

Une politique publique du Records Management au Tessin ?

Etat des lieux et pistes de réflexion

Alessia Bottani*

Alors que le Records Management est aujourd'hui bien implanté dans de nombreuses administrations suisses, cantonales et communales, qu'en est-il du Tessin? Une enquête auprès de plusieurs acteurs locaux a confirmé notre hypothèse de départ, selon laquelle dans les administrations tessinoises, la gestion des documents d'activité, qui plus est électronique, est encore abordée de manière très disparate et sans véritable cadre stratégique. Par ailleurs, à la différence de bien des consœurs, les Archives cantonales n'ont pas encore investi le terrain du Records Management. Nous avons prolongé notre état des lieux par une réflexion sur les causes, avant de conclure sur des pistes d'intervention futures.

D'un point de vue méthodologique, nous avons expérimenté l'association de deux outils théoriques issus de champs différents: le modèle dit «de maturité» (gestion de l'information) et l'analyse des politiques publiques (Management public).

Wie sieht es im Tessin aus im Vergleich zur festen Verankerung des Records Management in vielen kantonalen und kommunalen Verwaltungen der Schweiz? Eine Umfrage bei mehreren lokalen Akteuren bestätigte unsere Ausgangshypothese, dass die Verwaltung von Geschäftsunterlagen, insbesondere von elektronischen, in der Tessiner Verwaltung sehr uneinheitlich und ohne einen wirklichen strategischen Rahmen angegangen wird. Zudem hat das Kantonsarchiv im Gegensatz zu vielen anderen Archiven noch nicht in den Bereich des Records Management investiert. Im Anschluss an unsere Bestandsaufnahme haben wir uns mit den Ursachen befasst, um schliesslich Wege für künftige Interventionen aufzuzeigen. Methodisch experimentierten wir mit der Kombination von zwei theoretischen

* Cet article est tiré du travail de Master dirigé par M. Arthur Bissegger, responsable de la gestion électronique des affaires GEVER du Canton de Berne (Archives de l'Etat de Berne) et co-responsable du module Records Management du MAS ALIS. Toutes les citations en italien ont été traduites par nos soins. Les abréviations suivantes sont employées: ASTI, *Archivio di Stato del Canton Ticino* (Archives cantonales); GED, gestion électronique des documents; GEVER, *elektronische Geschäftsverwaltung* - Gestion électronique des affaires; SAL : *Servizio archivi locali* (au sein des Archives cantonales).

Instrumenten, die aus unterschiedlichen Bereichen stammen: dem sogenannten «Reifegradmodell» (Informationsmanagement) und der Analyse der öffentlichen Politiken (Public Management).

While Records Management is now well established in many Swiss cantonal and municipal administrations, what is the situation in Ticino? A survey of a number of local players confirmed our initial hypothesis, which was that the management of business records - and electronic records in particular - is still approached in a very disparate way in Ticino's administrations and lacks any real strategic framework. What is more, unlike many of its counterparts, the cantonal archives have not yet invested in the field of Records Management. We have extended our review of the current situation by looking at the causes, before concluding with some ideas for future action.

From a methodological point of view, we experimented with combining two theoretical approaches from different fields: the so-called «maturity model» (information management) and public policy analysis (public management).

1 Introduction

L'épisode se situe fin 2007, au Tessin. Après douze années à la tête du Département des Finances et de l'Economie, Marina Masoni quitte la politique. En débarrassant son bureau, l'ancienne Conseillère d'Etat emporte à son domicile l'équivalent de 1400 boîtes d'archives, laissant son successeur dans l'embarras. Rapidement, l'affaire devient publique. « J'ai laissé la pièce et les armoires exactement dans l'état où je les avais trouvés en 1995 [...] : vides », justifie-t-elle. « Quand j'ai pris mes fonctions, on m'a dit que la Direction du Département ne possédait pas d'archive propre, et que les dossiers nécessaires étaient conservés auprès des services compétents. J'ai donc agi en conséquence, et suis allée à chaque fois demander les dossiers dont j'avais besoin [...] ».¹ Masoni revendique la propriété des documents emportés chez elle, arguant qu'il s'agit de copies, de documents annotés et d'observations personnelles, voire de lettres à caractère privé. Commence alors une longue bataille juridique qui aboutira, huit ans plus tard, au versement de l'ensemble aux Archives cantonales.² En parallèle, et dans un même mouvement, le Canton se dote d'une loi sur l'information

1 [GENE], « 'Dove sono quei documenti?' '- È il mio archivio personale' », *Giornale del Popolo*, 29.02.2008, p.2.

2 Voir à ce sujet la prise de position de la présidente de l'Association des archivistes suisses, Anna Pia Maissen (2015).

et la transparence de l'Etat et d'une loi sur l'archivage et les archives publiques (2011), puis d'un règlement sur la gestion des documents dans l'administration cantonale (2012)³. Le Conseil d'Etat inscrit ensuite dans son règlement l'obligation, pour les conseillers sortants, de transmettre les dossiers en cours à leur successeur (2015).⁴

Si on regarde les faits à l'aune du modèle d'analyse de Peter Knoepfel, spécialiste des administrations publiques, on pourrait dire que des circonstances exceptionnelles amènent ici un certain nombre d'acteurs – Conseil d'Etat, Archives cantonales, journalistes, citoyens – à reconnaître l'existence d'un « problème public ». En effet, en révélant la totale absence de cadre en matière de gestion des archives courantes au plus haut niveau de l'Etat tessinois, le scandale mit en lumière les risques qui pouvaient en découler : perte d'informations d'intérêt général et potentiellement sensibles, atteinte à la continuité de l'action de l'Etat et à sa traçabilité, ou encore manque de transparence. Cependant, les mesures adoptées dans la foulée ne peuvent s'apparenter à une politique publique – définie comme « un enchaînement de décisions ou d'activités, intentionnellement cohérentes, prises par différents acteurs, publics et parfois privés, dont les ressources, les attaches institutionnelles et les intérêts varient, en vue de résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif »⁵ – car les avancées législatives ne furent suivies d'aucun plan d'action concret. Si, dans tel ou tel département, on tira sans doute des leçons de l'épisode en termes organisationnels, de gestion des documents et de sécurité informatique, aucun projet de type GEVER ne vit le jour et les relations entre Archives cantonales et administration ne subirent pas de changements substantiels.

