

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### **La gestion hybride des documents au sein des administrations fédérales belges sous la loupe du projet de recherche "HECTOR"**

Maroye, Laurence; Aranguren Celorrio, Fiona; Demoulin, Marie; De Terwangne, Cécile; Losdyck, Bénédicte; Soyez, Sébastien; Van Hooland, Seth; Vanreck, Odile

*Published in:*

Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique (U.L.B.)

*Publication date:*

2014

*Document Version*

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for published version (HARVARD):*

Maroye, L, Aranguren Celorrio, F, Demoulin, M, De Terwangne, C, Losdyck, B, Soyez, S, Van Hooland, S & Vanreck, O 2014, 'La gestion hybride des documents au sein des administrations fédérales belges sous la loupe du projet de recherche "HECTOR"', *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique (U.L.B.)*, numéro 26-27, pp. 215-229.

#### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# LA GESTION HYBRIDE DES DOCUMENTS AU SEIN DES ADMINISTRATIONS FÉDÉRALES BELGES SOUS LA LOUPE DU PROJET DE RECHERCHE « HECTOR »

Laurence MAROYE<sup>1</sup>, Fiona ARANGUREN CELORRIO<sup>2</sup>, Marie DEMOULIN<sup>3</sup>, Cécile DE TERWANGNE<sup>4</sup>, Bénédicte LOSDYCK<sup>5</sup>, Sébastien SOYEZ<sup>6</sup>, Seth VAN HOOLAND<sup>7</sup>, Odile VANRECK<sup>8</sup>

## Résumé :

Actuellement, toute structure administrative publique belge est confrontée à un environnement de gestion hybride de ses documents, sur supports papier ou électronique. L'absence d'une politique claire de gestion et de préservation de documents hétérogènes, le flou juridique et le manque de moyens sont à l'origine de problèmes qui entravent l'efficacité des services publics en entraînant confusion, perte ou redondance d'informations, gaspillage de ressources et insécurité juridique. Dans ce contexte aux implications multiples, le projet de recherche HECTOR a pour objectif de proposer un modèle de gestion hybride des archives courantes et intermédiaires en vue d'un e-gouvernement efficace, fiable et sécurisé.

<sup>1</sup> L. Maroye, Chercheuse-Doctorante au sein de Centre de recherche ReSIC de l'Université libre de Bruxelles, lmaroye@ulb.ac.be

<sup>2</sup> F. Aranguren Celorrio, Chercheuse aux Archives Générales du Royaume, fiona.arangurencelorrio@arch.be

<sup>3</sup> M. Demoulin, Professeure adjointe à l'École de Bibliothéconomie et des sciences de l'information à l'Université de Montréal, marie.demoulin@umontreal.ca

<sup>4</sup> C. De Terwangne, Professeur au sein de la Faculté de Droit de l'Université de Namur, cecile.deterwangne@unamur.be

<sup>5</sup> B. Losdyck, Chercheuse au Crids (Centre de Recherche Information, Droit et Société) de l'Université de Namur, benedicte.losdyck@unamur.be

<sup>6</sup> S. Soyez, Archiviste aux Archives générales du Royaume et collaborateur scientifique au Crids (Centre de Recherche Information, Droit et Société) de l'Université de Namur, sebastien.soyez@arch.be

<sup>7</sup> S. Van Hooland, Professeur au sein de la filière des Sciences et technologies de l'information et de la communication de l'Université libre de Bruxelles, seth.van.hooland@ulb.ac.be

<sup>8</sup> O. Vanreck, Chercheuse au Crids (Centre de Recherche Information, Droit et Société) de l'Université de Namur, odile.vanreck@unamur.be

## I. Introduction

Les structures administratives actuelles n'échappent pas à une masse de données sans cesse grandissante alimentée par des sources diverses. Cette masse, reprise sur différents types de supports – allant des documents papier aux documents nativement électroniques, en passant par des documents papier numérisés – pousse les professionnels de l'information à développer et à utiliser des modèles et des outils de gestion hybride adaptés. En effet, malgré d'importants progrès technologiques et des efforts de standardisation pour les systèmes de gestion et de préservation des documents électroniques<sup>9</sup>, la réalité du terrain, public ou privé, fournit de nombreux exemples faisant voler en éclats le mythe du « bureau sans papier » (Sellen and Harper, 2003).

