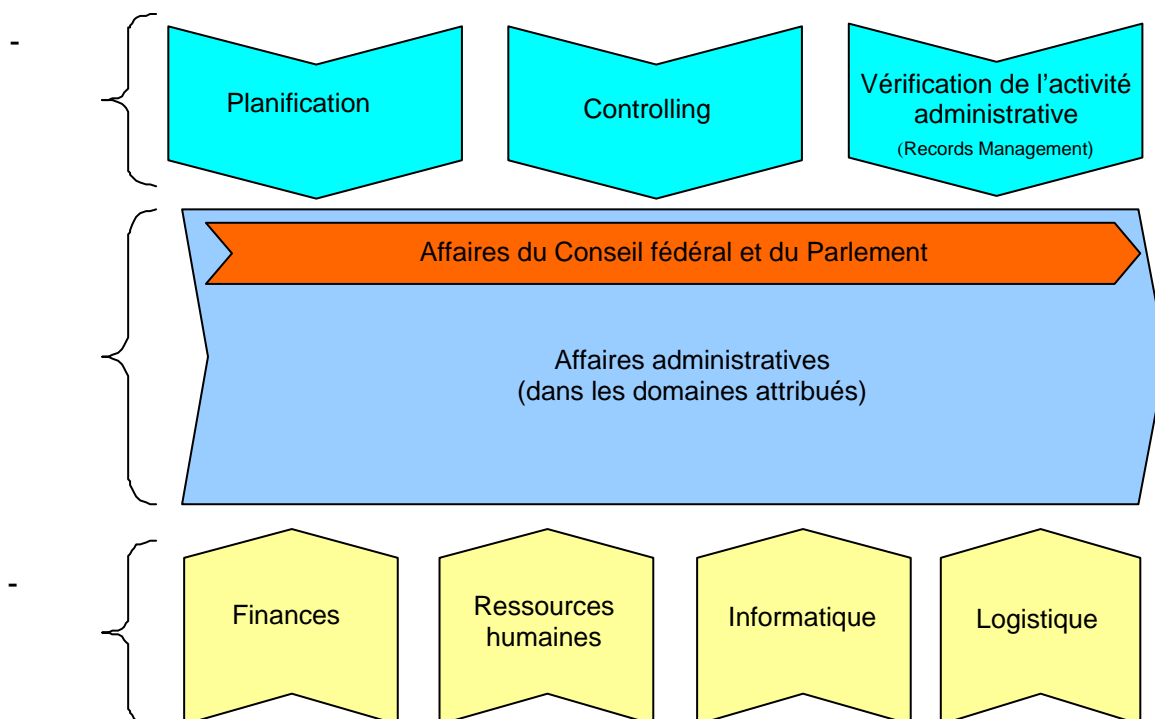
En plus de ces applications propres au Conseil fédéral et au Parlement, d'autres applications de gestion électronique des affaires sont utilisées par certains secrétariats généraux et de nombreux offices (GEVER). Toutefois, ces applications GEVER proviennent de fabricants différents et ne sont pas encore intégrées. Elles ne servent donc pas aux processus transversaux entre offices ou départements.

La construction d'une infrastructure informatique et opérationnelle pour les affaires du Conseil fédéral et le Parlement doit tenir compte des applications et des projets mentionnés ci-dessus et, lorsque c'est possible, intégrer les composantes existantes dans un système global. Cependant, seule une gestion technique uniforme et commune des dossiers, des données et des documents permettra d'améliorer considérablement l'efficacité et la traçabilité des processus. Pour ce faire, il est indispensable de pouvoir réunir tous les documents relatifs aux affaires du Conseil fédéral et du Parlement. Ceci ne doit pas forcément se faire d'un coup, mais progressivement pour certains types d'affaires. Le premier domaine qui pourrait être géré par cette plateforme informatique et opérationnelle, c'est le traitement des initiatives parlementaires, car ces affaires ne sont généralement pas trop complexes, mais elles nécessitent la participation du Parlement, du Conseil fédéral et de l'administration. Avant tout, une étude préalable doit analyser les processus utilisés pour le déroulement des affaires du Conseil fédéral et du Parlement, ainsi que les systèmes d'information déjà en place ou planifiés, étudier la faisabilité et la rentabilité d'une plateforme informatique et opérationnelle centrale et élaborer des variantes pour l'introduction progressive de ce système.

5.3 Soutien apporté par les Archives fédérales

5.3.1 Fil conducteur pour la gestion systématique des dossiers

Le DFI / les Archives fédérales suisses sont chargés d'élaborer et de soumettre aux unités administratives d'ici à fin 2008 un fil conducteur pour la gestion systématique des dossiers destiné aux cadres dirigeants.