Quinze ans plus tard, nous avons voulu savoir comment les administrations publiques tessinoises – Canton et communes – gèrent aujourd'hui leurs documents d'activité. Alors que les programmes de Records Management sont désormais bien implantés dans nombre de cantons suisses, qu'en est-il du Tessin ? Ce concept est-il à l'ordre du jour et si oui, que recouvre-t-il ? Quelles sont les lacunes et les besoins dans ce domaine ? Une politique publique en la matière est-elle souhaitable, et envisageable ?

3 Legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato (LIT)(del 15 marzo 2011) ; Legge sull'archiviazione e sugli archivi pubblici (LArch) (del 15 marzo 2011) ; Regolamento sulla gestione dei documenti nell'amministrazione cantonale (del 5 settembre 2012).

4 Regolamento sull'organizzazione del Consiglio di Stato e dell'Amministrazione (del 26 aprile 2001), amendement du 21.1.2015, art. 7a.

5 Knoepfel et al. (2006), p.10.

Nous sommes partis de l'hypothèse que dans les administrations tessinoises la gestion des documents d'activité, qui plus est électronique, est encore abordée de manière fragmentaire, ou à tout le moins disparate – et ce malgré l'essor du numérique et un intérêt croissant pour les solutions d'*e-gouvernement*.⁶ Pour vérifier ce postulat, nous avons d'abord réalisé une enquête de terrain auprès de quelques acteurs-clé. Nous avons ensuite décrypté les éléments recueillis et esquissé des pistes d'intervention pour l'avenir. D'un point de vue méthodologique, nous avons expérimenté l'association de deux outils théoriques appartenant à des champs a priori éloignés : le modèle dit « de maturité » et l'analyse des politiques publiques.

2 Définitions et cadre théorique

Au Tessin, le terme « Records Management » est peu usité. Pour le papier, on parle volontiers de gestion des documents d'activité (*documenti correnti*), tandis que dans le domaine informatique et numérique, il est plutôt question de *gestione elettronica documentale* (GED). Mais cette expression tend elle-même à désigner des pratiques très différentes, qui ne répondent pas forcément aux principes du Records Management définis par les normes ISO 15489 et eCH-0026, et ainsi résumés par Peter Toebak : identifier les *records*, mettre en place un système de classement, gérer le cycle de vie, définir des règles d'accès, des rôles et des responsabilités, établir des directives, se référer à des normes et à des bases légales, et le cas échéant aussi gérer les processus d'affaires.⁷ Or au Tessin, il arrive que l'on applique la même étiquette – en l'occurrence, celle de GED – à des solutions axées sur la gestion des documents à la pièce (*item*) plutôt que sur le contexte (sans plan de classement, voire sans constitution du dossier), et à des systèmes de type ERMS (*Electronic Records Management System*).⁸

C'est pourquoi, afin de parler un langage commun avec nos interlocuteurs et récolter des informations comparables, nous avons choisi de recourir au modèle de maturité. Cet outil d'évaluation et d'amélioration des perfor-

6 Voir « *Digitalizzazione nel Cantone Ticino – Le nostre sette domande a Silvano Petrini, direttore del Centro dei Sistemi informativi* », 03.09.2019, sur le site staatslabor.ch [consulté le 8.6.2023].

7 ISO 15489-1/2016 « Information et documentation – Gestion des documents d'activité. Partie 1 : Concepts et principes » ; eCH-0026 « Records Management Policy V1.0 » (2006) ; Toebak (2007), p.32.

8 Sur les différences entre Document Management System (DMS) ou Content Management System (CMS) – équivalents de la GED – et Records Management System (RMS), voir Toebak (2007), chap.3, pp.66-81.

mances issu de l'économie privée est utilisé pour analyser, au moyen d'une série d'indicateurs, toutes sortes d'aspects de la vie des entreprises : développement technologique, transition numérique, gestion des coûts, des risques ou des données... Il existe aussi de multiples exemples appliqués à la gestion de l'information, comme la récente norme suisse eCH-0232.⁹

Dans notre cas cependant, il ne s'agissait pas de mesurer « le degré de maturité » d'une organisation donnée en matière de Records Management, mais plutôt de jauger une situation générale, celle de l'administration publique – tâche ardue pour un objet aussi vaste et hétérogène, surtout si l'on englobe à la fois le Canton et les communes... Faute de pouvoir entreprendre une enquête d'envergure, nous nous sommes limités à quelques coups de sonde, en construisant un instrument adapté à nos objectifs.¹⁰

Dans un deuxième temps, pour interpréter les réponses obtenues et nous aider à comprendre le cas du Tessin, nous avons puisé dans une autre « boîte à outils » conceptuelle, celle de l'analyse des politiques publiques. Ce cadre théorique, qui emprunte à plusieurs disciplines des sciences sociales (sciences politiques, sociologie, histoire, droit, économie...), s'intéresse aux actions de l'Etat et aux prestations des administrations à l'égard des citoyens.¹¹ Les politiques publiques y sont décrites comme des réponses à des problèmes donnés, qu'il s'agit préalablement d'identifier ou de reconnaître. Là où les politiques *substantielles* affrontent des problématiques présentes dans la société, les politiques *institutionnelles* visent à intervenir sur le fonctionnement de l'Etat – par exemple pallier des défaillances, ou le rendre plus efficace.¹² La gestion de l'information dans l'administration publique relève de ces dernières.

Pour résumer, avec le modèle de maturité, il s'agit de photographier la situation à l'intérieur d'une ou plusieurs organisations, d'indiquer des objectifs de progression et les mesures à prendre pour les atteindre. Avec l'analyse des politiques publiques, le point de vue s'élargit pour inclure les organisations dans un contexte plus ample ; le diagnostic porte sur un problème d'intérêt public et le « remède » prend la forme d'une politique.