Parallèlement à cette problématique, les principes de la gouvernance de l'information<sup>10</sup> au sein des organisations requièrent qu'une attention particulière soit portée aux *records*<sup>11</sup>, dans l'objectif d'une part de limiter les risques et les coûts qui peuvent en découler et d'autre part, d'en retirer le maximum d'avantages. Les *records*, en tant que documents spécifiques, structurés ou non, attestant des activités menées dans le cadre des missions d'une institution, peuvent prendre plusieurs formes (courrier, rapport, appel d'offre, facture, etc.) et sont créés en interne ou proviennent d'une source externe à l'institution (Cox, 2001). Cette dernière se doit, pour des raisons stratégiques et légales, de mettre en œuvre des moyens clairs de détection et de conservation.

De cette obligation découlent des enjeux multidimensionnels abondant, entre autres, les sphères technologique, juridique, organisationnelle, politique, sociétale et économique. Dans un premier temps, les systèmes de gestion électronique doivent répondre aux besoins multiples générés par les missions

<sup>9</sup> Le concept de « système de gestion des documents électroniques » est souvent utilisé dans sa version anglaise (*Electronic Document Management System* ou EDMS).

<sup>10</sup> En anglais, « *information governance* ». Ce concept fait référence aux pratiques et aux outils (techniques, juridiques, etc.) qui permettent de gérer au mieux l'information au sein d'une organisation, pour ainsi profiter au maximum de son potentiel informatif.

<sup>11</sup> Le terme « *record* » est parfois traduit en français par « archive courante » ou « document d'activité » (International Organization for Standardization, 2001). Cependant, ces traductions n'étant pas satisfaisantes pour les auteurs, la version anglophone sera privilégiée tout au long de l'article.

des administrations, à savoir l'information des parties prenantes (entités fédérales ou fédérées, entreprises et citoyens) et la communication envers celles-ci. Dans un second temps, le contexte légal est éminemment fondamental en termes d'obligations et d'exigences, mais également de possibilités offertes aux administrations et de compétences qui leur sont déléguées. Aussi, l'organisation en elle-même se voit impliquée dans la mise en place de systèmes de gestion de l'information. En effet, le changement d'outils ou de pratiques de travail suscite parfois des réticences plus ou moins fortes et doit être anticipé et accompagné avec beaucoup d'attention. Les implications politiques et sociétales ne sont pas en reste dans la mesure où les matières traitées sont intimement liées au développement de la société à travers ses entités administratives, mais aussi aux problématiques de la protection des données à caractère personnel et de la publicité de l'administration.

En outre, dans un contexte de crise économique tel que nous le traversons à l'heure actuelle, l'absence de politique claire, uniforme et standardisée pour la gestion hybride des *records* est à l'origine de problèmes aux implications fortes, tant pour l'administration du pays au sens large que pour les citoyens. Le manque de moyens ciblés et réfléchis entravent l'efficacité des services publics en maintenant une certaine confusion ainsi qu'en permettant la perte ou la redondance d'informations, le gaspillage de ressources humaines ou financières et en créant une certaine insécurité juridique.

Le projet de recherche pluridisciplinaire HECTOR (*Hybrid Electronic Curation, Transformation and Organization of Records*)<sup>12</sup>, regroupant des partenaires d'expertises différentes mais complémentaires<sup>13</sup>, est né de ce constat aux multiples facettes et a pour objectif d'aborder ces problématiques et de proposer un modèle de gestion hybride des archives courantes et intermédiaires (Caprioli, Chabin et Rietsch, 2006) au sein des administrations fédérales belges. L'approche par études de cas a été

<sup>12</sup> Ou en français : Conservation, Transformation et Organisation électroniques hybrides des *records*. Le projet de recherche HECTOR, institué dans le cadre du programme de recherche BRAIN-be (Belgian Research Action through Interdisciplinary Networks), est financé par BELSPO et peut être suivi sur <http://www.hector-project.be>.

<sup>13</sup> Les aspects juridiques sont abordés par le Crids (Centre de recherche Information, Droit et Société) de l'Université de Namur, les apports en sciences et technologies de l'information et de la communication sont assurés par le centre de recherche ReSIC de l'Université libre de Bruxelles et les questions liées spécifiquement à l'archivage sont traitées par les Archives de l'Etat.

privilegiée pour découvrir les pratiques sur le terrain afin d'en tirer des conclusions probantes et généralisables, davantage que pour confirmer des hypothèses préalables potentiellement réductrices (Flyvbjerg, 2006). Ce faisant, au terme d'une première année de recherche sur quatre au total, quelques grands constats déjà dressés seront ici exposés, après une mise en contexte théorique et une présentation générique du projet.

