



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Archives fédérales suisses AFS

Étude détaillée

Répertoire central light

Élaborée par les Archives fédérales suisses
Version 1.1 du 18.06.2021

Définitions, acronymes et abréviations

Terme / abréviation	Signification
ACF	Arrêté du Conseil fédéral
Adm. féd.	Administration fédérale
AFS	Archives fédérales suisses
AIS	Système d'information archivistique des AFS
BRA	Proposition du Conseil fédéral
ChF	Chancellerie fédérale
DIR	Digital Information Repository
eIAM	Système de gestion des accès et des autorisations de la Confédération (Identity & Access Management)
GEVER	Gestion électronique des affaires
LOGA	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LPD / OLPD	Loi sur la protection des données (RS 235.1) et ordonnance y afférente (RS 235.11)
LTrans / OTrans	Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (RS 152.3) et ordonnance y afférente (RS 152.31)
OMC	Organisation mondiale du commerce
OPrI	Ordonnance concernant la protection des informations
RC light	Répertoire central des documents officiels light (cf. section 2.1)
SC	Système de classement
SPO	Single Point of Orientation
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UA	Unité administrative

Références

Désignation	Titre, source
Rapport d'étude	<i>Zentraler Nachweis amtlicher Dokumente. Studie zur Standortbestimmung</i> (Répertoire central des documents officiels. Étude pour bilan), 17 février 2021 [lien] (en allemand uniquement)
ACF 2019	Arrêté du Conseil fédéral du 6 décembre 2019 (EXE 2019.2710), <i>Zentraler Nachweis amtlicher Dokumente</i> (Répertoire central des documents officiels) [lien] (en allemand uniquement)

Table des matières

1	Contexte	5
2	Objet de l'analyse et conditions cadres	6
2.1	Définition et délimitation de l'objet de l'analyse.....	6
2.2	Systèmes sources pour un RC light.....	7
2.3	Conflit d'objectifs entre limitation du coût et forte plus-value.....	9
2.3.1	Grille quantitative.....	9
2.4	Directives	10
3	Principales exigences	11
4	Scénarios.....	11
4.1	Scénario 1 – Niveau de structuration : système de classement.....	12
4.2	Scénario 2 – Niveau de structuration : système de classement avec dossiers	13
5	Systèmes de mise en œuvre du RC light	14
5.1	StrucTool.....	14
5.2	Accès en ligne.....	15
5.3	Acta Nova.....	16
6	Présentation et évaluation des variantes de solution.....	18
6.1	Variante 1 : RC light jusqu'au niveau du système de classement	18
6.1.1	Description	18
6.1.2	Coût pour les unités administratives	19
6.1.3	Coût pour l'autorité responsable du RC light	19
6.1.4	Plus-value pour les utilisateurs	20
6.1.5	Degré d'automatisation.....	20
6.1.6	Systèmes de mise en œuvre envisageables	21
6.1.6.1	StrucTool.....	21
6.1.6.2	Accès en ligne.....	22
6.1.6.3	Acta Nova.....	23
6.1.7	Évaluation de la variante 1	24
6.2	Variante 2 – RC light par la publication des systèmes de classement (avec dossiers)	25
6.2.1	Description	25
6.2.2	Coût pour les unités administratives	25
6.2.3	Coût pour l'autorité responsable du RC light	26
6.2.4	Plus-value pour les utilisateurs	26
6.2.5	Degré d'automatisation.....	26
6.2.6	Systèmes de mise en œuvre envisageables	27
6.2.7	Évaluation de la variante 2	27
6.3	Variante 3 – Statu quo : aucun RC light mis en œuvre	27
6.3.1	Description	27
6.3.2	Évaluation de la variante 3	28
7	Évaluation / faisabilité	28
7.1	Critères d'évaluation.....	28
7.2	Synthèse des résultats et conclusions.....	29
8	Recommandation.....	30

Index des illustrations

Illustration 1 – Comparaison du rapport coût-utilité en fonction du niveau de structuration du RC light.....	9
Illustration 2 – Système source et système de mise en œuvre du RC light	11
Illustration 3 – Informations publiées dans le cadre du scénario 1	12
Illustration 4 – Informations publiées dans le cadre du scénario 2	13
Illustration 5 – StrucTool : interface utilisateur des structures.....	14
Illustration 6 – StrucTool : interface utilisateur de la recherche	15
Illustration 7 – Accès en ligne : interface utilisateur de la liste de résultats.....	16
Illustration 8 – Accès en ligne : interface utilisateur du plan d’archivage (recherche structurée)	16
Illustration 9 – Acta Nova : interface utilisateur du système de classement avec dossiers ...	17
Illustration 10 – Acta Nova : interface utilisateur de la recherche de contenu d’affaire	17

Index des tableaux

Tableau 1 – Comparaison des systèmes sources pour le RC light.....	8
Tableau 2 – Grille quantitative	10
Tableau 3 – StrucTool : respect des exigences, avantages et inconvénients.....	22
Tableau 4 – Accès en ligne : respect des exigences, avantages et inconvénients	23
Tableau 5 – Acta Nova : respect des exigences, avantages et inconvénients.....	24

1 Contexte

Les Archives fédérales suisses (AFS) ont été chargées par l'arrêté du Conseil fédéral du 6 décembre 2019 de réaliser une étude sur le répertoire central des documents officiels et de soumettre une proposition pour la suite. Cette étude dresse le bilan du projet initialement dénommé « Single Point of Orientation » (SPO) et suspendu en 2013, qui prévoyait de mettre en place une application de recherche de documents conformément à la loi sur la transparence (LTrans, RS 152.3). Le grand public devait avoir la possibilité de rechercher des documents officiels dans un répertoire central de façon ciblée grâce à leurs métadonnées et, le cas échéant, de déposer directement une demande auprès de l'unité administrative concernée. Le retard pris dans l'introduction de GEVER en tant que base de données pour le projet SPO et les réserves exprimées au sein de l'administration fédérale avaient amené à suspendre les travaux.

Les AFS ont confié l'élaboration de cette étude au bureau Infraconsult, basé à Berne. Elles ont également été épaulées par un groupe d'accompagnement interdépartemental¹, consulté sur les résultats intermédiaires et finaux de l'étude.

L'élément déclencheur du projet interrompu et de la présente étude est l'obligation d'information au sens de l'art. 18, let. b, OTrans, qui concrétise la mission générale d'information du Conseil fédéral² : les autorités sont chargées de mettre à disposition, outre des informations sur les domaines et les affaires importantes qui relèvent de leur compétence, d'autres informations susceptibles de faciliter la recherche de documents officiels, pour autant que cela n'occasionne pas des frais disproportionnés.

Trois recommandations émanent du rapport d'étude sur le répertoire central des documents officiels. Elles reposent sur la conclusion centrale du rapport : la meilleure stratégie pour simplifier la recherche de documents officiels semble être de combiner à la fois l'encouragement de la coopération des autorités et une meilleure mise à disposition des informations appropriées. En revanche, un répertoire central sous la forme imaginée initialement apparaît inadéquat, principalement en raison de son coût élevé³.

Voici les trois recommandations formulées :

1. Amélioration de la mise à disposition des informations appropriées
2. Renforcement du principe de la transparence dans le cadre de l'information / de la communication courante des autorités
3. Optimisation des services de renseignements et de soutien des autorités

Les recommandations 2 et 3 visent à optimiser l'application actuelle de la LTrans. Elles doivent être examinées avec l'Office fédéral de la justice et une proposition sera présentée au Conseil fédéral à ce sujet, en même temps que la proposition pour la suite issue de la présente étude détaillée. Ces deux recommandations ne sont pas traitées ici.

La recommandation 1 vise à améliorer la mise à disposition des informations appropriées et considère que la publication des systèmes de classement utilisés dans GEVER, avec les informations contextuelles correspondantes sur les tâches et les affaires, constitue une plus-value pour les demandeurs. La présente étude examine la possibilité de mettre en œuvre un

¹ Le groupe d'accompagnement fait partie de l'organisation de projet de l'étude sur le répertoire central des documents officiels. Il est composé d'un représentant de chaque département et de la ChF.

² Art. 180, al. 2, de la Constitution fédérale (Cst., RS 101) et art. 10 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS 172.010)

³ Cf. p. 60 du rapport d'étude. Il y est indiqué que le répertoire central sous sa forme initiale (une application autonome jusqu'au niveau du document) n'est pas le meilleur instrument qui soit.

tel registre de tâches et d'affaires en accordant une attention particulière, pour chaque variante de mise en œuvre technique, au coût lié à la saisie des données par les producteurs de données, au coût pour l'autorité responsable d'un répertoire central et à la plus-value pour les utilisateurs. Elle présente sommairement les possibilités techniques des systèmes cités dans la proposition du Conseil fédéral de 2019 (Acta Nova, StrucTool, accès en ligne des AFS), en mettant en lumière leurs avantages et leurs inconvénients.

2 Objet de l'analyse et conditions cadres

2.1 Définition et délimitation de l'objet de l'analyse

Comme le mentionne le chapitre 1, il convient d'examiner, en s'appuyant sur l'ACF de 2019, les possibilités techniques de mise en œuvre d'un répertoire central des documents officiels sur la base des systèmes existants, à savoir Acta Nova, StrucTool, l'accès en ligne et le pilote SPO. Toutefois, le pilote SPO n'étant plus en service, ce système n'est pas analysé dans la présente étude.

Initialement, le projet SPO prévoyait de mettre à disposition un répertoire central avec des métadonnées allant jusqu'au niveau de structuration du document. Le rapport d'étude sur le répertoire central a cependant déjà démontré que plus ce système est complet, plus son coût augmente. Un répertoire jusqu'au niveau du document n'en restait pas moins une option dans les recommandations émises par ce rapport, mais à la condition que cela n'entraîne pas de dépenses supplémentaires ou de ressources importantes en personnel⁴. Or, le coût lié au traitement des métadonnées jusqu'au niveau du document serait sans aucun doute très élevé pour les différentes unités administratives, car ces données ne sont actuellement pas gérées en vue d'une publication. De manière générale, plus le niveau de structuration à afficher est détaillé, plus la quantité de données à traiter est importante. Le risque d'erreur et, partant, le risque d'une publication illégale des données seraient également plus élevés⁵. Les discussions avec les membres du groupe d'accompagnement ont montré que le coût est jugé disproportionné et qu'il ne pourrait être consenti, mais aussi que les réticences relatives aux risques sont trop importantes⁶. Par conséquent, la présente étude examine uniquement les possibilités de mise en œuvre n'allant pas plus loin que le niveau de structuration du dossier (cf. section 4.2) – autrement dit, un répertoire central *light* (dénommé ci-après « RC light »).

L'analyse se concentre en outre uniquement sur les possibilités de mise en œuvre selon une approche centralisée. Ce terme désigne la mise à disposition d'informations à un emplacement central. En effet, une approche décentralisée n'est pas pertinente pour faciliter la recherche de documents et elle impliquerait un coût supplémentaire important pour contrôler l'uniformité de la mise en œuvre. Du reste, la demande du Conseil fédéral portait explicitement sur une approche centralisée.