En nous intéressant à la manière dont les administrations publiques tessinoises affrontent le Records Management, nous avons en quelque sorte tenté une jonction entre ces deux approches.

9 eCH-0232 « Modèle de maturité pour l'Information Management » (2021).

10 Pour les détails de l'élaboration de notre grille et les modèles suivis, nous renvoyons à notre mémoire de Master.

11 Nahrath (2022) ; Knoepfel et al. (2006), Introduction, p.XIX et p.XXII.

12 Sur les politiques institutionnelles, voir Knoepfel et al. (2006), p.115.

3 Le Records Management dans les administrations publiques au Tessin : enquête de terrain

3.1 Les acteurs

En vertu de la loi sur l'archivage et les archives publiques, c'est à l'*Archivio di Stato del Canton Ticino* (ci-après ASTI) que sont versées les archives de l'administration et des institutions cantonales.¹³ Nous y avons rencontré Gianmarco Talamona, archiviste responsable de l'interface avec les unités administratives. Nous nous sommes aussi rendus à l'office cantonal de l'informatique (*Centro sistemi informativi*), où nous nous sommes entretenus avec l'équipe du *Centro di competenza Datawarehouse & GED*.

En ce qui concerne les communes, une rapide contextualisation s'impose. Après deux décennies d'une ambitieuse réforme institutionnelle visant à « fusionner » les municipalités d'un même district (*aggregazioni*), le Tessin a réduit le nombre de ses communes de 245 à 106.¹⁴ Mais les archives n'ont pas été regroupées et sont encore, dans la plupart des cas, stockées dans leurs « quartiers » d'origine, qui avaient tous historiquement leur propre chancellerie. Par ailleurs, seules trois villes emploient au moins un archiviste et disposent de locaux de consultation (Lugano, Locarno, Mendrisio) : nous avons dialogué avec Nicoletta Solcà, responsable des Archives administratives de Lugano, et avec Rodolfo Huber, archiviste communal de Locarno. Pour un point de vue plus transversal, nous nous sommes adressés à Silvio Rauseo, directeur du *Servizio archivi locali* (ci-après SAL), service des Archives cantonales qui mène des missions de conseil, d'inventaire et de réorganisation des fonds auprès de la myriade d'archives communales, bourgeoises et paroissiales que compte le Tessin – plus de 950 selon une estimation de 2004.¹⁵ Enfin, nous avons interrogé un acteur privé en la personne de Mirko Nesti, directeur du prestataire de services Tectel, qui compte parmi ses clients de nombreuses communes.

13 LArch (2011), art.16.

14 Selon le dernier relevé sur le site de l'Office de statistique cantonal USTAT (avril 2022). Le chiffre de 245 se rapporte à l'année 1998, voir « Piano cantonale delle aggregazioni (PCA) », 2018, p.7, sur le site du Canton à la page dédiée [consultés le 8.6.2023].

15 Ce chiffre inclut les *consorzi*, terme qui désigne à la fois d'anciens groupements de propriétaires terriens et plus récemment les agences intercommunales – voir Lepori (2004), p.4.

3.2 Le Records Management dans l'administration cantonale

Les archives courantes de l'administration « sont pour la plupart organisées selon des critères hétérogènes et empiriques, avec des règles qui changent au gré des changements de fonctionnaires » : tel est le constat amer que dresse en 1996 Andrea Ghiringhelli, alors directeur des Archives cantonales.¹⁶ Celles-ci subissent une inflation de versements sans critères ni contrôle, regrette-t-il, rappelant que le Conseil d'Etat tessinois avait pourtant adopté dès 1983 des directives sur les « méthodes de gestion des archives actives et inactives », et que l'ASTI avait même été chargé d'un programme d'intervention biennal. Mais, ajoute-t-il, ces dispositions restèrent lettre morte, faute de ressources nécessaires et d'une loi cantonale définissant clairement les missions de l'institution.

Désormais, nous le disions en introduction, les bases légales existent. Mais à lire de plus près le règlement sur la gestion des documents dans l'administration cantonale (2012), on risque d'être surpris. Le texte s'inspire manifestement des instructions en vigueur à la Confédération avant l'ordonnance GE-VER¹⁷, dont il emprunte le vocabulaire. Pourtant, il laisse de côté deux fondamentaux du Records Management : le principe de constitution des dossiers selon les affaires et le système de classement, qui ne sont pas même cités. Se bornant à énoncer quelques principes peu contraignants, ce règlement évite soigneusement toute remise en cause des processus de travail en vigueur. Bref, le progrès n'est que de façade.

Comment l'administration cantonale tessinoise gère-t-elle alors actuellement ses documents d'activité, du point de vue de nos interlocuteurs ?

Si leur perception varie selon qu'ils se situent plutôt au début ou à la fin du cycle de vie des documents et selon leur domaine d'intervention, leur constat est sensiblement le même. Sur une échelle de 1 à 3, l'administration cantonale reçoit une note globale de maturité entre 1,1 et 1,6. Voyons dans les grandes lignes les réponses fournies pour chacun des trois « domaines d'action » de notre modèle de maturité.¹⁸

16 Ghiringhelli (1996), p.276.

17 Regolamento sulla gestione dei documenti nell'amministrazione cantonale (del 5 settembre 2012) ; Instructions concernant la gestion des documents dans l'administration fédérale (du 13 juillet 1999).

18 Ces domaines sont eux-mêmes adaptés de plusieurs modèles de maturité existants.

3.2.1 Domaine 1 : stratégie et ressources

Comme l'ont confirmé nos acteurs, il n'existe pas de stratégie globale de Records Management pour toute l'administration. En l'absence d'un programme central de type GEVER, une multiplicité de stratégies sont déployées en parallèle. On a donc à faire à une grande hétérogénéité de situations entre départements, voire entre services. Certains ont déjà dématérialisé une partie de leurs processus, tandis que d'autres continuent de travailler « à l'ancienne », pour des raisons pratiques, juridiques (obligation légale de conservation des documents sur papier), ou du fait d'une certaine résistance au changement.