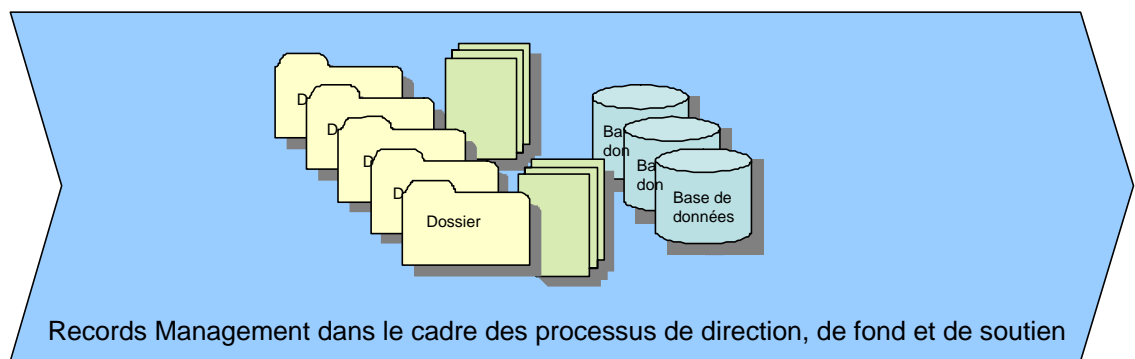
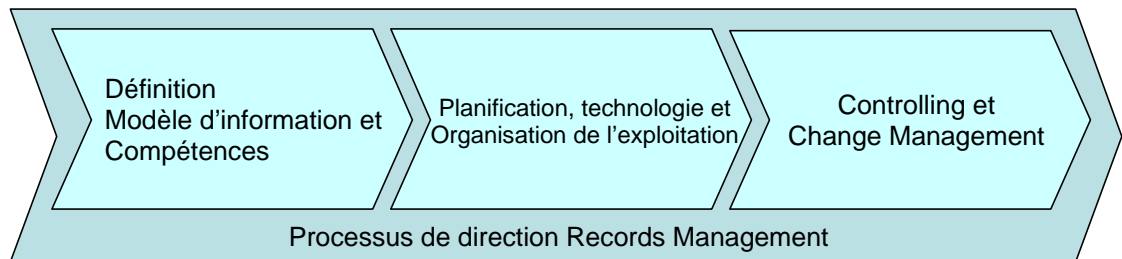
Vue d'ensemble des processus de direction, de fond et de soutien d'une unité administrative selon l'OLOGA

L'analyse de la situation de départ a mis en évidence que le succès de l'introduction de GEVER dépend largement de l'intérêt qu'il suscite au sein de la haute direction et de son engagement dans les projets y afférents. L'élaboration et la présentation du fil conducteur pour la gestion systématique des dossiers ont donc pour fin de consolider et d'harmoniser la pratique de direction.

Conformément à l'art. 22 (OLOGA)⁵, la consignation des activités fondée sur la gestion systématique des dossiers (records management) est une tâche primordiale de direction, placée au même niveau que la planification et le controlling. La gestion systématique englobe les documents afférents à l'ensemble des processus internes d'une unité administrative; en lui apportant une base écrite et par là même enregistrée, elle soutient la direction de l'administration dans l'exercice de sa fonction de responsable des activités. La gestion systématique des dossiers favorise également la qualité des décisions politiques et techniques, l'accomplissement des tâches de direction

⁵ Voir l'Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA), art. 22, al. 1.

(planification et controlling), l'utilisation optimale des ressources (finances, ressources humaines, informatique et logistique) ainsi que l'exercice efficient de la mission d'information et de communication de l'unité administrative. Etant une condition essentielle pour la fiabilité et le succès de toute activité administrative, la gestion globale et transparente des dossiers est par excellence du ressort des cadres.



Records management dans le cadre des processus de direction, de fond et de soutien

Le records management touche à l'ensemble des informations (dossiers, données et documents) produites, reçues, traitées, transmises et conservées par une unité administrative, et en sa qualité de processus de direction, il englobe les trois domaines suivants:

- Attribution réciproque entre processus internes et volumes d'informations (dossiers, documents et données structurées) dans le cadre d'un *modèle d'information* au sein de l'unité administrative et *règlement des compétences* pour la gestion des différents volumes d'informations (propriétaire du dossier ou du document et des données), des droits d'accès et de l'octroi des tâches qui s'en suit.
- Définition des exigences d'exploitation en ce qui concerne *la disponibilité, la qualité, la protection et la sécurité* des informations pendant tout leur cycle de vie de pair avec la planification des mesures appropriées pour la mise en œuvre de ces exigences (par exemple grâce à une évaluation archivistique prospective); *définition et planification des ressources informatiques (systèmes d'information)* dans le but de gérer sur le plan technique les informations conformément aux exigences du service (plates-formes au niveau du système, bases de données, applications, stockage).

- Contrôle de la tenue des dossiers sous l'angle de la qualité, de l'exhaustivité, de l'efficacité (*controlling*) et adaptations du modèle d'information, des systèmes d'information et du déroulement de l'exploitation aux changements intervenus dans l'environnement, les activités et l'organisation de l'unité administrative (*change management*).