Par ailleurs, la présente étude ne précise pas les exigences de système que devrait respecter un RC light, et ne fournit pas non plus de spécification détaillée à ce sujet : elle se contente de décrire sommairement les différentes variantes envisageables pour la mise en œuvre, en indiquant les avantages et les inconvénients pour chaque système.

⁴ Cf. aussi art. 18, let. b, OTrans, en vertu duquel la mise à disposition d'informations sur les documents officiels ne doit pas occasionner de frais disproportionnés.

⁵ On peut citer parmi ces risques la violation de la protection des données, mais aussi la divulgation d'informations classifiées ou la violation des clauses d'exception de la loi sur la transparence. Cf. également section 2.4.

⁶ Le rapport d'étude mentionne ces coûts, p. ex. p. 47.

2.2 Systèmes sources pour un RC light

En principe, le système source envisagé pour les données à fournir dans le RC light est la **solution GEVER Acta Nova**, dont l'introduction est quasiment terminée au sein des unités administratives (UA) de l'administration fédérale centrale. C'est dans GEVER que sont installés les systèmes de classement⁷ actifs des unités administratives et que sont enregistrés – à quelques exceptions près⁸ – tous les documents pertinents pour les affaires avec les métadonnées correspondantes ainsi que les éventuelles informations sur l'enregistrement des documents dans leur contexte (dossiers / sous-dossiers). Cet enregistrement est traité quotidiennement et donc actualisé chaque jour.

Un autre système source envisagé pour le RC light est l'**application StrucTool**, utilisée par les Archives fédérales suisses et les unités administratives de la Confédération dans le cadre de leur obligation d'archivage. Les systèmes de classement et les autres structures d'enregistrement de l'administration fédérale, y compris les métadonnées correspondantes, sont consignés dans l'application StrucTool. Des métadonnées de dossiers sont également attribuées pour les systèmes de classement de GEVER et les structures employées pour le versement⁹.

Le tableau ci-dessous résume les principales caractéristiques des deux systèmes sources envisageables :

Critère	GEVER Acta Nova	StrucTool
Niveaux de structuration disponibles	<ul style="list-style-type: none">• Système de classement, dossiers, sous-dossiers, documents	<ul style="list-style-type: none">• Système de classement, parfois dossiers¹⁰
Structures disponibles	<ul style="list-style-type: none">• Structures actives de l'administration fédérale centrale et, à titre exceptionnel, structures inactives des anciens systèmes GEVER	<ul style="list-style-type: none">• Structures actives et inactives de tous les services tenus de proposer leurs documents
Métadonnées disponibles	<ul style="list-style-type: none">• Métadonnées correspondantes pour chaque niveau de structuration, métadonnées LTrans à partir du niveau « rubrique » (évaluation d'après l'accessibilité selon la LTrans)• Modèles et informations sur les processus	<ul style="list-style-type: none">• Métadonnées correspondantes pour chaque niveau de structuration, métadonnées LTrans à partir du niveau « rubrique » (évaluation d'après l'accessibilité selon la LTrans, mais uniquement pour les structures GEVER)
Type de données	<ul style="list-style-type: none">• Documents pertinents pour les affaires	<ul style="list-style-type: none">• Documents pertinents pour les affaires

⁷ Les systèmes de classement actifs sont les structures en cours d'utilisation pour le travail quotidien, dans lesquelles les documents sont enregistrés sous le dossier correspondant pour la tâche concernée. Selon la législation sur les archives, une structure de ce type implique une génération ou un sous-fonds.

⁸ Les exceptions à l'enregistrement dans GEVER sont définies dans les directives d'organisation des unités administratives sous « bases autorisées ».

⁹ L'interface avec GEVER permet de synchroniser les systèmes de classement et leurs dossiers avec StrucTool. Lors de l'élaboration des bordereaux de versement, les dossiers sont référencés au sein d'une structure. C'est pour cette raison que StrucTool comporte, en sus des métadonnées d'une structure, également des métadonnées de dossiers en vue des processus d'approbation du SC, d'actualisation du SC et du versement. Les structures libres (p. ex. les structures de collections de fichiers, Share Point ou les applications spécialisées) sont généralement dépourvues de dossiers et donc de métadonnées correspondantes.

¹⁰ L'importation et le référencement au niveau du document seraient techniquement possibles, mais la base de données actuelle englobe uniquement des structures pourvues, au maximum, de dossiers.

Critère	GEVER Acta Nova	StrucTool
	<ul style="list-style-type: none"> Données présentant une valeur archivistique et données sans valeur archivistique Actualisation quotidienne 	<ul style="list-style-type: none"> Données présentant une valeur archivistique et données sans valeur archivistique Actualisation périodique pour les systèmes de classement et les métadonnées de dossiers issus de GEVER (en fonction de l'annonce des UA)¹¹
Architecture	<ul style="list-style-type: none"> Banque de données – une instance par département et un mandant par UA Interfaces, notamment avec SAP, StrucTool et les archives numériques des AFS Moteur de recherche – propriétaire 	<ul style="list-style-type: none"> Banque de données, serveur, équilibreur de charge Interfaces avec GEVER, l'AIS et l'OS-Tool Moteur de recherche – Elasticsearch
Système d'accès	<ul style="list-style-type: none"> Accès en fonction du rôle et par mandant pour les collaborateurs de l'administration fédérale (possibilité d'autorisation globale) 	<ul style="list-style-type: none"> Accès en fonction du rôle pour les collaborateurs de l'administration fédérale et des AFS, et pour les tiers (externes) – pour chaque UA, accès aux structures concernées
Responsabilité	<ul style="list-style-type: none"> ChF 	<ul style="list-style-type: none"> AFS

Tableau 1 – Comparaison des systèmes sources pour le RC light

Remarque : l'accès en ligne des AFS n'est pas un système source de fourniture de données, mais une application destinée à rendre les données accessibles pour l'administration et le grand public. Actuellement, il récupère ses données via des interfaces du système de numérisation des archives DIR et de l'AIS. D'autres sources de données pourraient y être rattachées.

Comme le montre clairement le tableau 1, du choix du système source dépendent différents critères importants concernant les données qui figureront dans un RC light, tels que le niveau de structuration (systèmes de classement, dossiers, sous-dossiers, documents), les structures (actives / inactives, administration fédérale centrale / décentralisée) ou l'actualité des données (actualisation quotidienne ou périodique). Par conséquent, le système source retenu a une influence considérable sur la configuration du RC light, en particulier sur les données pouvant être mises à disposition. Cette décision a en outre des répercussions sur le choix de l'autorité responsable du RC light.

De plus, le choix du système source, combiné à celui du système de mise en œuvre (chapitre 5) et/ou du niveau de structuration (chapitres 4 et 6), pourrait également avoir des conséquences sur les frais de mise en œuvre pour le service responsable. Dans l'optique d'une mise en place du RC light, cette décision doit donc être prise au terme d'une analyse approfondie, après avoir bien pesé le pour et le contre. La présente étude ne se penche toutefois pas davantage sur cet aspect.

¹¹ La base de données de StrucTool englobe les systèmes de classement approuvés de l'administration fédérale (état différé par rapport à l'état figurant dans GEVER), ainsi que les éventuelles actualisations correspondantes et les structures pour les versements analogiques en cours.

2.3 Conflit d'objectifs entre limitation du coût et forte plus-value

Indépendamment de la solution technique choisie, le principal conflit d'objectifs lié au répertoire central est toujours le même : dans la mesure où le traitement et la mise à disposition des données ne doivent pas occasionner de frais importants pour les unités administratives, il faut renoncer à des niveaux de structuration détaillés. Cela permet en effet de limiter la quantité des données, qui restent plus génériques. Mais l'utilité pour les demandeurs s'en trouve réduite d'autant.

Si l'on souhaite que le RC apporte une véritable plus-value aux utilisateurs, il faut obligatoirement proposer une quantité de données importante, ce qui entraîne inmanquablement des frais élevés de traitement et de mise à disposition des données pour les unités administratives.

Conflit d'objectifs : coût faible – utilité faible / coût élevé – utilité élevée

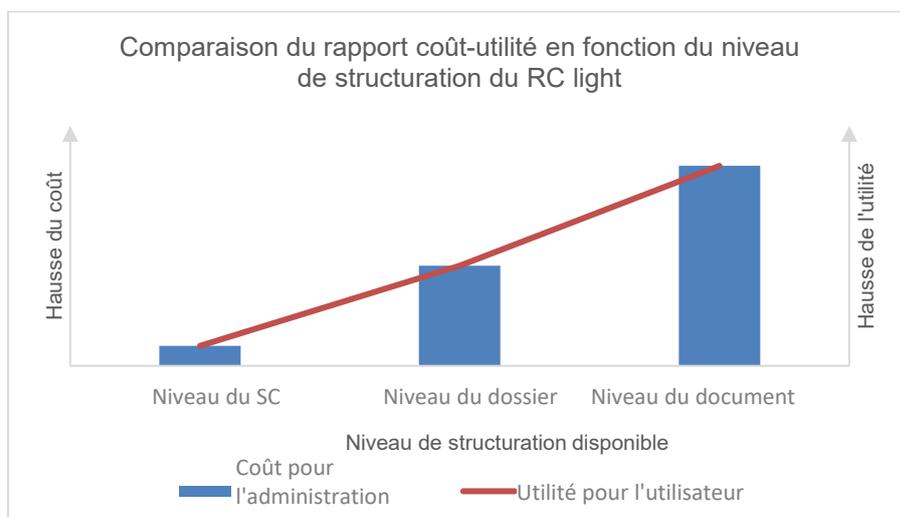


Illustration 1 – Comparaison du rapport coût-utilité en fonction du niveau de structuration du RC light

2.3.1 Grille quantitative

Le tableau ci-dessous présente la grille quantitative qu'il faudrait envisager pour un RC light. Les chiffres sont extraits du calcul réalisé en 2016 lors de la mise en œuvre de StrucTool. Le nombre total de structures (bases d'enregistrement autorisées + structure dans GEVER) a été déterminé sur la base d'une sélection d'unités administratives (échantillons de petites, moyennes et grandes UA), et le nombre de positions dans le SC, de dossiers, de sous-dossiers et de documents, sur la base de la structure GEVER en cours d'utilisation au sein de chacune de ces UA. Cela a permis de calculer les valeurs moyennes représentées dans ce tableau. Il faudrait y ajouter l'augmentation annuelle d'entrées au niveau du dossier et des niveaux de structuration inférieurs qui ne figurent pas ici.

Élément d'information	Grille quantitative
Nombre de services producteurs de documents (Adm. féd. centrale et décentralisée ainsi que les services effectuant des tâches pour le compte de la Confédération)	150 ¹²
Nombre de structures par UA (GEVER et autres)	10
Nombre de positions dans le système de classement (y c. rubriques)	2 062 500*
Nombre de dossiers par structure	10 313
Nombre de sous-dossiers par structure	103 125
Nombre de documents par structure	1 031 250
Nombre total de dossiers	15 468 750
Nombre de dossiers et sous-dossiers	170 156 250
Nombre total de documents	1 546 875 000

Tableau 2 – Grille quantitative

* 1375 entrées par structure, métadonnées incluses. Valeur moyenne calculée à partir des chiffres de petites, moyennes et grandes structures.