3.2.2 Domaine 2 : information

Le Canton ne dispose pas d'instance chargée de fixer le cap et d'édicter des directives pour la gestion des documents à l'échelle de l'administration. Ni la Chancellerie, ni les Archives cantonales n'endossent ce rôle, et le centre de compétences Datawarehouse & GED a un mandat essentiellement technique. Sur le site web de l'ASTI, les instructions aux services se résument à la préparation des versements.¹⁹ En matière de gestion de l'information, l'ASTI n'intervient donc pas de manière proactive, mais sur demande : c'est à la faveur des sollicitations qu'elle propose aux unités la réalisation d'un *calendario di conservazione*, sur le modèle de celui des Archives cantonales vaudoises.²⁰ Ainsi, la gestion du cycle de vie des documents est un chantier au long cours qui ne fait que commencer : moins de 10% de l'administration cantonale tessinoise disposerait aujourd'hui d'un référentiel de conservation.

3.2.3 Domaine 3 : technologie

Si un logiciel GED est bien installé sur tous les postes de l'administration, paradoxalement il n'a pas le monopole de la gestion des documents. Beaucoup de collaborateurs ne l'utilisent encore que pour la visualisation des factures – les anciennes habitudes ont la vie dure ! A l'image de ce qui advient aussi dans les communes les plus importantes, le principal outil de travail reste l'application métier associée à une base de données relationnelle ; de l'aveu même de l'of-

19 Site des Archives cantonales, onglet « Servizi all'amministrazione cantonale » [consulté le 8.6.2023].

20 Voir la page « Gouvernance documentaire » sur le site des Archives cantonales vaudoises [consulté le 8.6.2023].

ficie cantonal de l'informatique, cette prolifération de systèmes pose d'importants défis d'intégration. Par ailleurs, le Canton n'a pas encore introduit de plateforme d'archivage numérique de type OAIS (*Open Archival Information System*), ce qui explique que les versements électroniques soient l'exception à l'ASTI. Pour Silvio Rauseo, une véritable réflexion d'ensemble axée sur le long terme fait encore défaut : on en revient à la stratégie...

3.3 Le Records Management dans les communes

Malgré quelques expériences récentes témoignant d'une volonté politique d'uniformiser les processus de travail dans l'optique du *New Public Management*²¹, le Canton du Tessin ne fournit pas d'encadrement pour orienter les communes dans leurs pratiques de gestion des documents d'activité. L'ASTI ne publie pas de directives sur ce thème à leur intention – pas plus que pour l'administration cantonale –, et le SAL se consacre principalement aux archives papier, inactives ou historiques. La gestion des documents reste donc à l'entière discrétion des communes, qui la réglementent ou pas, et l'abordent selon leurs propres moyens et compétences.

Les quatre personnes que nous avons interrogées au sujet des communes tessinoises ont évalué leur niveau global de maturité entre 0 et 1,6 sur une échelle de 3. En toute logique, le point de vue diffère selon que l'on travaille au contact d'un panel de communes ou que l'on évalue les efforts de sa propre administration. Pour Nesti (société Tectel) et Rauseo (SAL), tout reste à faire (notes entre 0 et 0,3), tandis que Solcà (Lugano) et Huber (Locarno) situent leur commune au stade initial et intermédiaire (moyennes respectives 1,3 et 1,6), du fait des travaux en cours. Mais tous insistent sur un point : il y a un monde entre les villes, dotées d'un appareil administratif et d'une structure IT, et la constellation de petites communes, tantôt urbaines, tantôt rurales, où quelques personnes se chargent de tout – la majorité. Là, le Records Management semble hors de portée.

21 Sezione enti locali, *La gestione della Qualità nel Comune ticinese. b. Strumenti operativi di riferimento* (2013); « Ticino 2020 – Riforma dei rapporti fra Cantone e comuni », sur le site du Canton [consulté le 8.6.2023].

3.3.1 Domaine 1 : stratégie et ressources

D'une manière générale donc, il est difficile de parler de stratégie de Records Management dans les communes tessinoises, et a fortiori de stratégie digitale à long terme, puisque selon nos témoins, le papier reste le support de prédilection pour les documents importants. Ce n'est pas un hasard si la société Tectel est entrée sur le marché des administrations publiques précisément par le biais de la rétro-digitalisation de grandes séries de documents, comme les cartothèques du contrôle des habitants : le manque de place est un enjeu tangible pour les communes, qui arrivent à trouver des ressources pour des projets de cette nature, là où la GED apparaît comme une notion abstraite, explique son directeur.

Lugano a adopté il y a une dizaine d'années un logiciel visant à centraliser la gestion des affaires et des documents et plusieurs procédures ont déjà été entièrement dématérialisées. Mais ces initiatives ne s'insèrent dans aucun projet global de Records Management, et l'*Archivio amministrativo* n'est pas encore en mesure de recevoir de versements électroniques de la part des services. D'ailleurs, à notre connaissance, aucune commune du canton ne pratique aujourd'hui l'archivage numérique à long terme. Signalons toutefois qu'à Locarno, la Municipalité a approuvé en 2020 un projet inspiré d'expériences menées ailleurs en Suisse, qui prévoit l'introduction à terme d'un double système ERMS (*Electronic Records Management System*) et OAIS (*Open Archival Information System*) – une première au Tessin.²² Des réflexions sont également en cours à Mendrisio.