## II. Contextes dans lesquels s'inscrit le projet de recherche HECTOR

Le projet de recherche HECTOR, qui sera davantage présenté dans la troisième partie du présent article, s'inscrit dans un contexte multidimensionnel. Il est donc indispensable de décrire le paysage, dans un premier temps politique et économique, technologique ensuite, et enfin juridique, qui a poussé les autorités fédérales à encourager un tel projet.

### II.1. Contexte politique et économique

Bien que l'organisation politique et administrative des Etats trouve ses racines il y a plusieurs siècles de cela, nous pouvons pointer plus particulièrement, dans le cadre qui nous intéresse, les années 1990 comme porteuses de réglementations pour la gestion des institutions privées et publiques. Différents événements peu glorieux ont mené au développement croissant d'un cadre légal régissant les pratiques de documentation des procédures financières et administratives, et donc de gestion de l'information. Nous pouvons notamment citer la loi Sarbanes-Oxley aux Etats-Unis qui, en 2002, a fait suite au scandale alimenté par la société ENRON ; ou encore, plus localement, la réforme imposée par la Commission européenne au Parlement européen consécutivement à la démission de la Commission Santer, en 1999. Au cours de cette même période, le principe de transparence s'impose avec force<sup>14</sup>. Entre 1990 et 2005, des législations sur la transparence des autorités publiques, aussi appelées législations sur la liberté d'information, ont été mises en œuvre dans la plupart des pays européens.

Parallèlement à ces initiatives émanant des dirigeants, le mouvement *Open Data*<sup>15</sup> démontre que les citoyens et les organisations non-gouvernementales

<sup>14</sup> Voir par exemple le règlement n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, *J.O.*, L 145, 31.5.2001, pp. 43-48.

<sup>15</sup> Voir par exemple <http://openspending.org> ou <http://opented.org>

ont la volonté d'agréger et de disséminer publiquement des données et des documents administratifs. Des tiers sont donc intéressés à récolter des documents de travail internes aux administrations. Dans ce contexte, ces dernières sont amenées à réfléchir sur des questions telles que celles de la bonne gestion de l'information générée par leurs activités et de l'accès à celle-ci.

Cependant, malgré l'urgence et l'importance des pratiques liées à la gouvernance de l'information, les administrations fédérales rencontrent des difficultés pour mettre en œuvre les principes du *records management* de manière cohérente au sein de leurs propres services. L'utilisation et la diffusion de documents électroniques dans un environnement en réseau sont vivement encouragées par les administrations, et ce pour des raisons évidentes de rationalisation des processus mais aussi, et surtout, des coûts. Mais ces mêmes administrations, pour des raisons juridiques ou à cause de pratiques traditionnelles trop ancrées, doivent gérer des *records* en version papier. En effet, indépendamment de la volonté et des efforts des membres des administrations, la réalité au sein de celles-ci regorge d'exemples qui mettent à mal le mythe du « bureau sans papier », fruit de l'informatisation des tâches dès les années 1970 (Sellen and Harper, 2003).

La confusion qui résulte de cette situation ne mène pas seulement à l'utilisation inadéquate des ressources, mais affecte potentiellement la réputation des administrations fédérales belges et peut donc ainsi diminuer la confiance que les citoyens portent aux services publics. Dans le climat politique et économique actuel, les organisations sont ainsi davantage amenées à démontrer qu'une politique institutionnelle cohérente a été mise en place dans l'objectif de garantir que tous les documents engageant et assurant la fiabilité du fonctionnement du système ont été traités selon une politique de *records management* pré-coordonnée et fiable.

Cette problématique, évoquée à plusieurs reprises dans l'accord de Gouvernement du 9 octobre 2014<sup>16</sup>, souligne le caractère impératif des enjeux portés par le projet HECTOR. En ce sens, il est précisé au sein dudit accord que « le gouvernement souhaite mettre en place une 'autorité fédérale numérique' avant la fin de la législature ». Il est également mentionné qu'à des fins de rationalisation des espaces de stockage, « chaque service public fédéral doit se débarrasser du papier ». Le caractère citoyen

<sup>16</sup> [www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord\\_de\\_Gouvernement\\_-\\_Regeerakkoord.pdf](http://www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord_de_Gouvernement_-_Regeerakkoord.pdf)

de la démarche n'est pas oublié dans la mesure où le respect de la vie privée dans un univers numérique bénéficie d'une attention particulière dans ce même document. Une réelle volonté d'agir en matière de gestion des documents et d'*e-administration* apparaît dans le chef du législateur.