2.4 Directives

Pour la mise en œuvre d'un répertoire central light, il faut notamment respecter les directives (légales) suivantes :

- loi fédérale du 17 décembre 2004 sur la transparence (LTrans, RS 152.3) et ordonnance du 24 mai 2006 y afférente (OTrans, RS 152.31),
- loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD, RS 235.1) et ordonnance du 14 juin 1993 y afférente (OLPD, RS 235.11),
- ordonnance du 4 juillet 2007 concernant la protection des informations (OPrI, RS 510.411),
- ordonnance GEVER du 3 avril 2019 (RS 172.010.441),
- directives informatiques de la Confédération (p. ex. concernant la sécurité, l'architecture, etc.).

En fonction de la mise en œuvre technique choisie et parallèlement à la prise en compte des directives informatiques de la Confédération, la définition de règles d'affichage conformes à la LPD et à la LTrans est un aspect essentiel pour la gestion de la publication de documents : en effet, dans un répertoire central, seules les entrées relevant du champ d'application de la LTrans peuvent être affichées, dans le respect des exceptions et des dispositions définies dans cette loi. De plus, les données personnelles ne peuvent être publiées que conformément à la législation sur la protection des données. Plus le niveau de structuration des métadonnées

¹² Selon les connaissances actuelles, ce nombre devrait être légèrement corrigé à la baisse si l'on assimile les services producteurs de documents aux services tenus de proposer leurs documents. Conformément au projet de reprise (état en 2020), les AFS considèrent qu'il existe 122 services tenus de proposer leurs documents (d'après l'OLOGA et l'Annuaire fédéral/la LAR – y c. ceux qui assurent leur propre archivage).

est détaillé, plus cet ensemble de règles est important. En cas de mise en œuvre du répertoire central, cet aspect devrait être approfondi. Il n'est mentionné ici que par souci d'exhaustivité.

3 Principales exigences

Lors d'une recherche dans le RC light, les métadonnées doivent être mises à disposition de façon centralisée afin que l'utilisateur puisse déposer une demande de consultation de documents officiels auprès du service compétent directement à partir du résultat de recherche.

Cela nécessite un système source depuis lequel les données sont extraites et mises à disposition dans le RC light, qui fait office d'outil de recherche et de commande. Les utilisateurs du RC light ne doivent pas être en mesure d'accéder directement au système source.

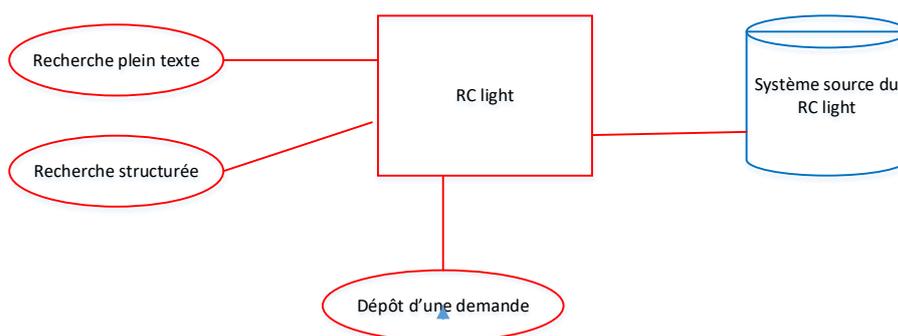


Illustration 2 – Système source et système de mise en œuvre du RC light

Les principales exigences à remplir par le RC light sont les suivantes :

1. La solution doit disposer d'une interface avec le système source (importation vers le système cible avec mise à jour / suppression dans ce dernier).
2. La solution doit permettre une recherche structurée.
3. La solution doit permettre une recherche plein texte.
4. La solution doit disposer de règles d'affichage servant à gérer la publication de données.
5. La solution doit permettre de déposer une demande en vertu de la LTrans auprès du service concerné.
6. La solution doit comporter une fonction d'authentification.
7. La solution doit respecter toutes les directives applicables de la Confédération.

Le présent document ne fournit pas d'analyse plus détaillée des exigences auxquelles doit satisfaire le RC light : il se contente d'aborder sommairement les possibilités qu'il devrait offrir.

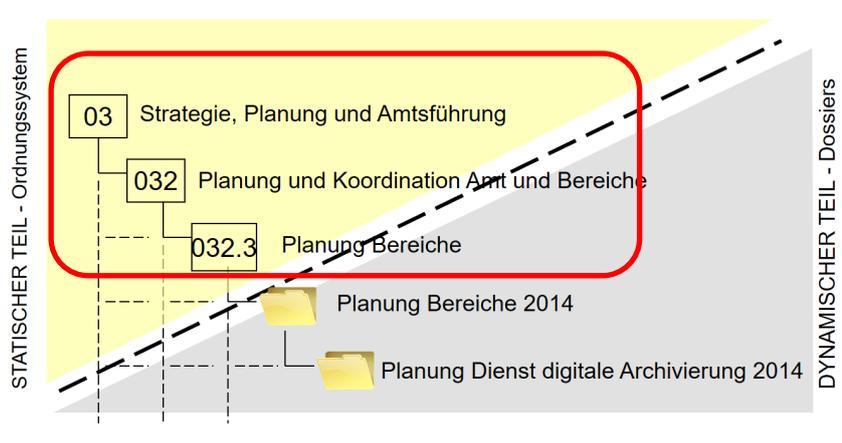
4 Scénarios

Sur la base des observations du chapitre 2, deux scénarios principaux sont envisageables pour la mise en œuvre des exigences susmentionnées : soit l'on opte uniquement pour le niveau de structuration « système de classement », soit l'on décide d'aller jusqu'au niveau « dossier » ou « sous-dossier ».

Cette section décrit sommairement ces deux scénarios, qui sont présentés plus en détail au chapitre 6.

4.1 Scénario 1 – Niveau de structuration : système de classement

- Système de classement avec toutes ses positions (jusqu'au niveau « rubrique »)
- Métadonnées afférentes à chaque position du SC
- La mise en œuvre est envisageable soit uniquement pour les systèmes de classement actifs, soit pour les systèmes actifs et inactifs¹³.



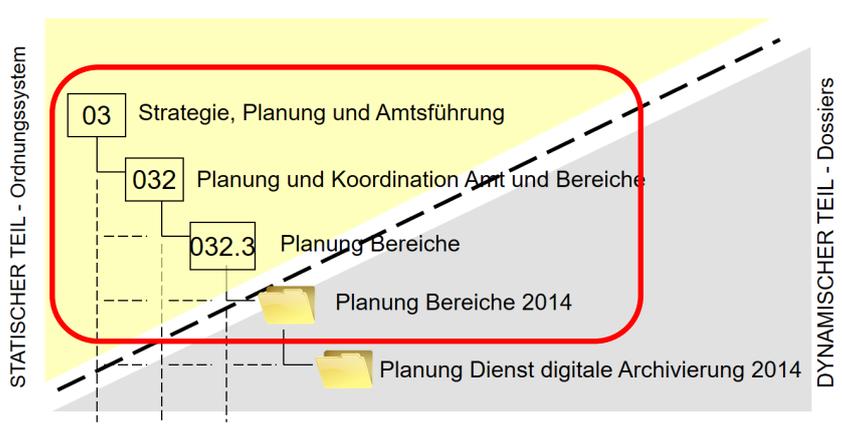
PARTIE STATIQUE – Système de classement	03 Strategie, planification et conduite des affaires	PARTIE DYNAMIQUE – Dossiers
	032 Planification et coordination office et domaines	
	032.3 Planification domaines	
	Planification domaines 2014	
	Planification service d'archivage numérique 2014	

Illustration 3 – Informations publiées dans le cadre du scénario 1

¹³ On entend par « structures / systèmes de classement actifs » les structures qui font l'objet d'un traitement actif et permettent d'enregistrer quotidiennement des documents. Inversement, les structures inactives ne sont plus utilisées.

4.2 Scénario 2 – Niveau de structuration : système de classement avec dossiers

- Système de classement avec toutes ses positions (jusqu'au niveau « rubrique »)
- Métadonnées afférentes à chaque position du SC
- Registre de l'ensemble des métadonnées des dossiers
- Métadonnées afférentes à chaque dossier
- La mise en œuvre est envisageable soit uniquement pour les systèmes de classement actifs, soit pour les systèmes actifs et inactifs¹⁴.



PARTIE STATIQUE – Système de classement	03 Stratégie, planification et conduite des affaires	PARTIE DYNAMIQUE – Dossiers
	032 Planification et coordination office et domaines	
	032.3 Planification domaines	
	Planification domaines 2014	
	Planification service d'archivage numérique 2014	

Illustration 4 – Informations publiées dans le cadre du scénario 2

Dans les deux cas, il serait possible d'intégrer, en tant que métadonnées complémentaires, des informations contextuelles supplémentaires sur les tâches et les affaires (données GEVER déjà disponibles telles que les indications relatives à la taille des fichiers dans les dossiers, les remarques, les informations sur les processus, etc.).

Remarque : si l'on intègre ici également les sous-dossiers, la quantité de données augmente de façon exponentielle.

¹⁴ Cf. note de bas de page 11.

5 Systèmes de mise en œuvre du RC light

Ce chapitre présente brièvement les systèmes cités dans la proposition du Conseil fédéral pour la mise en œuvre d'un RC light.

5.1 StrucTool

L'application web StrucTool aide les unités administratives de la Confédération, les tiers (services externes effectuant des tâches pour le compte de la Confédération, archives privées, etc.) et les Archives fédérales suisses lors de l'élaboration, de l'évaluation, de l'approbation et de l'administration de leurs structures.

Dans StrucTool, les structures (systèmes de classement et structures libres, p. ex. collections de fichiers, applications spécialisées, etc.) sont consignées avec les métadonnées correspondantes parfois jusqu'au niveau du dossier, et ce, qu'il s'agisse de données présentant une valeur archivistique ou non. Cela permet d'avoir une vue d'ensemble des structures de l'administration fédérale et, en conséquence, des futurs versements aux archives. Les structures contenues dans StrucTool sont actualisées périodiquement en fonction des besoins.

L'accès à ces structures est géré au moyen de rôles. Le grand public n'a pas accès à l'application. StrucTool dispose d'interfaces avec GEVER et avec le système d'information archivistique AIS des AFS, ainsi que d'une fonction de recherche au sein d'une structure (pour l'UA concernée) ou de plusieurs structures (pour les AFS).

L'application StrucTool a été développée par les AFS et mise en service en 2019. Son exploitation est assurée par le prestataire interne OFIT.

