

### Contexte et objectifs

La plupart des structures administratives sont aujourd'hui confrontées à un environnement hybride de documents. Les organisations utilisent, consultent, partagent, enregistrent et conservent des documents se présentant dans une variété de formats : sur support papier, ayant fait ou appelés à faire l'objet d'une numérisation, nés sous format électronique, ou encore (ré)imprimés. En l'absence d'une politique claire de gestion et de préservation de documents aussi hétérogènes, il en résulte une grande confusion, la perte ou la redondance d'informations, le gaspillage de ressources précieuses et une insécurité juridique qui entravent l'efficacité des services publics.

Dans ce contexte, le projet de recherche HECTOR a eu pour objectif de modéliser la transformation, l'organisation et la préservation des documents hybrides dans les administrations fédérales belges, afin de faciliter la transition vers un e-gouvernement fiable, sécurisé et efficace.

Pour ce faire, le projet visait à déboucher sur l'élaboration de procédures de numérisation de documents et de dossiers qui préservent l'authenticité du document (traçabilité et intégrité) et assurent son utilisation efficace (qualité du résultat, accessibilité et exploitation du contenu). Outre ces procédures, la recherche visait à l'adoption de politiques de conservation après numérisation tenant compte des contraintes légales et de la valeur administrative, organisationnelle et patrimoniale des documents. Les contraintes légales ou organisationnelles peuvent conduire à la nécessité de gestion conjointe des documents hybrides, combinant les supports papier et numériques.

L'identification d'instruments concrets accompagnant ces politiques de conservation numérique ou hybride était également un des objectifs de la recherche : des schémas de métadonnées et des plans de classement intégrant les aspects d'authenticité, de traçabilité, de durée de préservation et d'accessibilité des documents et dossiers numérisés.

Le projet de recherche visait enfin à proposer des politiques de gestion efficace des accès aux documents numérisés, prenant en considération les obligations juridiques de transparence (liées à la publicité de l'administration) et de confidentialité (liées à la protection des données à caractère personnel).

### Méthodologie

Le projet de recherche HECTOR a été conduit en adoptant une approche interdisciplinaire impliquant le droit (pour les contraintes légales touchant à la matière) et les sciences de l'information : Records Management et Sciences archivistiques (pour les aspects liés à la gestion des documents et de l'information). Au niveau des sciences de l'information, l'intégration des sciences archivistiques a été voulue à un stade précoce de l'élaboration de stratégies de gestion hybride des documents, plutôt que de confiner les archivistes dans un rôle de dépositaires et de conservation. Cette approche "archivistique intégrée" est fortement encouragée afin d'anticiper la préservation à long terme des documents, notamment dans la modélisation des processus d'évaluation et d'élimination des documents prenant en compte leur valeur primaire et secondaire conjointement.

Une approche *bottom-up* a également été mise en œuvre. La recherche, au départ théorique et partant d'un bilan de l'état de l'art, s'est nourrie d'analyses de terrain sur la base d'études de cas sélectionnés. Les cas retenus offraient un potentiel de généralisation à d'autres acteurs du secteur public, voire à l'ensemble de l'administration. L'information du terrain a été recueillie par le biais de rencontres et d'interviews. Deux types de questionnaires complémentaires ont été envoyés aux personnes interviewées : l'un portant sur l'analyse du contexte général de l'entité administrative étudiée et de sa stratégie en termes de *records management*, et l'autre se concentrant sur la gestion de documents numériques/numérisés spécifiques. Le but visé était de parvenir à une comparaison entre l'ambition théorique en termes de gestion documentaire

et la réalité de la pratique au niveau des créateurs de documents et des utilisateurs de ceux-ci.

L'objectif de l'exercice était de déboucher sur une modélisation fonctionnelle transversale pour la gestion des documents hybrides.

## Résultats

La digitalisation du secteur public doit permettre à ce dernier d'être plus efficace et plus accessible. Il est important que le droit ne soit pas un frein injustifié à cette transformation. L'analyse des règles juridiques applicables a débouché sur le constat que les récentes modifications de plusieurs de ces règles étaient destinées à favoriser la transition numérique. Ainsi le règlement européen e-IDAS, en garantissant le principe d'équivalence fonctionnelle, ouvre la voie de cette transition même si deux préoccupations demeurent : il n'existe pas encore suffisamment de services « qualifiés » au regard de cette réglementation, ce qui empêche de tout numériser et de supprimer le papier ; en outre, dans trop de cas encore, les formalités légales imposent le support papier et font donc obstacle au basculement vers le numérique.