Quant à la capitale administrative, Bellinzone, son cas est emblématique du retard tessinois, mais témoigne aussi d'un début de prise de conscience. Après une très longue période de latence, la ville a en effet créé son tout premier poste d'archiviste Record Manager au printemps 2023. Cependant, tout est à construire.²³

22 J'ai été engagée sur ce projet en tant que collaboratrice Records Management en septembre 2021.

23 Comme nous l'a expliqué Silvio Rauseo, les fonds les plus anciens de la ville ont été réordonnés par l'ASTI et entreposés dans ses locaux, tandis que les archives des soixante dernières années étaient jusqu'à présent stockées dans des dépôts de fortune, en attente de traitement. Par conséquent, l'ordre du jour est avant tout de trouver des locaux adaptés à la conservation de cet ensemble, où l'on puisse en même temps regrouper les fonds historiques de toutes les communes ayant récemment « fusionné » avec la capitale. Pour ce qui est de la documentation active de la « nuova Bellinzona », un effort a été fait pour adopter des méthodes de classement unitaire, mais à ce stade sans l'auxiliaire d'un outil GED.

3.3.2 Domaine 2 : information

Compte tenu de cet état de fait, la « gouvernance de l'information » est un concept étranger à la plupart des communes tessinoises, estiment nos interlocuteurs : difficile d'y trouver un quelconque cadre pour la gestion des documents. Le SAL, qui cherche à sensibiliser sur les notions de durée d'utilité administrative et de valeur archivistique, travaille actuellement à un modèle de plan de classement et de référentiel de conservation à l'intention des communes, à l'image de ce qui s'est fait depuis longtemps déjà dans d'autres cantons. Rares sont les villes qui se sont attelées d'elles-mêmes à ce type de chantier : c'est le cas, récemment, de Mendrisio et de Locarno.

3.3.3 Domaine 3 : technologie

Dans la grande majorité des communes tessinoises, on ne connaît donc pas d'outils Records Management. Mais qu'en est-il de la vingtaine de municipalités ayant souscrit un contrat avec la société Tectel, soit près de 20% du marché ? Là, un logiciel GED aux riches fonctionnalités a commencé à être implanté et l'objectif affiché est bien la dématérialisation et l'archivage numérique (AOS - *archiviazione ottica sostitutiva*). Pour autant, en privilégiant une intervention sur des processus de travail ciblés, l'approche mise en œuvre semble quelque peu court-circuiter le cadre traditionnel du Records Management – une hypothèse qu'il conviendrait toutefois de vérifier par une enquête à part entière.

3.4 Bilan provisoire

Quoique très partielle, notre recherche sur la gestion des documents d'activité dans les administrations publiques tessinoises aura permis de vérifier nos postulats initiaux : les acteurs que nous avons rencontrés ont tous accrédité le fait que le Records Management n'a pas encore véritablement pris racine et que ses principes sont diffusés de manière très inégale. C'est le cas dans l'administration cantonale, où l'on décrit un manque d'homogénéité et de concertation, même si certaines unités font figure d'excellents élèves. Au niveau local, le constat est plus sévère. « On est loin du compte ! », estime Nesti. « C'est déjà difficile dans les grandes communes, alors dans les petites, qui plus est sans aides... », regrette Solcà. Néanmoins, les avis sont plus nuancés quant aux conséquences de ce retard. Selon Rauseo, « le problème est relatif » pour des équipes communales de

quatre ou cinq personnes. Et si Huber rappelle que « récemment, la question des placements forcés a révélé de très graves manquements en matière d'archives », il concède que « dans l'ensemble, le fonctionnement des administrations ne présente pas de lacunes sérieuses, de sorte qu'il est difficile de prétendre à un saut qualitatif ».

Malgré ce faible degré de maturité global, on observe ici et là le déploiement d'outils de gestion documentaire sophistiqués et des initiatives réussies de dématérialisation des processus. A l'office cantonal de l'informatique, on se montre optimiste. Les choses bougent, souligne-t-on, ne serait-ce qu'en raison de la conjoncture : la récente pandémie et l'essor du télétravail ont eu un effet catalyseur.

Mais là encore, nos entretiens tendent à indiquer que ces instruments, quand ils existent, ne sont pas exploités à la hauteur de leurs potentialités et sont en général mis en œuvre hors de tout cadre de Records Management. En somme, les solutions informatiques dictent la stratégie, plutôt que l'inverse.

4 Une politique publique du Records Management au Tessin ?

« Quel est selon vous le problème le plus prégnant à affronter en matière de gestion des documents dans les administrations ? ». C'est par cette question que nous avons conclu nos entretiens. Les réponses de nos interlocuteurs se rejoignent selon qu'il s'agisse du Canton ou des communes.

4.1 Problèmes à résoudre

Pour Silvio Rauseo, directeur du *Servizio archivi locali*, l'urgence reste matérielle : « la documentation papier est, encore aujourd'hui, sujette à de sérieux dangers (dépôts inadaptés, absence de plans d'urgence en cas d'incendie ou d'inondation). On se focalise sur l'utilité immédiate des documents, sans penser à ce qui viendra après et à la conservation ». Le SAL avait été institué en 1990 pour faire face à une « situation de détérioration générale » des archives locales tessinoises. Malgré l'important travail accompli ces trente dernières années sur tout le territoire, force est de constater que ses missions restent d'actualité : assurer la sauvegarde, voire le sauvetage des archives papier et des fonds historiques.²⁴

24 Présentation du service sur le site de l'ASTI [consulté le 8.6.2023]. Pour en savoir plus, voir Poncioni (1997) et Lepori (2004).

Pour ce qui est spécifiquement du Records Management, de l'avis de tous nos interlocuteurs, le point-clé est la méconnaissance des enjeux par les cadres dirigeants. Tous font état d'un besoin croissant de pédagogie face à ce qui est encore perçu comme un domaine assez nébuleux. Pour preuve, quelle que soit la taille des administrations, deux questions reviennent en boucle auprès des experts : « Que jeter ? Que numériser ? ».

La législation tessinoise, en retard sur ces questions, est une partie du problème, estime-t-on à l'office cantonal de l'informatique : « On doit clarifier dans la loi ce que l'on peut ou ne peut pas faire » en matière de dématérialisation des procédures et « généraliser la reconnaissance des documents électroniques ». Mais pour le directeur de la Tectel, le point le plus critique est « moins la GED en général » que « la sécurité informatique et les risques de cyber-attaques », grandement sous-estimés à ses yeux.