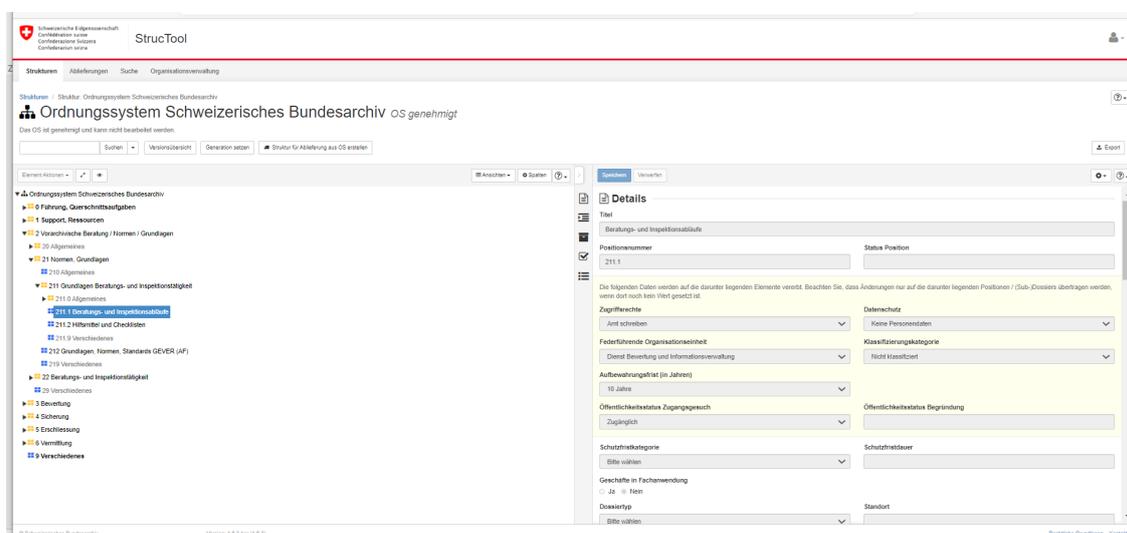


Illustration 5 – StrucTool : interface utilisateur des structures

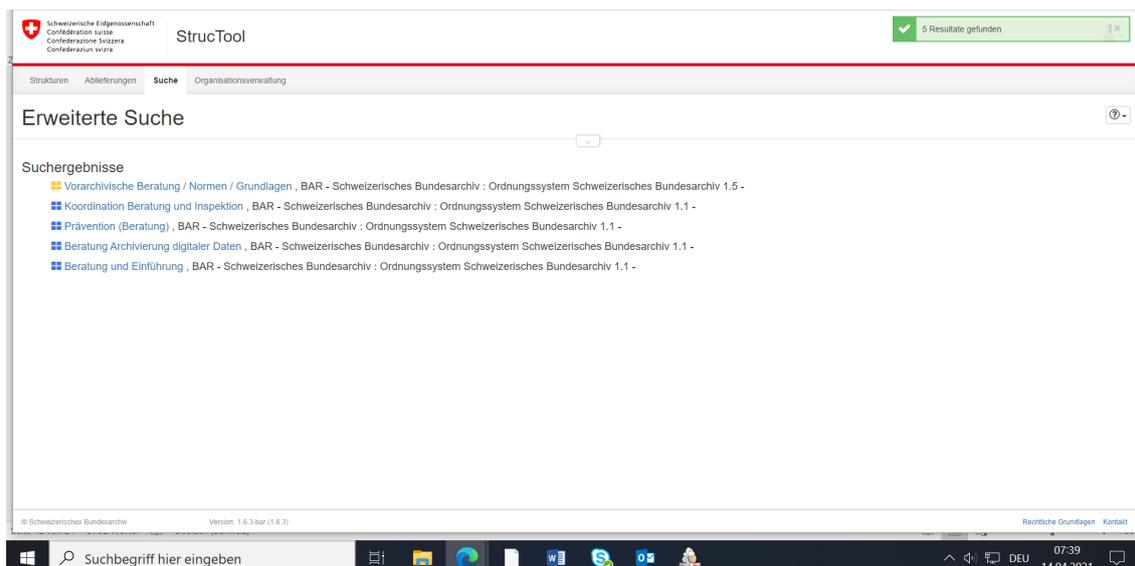


Illustration 6 – StrucTool : interface utilisateur de la recherche

5.2 Accès en ligne

Le portail web d'accès en ligne (www.recherche.bar.admin.ch) permet aux clients des AFS d'accéder aux informations archivées. Ces clients sont aussi bien le grand public que l'administration, en particulier les services versants eux-mêmes. Ce portail utilise les données primaires du *Digital Information Repository* (DIR) et les métadonnées du système d'information archivistique (AIS) pour permettre l'accès aux archives de la Confédération. Actuellement, il contient uniquement les documents archivés, et non les documents de la Confédération activement exploités.

L'accès en ligne propose différentes fonctions, telles que la « recherche » pour tous les niveaux de structuration jusqu'au document (recherche plein texte, recherche structurée dans le plan d'archivage, recherche thématique), la « commande et consultation » (commande pour une consultation en salle de lecture, commande de numérisation, demande de consultation, téléchargement de dossiers) et le « support » (service de conseil via le chat). L'accès aux données s'effectue selon un système d'autorisations et de rôles géré au moyen de l'infrastructure eIAM (*eGovernment Identity & Access Management*) de la Confédération.

L'accès en ligne a été développé par les AFS et mis en service en 2019. Il combine différents éléments externes ainsi que des services internes, qu'il met en réseau et complète. Son exploitation est assurée par le prestataire interne OFIT.

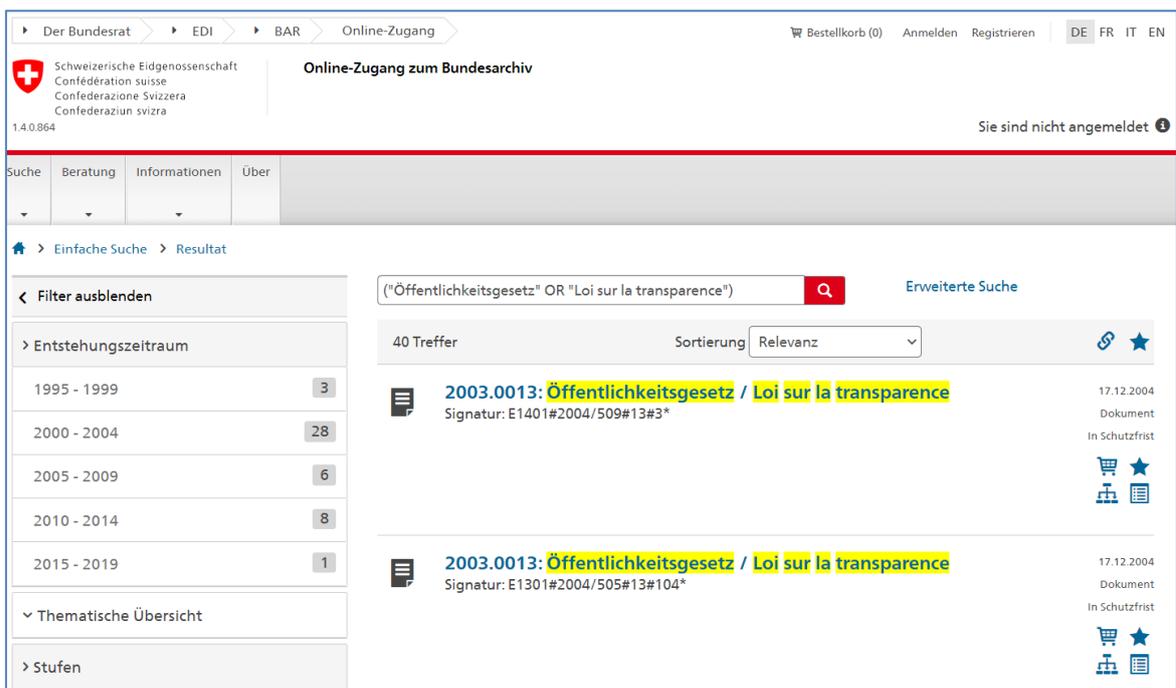


Illustration 7 – Accès en ligne : interface utilisateur de la liste de résultats

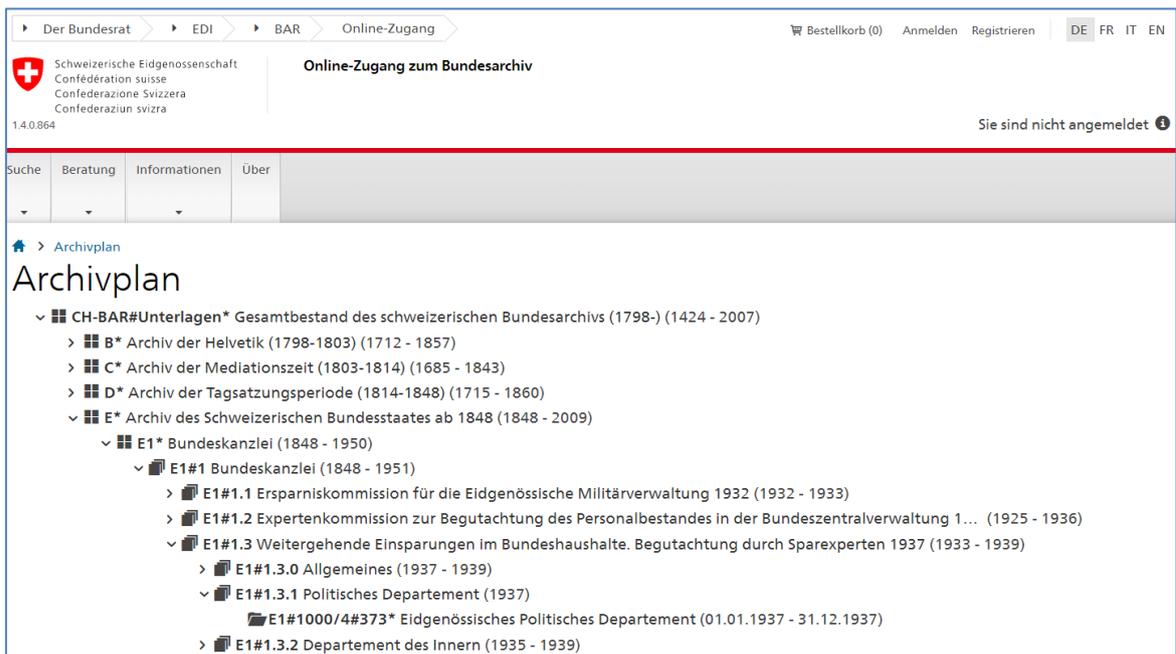


Illustration 8 – Accès en ligne : interface utilisateur du plan d'archivage (recherche structurée)

5.3 Acta Nova

L'application web Acta Nova aide les unités administratives de la Confédération lors du traitement et de l'enregistrement des documents pertinents pour les affaires, de la gestion des processus et du contrôle des affaires. Le système de classement actif de chaque UA est consigné dans Acta Nova et les documents afférents à une affaire sont enregistrés dans des dossiers au sein de la tâche concernée dans le système de classement.

Les collaborateurs de l'administration fédérale ont accès à Acta Nova : cet accès dépend en principe de leur UA, mais, pour certains processus particuliers, il est le même pour toutes les UA. En revanche, le grand public n'a pas accès à cette application. Acta Nova dispose d'une fonction de recherche et de diverses interfaces, notamment avec StrucTool et les archives numériques des AFS.