## II.2. Les technologies de l'information et de la communication

La problématique de la gestion des *records* au sein des organisations n'est pas neuve et n'a pas toujours été liée aux développements technologiques. En 1956, Schellenberg soulignait déjà l'importance qui devait être accordée par les archivistes à la gestion de ces documents spécifiques (Schellenberg, 2003). Cependant, c'est évidemment de l'informatisation des procédures de travail dès les années 1970, et donc l'apparition de la coexistence des documents en versions électronique et papier, qu'ont émergé de nouveaux défis dont beaucoup sont encore d'actualité. Au cours des années 1980, une évolution décisive de la perception du cycle de vie du document a vu le jour grâce à l'introduction du concept de « *records continuum* », défini comme un « régime cohérent et constant de processus de gestion des records, dès l'instant de leur création (et même avant dans le design des systèmes de rétention des records) au travers de la préservation et l'utilisation des records en tant qu'archive »<sup>17</sup>. La gestion des documents n'est donc plus perçue comme une action ponctuelle, mais comme une succession de différentes phases inter-reliées.

Tout au long des décennies 1980 et 1990, certains grands acteurs des technologies de l'information ont mis en œuvre l'idée sous-jacente au *records continuum* dans les logiciels de gestion de documents et de *records* électroniques<sup>18</sup>. Ces logiciels, longtemps présentés au sein des organisations de grande taille comme la solution idéale pour la gestion de la production massive et croissante de documents numériques, prétendaient de plus afficher le meilleur rapport qualité-prix. Cependant, au vu de l'inhérente dépendance à un fournisseur de systèmes propriétaires, des coûts importants liés à la migration d'une plateforme à une autre et de l'évolution rapide des outils, les appels d'offre pour la mise en œuvre d'un EDRMS constituent une expérience pénible et de longue haleine.

<sup>17</sup> Voir la norme australienne AS 4390 de 1996, remplacée depuis 2002 par la norme internationale ISO 15489 (International Organization for Standardization, 2001).

<sup>18</sup> *Electronic Document and Records Management System* (EDRMS).

L'approche centralisée et monolithique du modèle EDRMS s'est donc révélée très difficile à mettre en œuvre dans un contexte où les documents et les *records* sont de plus en plus dispersés dans les applications ou les médias. Dans sa description de la grandeur et décadence de l'orthodoxie des EDRMS, James Lappin écrit ceci : « *we have lost the dream of the records manager as an architect, creator of shiny corporate edifices in the form of EDRMS systems proudly displaying a corporate business classification scheme. Instead we have the prospect of records manager as digital landfill specialist - dealing with the accumulation of records and detritus that pile up in the variety of information systems behind an organization's firewall* »<sup>19</sup> (Lappin, 2010, p. 253). L'auteur propose de remplacer le modèle EDRMS par un modèle de répertoires de *records*, basé sur le concept d'un répertoire central assurant un stockage unique et sécurisé du contenu. Ce répertoire pourrait alors être utilisé par des applications diverses grâce à des services web, et pourrait se connecter à un plan de classement<sup>20</sup> et à un tableau de tri<sup>21</sup>.

La nécessité de développer des exigences fonctionnelles faisant abstraction d'une technologie spécifique en se concentrant sur les fonctionnalités minimales d'un *records management system*, se fait donc ressentir. Nous pouvons citer trois interventions majeures allant en ce sens : DIRKS<sup>22</sup>, système qui a été développé par les Archives nationales d'Australie et officiellement publié comme standard en 1996 ; MoReq 2010<sup>23</sup>, qui intègre, après plusieurs versions, des principes archivistiques ; et la norme professionnelle de l'*International Council on Archives*<sup>24</sup>, ICA-Req, devenue une norme ISO. Cependant, la spécificité de la gestion des documents

<sup>19</sup> Traduction fournie par les auteurs : « *Nous avons perdu le rêve du records manager comme architecte, créateur d'édifices institutionnels prenant la forme d'EDRMS proposant fièrement un plan de classement opérationnel institutionnel. En lieu et place, nous avons la perspective de faire des records managers des spécialistes du domaine, traitant l'accumulation des records et de détritiques qui s'empilent dans une variété de systèmes d'information derrière le pare-feu de l'organisation* ».