En relation réciproque, ces trois domaines englobent différentes étapes de réalisation. En effet, il est impossible d'accomplir en une seule fois toutes les tâches du records management en passant par tous les échelons de compétence administrative. Nous avons donc là un processus continu de direction qui part d'une conception générale et globale des processus et des informations d'une unité administrative (modèle des processus et de l'information) pour aboutir progressivement à son application concrète dans les différents domaines de processus et d'informations. Il existe par ailleurs une forte dépendance réciproque entre l'archivage et la planification stratégique de l'informatique qui doit être prise en compte au moment de la mise en oeuvre de la gestion systématique des dossiers.

L'introduction de l'informatisation de la gestion des activités ne signe pas l'arrêt de mort des activités papier, mais elle requiert, d'une part, une définition précise des processus pour que ces derniers puissent être effectués sur la base du système et, d'autre part, une direction claire dans l'interaction complexe entre technologie, organisation de l'exploitation et collaborateurs.

En collaboration avec l'unité de stratégie informatique de la Confédération (USIC), les Archives fédérales élaborent d'ici la fin du troisième trimestre 2008 un fil conducteur pour l'aménagement, sur la base des standards GEVER existants, des processus de direction en matière de gestion systématique des dossiers.

5.3.2 Enregistrement central des dossiers, données et documents

D'une manière générale, la gestion sur base électronique favorise un accès simple et économique aux dossiers, données et documents de l'administration. La loi fédérale sur la transparence de l'administration (LTrans) règlemente l'accès du public aux documents officiels. Ce droit d'accès existe sans qu'il soit nécessaire d'invoquer un intérêt particulier pour l'exercer. La loi énumère dans le détail les exceptions permettant de limiter, différer ou refuser le droit d'accès.

Le message relatif à la LTrans souligne déjà l'utilité de la gestion électronique pour la mise en oeuvre du principe de transparence: «L'informatisation de l'administration est un élément important favorisant la mise en oeuvre du projet. Elle conduit à diminuer le surcroît de travail administratif en facilitant l'accès immédiat aux documents. La communication des documents sous forme électronique doit donc être encouragée.»⁶

Pour que les droits de consultation régis par la LTrans puissent être pleinement exercés, les personnes intéressées doivent être informées de la localisation des documents officiels qu'ils recherchent. Là encore, des systèmes d'information électroniques peuvent être d'un grand secours: «A long terme, on espère constituer un registre centralisé des documents officiels qui puisse être mis à disposition tant sur Internet ainsi que sur le réseau informatique.»⁷ La création d'un tel registre représente une charge notable de coordination de l'organisation et de l'informatisation, raison pour laquelle le message recommande une solution décentralisée à court terme, «laissant aux services le soin de publier eux-mêmes sur Internet la liste des documents rendus accessibles».⁸

Un registre central comme base d'orientation sur les dossiers, données et documents accessibles de la Confédération («Single Point of Orientation» SPO), décharge les différents services de cette tâche tout en facilitant la communication entre le grand public et l'administration. Seul un registre central rendra possibles des recherches thématiques systématiques dans les dossiers de la Confédération par delà les différentes unités administratives. Le SPO donne des informations sur l'existence des documents et permet au public et à l'administration d'adresser des demandes de consultation, notamment selon la LTrans, directement au service concerné. Le traitement de la demande ainsi que, le cas échéant, la transmission des documents requis reste du ressort de l'unité administrative concernée. Au lieu d'une fonction de substitution, le SPO sert de complément utile aux services d'information existants au sein de l'administration fédérale, tels que le site www.ch.ch, qui n'est pas affecté à une activité particulière mais orienté vers les services offerts par l'administration au public.

⁶ Message relatif à la loi fédérale sur la transparence de l'administration (loi sur la transparence, LTrans) du 12 février 2003, 1878.

⁷ ibidem

⁸ ibidem

En plus des dossiers, données et documents à archiver, les Archives fédérales (AFS) reçoivent des unités administratives les registres y afférents (plans de classement) pour les intégrer dans les instruments de recherche archivistique centraux⁹. Les instruments de recherche des AFS répondent aux exigences précitées qui sont imposées à un registre central en ce qui concerne des documents de la Confédération qui ne présentent plus d'utilité opérationnelle. Vis-à-vis du public et de l'administration, les AFS remplissent les tâches d'un SPO pour l'ensemble des archives. Il est donc logique de charger les AFS de mettre sur pied le registre central de tous les dossiers, données et documents de la Confédération en profitant des mécanismes de récupération pour les plans de classement provenant des unités administratives. La collecte et l'intégration des plans de classement actuels de la Confédération dans un registre central installé dans les AFS a pour avantage en outre que la récupération ultérieure des archives concernées pourra être nettement simplifiée voire automatisée jusqu'à un certain point.