Acta Nova sera en service dans l'ensemble de l'administration fédérale centrale d'ici à fin 2021. Cette solution combine le système de base Acta Nova avec différents éléments développés spécialement pour l'administration fédérale. Son exploitation est assurée par les prestataires internes ISCEco et OFIT.

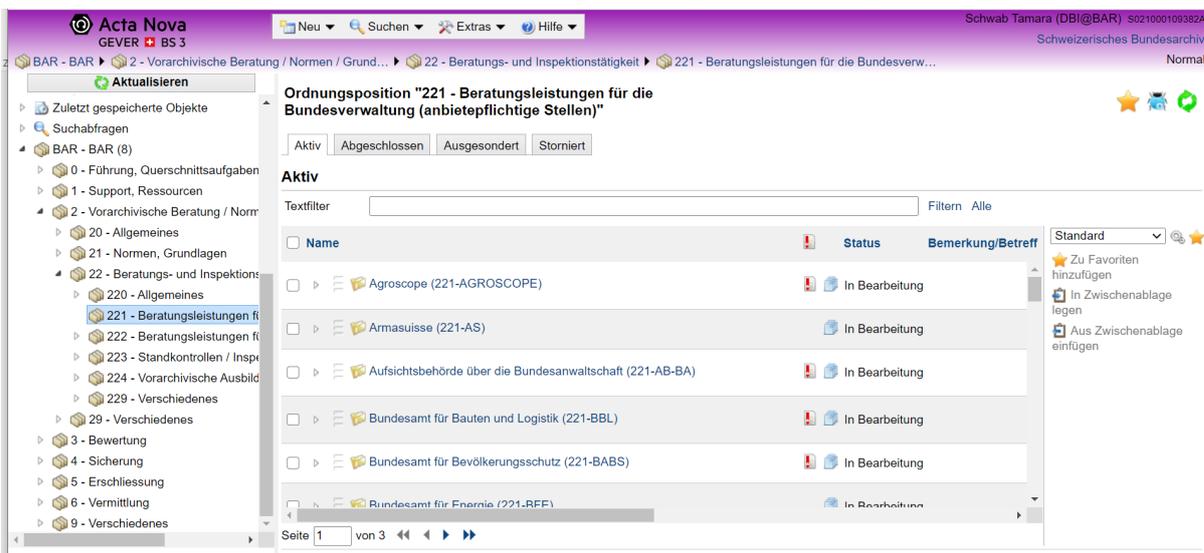


Illustration 9 – Acta Nova : interface utilisateur du système de classement avec dossiers

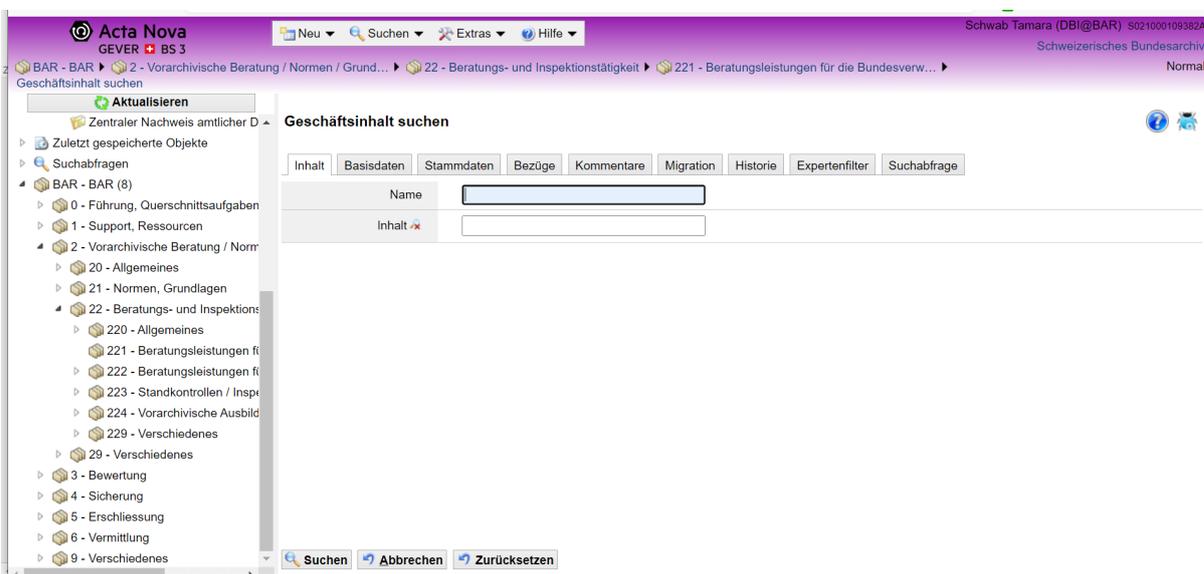


Illustration 10 – Acta Nova : interface utilisateur de la recherche de contenu d'affaire

6 Présentation et évaluation des variantes de solution

Le présent chapitre décrit différentes variantes de mise en œuvre, en examinant, pour chacune d'entre elles, le coût pour les unités administratives, le coût pour l'autorité responsable du RC light, la plus-value pour les demandeurs, le degré d'automatisation et les possibilités techniques de mise en œuvre.

6.1 Variante 1 : RC light jusqu'au niveau du système de classement

6.1.1 Description

Un RC light est mis à la disposition du grand public et des unités administratives de la Confédération sous la responsabilité d'une autorité centrale (AFS ou ChF – selon la solution retenue pour la mise en œuvre organisationnelle et technique). Il contient la publication des systèmes de classement¹⁵ de l'administration fédérale avec leurs métadonnées jusqu'au niveau « rubrique », ainsi qu'une vue d'ensemble des tâches de l'administration fédérale et des responsabilités correspondantes. Il est possible d'effectuer des recherches dans ces données, voire d'aider à répondre aux demandes LTrans en s'appuyant sur les informations fournies par les résultats de recherche ou de contacter directement l'unité administrative responsable pour obtenir des renseignements supplémentaires.

Les points suivants doivent encore être approfondis dans l'éventualité d'une mise en œuvre :

- Définition des métadonnées associées à une structure : quelles sont les métadonnées à publier ?
- Définition de la quantité de données : faut-il inclure, pour chaque service producteur de documents, le système de classement actif (utilisé actuellement) ou tous les systèmes de classement et structures des bases d'enregistrements autorisées connus à ce jour ? À quelques exceptions près, le système GEVER comprend uniquement les SC actifs, tandis que Structool englobe les structures actives et inactives (SC et autres) et que l'accès en ligne n'affiche que les parties de la structure comportant des versements. La LTrans est en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2006 et s'applique aussi bien à l'administration fédérale centrale que décentralisée¹⁶. On peut en déduire que toutes les structures d'enregistrement établies depuis 2006 pour les services centraux et décentralisés de l'administration fédérale seront intégrées à un répertoire central.
- Définition de l'administration fédérale centrale ou décentralisée : uniquement les systèmes de classement présents dans GEVER (en se limitant par conséquent à l'administration fédérale centrale) ou tous les systèmes de classement et autres structures

¹⁵ L'entrée en vigueur de la LTrans remonte au 1^{er} juillet 2006, date depuis laquelle les documents officiels sont soumis au principe de la transparence. On peut en déduire que cette date vaut également pour les outils servant à les retrouver. Les structures d'enregistrement peuvent englober les systèmes de classement et les structures des bases d'enregistrements autorisées. C'est pourquoi il est question ici de « systèmes de classement et autres structures ».

¹⁶ Cf. art. 2, al. 1, let. a, LTrans en rel. avec art. 2 LOGA ; cf. également FF 2003 1828 ss. Exceptions au champ d'application de la LTrans à raison de la personne : la FINMA et la BNS (art. 2, al. 2, LTrans).

des bases d'enregistrements autorisées (en élargissant donc à l'ensemble de l'administration fédérale, y compris les unités décentralisées)¹⁷ ?

- Définition de l'autorité responsable du RC light : le choix dépend de la solution technique retenue pour le système source du RC light.
- Définition du degré d'automatisation souhaité pour l'interface (notamment en fonction de la solution technique retenue)¹⁸
- Définition de la configuration souhaitée d'une recherche et des autres possibilités d'utilisation¹⁹

6.1.2 Coût pour les unités administratives

La publication des systèmes de classement implique des frais minimes – voire nuls – pour le traitement des données par les unités administratives. En effet, les systèmes de classement ne contiennent généralement aucune donnée sensible et les tâches d'une unité administrative sont connues publiquement²⁰. Aucun traitement des données n'est donc nécessaire avant la publication des systèmes de classement.

La mise à disposition des données entraîne également un coût négligeable pour les unités administratives puisque l'on part du principe que, dans une approche centralisée, les systèmes de classement peuvent être synchronisés de manière centrale par l'autorité responsable, via une interface, entre le système source retenu et le RC light, et que les unités administratives doivent uniquement valider, le cas échéant, la synchronisation périodique.

6.1.3 Coût pour l'autorité responsable du RC light

La mise en œuvre du RC light et l'adaptation correspondante du système source génèrent pour l'autorité responsable un coût unique relativement élevé, auquel s'ajoutent des coûts récurrents pour le développement ultérieur ainsi que pour l'exploitation et le support de la solution. Ces coûts sont composés de frais de matériel, mais aussi, en particulier, de frais de personnel.

En fonction de la solution retenue (système source et de mise en œuvre), les dépenses peuvent être imputées à des unités administratives différentes (p. ex. en cas de combinaison entre Acta Nova et l'accès en ligne AFS, ou en cas de systèmes implantés dans différentes unités administratives). Ces dépenses viennent s'ajouter aux coûts d'exploitation courants du système source.

¹⁷ La LTrans s'applique tant aux unités de l'administration fédérale centrale qu'aux unités administratives décentralisées (art. 2, al. 1, let. a, LTrans en rel. avec art. 2 LOGA, voir FF 2003 1828 ss).

¹⁸ Ce point soulève plusieurs questions, notamment : la synchronisation des données entre le système source et le système de mise en œuvre doit-elle s'effectuer de manière totalement automatique sans intervention humaine ? Ou faut-il prévoir un processus semi-automatique dans lequel la synchronisation est lancée manuellement mais se déroule ensuite de manière automatisée ?

¹⁹ La question de la configuration se pose : la recherche doit-elle être automatisée à l'aide d'un moteur de recherche (avec quels paramètres possibles) ou plutôt effectuée manuellement dans des listes Excel/PDF, etc. ?

²⁰ Les tâches des unités administratives sont décrites dans l'OLOGA, dans les différentes ordonnances sur l'organisation des départements ainsi que sur Internet. Les systèmes de classement sont le reflet des tâches de chaque unité administrative. Ces tâches étant connues publiquement, on peut considérer que la publication des systèmes de classement présents dans GEVER n'est pas problématique.

