

Une politique publique du Records Management au Tessin ? Etat des lieux et pistes de réflexion

Travail réalisé en vue de l'obtention du Master en archivistique,
bibliothéconomie et sciences de l'information (MAS ALIS)

par
Alessia Bottani

sous la direction de
M. Arthur Bissegger

MAS ALIS – Universités de Berne et Lausanne
2 août 2022

Déclaration

Je déclare par la présente avoir rédigé ce travail personnellement et n'avoir pas utilisé d'autres sources que celles indiquées. J'ai signalé en tant que tels tous les passages repris de sources, de façon littérale ou du point de vue du sens. Je sais que, dans le cas contraire, le Sénat de l'Université de Berne et la Direction de l'Université de Lausanne sont légitimés à retirer le titre décerné sur la base de ce travail.

Bellinzona, le 2 août 2022

Alessia Bottani

Remerciements

Je tiens à adresser un grand merci :

- à mon directeur de mémoire, Arthur Bissegger, pour sa disponibilité et son suivi rigoureux ;
- à toutes les personnes qui m'ont généreusement consacré leur temps pour un entretien : Fabrizio Bricalli, Ennio Falabino, Mirko Nesti, Silvio Rauseo, Stefano Salvadè, Nicoletta Solcà, Gianmarco Talamona, et Rodolfo Huber, mon supérieur aux Archives de la Ville Locarno, que je remercie pour sa compréhension au cours de cette période de formation et pour nos stimulants échanges ;
- à Gaby Knoch-Mund, pour toutes ses réponses ;
- à ma camarade Camille Follonier pour m'avoir signalé des références précieuses ;
- à mes parents, ma famille et mes amis pour tout leur soutien dans cette aventure.

Sommaire

Résumé.....	4
Abréviations	5
Introduction.....	6
1. CADRE THEORIQUE	8
1.1 Records Management, GED, gouvernance de l'information : quelques notions	8
1.2 Le modèle de maturité pour l'Information Management	10
1.3 Le modèle d'analyse des politiques publiques	13
1.4 Combiner les modèles	14
2. POLITIQUES PUBLIQUES DU RECORDS MANAGEMENT EN SUISSE.....	15
2.1 La politique GEVER de la Confédération	15
2.2 Les cantons	18
2.3 Etude de cas : le Valais.....	19
3. LE RECORDS MANAGEMENT DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES AU TESSIN.....	22
3.1 Archives publiques et gestion de l'information : les acteurs	22
3.2 Enquête de terrain : interlocuteurs, grille d'entretien, déroulement	23
3.3 Le RM dans l'administration cantonale	25
Contexte.....	25
Etat des lieux.....	26
3.4 Le RM dans les communes	29
Contexte.....	29
Vue d'ensemble	30
Lugano.....	32
Locarno.....	33
Conclusion	33
3.5 Bilan provisoire	34
4. UNE POLITIQUE PUBLIQUE DU RECORDS MANAGEMENT AU TESSIN ?.....	35
4.1 Problèmes soulevés par nos interlocuteurs	35
4.2 Problèmes publics à résoudre	36
4.3 Hypothèses sur les causes.....	37
4.4 Instruments d'action	40
4.5 Triangle des acteurs.....	45
CONCLUSION	47
BIBLIOGRAPHIE.....	50
ANNEXES	54

Résumé

Alors que les programmes de Records Management sont désormais bien implantés dans de nombreuses administrations suisses, cantonales et communales, nous nous sommes intéressés à la situation au Tessin. Ce concept y est-il à l'ordre du jour ? Si oui, que recouvre-t-il ? Quelles sont les lacunes et les besoins dans ce domaine ? Face à la variété des cas de figure, quelles réponses pourrait-on apporter ? Celles-ci pourraient-elles prendre la forme d'un politique publique ?

Pour répondre à ces questions, nous nous sommes référés à un double cadre théorique : celui du Management public (analyse des politiques publiques) et celui de l'Information Management, ou gestion de l'information (modèle de maturité). Nous avons également fait un détour préalable par la Confédération et par le Valais, afin de contextualiser le cas du Tessin.

Le cœur de notre travail a consisté à esquisser un état des lieux du Records Management au Canton et dans les communes en interviewant plusieurs acteurs locaux.