A partir de mi-2008, les Archives fédérales devraient progressivement mettre sur pied un registre central de tous les dossiers, données et documents de la Confédération et, à partir de 2011 au plus tard, en ouvrir l'accès comme SPO au public et à l'administration. Après avoir transféré et intégré leurs plans de classement dans le registre central auprès des AFS, il est loisible aux différentes unités administratives de continuer à publier sur internet la liste des documents accessibles ou d'en laisser le soin aux AFS.

⁹ Cf la définition de la notion de «documents» figurant dans la loi fédérale sur l'archivage (LAr), art. 3, al. 1: «Par documents, on entend toutes les informations enregistrées sur quelque support que ce soit, qui ont été reçues ou produites dans le cadre de l'accomplissement de tâches publiques de la Confédération, ainsi que tous les instruments de recherche et toutes les données complémentaires qui sont nécessaires à la compréhension et à l'utilisation de ces informations.»

5.4 Gestion électronique des affaires dans les unités administratives

Tous les départements et la Chancellerie fédérale sont chargés de transformer d'ici 2011 au plus tard les processus administratifs internes et externes sur la base de dossiers, données et documents électroniques et de veiller à la formation adéquate des collaborateurs.

Facteurs de réussite

La diffusion de la gestion électronique des affaires s'effectue à l'échelon de chaque unité administrative (UA) dans le cadre de projets autonomes en tenant compte, sur les plans conceptuel et analytique, des facteurs de réussite ci-dessous:

- Formulation d'une **stratégie de mise en oeuvre de la gestion électronique des affaires** (état des lieux, finalités et instructions de la direction, conditions-cadres légales, plan d'action/feuille de route sur l'extension de la gestion électronique des affaires à l'ensemble de l'administration, ressources nécessaires). Des éléments de cette stratégie existent déjà chez certaines UA dans le contexte de la Planification stratégique de l'informatique (PSI) et peuvent donc être complétés sur cette base.
- Elaboration d'un **modèle d'information**, décrivant les cycles de vie des objets d'information électroniques (dossiers, données et documents) dans le cadre des processus internes et des systèmes d'information de l'unité administrative et servant de cadre de référence pour une gestion optimale et conforme à la loi («compliance») des documents électroniques («**Information Lifecycle Management, ILM**»). L'évaluation des documents dans la perspective de leur archivage couvre une bonne partie de cette tâche.
- **Analyse des processus internes** de l'unité administrative sous l'angle de leur portée stratégique, du soutien existant en matière de technologie de l'information et du potentiel de rationalisation afin de définir les priorités au moment d'introduire la gestion électronique des affaires. Ce faisant, les descriptions de projet, provenant du projet pilote «Shared Service Center» du DFF, peuvent servir de fondement aux processus non spécifiques de l'UA (finances, ressources humaines, logistique).
- **Analyse des systèmes d'information** de l'unité administrative dans l'optique des exigences et des risques d'une gestion électronique intégrale conforme au droit. En l'occurrence, il convient de distinguer deux types de systèmes: d'une part, les applications Office avec toutes les autres applications axées sur le document, qui doivent être intégrées dans une gestion électronique des affaires conforme au droit, à l'aide de ce que l'on appelle les systèmes GEVER. D'autre part, les applications spéciales axées sur la technique et l'administration qui soutiennent certaines activités sur la base de données structurées (bases de données) et de transaction bien définies et qui dans ce cadre doivent suffire pour remplir les exigences de la gestion électronique des affaires. En outre, il reste à examiner les interfaces avec les systèmes au sein

et au dehors de l'unité administrative sous l'angle des exigences de l'aménagement de bout en bout des processus internes.

Etendue du projet

L'introduction de la gestion électronique des affaires dans une unité administrative est à comprendre avant tout comme un **projet d'organisation** et requiert les étapes suivantes:

- a. Analyse et nouvelle conception des processus qui doivent être adaptés à la gestion électronique des affaires.
- b. Introduction d'un système GEVER (sur les plans organisationnel et technique) dans les domaines d'information, de processus et de systèmes prédéfinis ; adaptation des applications professionnelles et administratives aux exigences de la gestion électronique des affaires ; intégration des systèmes d'information pour garantir des processus électroniques de bout en bout au sein de l'unité administrative ainsi qu'installation et maniement des interfaces de mise à disposition standardisées pour l'archivage numérique des données et documents électroniques selon des priorités et un calendrier à définir avec les Archives fédérales.
- c. Etablissement d'interfaces de processus et de système standardisées avec des systèmes externes pour assurer un déroulement intégral des processus par delà les frontières de l'unité administrative. Il s'agit ici notamment des processus priorités dans le cadre de l'application de la stratégie suisse de cyberadministration.
- d. Formation initiale et pratique des collaborateurs de l'unité administrative en gestion électronique des affaires et amélioration en continu des processus internes grâce aux incitations à la participation active des utilisateurs (système de propositions).