<sup>20</sup> Organisation des documents en dossiers au sein d'un système.

<sup>21</sup> Document prévisionnel qui reprend, par séries de documents, la durée d'utilité au sein de l'administration, les durées de conservation légales et le sort final de ces séries. En Belgique, les tableaux de tri des administrations fédérales (entre autres) sont rédigés par les Archives de l'Etat, en concertation avec le service public concerné.

<sup>22</sup> *Designing and Implementing Record Keeping Systems*

<sup>23</sup> *Model Requirements for the Management of Electronic Records*

<sup>24</sup> Conseil international des archives (<http://www.ica.org>).

hybrides, bien qu'elle ne soit pas complètement exclue du MoReq 2010, nécessite d'être clarifiée dans le contexte de la classification, de la description (métadonnées), de l'évaluation<sup>25</sup> et de l'élimination de ces derniers<sup>26</sup>. L'absence quasi totale de ces problématiques dans les textes normatifs peut mener à une gestion imprévisible des documents et peut entraver la préservation à long terme des *records* du secteur public.

En outre, il est à déplorer que les produits offerts sur le marché ne répondent généralement pas aux exigences des normes et standards. Les technologies évoluent à leur propre rythme, sous l'influence d'exigences de performance et d'accessibilité aux utilisateurs, et non pas nécessairement dans le respect des standards du secteur des technologies de l'information et de la communication.

### II.3. Aspects juridiques

Durant des siècles, les concepts d'écriture, de document, de *record* ou d'archives n'ont pas été remis en question par les juristes. La suprématie de l'écrit original et signé fut consacrée par le Code Civil de Napoléon en 1804, qui s'applique également en Belgique. L'écrit reste encore aujourd'hui le maître des modes de preuve dans notre système civiliste.

Depuis la mise en place de ce code civil, un nombre croissant d'exigences de forme a été intégré dans diverses normes légales et impose notamment l'utilisation d'un écrit signé ou scellé, de mentions manuscrites, de courriers conservés ou d'informations écrites. Les objectifs poursuivis par ces exigences formelles sont divers : assurer la sécurité des transactions, la validité d'un document public ou privé, la transparence ou encore permettre des contrôles ou des taxations fiscales.

Dans ce contexte, l'émergence de la société de l'information a soulevé la question de la valeur légale des documents électroniques dans un environnement dans lequel l'écrit occupait une place prépondérante et répondait à des exigences formelles univoques.

<sup>25</sup> L'évaluation des *records* permet de déterminer si ceux-ci possèdent une valeur probante et patrimoniale (valeur primaire) ou une valeur purement informative (valeur secondaire).

<sup>26</sup> Le processus d'élimination consiste à détruire les informations non-pertinentes pour l'intérêt historique et patrimonial suivant les instructions du tableau de tri.

Au début des années 2000, la Belgique, comme d'autres pays à travers le monde, a adopté des lois reconnaissant la valeur probante des écrits et des signatures électroniques. Après quelques années, il est rapidement apparu que cette première salve de mesures n'était pas suffisante pour lever tous les doutes entourant la valeur légale des procédures d'archivage électronique – notamment celles impliquant des migrations de format ou de support – de numérisation des documents papier ou d'horodatage électronique<sup>27</sup>. En 2005, le législateur a décidé de dresser un nouveau cadre légal pour ces services. Malheureusement, ce projet ambitieux n'a finalement abouti qu'à l'adoption d'une loi très générale sur les services de confiance<sup>28</sup> (2007) et les arrêtés royaux contenant les dispositions spécifiques à l'horodatage électronique, à l'archivage électronique et à la numérisation des services et des processus n'ont jamais été adoptés.

Après plusieurs tentatives, une nouvelle proposition de loi a été préparée<sup>29</sup> et avait pour vocation d'être intégrée dans le Code de droit économique. Toutefois, entretemps, un règlement européen portant sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur a été adopté<sup>30</sup>. La majorité des dispositions de ce règlement entreront en vigueur en date du 1<sup>er</sup> juillet 2016, ce qui nécessite que le projet de loi soit révisé afin de prendre en compte les nouveautés votées au niveau de l'Union européenne (Jacquemin, 2015).

Puisque le règlement européen n'envisage l'archivage électronique que de manière très laconique, le projet de loi devrait notamment clarifier les exigences fonctionnelles pour la reconnaissance légale des processus d'archivage électronique et de numérisation, en ce compris la valeur probante de la copie digitale d'un document papier, tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

<sup>27</sup> Avis n°3 de l'Observatoire belge des droits de l'internet, 21 juin 2004.

