

Conséquence du passage à l'administration électronique dans les organisations: l'expérience de la Mairie de Gérone

Lluís-Esteve Casellas i Serra

Joan Boadas i Raset

Objectif

L'objectif de cette présentation, qui est explicitement contenu dans son titre, pourrait se résumer à ce que nous avons fait, ce que nous sommes en train de faire et ce qui nous préoccupe tout particulièrement sur ce sujet. Néanmoins, il faut tout d'abord situer le contexte réglementaire et organisationnel dans lequel nous évoluons, attendu que ceci conditionne également nos projets.

Contexte

D'emblée, précisons que le Gouvernement central a récemment approuvé le Schéma National d'Interopérabilité et le Schéma National de Sécurité, dans le but de fournir sur ces matières un certain nombre de bases communes à l'intention des différentes administrations publiques. Toutefois, en termes de réglementation, c'est en 1992 que l'on situe généralement le début du chemin vers l'administration électronique, avec la promulgation de la loi relative aux procédures administratives générales, dans la mesure où celle-ci ouvrait la porte à l'utilisation des technologies. Plus tard, en 2003, a été approuvée la loi qui régit l'utilisation de la signature électronique, puis, en 2007, la loi sur l'administration électronique et les services télématiques à l'intention de la société civile. Actuellement, donc, on peut affirmer que le cadre réglementaire qui est le nôtre nous pousse inexorablement vers l'administration électronique. Pour autant, à ce jour, personne ne nous a encore expliqué comment procéder exactement.

À l'évidence, diverses perspectives coexistent quant à ce qu'est ou n'est pas l'administration électronique: l'optique citoyenne, la modernisation des organisations (essentiellement du point de vue des technologies) ou la gestion des documents électroniques entendue du point de vue archivistique. Reconnaissons-le, le résultat d'ensemble est une certaine confusion au sein des organisations.

À cet égard, il faut savoir que la seule Catalogne compte 947 communes, dont plus de la

moitié n'arrivent pas à 2.000 habitants (63%) et 87% en totalisent moins de 10.000. Gérone, capitale de la province, en compte elle près de 100.000, ce qui lui permet d'être considérée comme une petite ville de moyenne envergure. À l'échelle organisationnelle, la mairie de Gérone emploie quelque 1.000 personnes, dont 600 travaillent directement ou indirectement dans le domaine de la gestion administrative.

Inutile de le dire, au fil de ces années de très nombreux projets ont été entrepris pour encourager les institutions à passer à l'administration électronique, ceci depuis diverses perspectives et diverses institutions: État, Generalitat de Catalunya (le gouvernement autonome de la Catalogne), conseils généraux, mais aussi les mairies elles-mêmes. La coexistence de perspectives a parfois favorisé la complémentarité, mais aussi la confrontation des objectifs, la redondance ou une vision partielle des actions à mettre en œuvre. Par conséquent, du point de vue archivistique de la gestion documentaire, on peut affirmer que nous sommes essentiellement des survivants de tous ces projets, dans la mesure où, quoi que l'on fasse, le résultat reste des documents. Aussi, parlant du cas de la mairie de Gérone, vaut-il mieux employer le terme d'*expérience* plutôt que celui de *projet*, puisque les résultats, encore à venir, ne sont rien d'autre que la somme de projets de départements différents, ou, au plus, le produit de leur cohabitation.

Point de départ

Du point de vue archivistique, nos deux stratégies de départ étaient claires. D'une part, garantir l'accessibilité des documents, comprise au sens large, c'est-à-dire relativement à la qualité, à la pertinence et aux garanties de préservation des documents. De l'autre, prendre la gestion des documents comme base d'une utilisation efficiente des ressources organisationnelles et économiques dans le développement de l'administration électronique. Nous assumions comme prémisses de bases que:

1. Les objectifs de la gestion documentaire coïncidaient avec ceux de l'organisation,
2. Elle devait être intégrée à la gestion administrative.
3. Elle devait être présentée comme un instrument pour trouver des solutions, non pour créer de nouveaux problèmes, évitant ainsi une image négative ou par trop contraignante.
4. Il fallait éviter doublets et redondances en termes de gestion de l'information.