La législation de protection des données, quant à elle, s'est révélée très proche des règles et bonnes pratiques en Records Management. Ainsi, le RGPD impose une série de règles impactant la gestion des données (principes de finalité, de minimisation...), imposant le recours à certains outils (comme le registre des traitements de données), obligeant à adopter des mesures de sécurité appropriées et responsabilisant ceux qui traitent des données à caractère personnel (principe d'*accountability*). Tous ces principes se trouvent en réalité aussi dans les règles de bonne gestion documentaire prônées par la discipline du *records management* (plan de classement...). On observe une complémentarité bienvenue entre les disciplines.

On notera que le RGPD invite chaque Etat membre de l'UE à adopter un régime spécifique réservé aux traitements de données personnelles effectués à des fins d'archivage dans l'intérêt public. Le RGPD doit donc en cette matière être lu de concert avec la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des données.

D'autres législations affectent également la transformation digitale de l'administration (lois sur les archives, sur la réutilisation des données du secteur public, sur l'accès aux documents administratifs...). Elles ont fait l'objet d'une analyse dans le cours de la recherche menée.

Les études de cas réalisées durant le projet ont mis au jour des obstacles à la gestion des documents hybrides dans les administrations fédérales belges, impactant dès lors la transition vers un e-gouvernement complètement abouti, fiable, sécurisé et efficace. Les raisons de ces difficultés tiennent à des restrictions budgétaires, mais également à une résistance au changement fortement enracinée, aux relations inter-organisationnelles difficiles entre les administrations publiques, aux incertitudes juridiques découlant d'un environnement numérique en permanente évolution, et à l'éclatement décisionnel entre les différentes entités publiques faisant des choix en toute autonomie plutôt que s'inscrivant dans une politique communément réfléchie et favorisant la collaboration. En conséquence, les différences substantielles entre les administrations publiques conduisent à un manque d'interopérabilité non seulement au niveau technique, mais aussi au niveau organisationnel.

Cela dit, certains exemples analysés offrent des modèles de remarquables réussites de gestion de la transformation digitale, porteurs d'enseignement pour d'autres administrations. Ainsi, un projet d'automatisation des procédures administratives comme celui des procès-verbaux électroniques (e-PV) développé par le SPF Emploi est exemplaire, car sa réussite est liée à deux facteurs :

- en termes de *records management*, la normalisation à travers le développement d'un modèle uniforme des documents et d'une application en ligne pour automatiser la procédure a permis de renforcer non seulement l'authenticité des dossiers et documents, mais aussi leur exploitabilité et leur fiabilité.
- un changement critique a été apporté dans la législation, conduisant à la reconnaissance de la même force probante des e-PV signés avec une signature électronique par rapport à la signature manuscrite (par

application du "principe d'assimilation").

Les constats tirés de cette analyse de cas ont mis en exergue les conditions d'une transformation digitale réussie : des règles d'édition des documents rigoureuses et homogènes, et un accès électronique sécurisé aux applications et aux bases de données. Ces clés de la réussite se retrouvent dans d'autres cas analysés, particulièrement dans le cas de la gestion intégrée du constat d'infraction à la Ville de Québec.

On ajoutera que l'automatisation de certains processus de gestion des documents, tels que la classification ou la suppression, permet la réduction de l'impact de l'erreur humaine et de la charge de travail, améliore la qualité des pratiques de gestion des documents et facilite leur adoption par les utilisateurs.

Le projet HECTOR a débouché sur un ensemble d'instruments destinés à éclairer les acteurs publics impliqués dans un projet de transformation numérique : schéma de prise de décision de numérisation, comparaison des avantages et inconvénients de la suppression du papier, tableau des étapes de la numérisation, tableaux des métadonnées, et schéma de la chaîne de traitement du document dans la gestion hybride.

## **Mots-clés**

Administration publique, archivage, gestion documentaire, e-gouvernement, digitalisation, RGPD, e-IDAS

## **RECOMMANDATION GENERALE**

Il pourrait être intéressant d'envisager, dans le cadre des contrats de recherche à l'issue desquels des ressources informationnelles sont rendues publiques sur internet, de prévoir une mise à disposition durable sur un site web public (rattaché à BELSPO logiquement) qui offrirait la garantie du maintien dans le temps de la publication des ressources. Ce site devrait en outre bénéficier d'une visibilité en tant que lieu de référence où sont disponibles les résultats des recherches financées par BELSPO. Cela éviterait la dispersion des résultats sur une variété de sites soit universitaires, soit des institutions scientifiques fédérales, dispersion défavorable à l'accès effectif aux résultats des recherches.