<sup>28</sup> Loi du 15 mai 2007 fixant un cadre juridique pour certains prestataires de services de confiance, *M.B.*, 17 juillet 2007.

<sup>29</sup> Proposition de loi du 5 avril 2013 modifiant la législation en ce qui concerne l'instauration du droit de l'économie électronique, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2012-2013, n° 2745/001.

<sup>30</sup> Règlement n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE, *J.O.*, L 257, 28 août 2014, pp. 73-114.

Néanmoins, de telles exigences fonctionnelles sont formulées à un niveau trop général pour guider la gestion quotidienne des *records* hybrides au sein des organisations privées et publiques. En effet, l'incertitude persistera tant que des mesures organisationnelles et techniques ne seront pas prises pour rencontrer concrètement ces exigences<sup>31</sup> de la loi. Ces mesures doivent notamment porter sur la durée de conservation de l'original et de sa copie et sur la nécessité de détruire l'original papier après numérisation. Sur ce dernier point, il s'agira de prendre en compte la loi fédérale sur les archives<sup>32</sup> (datant de 1955 mais modifiée en 2009) qui soumet la destruction de *records* du secteur public à l'accord préalable des Archives de l'Etat.

Enfin, la numérisation des *records* publics augmente considérablement les possibilités d'accès à l'information. Ce nouveau paradigme doit être pris en considération au regard de la loi assurant aux citoyens l'accès aux documents administratifs. Il importe de tenir compte aussi de la loi relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. Trouver un équilibre entre ces droits en conflit est une opération complexe et les fonctionnaires se retrouvent parfois dans une position inconfortable lorsqu'ils doivent faire face à des demandes d'accès à des documents publics contenant des données à caractère personnel.

### III. Apports du projet de recherche HECTOR

Dans ce contexte multidimensionnel, le projet de recherche HECTOR a pour objectif d'envisager des réponses aux questions soulevées par la gestion hybride des documents. Ci-après, nous nous attèlerons dans un premier temps à développer les tenants et aboutissants du projet ainsi que la méthodologie et, dans un second temps, les résultats vers lesquels il tend.

#### III.1. Présentation et objectifs

Le but du projet HECTOR est de développer un modèle pour la gestion de la conservation, la transformation et l'organisation des *records* hybrides au sein des administrations fédérales belges et ce, dans le double objectif plus global de produire des pratiques d'*e-gouvernement* efficaces et de préparer le terrain pour la préservation des *records*. Le postulat de départ est que, malgré des avancées technologiques et des prédictions optimistes annonçant

le concept du « *paperless office* », la plupart des administrations sont aujourd'hui confrontées à un environnement hybride de documents, fait de papiers, de *records* nativement électroniques ou encore de versions papier ensuite numérisées ou de documents électroniques ensuite imprimés.

La plupart des études menées dans le domaine du *records management* se concentrent soit sur l'environnement papier, soit sur son homologue électronique, mais très peu se concentrent sur la gestion hybride des *records* dans l'ère de la transition digitale. Les recommandations et modèles proposés sont bien souvent réfléchis sur la base d'une gestion papier des *records* dans un univers électronique qui, pourtant, est distinct et possède ses propres caractéristiques (Stephens, 2007). Par ailleurs, si comme nous l'avons vu précédemment, des efforts considérables ont été réalisés en termes de standardisation, les gestionnaires de l'information doivent traiter des normes (Chabin, 2008) multiples et des bonnes pratiques qui semblent difficiles à appliquer à un environnement qui mixe version papier et version électronique. Dans le même ordre d'idée, les premières dispositions légales prises par les autorités ont certes permis l'établissement d'un cadre pour les signatures électroniques et pour la reconnaissance de l'utilisation des moyens de communication électroniques à des fins commerciale et administrative. Néanmoins, les textes légaux laissent la gestion des dossiers hybrides dans une zone nébuleuse où la valeur légale de certains documents reste indéfinie.

Plusieurs pratiques inopportunes telles qu'une politique de gestion des *records* parfois incohérente et qui ne peut donc être viable et efficace à long terme, une vision à trop court terme, des choix techniques risqués dans le spectre de la préservation à long terme, ou encore des projets de numérisation aléatoire résultent en des coûts inattendus, redondants ou en une perte d'information et une destruction automatique des informations.