Risques

Le records management (gestion systématique des dossiers) aide les responsables des dossiers dans l'accomplissement de leurs tâches quotidiennes (efficience, transfert de savoir)¹⁰ et les cadres dans le pilotage et la coordination des activités; les principes, ressortissant à la politique nationale et à l'ordre juridique, de la responsabilité, de la neutralité et de la sécurité juridique s'en trouvent renforcés. Une bonne gestion des dossiers est un élément fondamental d'une bonne gouvernance. De plus, elle est indispensable au management fondé sur la confiance. Inversement, négliger le traitement des informations, c'est-à-dire renoncer à une gestion correcte des dossiers et à leur archivage méthodique recèle un certain laisser-aller dans le traitement des informations ce qui peut

¹⁰ Vu la fluctuation croissante des collaborateurs, la constitution de dossiers est une condition essentielle à la conservation du savoir et de l'expérience et, par delà les changements personnels, à la continuité et à la cohérence dans le traitement des dossiers.

entraîner des risques sur les plans du droit, des finances et de la réputation. Depuis quelques temps, les entreprises de l'économie privée, notamment les grands groupes internationaux, mettent sur pied un records management professionnel comprenant un plan d'archivage très nuancé avec un calendrier relatif à la durée de conservation. Ce système a pour première utilité la sécurité aux niveaux juridique et financier, le maintien de leur bonne réputation et cela leur permet également d'assumer explicitement leur responsabilité sociale.¹¹

L'étude précitée distingue six degrés de maturité en matière de records management et de conservation des documents à long terme et juridiquement conforme:

«**Degré 1:** L'entreprise n'a pas encore reconnu l'importance d'une conservation des documents conforme au droit. Aucune procédure n'a été définie dans ce sens.

Degré 2: L'entreprise est consciente des exigences que cela représente. Il manque toutefois des étapes coordonnées.

Degré 3: La direction de l'entreprise a développé une procédure. Sa mise en œuvre dépend néanmoins fortement de la personnalité de chacun, étant donné que les collaborateurs n'ont pas la formation spécifique pour l'appliquer.

Degré 4: La direction de l'entreprise a standardisé les procédures développées et les a définies dans des directives. Les collaborateurs sont formés en conséquence. Il n'y a toutefois pas de contrôle sur leur application.

Degré 5: Les responsables du records management contrôlent l'application des directives; ce qui permet une amélioration constante.

Degré 6: Les mesures relatives au records management sont vérifiées dans un benchmarking avec des entreprises comparables. Les entreprises élaborent ensemble un records management effectif et efficient, dans l'esprit d'une pratique optimisée («optimised practice».)»

Les auteurs définissent le degré 5 comme objectif général.¹² L'administration fédérale et les administrations publiques ne peuvent pas être classées en bloc dans ces catégories en raison de la différence de maturité entre les services administratifs. L'avance technique des administrations publiques est en voie de disparition dans ce domaine en raison du soupçon répandu de bureaucratie et ne devrait donc pas dépasser les degrés 2 à 4. On n'a pas su faire du savoir traditionnel un avantage stratégique.

Changement de culture

L'introduction de la gestion électronique des affaires va de pair avec des modifications profondes dans les habitudes de travail des collaborateurs. Ces derniers doivent souvent surmonter des réticences et des craintes avant de percevoir les avantages du nouveau système. Si l'on veut

¹¹ Une étude sur le records management dans l'économie privée suisse a mis en évidence que ces risques sur les plans du droit, des finances et de la réputation peuvent être évités grâce justement à la gestion des dossiers. Records Management: Rechtskonforme Aufbewahrung. Wahrgenommene Anforderungen und Bedeutung in der Schweiz, édité par Pascal Sieber & Partners AG, 2006.

¹² La DDC a soulevé le sujet et en a fait une revendication importante dans le contexte de la coopération au développement, cf. Information et bonne gouvernance, édité par la DDC et les AFS, 2001.

arriver à ce résultat, il est conseillé d'impliquer suffisamment tôt les utilisateurs dans la planification et le paramétrage des systèmes, de leur faire suivre une formation appropriée au bon moment et de les suivre lors de l'introduction pratique. Les expériences réalisées par les différentes unités administratives de la Confédération et à l'étranger ne font que confirmer l'importance de ces mesures.

Le passage au traitement des dossiers, données et documents électroniques au sein des unités administratives de la Confédération doit être accompagné de **modules de formation théorique et pratique**, qui donnent aux collaborateurs la capacité de maîtriser cette véritable **révolution culturelle** et, par voie de conséquence, de réaliser un véritable gain en efficacité. Les unités administratives bénéficieront à cet égard du soutien de l'Office fédéral du personnel, des Archives fédérales suisses et de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT).

Coûts

Une enquête auprès de certains offices représentatifs qui ont introduit GEVER au cours des deux dernières années a dégagé pour l'introduction de ce système, des coûts oscillant entre CHF 6.000 et 9.000 par collaborateur (coûts internes inclus).