Poussons maintenant le questionnement plus loin : peut-on identifier, derrière ces préoccupations, des risques ou des besoins susceptibles d'être « politiquement reconnus comme nécessitant une intervention de l'Etat »?²⁵ De fait, tous les aspects soulevés par nos interlocuteurs peuvent être ramenés à une problématique centrale : celle que Mirta Olgianti Pelet situe au point de départ de la politique GEVER de la Confédération, à savoir le « risque de perte ou de multiplication excessive des documents actifs et semi-actifs, en particulier électroniques, permettant l'action des pouvoirs publics ».²⁶ Par exemple, très concrètement, les problèmes de locaux et de conservation signalés par Rauseo peuvent occasionner des pertes d'information. A un autre niveau, le fait qu'une même administration gère ses données et documents par le biais d'une grande variété d'applications métier représente un enjeu pour la sécurité de l'information.

La perte ou « la multiplication excessive des documents » peut encore signifier :

- un manque de traçabilité et, le cas échéant, une mise en danger de l'Etat de droit ;²⁷
- l'exposition des autorités en cas de contentieux : en l'absence de systèmes de Records Management et de procédures encadrées, les institutions peuvent se trouver dans l'impossibilité de prouver l'authenticité, la fiabilité et l'intégrité de leurs documents ;

25 Nahrath (2022).

26 Olgianti Pelet (2011), schéma p.33.

27 Ibid.

- un manque d'efficacité des administrations (par exemple discontinuité ou lenteur dans la gestion des dossiers) et une mauvaise gouvernance ;
- un manque de transparence vis-à-vis des citoyens et la difficile application de la loi afférente (LIT) ;²⁸
- l'impossibilité de mettre en œuvre l'archivage électronique à long terme des documents, d'où de possibles lacunes dans la constitution du patrimoine documentaire du canton, donc de sa mémoire historique.

En résumé, on pourrait dire, en reprenant une catégorisation de Marie Budon, que les administrations publiques tessinoises, tant cantonale que communales, sont sujettes à des risques de non-conformité à la législation et aux standards, à des risques stratégiques et à des risques de gestion courante, auxquels nous ajouterons les risques politiques (perte de légitimité des pouvoirs publics).²⁹

4.2 Hypothèses sur les causes

Avant de réfléchir à des solutions et à une éventuelle intervention de l'Etat, il convient de se pencher sur les causes à l'origine des situations décrites. Pour nous aider à les appréhender, on reprendra les trois éléments constitutifs des politiques publiques : les ressources, les acteurs et les règles institutionnelles.

Fait notable, aucun de nos interlocuteurs n'a mis en avant le manque de ressources financières ou humaines pour expliquer les difficultés décrites. De l'avis général, c'est davantage une question de sensibilité et de volonté. On déplore surtout l'absence d'une vision d'ensemble pour le Records Management et plus généralement pour la gestion de l'information, même quand on investit dans des *software* performants.

De fait, si le manque de ressources n'explique pas la situation, il est le signe que le Records Management n'est pas reconnu comme central par les dirigeants des administrations, ou qu'il n'est pas compris comme autre chose qu'une simple solution logicielle. Qu'on en juge : au Canton, seul deux collaborateurs sont chargés de la GED, sur les six que compte le Centre de compétences *Datawarehouse & GED*. Cela paraît bien peu au regard de la taille de l'office informatique (180 employés) et de l'administration cantonale (8 000 fonctionnaires). Même constat aux Archives cantonales : dans la pratique, seuls deux ou trois collaborateurs – sur une trentaine au total – suivent des missions sur le terrain auprès des unités administratives, en sus d'autres tâches. Par ailleurs, les

28 Legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato (LIT)(del 15 marzo 2011).

29 Budon (2020), pp.13-14.

effectifs du *Servizio archivi locali* (2,7 équivalents temps plein) expliquent aussi que le service limite ses interventions dans les communes aux questions d'archivage plus « traditionnelles ».³⁰

En puisant dans les catégories de ressources décrites par Knoepfel³¹, on pourrait donc dire qu'il n'y a pas seulement au Tessin une carence d'argent, de personnel et de temps pour le Records Management, mais aussi un manque de consensus et de soutien politique.

Concernant les acteurs et leurs interactions, on peut assurément transposer au Tessin le diagnostic d'Alain Dubois sur la situation au Valais avant le développement du projet ECM (*Enterprise Content Management*) : « absence de tradition établie dans l'administration cantonale en matière de gestion des documents, politique des Archives [cantonales] orientée vers la collecte des fonds, manque d'intérêt des archivistes pour la gestion des documents d'activité de l'administration ».³²

Nos interlocuteurs pointent quant à eux des raisons « culturelles et générationnelles ». Ils évoquent également l'absence de collaboration entre services, mais aussi entre archivistes, informaticiens et autres corps de métier – à la différence de ce qui s'observe ailleurs : un fonctionnement « par silos » et une culture du « chacun pour soi » expliqueraient pour certains le niveau de maturité relativement faible de l'administration cantonale dans ce domaine.

Mais le facteur clé se situe selon nous au plan institutionnel. Comme l'ont montré de nombreux chantiers GEVER en Suisse, à la Confédération ou dans les cantons, rien ne peut se faire sans une instance de gouvernance, et sur ce plan la Chancellerie joue un rôle fondamental. Or, on l'a dit, il n'existe rien de tel au Canton du Tessin, où l'on peine même à trouver des groupes de travail interdisciplinaires sur ces questions – à l'exception notable de celui mis en place par le département de la justice pour la numérisation des actes notariés (*rogito elettronico*). Cela vaut aussi pour les villes : la gestion des documents est l'apanage des informaticiens et/ou des archivistes (quand ils existent !), et ne remonte le plus souvent à l'exécutif que lors de votes de crédits.