Ceci posée, la proposition d'implantation d'un Système de Gestion Documentaire (SGD) à la mairie de Gérone avait pour objectif général l'organisation, le contrôle et le suivi de tous

les documents produits par la mairie elle même, avec les objectifs spécifiques suivants:

1. Rendre plus agile les démarches administratives.
2. Normaliser les documents administratifs.
3. Organiser de manière homogène et efficace la documentation administrative.
4. Établir des politiques de conservation de documents sur support papier et électronique.

Fondements du SGD

Au départ, les bases du SGD étaient au nombre de trois:

1. Le sous-système ou système de classement, qui a pour instrument principal le plan de classement.
2. Le système de description ou de contrôle de la documentation, centralisé au Registre général des dossiers, et associé à trois autres registres:
 - Le Registre général de documents, c'est-à-dire les entrées et les sorties de documents de la mairie.
 - Le Registre général de délibérations, comprenant toutes les délibérations des organes municipaux de gouvernement (Décrets de la mairie, délibérations de l'assemblée de gouvernement local et délibérations du conseil municipal).
 - Le Registre général des rapports, à caractère instrumental pour permettre l'automatisation de la production de documents lors de la gestion de propositions de délibération.
3. Le système de conservation, dont l'instrument principal est le calendrier de conservation des documents.

Un quatrième sous-système a ensuite été incorporé, le système d'accès, dont les instruments essentiels sont le schéma d'accès à la documentation et le registre d'utilisateurs, avec la gestion correspondante de leurs privilèges d'accès.

En termes de conception, le classement est fondamental pour le fonctionnement de l'ensemble du SGD, de la même façon que les régimes de conservation et d'accès revêtent une grande valeur stratégique en raison de leur incidence sur l'organisation. Toutefois, le système le plus délicat est celui de la description et du contrôle de la documentation, principalement parce que sa réalisation ne dépend pas de nous, mais du département Systèmes et Technologies de l'Information, dont la manière d'envisager la

question est souvent différente de la nôtre. Évidemment, la gestion des autres sous-systèmes dépend aussi de ce service, mais dans leur cas la situation n'est pas aussi critique car l'élaboration de leurs instruments essentiels dépend en grande partie des archivistes. À cet égard, il est donc indispensable que le projet soit partagé.

Dans la même ligne, il faut également que le projet soit partagé par le reste des personnels qui travaillent à la gestion administrative de l'organisation. C'est pourquoi, il ne suffit pas d'attendre de leur part qu'ils collaborent volontairement. Lorsqu'on enregistre un dossier, il est obligatoire d'en établir le classement car c'est là le moyen indispensable pour en assurer le régime de conservation et d'accès, mais comment faire pour enregistrer tous les dossiers ?

En fait, il est essentiel pour y parvenir de concevoir un système de description et de contrôle à partir de plusieurs registres généraux associés. Toutefois, il est évident qu'on ne peut pas contraindre à enregistrer tous les dossiers si l'on ne dispose pas d'indicateurs relatifs à l'observation d'une telle règle, encore que des mesures parallèles puissent être adoptées pour combler ce vide. Exiger, par exemple, qu'aucun document ne puisse passer au Registre général de documents s'il ne porte pas le numéro du dossier auquel il appartient. Néanmoins, des risques de fuites subsistent dans le système. Pour cette raison c'est pourquoi cette obligation est étendue aussi à toute proposition de délibération des organes de gouvernement de la mairie, de manière à ce qu'aucune proposition indépendante d'un dossier enregistré ne puisse être adoptée et que, grâce à ces impératifs, le système soit verrouillé.

Développement du SGD

Quoi qu'il en soit, un système de contrôle documentaire ne peut pas être uniquement une somme de registres dans lesquels le personnel est tenu de pratiquer des écritures. C'est pourquoi, d'emblée, nous avons été persuadés qu'il fallait également offrir des solutions susceptibles de faciliter les tâches administratives. Pour ce faire, la stratégie a été axée sur l'analyse comparée de la structure des documents élémentaires de toute démarche: rapports, propositions de délibération, délibérations de chaque organe de gouvernement et notifications externes et internes de ces délibérations.