Calendrier

La conception, la planification et la mise en œuvre d'une gestion électronique des affaires au niveau de chaque unité administrative est du ressort de sa direction. Il est toutefois impératif pour l'ensemble de l'administration fédérale de respecter le calendrier suivant:

- Stratégie spécifique par UA pour la gestion électronique¹³ et la définition des projets pour la mise en œuvre de la stratégie: **d'ici décembre 2008**
- Mise en œuvre et clôture des projets **d'ici décembre 2011**

¹³ En partant de l'hypothèse que la majorité des UA disposent déjà d'une stratégie GEVER ou ont du moins positionné le sujet GEVER dans le cadre de leur PSI, ce qui devrait faciliter l'élaboration de cette stratégie à moindres frais.

5.5 Utilisation de l'informatique GEVER

Le Conseil informatique de la Confédération (CI) est chargé de définir et d'actualiser les objectifs et les conditions-cadres de l'utilisation de l'informatique pour la gestion électronique des affaires.

Selon l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale, le CI détermine les prescriptions informatiques pour l'administration fédérale. Dans ce contexte, il définit notamment les standards des solutions et la stratégie des produits, les interfaces standardisées et l'interopérabilité sans oublier les grands principes de l'exploitation des ressources de la gestion électronique des affaires.

5.6 Coordination avec la cyberadministration

L'unité de stratégie informatique de la Confédération (USIC) est chargée de coordonner l'introduction de la gestion électronique des affaires au sein de la Confédération avec les projets pour la mise en oeuvre de la stratégie suisse de cyberadministration concernés.

Le déroulement électronique des affaires administratives à l'aide d'un seul média est l'objectif de la stratégie suisse de cyberadministration. Sa réalisation, notamment dans les processus qui sont transversaux à plusieurs niveaux fédéraux, dépend absolument de la collaboration entre ces différents niveaux pour garantir l'interopérabilité. Cela vaut tout particulièrement pour les interfaces standardisées, les plates-formes pour l'échange standardisé et sécurisé des données ou encore pour l'identification des personnes et des entreprises.

L'USIC organise le secrétariat du programme national de cyberadministration. Elle est également chargée de coordonner la mise en œuvre au sein de l'administration fédérale.

5.7 Archivage numérique

Les Archives fédérales suisses pourront procéder à partir de début 2009 à l'archivage des dossiers électroniques (provenant des systèmes GEVER) et des bases de données relationnelles par l'intermédiaire d'interfaces standardisées.

Selon la loi fédérale sur l'archivage (LAR) du 26 juin 1998, la mission des AFS consiste à archiver les documents qui «ont une importance juridique ou administrative ou qui ont une grande valeur d'information. Par documents, on entend toutes les informations enregistrées sur quelque support que ce soit, qui ont été reçues ou produites dans le cadre de l'accomplissement de tâches publiques de la Confédération, ainsi que tous les instruments de recherche et toutes les données

complémentaires qui sont nécessaires à la compréhension et à l'utilisation de ces informations.» De ce fait, l'archivage des documents de la Confédération qui sont reçus ou produits à l'aide des technologies de l'information et de la communication tombe dans le domaine de compétences des Archives fédérales. Ce type de documents est désigné comme «documents numériques» **et leur conservation à long terme dans les archives fédérales** «archivage numérique».