6.1.4 Plus-value pour les utilisateurs

La publication de tous les systèmes de classement de la Confédération depuis 2006 et les possibilités de recherche associées représentent une légère amélioration par rapport à la situation actuelle (sachant qu'il n'existe aujourd'hui aucune vue d'ensemble centralisée et détaillée des tâches de la Confédération). Les utilisateurs disposeraient ainsi d'une vue globale centralisée de toutes les tâches de l'administration fédérale, ce qui pourrait faciliter le suivi des affaires et, partant, le dépôt des demandes.

La plus-value de cette variante pour les utilisateurs ne doit cependant pas être surestimée : une liste centrale des tâches peut certes aider les demandeurs à mieux s'y retrouver²¹, mais la description de ces tâches ne suffit pas à elle seule – c'est-à-dire sans le soutien des autorités – à connaître les affaires existantes et les documents officiels correspondants²².

6.1.5 Degré d'automatisation

Si l'on utilise Acta Nova ou StrucTool comme système source du RC light pour en faire une sorte de « registre central » où effectuer des recherches, le degré d'automatisation est relativement élevé. Il en va de même pour l'accès en ligne, dans lequel les données pourraient être recueillies de manière automatisée depuis le système source via une interface.

Les systèmes de classement pourraient toutefois aussi être publiés à un emplacement central au moyen de listes permettant les recherches (p. ex. au format PDF ou Excel) ou éventuellement sur opendata.swiss. Il serait également possible de compléter les [décisions d'évaluation déjà publiées sur le site Internet des Archives fédérales](#) en ajoutant les systèmes de classement. Il ne s'agirait alors pas d'un catalogue automatisé consultable comme cela est évoqué au chapitre 3 dans la description du RC light souhaité. Une solution manuelle de ce type, plus simple, serait cependant tout à fait envisageable. Le degré d'automatisation serait alors assez faible²³.

²¹ Cf. rapport d'étude, section 6.2.1.2, p. 41. Cf. également la conclusion 1 du rapport d'étude, chap. 7, p. 56 (traduction libre) : « Aux fins de l'orientation des demandeurs, une liste de toutes les tâches est jugée utile pour obtenir une vue d'ensemble de l'action de l'administration. »

²² Cf. rapport d'étude, section 4.2.2, p. 23.

²³ Il est possible de générer des listes par le biais du reporting, mais celui-ci doit être déclenché manuellement et les listes chargées ensuite manuellement sur un site Internet, par exemple, ou publiées sur opendata.swiss. Cette solution se distinguerait fortement d'un outil permettant le déroulement automatisé du processus via une interface. Il conviendrait d'étudier plus précisément les coûts relatifs à l'extraction des systèmes de classement et au traitement en vue d'une publication.

6.1.6 Systèmes de mise en œuvre envisageables

6.1.6.1 StrucTool

Critère	Description
Respect des exigences (cf. chap. 3)	<p><u>Éléments à conserver sans besoin d'adaptation</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Interface multilingue (de/fr) déjà en place • Application évolutive • Affichage possible des systèmes de classement et des métadonnées associées jusqu'au niveau de structuration « document ». À l'heure actuelle, seulement les données allant au maximum jusqu'au niveau du dossier <p><u>Adaptations requises</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Directives de la Confédération : déjà prises en compte lors de la mise en œuvre de StrucTool ; besoin d'adaptation à vérifier • Système de rôles/possibilité d'authentification : disponible pour l'adm. féd., les AFS, les tiers ; besoin d'adaptation sur le fait que le rôle du demandeur n'a pas le droit d'accéder directement aux données StrucTool ; nécessité d'ajouter des rôles supplémentaires • Recherche structurée : disponible des niveaux de structuration « système de classement » à « document » et dans toutes les métadonnées associées. Restriction de la recherche aux structures propres à chaque UA – recherche possible au sein d'une structure. Pour les AFS, possibilité d'effectuer une recherche dans toutes les structures ; adaptations requises de l'interface graphique et de la logique pour les données du RC light concernant la recherche dans toutes les structures pour le rôle de demandeur • Recherche plein texte : disponible au sein d'une structure, adaptations de l'interface graphique, extension à toutes les structures et éventuellement adaptations de la logique pour les données du RC light pour le rôle de demandeur • Présentation des résultats de recherche : actuellement, affichage des différentes versions d'une structure ; besoin d'adaptation concernant la restriction de l'affichage du système de classement pour le rôle « demandeur » (sans niveaux de structuration supplémentaires) • Règles d'affichage : actuellement, gestion basée sur les accès et les rôles (une UA accède uniquement à ses propres structures, les AFS ont accès à toutes les structures, règles spécifiques pour les structures classifiées, dont l'accès est limité à des personnes précises), besoin d'adaptation aux données et aux utilisateurs du RC light – voire, probablement, nouvelle logique requise pour la publication des résultats de recherche • Interface avec Acta Nova : si les métadonnées des sous-dossiers doivent être affichées, il faut les importer dans StrucTool et l'interface avec Acta Nova doit être étendue aux sous-dossiers. <p><u>Éléments nouveaux à créer</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Interface avec le RC light (si l'accès ne s'effectue pas directement dans StrucTool au moyen de fonctionnalités et de rôles) • Processus de dépôt de demande
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> • Structures de tous les services tenus de proposer leurs documents, indépendamment du lieu de classement, qu'il s'agisse de données avec ou sans valeur archivistique, que les structures soient actives ou inactives • Métadonnées LTrans disponibles pour les structures GEVER (préavis) • Expertise déjà disponible aux AFS
Inconvénients	<ul style="list-style-type: none"> • StrucTool n'a pas été conçu comme un outil de recherche et de commande pour le grand public. • Règles d'affichage obéissant à une autre logique • Selon le niveau de structuration plus ou moins détaillé choisi lors de la mise en œuvre, nécessité de procéder à des modifications techniques des

Critère	Description
	<p>systèmes environnants (p. ex. importation/exportation depuis/vers Acta Nova)</p> <ul style="list-style-type: none"> • En fonction de la décision relative aux systèmes de classement à inclure, coût pour la mise à disposition des données et l'importation des structures (p. ex. les structures et/ou métadonnées supplémentaires doivent être disponibles dans des formats définis pour permettre l'importation dans StrucTool) • Augmentation de la complexité technique de StrucTool en raison de l'intégration du RC light • Augmentation de la complexité pour les utilisateurs : processus à traiter, recherche, processus de commande, communication • Efforts d'adaptation relativement élevés en raison de l'utilisation détournée de StrucTool – conséquences incertaines sur les processus et fonctionnalités existants • Pas d'actualisation quotidienne des données, structures datant parfois de plusieurs années

Tableau 3 – StrucTool : respect des exigences, avantages et inconvénients

6.1.6.2 Accès en ligne

Critère	Description
Respect des exigences (cf. chap. 3)	<p><u>Éléments à conserver sans besoin d'adaptation</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Interface multilingue (de/fr/it/en) déjà en place • Application évolutive <p><u>Adaptations requises</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Directives de la Confédération : déjà prises en compte lors de la mise en œuvre de l'accès en ligne ; besoin d'adaptation à vérifier • Recherche structurée : disponible des niveaux de structuration « système de classement » à « document » ; adaptations requises de l'interface graphique et évent. de la logique pour les données du RC light • Recherche plein texte : disponible ; adaptations requises de l'interface graphique et évent. de la logique pour les données du RC light • Règles d'affichage : disponible ; adaptations requises aux données du RC light • Processus de dépôt de demande : disponible ; adaptation requise au processus du RC light • Système de rôles/possibilité d'authentification : disponible pour l'adm. féd., les AFS, les tiers ; besoin d'adaptation à vérifier <p><u>Éléments nouveaux à créer</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Interface avec le système source (Acta Nova ou StrucTool)
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> • L'accès en ligne est déjà conçu comme un outil de recherche et de commande pour le grand public et l'administration. • L'accès en ligne devient le point d'accès pour les métadonnées et les données primaires de la Confédération. Les demandeurs peuvent ainsi obtenir davantage de données à un seul emplacement : possibilité d'effectuer sur une même plateforme des recherches dans les archives, les documents officiels (SC) et – à l'avenir – les publications officielles. • Aspect stratégique : visibilité accrue des AFS en tant qu'office des données

Critère	Description
	<ul style="list-style-type: none"> Expertise déjà disponible aux AFS : système source SC (StrucTool) et système d'accès RC light (accès en ligne)
Inconvénients	<ul style="list-style-type: none"> Augmentation de la complexité technique de l'accès en ligne en raison de l'intégration du RC light Augmentation de la complexité pour les utilisateurs : recherche, processus de commande, communication Risque que les demandeurs se perdent dans la masse d'informations (« point de désorientation ») Les « documents officiels » actifs/sans valeur archivistique ne sont pas des archives et n'ont donc pas leur place dans l'accès en ligne. Nouvelle logique « documents officiels » à intégrer au sein de la logique actuelle « archives »

Tableau 4 – Accès en ligne : respect des exigences, avantages et inconvénients

6.1.6.3 Acta Nova

Critère	Description
Respect des exigences (cf. chap. 3)	<p><u>Éléments à conserver sans besoin d'adaptation</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Interface multilingue (de/fr/it/en) déjà en place Application évolutive Affichage possible des systèmes de classement et des métadonnées associées jusqu'au niveau de structuration « document »/« fichier » Système de rôles/possibilité d'authentification : disponible pour l'adm. féd., aucune adaptation requise, car les demandeurs n'ont pas d'accès direct à Acta Nova Directives de la Confédération : déjà prises en compte lors de la mise en œuvre d'Acta Nova Règles d'affichage : actuellement, gestion basée sur les accès <p><u>Adaptations requises</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Recherche structurée : disponible comme recherche programmable via une interface ; adaptation requise des champs de recherche Recherche plein texte : disponible de manière limitée (p. ex. PDF et Word) ; besoin d'adaptations <p><u>Éléments nouveaux à créer</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Processus de dépôt de demande : moteur de workflow disponible, processus « dépôt de demande » encore à créer Interfaces : diverses interfaces disponibles, notamment avec StrucTool. Si le RC light n'est pas accessible directement comme fonctionnalité dans Acta Nova : interface avec le RC light à créer Nouveau rôle de demandeur
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> Tous les documents pertinents pour les affaires Données actualisées quotidiennement Données avec ou sans valeur archivistique Métadonnées LTrans disponibles Moteur de workflow déjà disponible

Critère	Description
Inconvénients	<ul style="list-style-type: none"> • Restriction à l'administration fédérale centrale • Restriction aux systèmes de classement actifs • Acta Nova n'a pas été conçu comme un outil de recherche et de commande pour le grand public. • Augmentation de la complexité technique d'Acta Nova en raison de l'intégration du RC light • Augmentation de la complexité pour les utilisateurs : processus à traiter, recherche, processus de commande, communication • Efforts d'adaptation relativement élevés en raison de l'utilisation détournée d'Acta Nova – conséquences incertaines sur les fonctionnalités existantes

Tableau 5 – Acta Nova : respect des exigences, avantages et inconvénients

6.1.7 Évaluation de la variante 1

La variante 1 correspond au scénario 1 « Niveau de structuration : système de classement », les systèmes de classement étant le reflet des tâches respectives des unités administratives²⁴.