Afin de faciliter la transition vers une administration électronique sécurisée, efficace et de confiance, et afin d'anticiper la préservation à long terme des *records*, rationaliser et organiser cette gestion hybride des documents papier et électroniques sont des actions qui revêtent aujourd'hui une importance stratégique.

Une recherche approfondie et transversale, indispensable à la mise en place d'une gestion des *records* efficace, nécessite une expertise transdisciplinaire que la plupart des services fédéraux n'ont pas et ce, en raison d'un manque de personnel, de temps ou de communication entre les services concernés.

<sup>31</sup> Voir « Actualités Droit + TI : Règlement européenne eIDAS- Marie Demoulin » (<https://www.youtube.com/watch?v=DCc8tBzVD-o>)

<sup>32</sup> Loi relative aux archives du 24 juin 1955, M.B., 12 août 1955.

Le projet de recherche HECTOR entend donc notamment démontrer comment les administrations peuvent rationaliser les coûts et les processus notamment par la création, la gestion et la diffusion des plans de classement, éventuellement enrichis sémantiquement par l'utilisation de vocabulaires contrôlés, et des tableaux de tri utilisant les principes du *linked data*, le modèle traditionnel d'une indexation intellectuelle – et donc manuelle – des documents étant remis en question depuis des années déjà. En effet, les principes du *linked data* représentent potentiellement une énorme valeur pour la communauté de la gestion des *records* et des archives.

### III.2. Méthodologie

Afin de recueillir le maximum d'informations pertinentes en vue de mener une analyse approfondie, les partenaires du projet de recherche privilégient une approche par études de cas. Les analyses ainsi effectuées pourront potentiellement être généralisées. Les cas étudiés sont principalement issus des administrations fédérales belges. Cependant, afin de considérer de manière cohérente tout le cycle de vie de certains documents, il est nécessaire d'étendre la recherche à des entités externes aux cas ciblés. De plus, une étude de cas internationale menée au Canada, pays précurseur en ce qui concerne la gestion de l'information, permet de prendre en considération une approche externe au système belge pour en tirer les bonnes pratiques.

Lors des enquêtes, les rencontres avec les managers et ensuite avec les agents de terrain, permettent de faire émerger les besoins, les opportunités, les risques, les contraintes d'une gestion hybride des documents et les obstacles au passage au « tout numérique ». L'accès à l'information, la confrontation à des acteurs multiples, l'urgence ressentie suite à des coupes budgétaires sans cesse croissantes sont à citer parmi les difficultés rencontrées.

Après cette phase d'analyse portant sur le document et dans un deuxième temps, sur le dossier, des modèles transversaux seront rédigés, comportant des recommandations pour la gestion hybride : procédures de numérisation fiables, exigences pour la création de plans de classement et schémas de métadonnées cohérents, lignes directrices claires pour le classement, le tri et l'élimination des documents et recommandations génériques. Considérant que la problématique de la recherche est plus organisationnelle que technique, le projet ne va pas spécifiquement se concentrer sur les défis purement techniques, tels que la longévité des formats et des supports de

stockage, lesquels ont été le sujet de nombreuses études autour du monde ces dernières années. Cependant, puisque nous sommes conscients que le choix du meilleur format durable est crucial pour la problématique de la conservation à long-terme, l'utilisation de formats spécifiques (comme XML, PDF/A – ISO 19005) sera brièvement analysée et sera très certainement prise en compte lors de la conception des modèles.

Enfin, soulignons que le Comité de suivi, regroupant des acteurs divers au sein de différentes administrations fédérales, objets d'études de cas ou non, agit comme un partenaire externe représentatif de l'ensemble des utilisateurs potentiels et fournit des avis critiques sur les résultats intermédiaires, facilite l'intégration finale de ceux-ci sur le terrain et participe à leur adéquation stratégique avec les plans d'action du gouvernement fédéral.

### III.3. Constats préliminaires

Au terme d'une première année de recherche, des constats préliminaires peuvent déjà être tirés suite à la réalisation d'entretiens sur le terrain pour appréhender la gestion des documents hybrides. D'une part, nous avons constaté qu'une grande insécurité juridique entourait certaines questions telles que celle de la signature électronique, de la force probante, de la différence entre version originale et version papier ou encore du statut des documents numériques. Cette insécurité juridique constitue un obstacle pour des projets de numérisation, de *records management* et d'archivage électronique. D'autre part, les acteurs impliqués nous ont montrés leur intérêt général face aux enjeux, celui-ci étant évidemment étroitement lié à un sentiment d'urgence généré par les avancées technologiques et par des budgets sans cesse décroissants au sein des administrations étatiques.