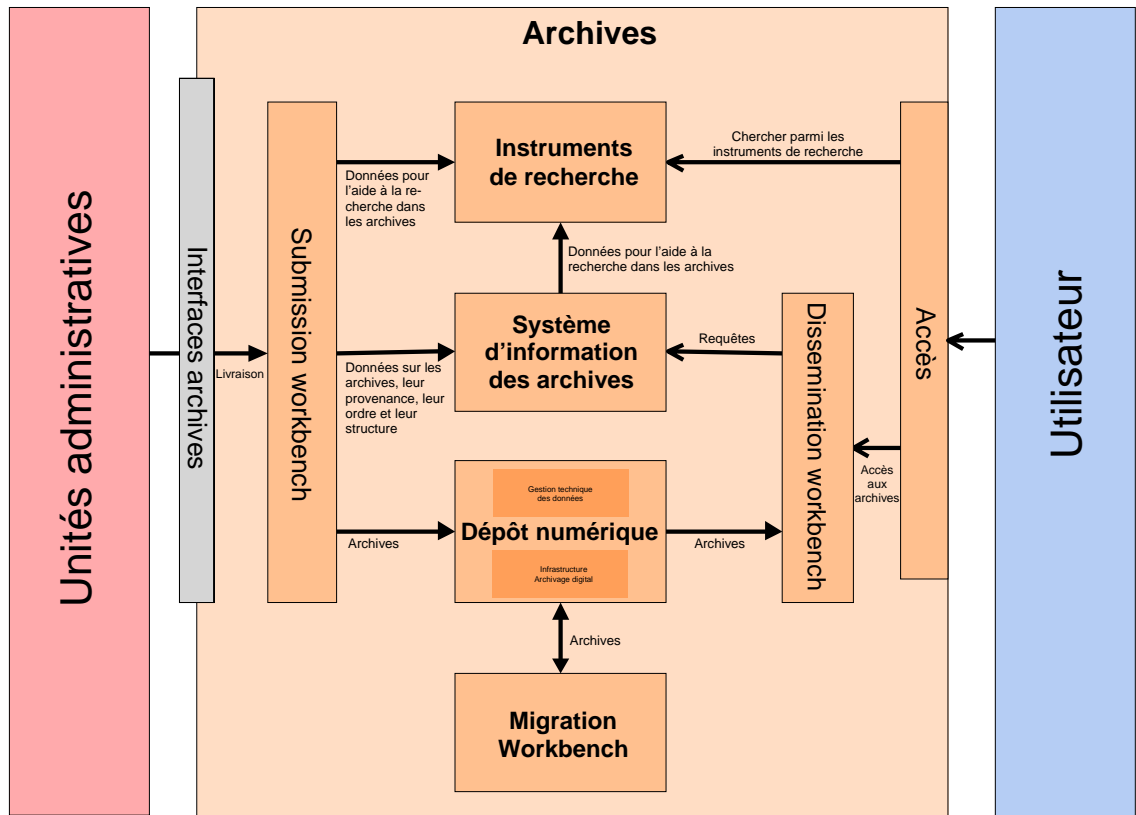
La conservation, la description et la diffusion des documents numériques favorise la sécurité juridique, c'est-à-dire la possibilité de comprendre et de prouver l'activité des services de la Confédération. Par ailleurs, l'archivage soutient une conduite de l'administration à la fois continue et rationnelle, devenant ainsi la condition sine qua non de recherches historiques et sociologiques exhaustives. Pour remplir cet objectif, les documents numériques archivés doivent satisfaire sans limite temporelle aux exigences suivantes:

- Les documents archivés doivent être conservés en l'état, tels qu'ils ont été versés par le producteur, pour que leur intégrité, authenticité et fiabilité soient assurées.
- Les documents archivés et leur contexte doivent rester compréhensibles à long terme.
- Les documents archivés doivent être accessibles et utilisables et ce dans le cadre de la législation.
- Les technologies utilisées ne doivent pas influencer les points précités.

Dans le cadre du projet ARELDA, les Archives fédérales définissent d'ici fin 2008 les conditions techniques et pratiques de l'archivage numérique, ce qui comprend notamment:

- Interfaces standardisées pour fournir des données et documents numériques aux Archives fédérales.
- Applications pour traiter les données et documents numériques fournis («submission workbench»)
 - pour être conservés à long terme dans le dépôt numérique,
 - pour élaborer des métadonnées sur les archives dans le système d'information des archives et
 - pour créer des instruments de recherche venant soutenir la recherche dans les archives numériques.
- Le dépôt pour les archives numériques (infrastructure) et les applications y relatives pour la gestion des données («dépôt numérique»)
- Applications pour soutenir la migration des archives numériques vers de nouvelles plateformes techniques ou la transformation en nouveaux formats de données et de documents («migration workbench»)

- Applications pour extraire des archives du dépôt numérique et les mettre à disposition des utilisateurs («dissemination workbench»)



Structure schématique de l'archivage numérique

Les Archives fédérales auront bouclé le projet ARELDA (Archivage à long terme des documents électroniques) d'ici fin 2008. A partir de ce moment, les unités administratives seront en mesure de livrer des dossiers électroniques des systèmes GEVER et des banques de données relationnelles aux Archives fédérales.

Début 2009, les Archives fédérales pourront soutenir les unités administratives dans la démarche d'archivage numérique pour les éléments suivants:

- Définition des formats numériques susceptibles d'être archivés
- Définition des versements numériques qui pourront être mis à disposition des AFS à travers les interfaces standardisées
- Récupération et exploitation des documents numériques versés (récupération dans le dépôt numérique, inscriptions dans le système d'information des archives, création d'instruments de recherche)
- Accès aux archives numériques
- Conservation des archives numériques (migrations)

6 Mandats et plan d'action

Séparément

7 Annexe

Traitement des données et des documents électroniques: évaluation de la comparaison internationale

Cette annexe est consacrée à un résumé d'un volumineux rapport comparatif, tous deux élaborés par Charlotte Sgier de Cerf, Roland Müller et Sabine Brenner du Bureau de coordination Société de l'information (OFCOM). La comparaison porte sur les pays suivants: Etats-Unis, Canada, Australie, Royaume Uni, Union européenne, Autriche, Allemagne, France, Italie, Estonie, Danemark, Finlande, Suède et Norvège; situation en mars 2007. Le rapport in extenso est disponible chez nous sous forme électronique.