Le résultat de cette analyse comparée nous a permis d'établir des correspondances entre les parties communes des documents et de voir si elles pouvaient ou non varier à tel ou

tel stade de la démarche. Grâce à cela, le Registre général des rapports ainsi que le Registre général des délibérations sont davantage de simples registres: ils font également fonction de formulaires pour la rédaction des documents. Ainsi, les informations d'un rapport peuvent-elles être prélevées et réutilisées pour élaborer une proposition de délibération, qui le sera également à son tour pour rédiger une délibération définitive et élaborer automatiquement des notifications qui, de plus, seront elles-mêmes consignées automatiquement dans le registre de sortie.

En résumé, cette stratégie a renforcé le Système de Gestion Documentaire et, en même temps, elle a facilité les tâches administratives et a permis d'obtenir un système de bases de données à fin de pouvoir consulter toutes les délibérations du Conseil municipal et des documents associés, tout en normalisant une grande partie des documents administratifs.

Parallèlement, l'analyse de certaines démarches en vue de l'automatisation complète des flux de travail associés a eu deux conséquences. Premièrement, grâce aux modèles de documents préalablement établis et à l'analyse de leur structure informative, il a été possible dans certains cas de définir des documents-type ; ainsi, les brouillons des documents sont élaborés automatiquement et il suffit ensuite de les vérifier et de les valider. Deuxièmement, il a fallu identifier les démarches essentielles de n'importe quel dossier. Résultat: un ensemble de démarches d'accès libre ont été mises à la disposition de l'utilisateur, pour des formalités dont les flux de travail ne sont pas entièrement automatisés, c'est-à-dire la plupart puisqu'il s'agit-là d'un processus complexe. Ceci permet au personnel de joindre des documents (en format PDF uniquement, ou dans certains cas JPG) qui n'ont pas été réalisés dans le SGD, de telle manière qu'il soit possible, si on le souhaite, de compléter tous les dossiers en version électronique.

Le document électronique

La plupart des documents que produit la mairie de Gérone continuent cependant d'être émis sur support papier, bien qu'une grande partie d'entre eux figurent dans le système à titre informatif et pour consultation. Le stade suivant a consisté à voir comment aborder la création des documents électroniques, à savoir de documents convenablement validés au moyen d'une signature électronique, c'est-à-dire des *records*. La première interrogation est la suivante: l'introduction des documents électroniques doit-elle intervenir dans un processus de gestion intégré comme pourrait le réclamer un dossier, ou, au contraire,

peut-elle se produire de manière transversale à l'organisation dans des processus divers ?

La mairie de Gérone a pris en compte les considérations suivantes:

1. La production de documents électroniques requiert toujours au préalable le visa favorable du Service Gestion Documentaire, Archives et Publications (SGDAP) et du Service Systèmes et Technologies de l'Information (SSTI).
2. Par précaution, le passage du dossier sur papier au dossier exclusivement électronique ne s'applique qu'aux séries documentaires préalablement évaluées et, de préférence, avec une disposition finale qui en prévoit l'élimination.
3. Pour l'instant, la production de documents électroniques transversalement à l'organisation ne concerne que les documents normalisés dont le contenu figure également ailleurs, sur d'autres documents. Par exemple, depuis 2009, l'usage massif de la signature électronique s'applique à toutes les notifications de délibérations, qui ne sont conservées que sur support électronique. Toutefois, les citoyens reçoivent une copie imprimée, avec un code d'identification qui leur permet d'en faire la vérification sur le site Web municipale.
4. La numérisation substitutive de dossiers ou de documents sur support papier ne peut s'opérer que dans le cadre de la réglementation spécifique pour la production de copies conformes, convenablement approuvées et signées électroniquement. Cette numérisation ne concerne que les séries dont l'indice de consultation est très élevé.

En résumé, on peut affirmer que les premiers pas de la production de documents électroniques ont consisté surtout à réduire au maximum, pour l'institution, le risque de perdre des documents ou d'en créer d'autres insuffisamment fiables, face aux pressions en faveur de l'utilisation massive et indiscriminée de la signature électronique. À noter à ce sujet qu'en Espagne, dans certains domaines le débat demeure vif quant à la nécessité ou non de signer à nouveau les documents électroniques avant que prescrivent les certificats qui les ont générés. À cet égard, le choix de la mairie de Gérone a été de faire confiance à la chaîne de surveillance et à la valeur du contexte de production du document. Notre proposition passe par une vérification automatique de la validité du document auprès des agences de certification, au moment où ce document est incorporé dans le système. Le ticket de vérification obtenu, qui est joint au dossier comme un élément de plus, permettra, au même titre que le HASH du document, d'en vérifier à tout moment l'intégrité.