Du point de vue de l'administration, les coûts à prévoir sont faibles, tant pour le traitement des données que pour leur mise à disposition. Du point de vue des demandeurs, la publication des systèmes de classement serait seulement une application minimale de la recommandation énoncée dans le rapport d'étude sur le répertoire central : « Amélioration de la mise à disposition des informations appropriées ». La plus-value de cette variante serait donc plutôt réduite, d'autant que les unités administratives ont déjà publié sur leurs sites Internet des descriptifs généraux – plus ou moins complets – de leurs tâches et thématiques²⁵.

Un premier examen a révélé que la variante 1 pourrait en principe être mise en œuvre dans les systèmes étudiés (StrucTool, accès en ligne et Acta Nova). Toutes les applications présentent des avantages et des inconvénients ; aucune d'entre elles n'apparaît d'emblée plus appropriée ou moins pertinente pour le RC light souhaité. En revanche, il est clair qu'il faudrait procéder à des adaptations techniques sur tous ces systèmes et que d'autres modifications s'imposeraient en fonction de la décision sur la quantité de données à considérer. Les coûts de conception et d'implémentation occasionnés pour l'autorité responsable en raison des adaptations requises ainsi que les frais de développement, d'exploitation et de support ne peuvent pas encore être estimés avec plus de précision. Compte tenu de la plus-value limitée, on peut toutefois tabler sur un rapport coût-utilité très défavorable pour une solution automatisée de ce type.

Une mise en œuvre manuelle de la variante 1 sous forme de liste (p. ex. dans Excel) et/ou au moyen de fichiers CSV-/XML lisibles par une machine avec publication à un emplacement approprié (p. ex. site Internet ou en tant qu'*open government data*) serait également réalisable et sans doute nettement moins coûteuse pour l'autorité responsable. Une variante prévoyant une actualisation plus fréquente serait alors préférable aux autres solutions. Cependant, au vu de la plus-value limitée, il faudrait s'attendre ici encore à un rapport coût-utilité plutôt défavorable.

²⁴ Cf. rapport d'étude, section 6.3.1.2, p. 48, ainsi que les règles d'organisation selon les tâches en vertu de l'art. 8 de l'ordonnance GEVER.

²⁵ Cf. rapport d'étude, section 4.1.2.

6.2 Variante 2 – RC light par la publication des systèmes de classement (avec dossiers)

6.2.1 Description

Un RC light est mis à la disposition du grand public et des unités administratives de la Confédération sous la responsabilité d'une autorité centrale (AFS ou ChF – selon la solution retenue pour la mise en œuvre technique). Il contient la publication de l'ensemble des systèmes de classement²⁶ de l'administration fédérale avec leurs métadonnées jusqu'au niveau « rubrique », ainsi que les métadonnées afférentes aux dossiers. Il offre ainsi une vue d'ensemble des tâches et affaires de l'administration fédérale et des responsabilités correspondantes. Il est possible d'effectuer des recherches dans les données mises à disposition jusqu'au niveau du dossier, mais aussi de déposer des demandes LTrans plus concrètes auprès de l'unité administrative responsable en s'appuyant sur les informations fournies par les résultats de recherche, ou encore d'obtenir directement des renseignements supplémentaires.

Les points en suspens à approfondir dans l'éventualité d'une mise en œuvre sont les mêmes que dans la variante 1 (section 6.1.1). Pour la variante 2, il faudrait examiner en sus si les sous-dossiers doivent également être intégrés.

Remarque : si des sous-dossiers sont inclus dans les dossiers et que les métadonnées correspondantes (quel que soit le nombre de niveaux de structuration au sein d'un dossier) sont également intégrées dans le RC light, la quantité de données augmentera de façon exponentielle (cf. section 2.3.1 Grille quantitative). En contrepartie, les informations relatives aux affaires deviendront beaucoup plus concrètes puisque, selon le mode de constitution des dossiers au sein d'une unité administrative, les affaires effectives n'apparaissent qu'au niveau du sous-dossier²⁷. La plus-value pour les utilisateurs s'accroît, de même que le coût du traitement des données par les unités administratives. Selon le système source et le système de mise en œuvre retenus, il en résulte par conséquent aussi une hausse du coût d'adaptation des systèmes (l'interface StrucTool-Acta Nova devrait p. ex. être modifiée, car elle ne va pas au-delà du niveau « dossier »).

Les sous-dossiers sont mentionnés ici à titre de complément/de niveau de structuration supplémentaire. Ce sujet n'est toutefois pas approfondi dans les sections suivantes.

6.2.2 Coût pour les unités administratives

Il ne faut pas sous-estimer le coût qu'engendrerait la publication des métadonnées des dossiers pour le traitement des données par les unités administratives. Les titres des dossiers peuvent en effet comporter des informations sensibles qui ne doivent pas être publiées pour des motifs liés à la sécurité des informations et la protection des données, mais aussi en tant qu'exception au principe de la transparence. Il peut arriver également que les métadonnées

²⁶ L'entrée en vigueur de la LTrans remonte au 1^{er} juillet 2006, date depuis laquelle les documents officiels sont soumis au principe de la transparence. On peut en déduire que cette date vaut également pour les outils servant à les retrouver. Les structures d'enregistrement des documents pertinents pour les affaires peuvent englober les systèmes de classement et les structures des bases d'enregistrements autorisées. C'est pourquoi il est question ici de « systèmes de classement et autres structures ».

²⁷ Selon les principes de la gestion de l'information, pourtant, chaque affaire doit être contenue dans un dossier (et non dans des sous-dossiers).

attribuées dans GEVER ne soient pas renseignées correctement²⁸. La publication des métadonnées doit donc être précédée d'une étape de traitement garantissant qu'aucune donnée n'est publiée sans la base légale correspondante. De plus, la gestion des métadonnées des dossiers devrait, dans toutes les unités administratives, répondre à des exigences nettement plus élevées en termes de qualité de la gestion de l'information. Actuellement, les métadonnées ne sont pas gérées en vue d'une publication.

Le coût nécessaire pour la mise à disposition des données est en revanche négligeable, car l'on peut tabler – comme pour les systèmes de classement – sur une synchronisation automatisée, via une interface, des données des dossiers (et le cas échéant des sous-dossiers) entre le système source et le RC light.

6.2.3 Coût pour l'autorité responsable du RC light

Le coût généré pour l'autorité responsable dans la variante 2 correspond approximativement à celui décrit à la section 6.1.3 pour la variante 1.

6.2.4 Plus-value pour les utilisateurs

Si la publication des systèmes de classement de la Confédération est complétée par celle des métadonnées des dossiers, les utilisateurs disposeront non seulement d'une vue d'ensemble des domaines de travail des unités administratives, mais aussi dans la plupart des cas²⁹ d'une visibilité sur les affaires qui y sont gérées³⁰. Cette variante semble apporter une plus-value considérable pour les utilisateurs, puisque 57 % d'entre eux ont indiqué dans l'étude sur le répertoire central qu'un registre de toutes les affaires représenterait une nette amélioration par rapport à la situation actuelle, p. ex. pour trouver plus facilement l'emplacement souhaité³¹.

6.2.5 Degré d'automatisation

Le niveau du dossier est « très dynamique et soumis à une augmentation constante, ainsi qu'aux processus de triage de l'administration³². » Il s'agit en outre d'une quantité considérable de données. Cet aspect suffit à expliquer que l'on ne puisse envisager, dans le cas de la variante 2, qu'une procédure automatisée pour la mise à disposition des données. Les utilisateurs accordent en outre une grande importance à l'actualisation du RC light, ce qui implique également de choisir une approche automatisée³³. La mise en œuvre serait comparable aux approches automatisées décrites pour la variante 1 à la section 6.1.5.

²⁸ Les métadonnées attribuées dans GEVER et leur gestion dépendent de la manière dont chaque unité administrative met en œuvre la gestion de l'information et les directives en la matière.

²⁹ Cf. à ce sujet la note 22.

³⁰ Cf. rapport d'étude, section 6.3.1.2, p. 48 (traduction libre) : « Les dossiers figurant dans l'application GEVER Acta Nova coïncident généralement avec les affaires des unités administratives. »

³¹ Cf. rapport d'étude, section 6.2.1.2, p. 41 ss. Quelque 25 % des utilisateurs considèrent en revanche un répertoire de toutes les affaires comme une légère amélioration. L'étude rapporte également les réserves formulées contre une « liste [sic !] de toutes les affaires », qui pourrait se révéler « longue et très difficile à déchiffrer ». Cf. rapport d'étude, section 6.2.1.2, p. 41 ss.

³² Cf. rapport d'étude, section 6.3.1.2, p. 48 (traduction libre).

³³ Cf. note 32.

6.2.6 Systèmes de mise en œuvre envisageables

L'examen des systèmes de mise en œuvre pour la variante 2 a abouti à des résultats pratiquement identiques à ceux de la variante 1, pour StrucTool (section 6.1.6.1) comme pour l'accès en ligne (section 6.1.6.2) et Acta Nova (section 6.1.6.3). Leur présentation sous la forme d'un tableau récapitulatif s'est donc révélée ici superflue.

En d'autres termes, en ce qui concerne les critères étudiés (respect des exigences ; avantages et inconvénients), il importe peu que le RC light, en tant qu'application autonome, comprenne uniquement le niveau de structuration des systèmes de classement (variante 1) ou qu'il englobe en plus le niveau des dossiers (variante 2)³⁴. Selon les évaluations actuelles, les trois systèmes de mise en œuvre envisagés peuvent fonctionner aux deux niveaux de structuration mentionnés. Cependant, le choix de la variante 1 ou 2 a une influence majeure sur le coût du traitement des données par les unités administratives et sur la plus-value pour les utilisateurs. Concernant le choix du système de mise en œuvre, en revanche, l'impact semble limité.

6.2.7 Évaluation de la variante 2

La variante 2 correspond au scénario 2 « Niveau de structuration : système de classement avec dossiers ». Le RC light permettrait alors de publier non seulement les tâches des unités administratives figurant dans le système de classement, mais aussi des informations sur les affaires qui y sont gérées.

Avec cette variante, les unités administratives doivent prévoir un coût nettement plus élevé pour le traitement des données, puisqu'elles doivent garantir qu'aucune donnée n'est publiée de manière illégale. Par ailleurs, les exigences croissantes en matière de gestion des méta-données devraient entraîner une hausse des coûts au sein des unités administratives. La mise à disposition des données, en revanche, engendrerait des coûts négligeables puisqu'une approche automatisée est la seule option pertinente pour la mise en œuvre.

La plus-value pour les utilisateurs, quant à elle, est nettement plus élevée que dans la variante 1, même si des craintes ont été exprimées dans l'étude quant au manque de clarté qui pourrait résulter de l'affichage des affaires et de la grande quantité d'informations disponibles. Comme dans la variante 1, le niveau « dossier » peut a priori être pris en charge par tous les systèmes de mise en œuvre, lesquels présentent tous des avantages et des inconvénients, ainsi qu'un besoin d'adaptation encore difficile à déterminer. Les coûts de conception et d'implémentation engendrés pour l'autorité responsable ainsi que les frais de développement, d'exploitation et de support ne peuvent pas non plus être estimés avec plus de précision pour le moment. Néanmoins, cette variante impliquant une plus-value supérieure pour les utilisateurs, son rapport coût-utilité semble plus favorable.