En outre, comme en témoignent les expériences menées dans les cantons de Genève, Vaud, Berne, Lucerne, Bâle-Campagne, du Valais ou encore des Grisons, les Archives d'Etat sont un autre acteur essentiel pour la mise en place

30 Toutes les données de ce paragraphe nous ont été fournies par nos interlocuteurs au mois de juin 2022. Pour le nombre d'employés cantonaux, voir la page LinkedIn du Canton [consultée le 8.6.2023]

31 Les experts de politiques publiques décrivent en réalité dix catégories de « ressources d'action », voir Knoepfel et al. (2006), graphique 6, p.71.

32 Dubois (2021).

d'un programme de Records Management dans l'administration cantonale, et même pour une politique plus large englobant les communes.³³ Mais au Tessin, l'ASTI – qui est rattaché au Département de l'Éducation, de la Culture et du Sport (DECS) – reste cantonné dans son rôle d'archive historique et est en quelque sorte relégué au bord du terrain administratif, sans réelle interaction avec les services. Andrea Ghiringhelli l'écrivait déjà en 1996 : « Au fond, cette situation est destinée à perdurer tant que l'utilité réelle et le rôle spécifique des Archives cantonales ne seront pas largement reconnus à tous les niveaux de l'administration publique ».³⁴

Enfin, il convient de rappeler l'importance des règles constitutionnelles et institutionnelles qui, sur un plan plus général, influent au moins en partie sur les administrations et leur gestion. En raison notamment de la répartition des compétences entre Archives fédérales, cantonales et communales (principe dit de « subsidiarité »³⁵), le développement de méthodes de gestion électronique des affaires n'est pas un mouvement uniforme en Suisse. En un mot, la décentralisation du paysage archivistique implique une inégalité des pratiques.³⁶ Certes, les initiatives des uns peuvent avoir un effet entraînant sur les autres, et l'Association des archivistes suisses encourage le partage d'expériences, mais en l'absence d'impositions et de normes venues d'en haut – par une verticalité ou centralité « à la française », pourrait-on dire –, certaines régions, comme le Tessin, restent en retrait. « Pour ce qui est des connaissances dans ce domaine [le Records Management] », commente Rodolfo Huber, « il y a un fossé entre les administrations publiques tessinoises, communales et cantonales, et certaines situations que l'on observe dans le reste de la Suisse ou à l'étranger. Le Tessin a vingt ans de retard, il est resté isolé pour des raisons linguistiques et culturelles ».

33 Nous renvoyons aux sites web de ces institutions, à l'onglet intitulé, selon les cas, GEVER, Aktenführung, Records Management, gouvernance documentaire, conseils aux autorités cantonales, etc.

34 Ghiringhelli (1996), p.277.

35 Ce principe « commande que la collectivité du niveau supérieur ne se saisisse d'une tâche que si la collectivité du niveau inférieur n'est pas en mesure de s'en acquitter de manière suffisante », définition du *Dictionnaire historique de la Suisse* en ligne [consulté le 8.6.2023].

36 Nahrath (2022) ; Burgy et Roth-Lochner (2003), p.44, 47, 56.

5 Conclusion

Au terme de notre travail, nous avons voulu dépasser le stade du constat et envisager de possibles solutions. Pour cela, nous nous sommes inspirés de la typologie de mesures proposées par le modèle de maturité eCH-0232, qui peuvent être ramenées à de grandes thématiques résonnant avec les sujets à peine évoqués. D'autre part, dans le cadre d'analyse des politiques publiques, l'étude des causes permet de repérer « le groupe susceptible de changer de comportement » et de fournir des « hypothèses d'intervention ».³⁷ Nous avons alors imaginé le scénario d'une politique publique visant à modifier la gestion des documents au sein de l'administration cantonale – qui serait donc notre « groupe-cible ». L'objectif, à terme, serait d'uniformiser et d'élever le niveau de maturité dans tous les services, et de limiter les risques identifiés précédemment. A travers plusieurs grands chantiers, le Canton prendrait le *lead* sur ces questions et fixerait également un cap pour des acteurs extérieurs à l'administration cantonale, au premier rang desquels les communes. Faute de pouvoir les détailler ici, nous renvoyons au schéma récapitulatif reproduit à la fin de cet article : il s'agit d'une libre adaptation de celui que Mirta Olgiati Pelet avait elle-même élaboré au sujet de la politique GEVER de la Confédération, en associant « triangle des acteurs » et « modèle de causalité ».³⁸ Bien entendu, toutes ces pistes nécessiteraient d'être prolongées par des instruments d'action et approfondies sous la forme d'un « programme politico-administratif ». Mais nous avons atteint les limites de notre travail.

Nous nous demandions, au début de cette étude, si une politique publique en matière de Records Management était nécessaire au Tessin. Notre état des lieux aura permis d'entrevoir les bénéfices que l'administration cantonale, mais aussi par extension les communes et les citoyens, pourraient en tirer. Est-elle pour autant envisageable ?

Le moment paraît propice. En effet, le Canton du Tessin a inscrit « la transformation digitale » au rang des priorités de la présente législature, avec pour objectif l'amélioration des prestations de l'administration cantonale, la simplification des processus administratifs, l'élimination des doublons, la réduction des coûts et une plus grande transparence.³⁹ On retrouve bien ici certains éléments que nous avons listés comme problèmes à résoudre. Parmi les

37 Nahrath (2022).

38 Olgiati Pelet (2011), schéma p.33.

« actions » prévues par le Canton figure « l'élaboration d'un plan de dématérialisation des archives papier, la conversion des documents au format électronique, l'élimination de ceux qui n'ont pas de valeur juridique ou historique, et le catalogage des archives numériques déjà utilisées, afin de créer un système cohérent de conservation et de recherche des documents ». ⁴⁰ Là aussi, on rejoint plusieurs pistes d'intervention ébauchées dans notre scénario. La récente création d'un poste de « déléguée cantonale pour la transformation digitale » va dans le même sens. ⁴¹

Simple effets d'annonce ? Ou signes avant-coureurs d'une politique de l'information qui ne dit pas son nom ? En tous cas, on l'a vu, la perception sur le terrain tranche fortement avec ces ambitions affichées.