D'autre part, la gestion des documents électroniques implique une gestion beaucoup plus rigoureuse des métadonnées relatives au document et aux objets numériques qui le composent, la signature électronique et la conformité du certificat qui lui confère sa validité. Aussi, à partir d'une analyse comparée de différents modèles internationaux, nous avons élaboré pour les gérer un modèle de données, qu'il nous faut maintenant intégrer à la plateforme iArxiu, les archives numériques sécurisées qu'offre la Generalitat de Catalogne. Néanmoins, une première difficulté se présente sous la forme de l'intégration de ces métadonnées ; en effet, beaucoup d'entre elles sont gérées de manière disséminée dans diverses bases de données. Ceci nous oblige à procéder à un *mapping* fort complexe de toutes les bases de données, ce que nous faisons à partir du catalogue d'applications municipal que nous avons dressé.

Les bases de données

Le catalogue d'applications nous est également précieux pour évaluer l'obsolescence des applications, des formats de données et de leur risque de perte. De plus, il nous permet de mettre en évidence un autre problème, à savoir la préservation des bases de données.

Actuellement, la conception du SGD de la mairie de Gérone est davantage axée sur la préservation de documents fixés au moment de leur incorporation (système docucentrique) que sur la préservation de données (système datacentrique). La gestion des systèmes docucentriques est en principe plus simple, mais on peut se demander si elle a réellement de l'avenir, sachant que l'un des piliers de l'administration électronique est le formulaire en ligne et l'interopérabilité de données? Il faudra sans doute que nous restions attentifs aux tendances technologiques afin d'évoluer vers les solutions les plus appropriées.

D'autre part, la gestion de données, et tout particulièrement de celles générées suite à l'automatisation des flux de travail (*workflow*), permet de créer des documents qui n'existaient pas jusqu'ici, avec une composante informative non négligeable. Ces documents, que l'on pourrait qualifier de potentiels, peuvent dans bien des cas faire fonction de récapitulatifs pour d'autres documents et, par conséquent, permettre de supprimer ceux dont ils tirent l'information. Cependant, le principal obstacle est la identification même de ces documents, attendu qu'ils passent généralement inaperçus des unités administratives qui les produisent.

À la mairie de Gérone, nous en avons identifié et commencé à produire quelques-uns dans le domaine de la gestion des impôts locaux, et ceci nous a permis de supprimer un volume important de documents. Il ne s'agit néanmoins pas d'une simple substitution ; en effet, la production de ces nouveaux documents a été approuvée par l'organe de gouvernement compétent, de même que le format et la structure qu'ils doivent avoir (PDF) et la personne responsable de les valider moyennant la signature électronique.

Malgré cela, il est utile dans certains cas de pouvoir maintenir l'exploitabilité des données, notamment pour les documents que régleme déjà la loi, tel que l'enregistrement municipal de la population et les registres fiscaux ou comptables. En l'occurrence, nous avons choisi de les préserver sous divers formats, en fonction de leurs périodes de conservation. Ainsi, par exemple, le registre du population et ses rectifications successives ont par support des fichiers PDF signés électroniquement chaque année et tous les cinq ans, tel qu'on le faisait auparavant sur papier pour en garantir la sûreté du point de vue juridique ; grâce à un procédé COM (*Computer Output to Microfilm*), ils sont également microfilmés en vue de leur préservation sur le long terme. Tous les ans, les modifications du registre de population sont également passées en format TXT, également validé par signature électronique, de manière à garantir aussi l'exploitabilité des données à long terme.

Les défis

Finalement, le développement du SGD et l'intégration de la gestion des documents électroniques à la mairie de Gérone impliquent aussi de nouveaux défis en termes de gestion individuelle des documents, au-delà des dossiers dont ils relèvent. Et ceci plus précisément en ce qui concerne le régime d'accès et de conservation des documents.