6.3 Variante 3 – Statu quo : aucun RC light mis en œuvre

6.3.1 Description

L'accès aux documents officiels s'effectue actuellement de manière décentralisée par l'intermédiaire des différentes unités administratives. Les utilisateurs doivent donc trouver les informations recherchées au sein des unités compétentes, auprès desquelles ils déposent leurs

³⁴ Dans le cas d'une mise en œuvre incluant les sous-dossiers, le coût d'implémentation augmenterait, car il serait alors nécessaire, en fonction du système retenu, d'adapter non seulement le système cible, mais aussi le système source (p. ex. l'interface entre Acta Nova et StrucTool).

demandes en vertu de la LTrans³⁵. En l'absence de point d'accès centralisé, les demandeurs parcourent les sites Internet des unités administratives afin de consulter les documents officiels publiés ou d'obtenir des informations sur l'existence et le contenu des documents non publiés. Bien souvent, peu de renseignements sont fournis à ce sujet, ce qui rend incontournable le contact direct avec les autorités pour accéder aux informations souhaitées³⁶.

6.3.2 Évaluation de la variante 3

Dans l'ensemble, le rapport d'étude ne tire pas un bilan très positif du statu quo. Il souligne ainsi que les informations disponibles sont souvent insuffisantes pour permettre de retrouver les documents officiels³⁷. L'étude montre par ailleurs que la plupart des utilisateurs sont mécontents du soutien fourni par les autorités. Dans la situation de statu quo, on peut considérer que la recherche est facilitée uniquement lorsque les autorités apportent un soutien approprié³⁸. Autrement dit, les demandeurs sont tributaires de la volonté de coopération des services. Une recherche autonome des documents souhaités n'est pas réellement possible à l'heure actuelle.

7 Évaluation / faisabilité

7.1 Critères d'évaluation

Chacune des variantes présentées au chapitre 6 a été évaluée par l'équipe de projet des AFS selon les critères suivants :

1. coût pour les unités administratives (traitement et mise à disposition des données dans le système source) ;
2. coût pour l'autorité responsable du RC light ;
3. plus-value pour les utilisateurs ;
4. degré d'automatisation ;
5. systèmes de mise en œuvre et respect des exigences.

L'évaluation s'est appuyée sur une appréciation subjective des auteurs. L'approche initialement envisagée, qui reposait sur une analyse coût-utilité et/ou un barème de points, a été abandonnée, de même que le chiffrage et l'estimation du coût de mise en œuvre dans les différents systèmes possibles. Cela s'explique par le fait qu'en l'état actuel des recherches, tous les systèmes pourraient en principe convenir pour le RC light, mais devraient être adaptés dans tous les cas³⁹.

Le coût pour les unités administratives, le coût pour l'autorité responsable du RC light ainsi que l'utilité pour les demandeurs (et donc l'acceptabilité de la solution) sont des facteurs auxquels il convient d'accorder davantage de poids.

³⁵ Cf. rapport d'étude, chapitre 1, p. 8.

³⁶ Cf. rapport d'étude, synthèse, p. 6.

³⁷ Cf. rapport d'étude, chapitre 5, p. 36.

³⁸ Cf. rapport d'étude, synthèse, p. 6.

³⁹ L'estimation du coût d'une telle adaptation nécessiterait une définition concrète des exigences et une analyse plus détaillée des systèmes.

7.2 Synthèse des résultats et conclusions

La présente étude détaillée avait pour but d'examiner les possibilités techniques de mise en œuvre d'un répertoire central « light » (RC light). Ce qualificatif s'explique par la condition préalable selon laquelle le travail devait porter uniquement sur les variantes n'allant pas au-delà du niveau de structuration « dossier » (et évent. « sous-dossier »). L'analyse devait reposer sur les systèmes existants (Acta Nova, StrucTool et accès en ligne) et se concentrer sur le coût induit pour les unités administratives, le coût pour l'autorité responsable du RC light et enfin la plus-value possible pour les demandeurs.

Les principaux résultats et conclusions sont résumés brièvement ci-après :

- a. Examen des trois variantes : à partir des principales exigences et des scénarios définis, deux grandes variantes ont été examinées dans l'étude détaillée – une mise en œuvre jusqu'au niveau de structuration « système de classement » et une réalisation combinant système de classement et niveau du dossier. À des fins d'exhaustivité, le statu quo a également été présenté comme troisième variante.
- b. Système source : l'étude détaillée a montré qu'en principe, tant la solution GEVER Acta Nova que l'application StrucTool pouvaient être envisagées comme système source. En cas de mise en œuvre, le système devra être choisi avec le plus grand soin, compte tenu de l'influence majeure d'une telle décision sur différents critères de configuration du RC light, notamment en ce qui concerne la quantité de données disponibles. Ce choix dépend toutefois aussi du niveau de détail souhaité et de la couverture temporelle retenue.
- c. Système de mise en œuvre : les trois systèmes (Acta Nova, StrucTool et l'accès en ligne) entrent en ligne de compte pour la mise en œuvre du RC light indépendamment de la variante choisie. Un besoin d'adaptation sans doute non négligeable, assorti de coûts de conception et d'implémentation qui ne sont pas encore chiffrés précisément, serait néanmoins à prévoir dans les trois cas⁴⁰. Quelle que soit la variante, les coûts devraient être à peu près du même ordre et se composer, outre les frais de matériel, principalement de frais de personnel à supporter en plus par l'autorité responsable pour le développement, l'exploitation et le support de la solution.
- d. Automatisation : sur ce point, l'analyse a révélé que la mise à disposition des données dans le RC light devait se faire, pour les trois systèmes et les deux variantes étudiées, de manière largement automatisée afin de limiter le coût d'exploitation à un niveau quasi négligeable. Le traitement des données par les unités administratives avant publication dans le RC light, pour sa part, ne peut être que partiellement automatisé. Comme cela a déjà été constaté dans le rapport d'étude, plus l'on entre dans des niveaux de structuration détaillés du système de classement et plus la qualité de la gestion de l'information est faible au sein d'une unité administrative, plus les coûts occasionnés augmentent⁴¹.
- e. Coût pour l'administration vs plus-value pour les utilisateurs : le coût réduit de la variante 1 « Système de classement » s'accompagne d'une plus-value supposée faible. À l'inverse, la variante 2 « Système de classement et dossiers » affiche une plus-value importante, mais qui se traduit en contrepartie par des frais nettement plus élevés pour l'administration en termes de traitement des données et de gestion des métadonnées.

⁴⁰ Sur la base des expériences recueillies dans d'autres projets, pour une modification des fonctionnalités existantes et l'intégration d'une fonctionnalité imprévue jusque-là, il faut tabler dans la plupart des cas sur un montant à six chiffres.

⁴¹ Cf. rapport d'étude, chapitre 7, p. 57.

f. Conclusions :

- i. La mise en œuvre du RC light selon la variante 1 « Système de classement » implique certes un coût opérationnel négligeable pour l'administration, mais les coûts à prévoir pour la conception, l'implémentation et l'exploitation de la solution sont disproportionnés par rapport à la plus-value attendue pour les utilisateurs. Dans ce contexte, la réalisation de la variante 1 avec une application autonome semble difficilement justifiable.
- ii. Face au rapport coût-utilité défavorable de la variante 1, celui de la variante 2 « Système de classement et dossiers » semble plus avantageux, car les coûts de conception et d'implémentation seraient à peu près aussi élevés que dans la variante 1, mais avec une plus-value supérieure pour les utilisateurs. Le retour sur investissement serait donc meilleur, mais il serait annulé par les coûts opérationnels accrus (traitement des données, gestion des métadonnées) occasionnés au sein des unités administratives. Le rapport d'étude indique qu'un projet de répertoire central est jugé « disproportionné » dès lors qu'il « demande des ressources supplémentaires des collaborateurs de l'administration »⁴². La variante 2 ne représente donc pas non plus une solution viable.
- iii. Par conséquent, seules deux options restent en lice : soit renoncer totalement au RC light et conserver le statu quo (variante 3), soit mettre en œuvre manuellement la variante 1 sans application autonome RC light. Cette dernière option pourrait être réalisée de façon centralisée par les AFS ou la ChF en permettant la publication des systèmes de classement à un emplacement approprié (p. ex. site Internet ou en tant qu'*open government data*). La mise à disposition généralisée de ces informations pourrait contribuer à une application uniforme de la législation sur la transparence, ce qui devrait faciliter la recherche des documents officiels (moyennant aussi un soutien des autorités en la matière).

8 Recommandation

Comme l'explique le rapport d'étude, la situation actuelle est peu satisfaisante pour les demandeurs. En parallèle, les conclusions de l'étude détaillée révèlent qu'une mise en œuvre de la variante 2 entraînerait un coût disproportionné et mobiliserait une quantité excessive de ressources supplémentaires au sein des unités administratives, tandis qu'une mise en œuvre aussi automatisée que possible de la variante 1 sous la forme d'une application autonome présenterait un rapport coût-utilité clairement défavorable. Il apparaît également qu'aucun système ni aucune variante ne permettrait de couvrir entièrement le champ d'application de la LTrans pour ce qui est de la quantité de données à inclure.

La possibilité évoquée dans la variante 1 de publier manuellement les systèmes de classement sur opendata.swiss a été examinée par les AFS et la ChF. Les deux unités administratives sont parvenues à la conclusion que cette autre variante nécessiterait elle aussi d'adapter le système source retenu (Acta Nova ou StrucTool) pour que les systèmes de classement puissent être extraits au format approprié dans un fichier global, en vue de la publication de ce dernier sur opendata.swiss. Même si l'on exploitait les moyens actuels des systèmes sources concernés et que l'on extrayait individuellement les systèmes de classement pour ensuite les préparer/convertir manuellement, cela occasionnerait un coût qui n'a pas été estimé avec précision. Le rapport entre les différents coûts évoqués et l'utilité de la publication des systèmes de classement pour les demandeurs ne serait en aucun cas équilibré, et il serait

⁴² Cf. rapport d'étude, synthèse, p. 7 (traduction libre).

d'autant plus défavorable si le mode d'extraction décrit ne permettait pas de fournir des données actualisées quotidiennement. En outre, malgré l'implication des départements au sein du groupe d'accompagnement, il est actuellement difficile de savoir à quelles exigences les unités administratives soumettraient la publication des systèmes de classement afin de tenir compte de la présence éventuelle de données sensibles. Or ce point est considéré par la ChF et les AFS comme un risque supplémentaire, car il empêche d'évaluer le coût des exceptions de publication. Il convient donc de renoncer également à une variante manuelle en raison du rapport coût-utilité défavorable qui en résulterait.

Sur la base de ces conclusions, l'équipe de projet formule les recommandations suivantes :

- Pas de mise en œuvre de RC light en tant qu'application autonome et, par conséquent, interruption du projet initial SPO.
- Pas de publication manuelle des systèmes de classement selon la variante 1 sur open-data.swiss et, par conséquent, conservation du statu quo selon la variante 3.