Contexte

En application de sa stratégie pour une société de l'information en Suisse, le Conseil fédéral a confié, en janvier 2006, aux AFS, la mission «...d'élaborer d'ici mi-2007 un concept concernant un traitement des données et des documents électroniques harmonisé et standardisé, de la création à l'archivage des documents» pour l'administration fédérale. Le Bureau de coordination Société de l'information s'est attelé à une comparaison internationale concernant le traitement des données et des documents électroniques dans 13 pays et l'Union européenne, sur la base d'un questionnaire élaboré par les AFS. But de l'opération: documenter les approches stratégiques, déduire les meilleures pratiques et si possible réunir des informations sur les ressources. De plus, il fallait mettre en regard les exigences théoriques du quotidien administratif, («reality-check») et mettre en lumière les circonstances favorables ou défavorables à l'introduction du Electronic Records Management (ERM). Les informations sont présentées sous forme de tableau. Voici une synthèse des principaux résultats:

Approches stratégiques, responsabilités, coopération internationale

La majorité des pays examinés considère le traitement des données et des documents électroniques comme une condition fondamentale au bon fonctionnement de la cyberadministration. Du reste, les objectifs relatifs à l'ERM apparaissent dans les diverses stratégies de cyberadministration. Les organes qui sont responsables de la mise en œuvre de la stratégie de cyberadministration, le sont également pour l'introduction de l'ERM. L'influence exercée par un gouvernement sur la cyberadministration varie selon le système public et selon l'importance qu'il accorde à ce sujet, ce qui n'est pas sans avoir des retombées sur les progrès réalisés dans le traitement systématique des données et des documents électroniques. Dans certains pays, qui se penchent depuis longtemps sur l'ERM, (RU, Danemark, Australie) ce sont les archives publiques qui ont donné l'impulsion pour introduire des systèmes de traitement des données et des documents électroniques, idée reprise ensuite par les organes responsables en

matière de cyberadministration (démarche bottom-up). Dans d'autres pays, on aborde l'ERM dans le contexte d'une réforme ou d'un mouvement général de modernisation de l'administration (par exemple, en France).

Il existe une collaboration internationale assez souple au sein de l'Union européenne qui a créé un DLM-Forum (Electronic Document Lifecycle Management Forum), qui planche sur l'élaboration de lignes directrices et sur l'échange d'informations. L'Australie et la Nouvelle-Zélande coopèrent étroitement dans le domaine stratégique. Les archives publiques du Royaume Uni et d'Estonie collaborent pour la formation au traitement des documents électroniques.

Bases juridiques et délais pour le passage à l'administration sans papier

L'ERM se fonde souvent sur des bases légales qui n'ont qu'une relation indirecte avec le sujet. Des dispositions régissant l'accès du public aux documents administratifs jouent un grand rôle dans presque tous les pays examinés, du fait qu'elles ne peuvent être appliquées qu'en présence d'un système ERM. La directive sur les services est importante pour les Etats membres de l'UE, puisque cette dernière exige que les citoyennes et citoyens européens aient un interlocuteur unique pour toutes institutions administratives confondues. Parallèlement à ces normes communes à toutes les administrations, il y a des dispositions qui concernent le traitement des documents électroniques pour certains domaines, comme les finances, la santé, les rapports avec la justice, les géoinformations. Les bases légales afférentes aux archives sont spécialisées.

La majorité des pays examinés ne connaît pas de date butoir pour le passage du document papier au document électronique qui soit fixée dans un texte juridiquement contraignant. En revanche, de nombreux pays ont fixé des délais pour l'échange de documents électroniques au sein de l'administration à différents degrés.

Circonstances favorables et défavorables

Un des plus gros obstacles sur la voie d'un ERM opérationnel dans l'ensemble de l'administration est sans aucun doute l'absence de pouvoir d'autorité dans les services responsables. Elle peut être compensée jusqu'à un certain point par une habile «politique d'alliances». Cependant, plus la volonté politique de réussir l'introduction de la cyberadministration est claire, plus l'introduction de processus standardisés dans le traitement des données et des documents électroniques fonctionnera rapidement et de façon durable. La question des ressources personnelles et financières nécessaires à l'ERM y est étroitement rattachée. Plusieurs pays qui affichent des démarches très modernes (Finlande, Land de Bavière), ne peuvent pas tenir les prescriptions formulées au départ en raison du manque de ressources (aujourd'hui). En effet, les investissements de départ pour introduire un ERM fonctionnant pour l'ensemble de l'administration passent pour très élevés, encore que seuls quelques pays aient été en mesure d'articuler des chiffres concrets; la majorité des indications ne concernaient que le budget de la

cyberadministration. On met parfois les investissements pour l'ERM en jeu contre des économies escomptées dans le domaine des ressources humaines, ce qui ne facilite pas les discussions budgétaires.

Parallèlement à la dotation financière et personnelle nécessaire aux projets ERM, la portée d'une bonne gestion du changement est considérée comme essentielle pour l'administration. L'introduction de l'ERM doit aller de pair avec une bonne gestion du changement culturel au sein de l'administration. L'implication des collaborateurs et leur formation initiale et continue au bon moment sont un élément fondamental à prendre en compte.