En ce qui a trait au régime d'accès, faute de loi spécifique le réglementant, le cadre normatif contraint à maintenir un équilibre difficile entre l'accès à l'information publique et la protection des données à caractère personnel. D'autre part, la nouvelle loi sur l'administration publique électronique accorde au citoyen le droit de connaître l'état d'avancement de ses requêtes et de consulter les dossiers dont il est partie prenante. Pour que ceci soit possible, la mairie de Gérone a commencé à évaluer les possibilités de dissocier automatiquement des données à partir de la typification et de la normalisation générale des démarches et documents citée auparavant. Mais pour que cela soit viable, il

faut réglementer le type d'information que doit contenir chaque document et établir les méthodes nécessaires avec les producteurs de documents. De plus, il faut aussi évaluer le contenu relativement au régime d'accès général de la série documentaire à laquelle appartient le dossier. À cet égard, pour la résolution des dossiers, signalons l'importance de la normalisation préalable des démarches et des documents élémentaires de la procédure administrative, sans laquelle aborder le régime d'accès individuel serait pratiquement impossible.

De la même manière, cette analyse s'applique aussi à l'identification du régime de conservation d'un document individuel, indépendamment de celui que peut avoir la série documentaire à laquelle appartient son dossier. Ceci peut nous permettre d'éliminer des documents de manière individualisée, y compris s'ils appartiennent à un dossier de conservation permanente et sans que ceci suppose la moindre perte d'information. Pour y parvenir, il est indispensable d'identifier les liens entre les différents types de documents et les séries qui leurs sont associées.

Par exemple, le contenu informatif d'une notification doit forcément être identique à la délibération qui l'a engendré. Or, les données du destinataire sont non seulement liées à la description du dossier, mais elles sont aussi obligatoirement incluses au Registre général des documents, qui contient de plus les informations identifiant la notification envoyée. D'autre part, la description du dossier contient également les données d'identification de toutes les démarches, y compris celle de la délibération et celles du Registre de sortie. Tout ceci nous permet d'envisager la possibilité d'éliminer toutes les notifications de tous les dossiers une fois que ceux-ci sont prescrits. Une analyse similaire pourrait être envisagée au sujet des propositions de délibération et des certificats de délibération, également éliminables si on les met en relation avec le Registre général des délibérations et les livres officiels de délibérations qui, eux, sont conservés en permanence.

Dans la pratique, cette orientation de travail, encore en phase d'analyse et d'évaluation, suppose le renforcement du contexte de production des documents parce qu'elle implique l'identification et le maintien des relations entre documents, dossiers et séries documentaires, mais elle pourrait sans doute représenter un changement radical pour la gestion des dossiers de conservation permanente et, surtout, pour leur description et leur présentation aux utilisateurs. En outre, il faudra également voir si ce procès de sélection peut affecter ou non la fiabilité des dossiers de conservation permanente, de quelle

manière et si le maintien des relations entre documents est suffisant pour la garantir.

D'autre part, la proposition consistant à identifier les régimes d'accès et de conservation au niveau du document requiert également une identification beaucoup plus précise des périodes de conservation des séries documentaires. Évidemment, ces périodes de conservation ne peuvent plus reposer sur des états temporels génériques dépendant de l'endroit où sont gérés les documents (archives courantes, archives centrales, archives administratives, archives historiques), mais uniquement sur la durée de la validité administrative du document et sur la période de conservation préventive aux effets du contrôle administratif et des audits. Par conséquent, certains aspects qui étaient peut-être jusqu'ici considérés comme secondaires ou démodés, comme la clôture effective du dossier, le foliotage et l'indexation des documents que contient un dossier, deviennent dans l'environnement électronique des points essentiels pour la gestion documentaire à long terme.

Conclusion

En définitive, l'expérience de la mairie de Gérone en matière d'implantation d'un SGD, d'intégration du document électronique et de transition vers l'administration électronique nous a conduit à:

- Intervenir plus directement sur la production des documents et à en simplifier la gestion administrative.
- Normaliser les démarches et les documents élémentaires de la procédure administrative.
- Analyser toute la documentation au delà de la série documentaire pour arriver au simple document individuel, et en considérer les régimes d'accès et de conservation.
- Renforcer les liens et les relations entre documents, dossiers et séries documentaires pour consolider le contexte de production, comprendre leur fonction dans la procédure administrative et en simplifier la gestion.

Pour tant, et en conclusion, on peut affirmer que le développement de l'Administration électronique est plus une question organisationnelle que non, ou seulement, technologique.