Enfin, nous avons également pu constater que, abstraction faite des moyens financiers et techniques – qui se limitent souvent à des solutions de stockage et de back-up et ne répondent pas aux besoins de gestion à proprement parler – et des supports juridiques, l'acceptation et la bonne utilisation d'un outil de gestion des *records* sont essentiellement dépendantes de l'implication des membres du personnel lors de la mise en place du projet. Le *change management*, par le biais de formations continues entre autres, est essentiel pour toute implémentation efficace. Ces différentes constatations serviront de base indispensable pour la réalisation du modèle, mais aussi pour la rédaction de recommandations applicables quelle que soit la mission principale de l'institution fédérale envisagée.

#### IV. Conclusion

A l'heure actuelle, des masses sans cesse croissantes de données et de documents sont créées au sein des institutions privées et publiques. La gestion efficace des *records* hybrides revêt une importance cruciale et ne peut plus être ignorée par les décisions politiques fédérales. Malgré des avancées technologiques considérables, prises en compte de manière partielle dans les textes normatifs et les standards, l'Etat belge a encore une longue route avant d'atteindre un *e-gouvernement* fiable et efficace.

Les implications politiques et sociétales d'une part, et financières d'autre part, de la prise de conscience de la nécessité d'une meilleure gestion des *records* sont multiples : des économies non-négligeables peuvent être réalisées grâce à la rationalisation des processus, une meilleure efficacité des services publics peut découler de la mise en place de bonnes pratiques transversales, une transparence des activités administratives de l'Etat pourrait être mieux assumée par une gestion efficiente des documents. Afin d'apporter une réponse satisfaisante à ces défis, plusieurs domaines, allant du juridique au technologique en passant par la gestion des ressources humaines, doivent être mutualisés.

Le projet de recherche HECTOR, qui s'étend sur quatre années et dont le caractère pluridisciplinaire a été abordé dans cet article, entend répondre, dans une mesure définie et encadrée, à cette problématique en proposant un modèle généralisable et applicable à toute institution publique fédérale belge, ainsi qu'en soumettant des recommandations accessibles.

Au terme d'une première année de recherche, des constats préliminaires ont déjà pu être tirés grâce à des études de cas réalisées sur le terrain.

Une stratégie de gestion des *records* hybrides plus cohérente et plus efficace ne peut que contribuer à l'amélioration de l'accès à l'information publique, ainsi qu'à une plus grande confiance vis-à-vis des systèmes administratifs, en améliorant transparence et sécurité. Cela permet d'envisager une diminution considérable de l'utilisation du papier, dans une approche de développement durable, et finalement de définir les conditions devant être rencontrées pour parvenir à une préservation à long terme du patrimoine informationnel des services publics fédéraux.

#### Bibliographie

Caprioli, E., Chabin, M.-A. et Rietsch, J.-M., *Dématérialisation et archivage électronique. Mise en œuvre de l'ILM (Information Lifecycle Management)*, Dunod, Paris, 2006.

Chabin, M.-A., « Rôle et applicabilité des normes », in : *Actes de la Ve conférence du DLM-Forum*, Vol. 1, Toulouse, 2008, pp. 43-51.

Cox, R. J., *Managing Records as Evidence and Information*, Quorum Books, Westport-London, 2001.

Flyvbjerg, B., « Five Misunderstandings About Case-Study Research », *Qualitative Inquiry*, 12(2), 2006, pp. 219-245.

International Organization for Standardization, ISO 15489-1:2001, Information et documentation, Records management, 2001.

Jacquemin, H., « Preuve électronique et services de confiance dans l'environnement numérique », in : Henrotte, J.-F. et Jongen, F., *Pas de droit sans technologies*, Larcier, Bruxelles, 2015, pp. 41-86.

Lappin, J., « What will be the next records management orthodoxy? », *Records Management Journal*, 20(3), 2010, pp. 252-264.

Schellenberg, T. R., *Modern Archives. Principles & Techniques* (2nd ed.), USA : The Society of American Archivists, 2003.

Sellen, A. J. and Harper, R. H. R., *The Myth of the paperless office*, The MIT Press, Massachusetts, USA, 2003.

Stephens, D., *Records Management: Making the Transition from Paper to Electronic*, Lenexa, ARMA International, 2007.