Si tel ou tel de nos interlocuteurs caresse l'idée, *a minima*, d'un projet cantonal de type GEVER, le scepticisme prédomine, comme si le contexte politique et culturel tessinois empêchait de rêver plus grand. Tous en conviennent : il n'y aura pas de changement de paradigme sans une impulsion politique au plus haut niveau. « Cela ne bougera, par un effet 'boule de neige', que si une personnalité politique de premier plan, entourée d'experts dans ce domaine, fera de cette cause une priorité aussi bien cantonale que communale, comme ce fut le cas avec le grand chantier des fusions de communes », résume Huber. Allons plus loin : pour que les politiques s'emparent de ces sujets, c'est aux acteurs de l'information de jouer leur rôle de promoteurs et de faire vivre le débat plus largement dans la société. Quant à la « transformation digitale » visée par le Canton, quel sera au juste le chemin emprunté pour y parvenir ? Passera-t-il, ou non, par une véritable politique de gestion de l'information accordant toute sa place au Records Management ? Seul l'avenir le dira.

39 « Programma di legislatura 2019-2023 », sur le site du Canton, « Obiettivo 01 », p.17 [consulté le 10.6.2023]. Voir aussi *ArgomenTI. La rivista dell'Amministrazione cantonale*, 2021, n.2.

40 « Programma di legislatura 2019-2023 », *ibid.*, Actions 1.1, 1.2 et 1.3, pp.17-18.

41 Voir le communiqué de presse du 11.5.2022 sur le site du Canton à la page « Delegata alla trasformazione digitale » [consulté le 15.7.2023].

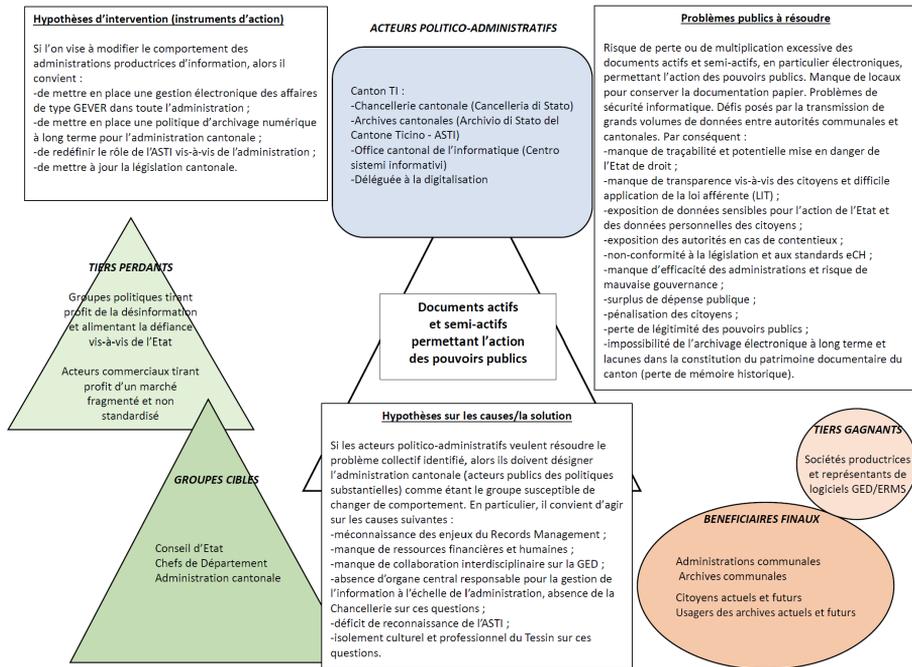


Figure 1. Modèle de causalité et triangle des acteurs d'une possible politique institutionnelle de gestion des documents et de l'information au Canton du Tessin

Bibliographie

- Budon, Marie, « Le *Records management* à l'Université de Lausanne entre exigences théoriques et mise en œuvre pratique : état des lieux et plans d'action », travail de master MAS ALIS, 2020 (inédit).
- Burgy, François ; Roth-Lochner, Barbara, « Les Archives en Suisse ou la fureur du particularisme », in *Archives (Revue de l'Association des Archivistes du Québec)*, n.34/ 1-2, 2002-2003, pp.37-80.
- Dubois, Alain, « Mise en œuvre d'une politique de *records management*. L'exemple de l'Administration cantonale valaisanne », cours donné dans le cadre du MAS ALIS, 27.03.2021 (inédit).
- Ghiringhelli, Andrea, « Archivi dell'amministrazione e archivi per la storia », *Archivio Storico Ticinese*, n.120, 1996, pp.275-280.
- Lepori, Marino, « L'attività del Servizio archivi locali dell'Archivio di Stato », *Fogli, Informazioni dell'Associazione Biblioteca Salita dei Frati di Lugano*, n.25, 2004, pp.3-8.

Maissen, Anna Pia, « 'L'archivio che non c'è': Das Archiv, das es nicht gibt, gibt es nicht », Stellungnahme VSA-AAS, 2015/06.

Nahrath, Stéphane, « Comprendre et élaborer une politique publique de la mémoire », cours donné dans le cadre du MAS ALIS, 18.02.2022 (inédit).

Poncioni, Marco, « Die Betreuung der Ortsarchive im Kanton Tessin », *Archive in der Schweiz, I: Funktion, Benutzung, Der Archivarsberuf, Zukunftsperspektiven*, St. Gallen 1997, pp.27-31.

Knoepfel, Peter ; Larrue, Corinne ; Varone, Frédéric, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Zürich 2006 [2^{ème} édition].

Olgiate, Mirta, *Politique de la mémoire nationale : la sélection du patrimoine documentaire en Suisse*, Lausanne 2005.

Toebak, Peter M., *Records Management. Ein Handbuch*, Baden 2007.