Cette enquête – tout sauf exhaustive – a confirmé notre hypothèse de départ, selon laquelle dans les administrations tessinoises, la gestion des documents d'activité, qui plus est électronique, est encore abordée de manière très hétérogène – et ce malgré l'essor de la digitalisation et un intérêt croissant pour les solutions d'*e-gouvernement*. Il semblerait également qu'au Tessin, les solutions informatiques tendent encore à dicter la stratégie dans ce domaine, plutôt que l'inverse. Par ailleurs, à la différence de bien des consœurs, les Archives cantonales n'ont pas encore investi le terrain du Records Management.

Dans un second temps, nous avons cherché à identifier ce qui, dans les situations décrites, pouvait constituer un possible « problème public », et à en comprendre les causes. Nous avons alors imaginé quelques pistes d'intervention pour l'avenir, en ébauchant un scénario de politique institutionnelle axé sur l'administration cantonale, mais dont les communes et les citoyens pourraient bénéficier.

Abréviations

AEV : Archives de l'Etat du Valais

AFS : Archives fédérales suisses

ASTI : Archivio di Stato del Canton Ticino

CSI : Centro Sistemi informativi

GED : Gestion électronique des documents

GEVER : Elektronische Geschäftsverwaltung - Gestion électronique des affaires

RM : Records Management

SAL : Servizio archivi locali

Note

Toutes les citations en italien ont été traduites par nos soins.

Introduction

L'épisode se situe fin 2007, au Tessin. Après douze années à la tête du Département des Finances et de l'Economie, Marina Masoni quitte la politique. En débarrassant son bureau, l'ancienne Conseillère d'Etat emporte à son domicile l'équivalent de 1400 boîtes d'archives, laissant son successeur dans l'embarras. Rapidement, l'affaire devient publique. « J'ai laissé la pièce et les armoires exactement dans l'état où je les avais trouvés en 1995 [...] : vides », se justifie Marina Masoni. « Quand j'ai pris mes fonctions, on m'a dit que la Direction du Département ne possédait pas d'archive propre, et que les dossiers nécessaires étaient conservés auprès des services compétents. J'ai donc agi en conséquence, et suis allée à chaque fois demander les dossiers dont j'avais besoin – et ce, sans que l'exercice de mes fonctions ne soit jamais entravé par aucun obstacle, frein ou compromission »¹. Marina Masoni revendique la propriété des documents emportés chez elle, arguant qu'il s'agit de copies, de documents annotés et d'observations personnelles, voire de lettres à caractère privé. Commence alors une longue bataille juridique qui aboutira, huit ans plus tard, au versement de l'ensemble aux Archives cantonales².

L'anecdote pourrait prêter à sourire si elle ne révélait la totale absence de cadre et de contrôle en matière de gestion des archives courantes au plus haut niveau de l'Etat tessinois. Sous le coup du scandale qui fut étalé dans la presse, les pouvoirs publics furent contraints d'intervenir.

Autrement dit, des circonstances exceptionnelles amenèrent un certain nombre d'acteurs (le Conseil d'Etat, les Archives cantonales, les journalistes, les citoyens) à reconnaître l'existence d'un problème public (risque de perte d'information d'intérêt général et potentiellement sensible, atteinte à la continuité de l'action de l'Etat et à sa traçabilité, manque de transparence) et à mettre en place des réponses pour y remédier. C'est ainsi que le Canton se dota d'une loi sur l'archivage et les archives publiques (2011), puis d'un règlement sur la gestion des documents dans l'administration cantonale (2012). Et le Conseil d'Etat inscrivit dans son règlement l'obligation, pour les conseillers d'Etat sortants, de transmettre les dossiers en cours à leur successeur (2015)³. Si l'on se réfère au modèle d'analyse de Peter Knoepfel, spécialiste des administrations publiques, on pourrait voir ici les prémices d'une politique publique, définie comme « un enchaînement de décisions ou d'activités, intentionnellement cohérentes, prises par différents acteurs, publics et parfois privés, dont les ressources, les attaches institutionnelles et les intérêts varient, en vue de résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif »⁴. Mais ces avancées

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

² Voir à ce sujet la prise de position de la présidente de l'Association des archivistes suisses à cette date, Anna Pia Maissen, « 'L'archivio che non c'è': Das Archiv, das es nicht gibt, gibt es nicht », *Stellungnahme VSA*, 2015/06.

³ Regolamento sull'organizzazione del Consiglio di Stato e dell'Amministrazione (del 26 aprile 2001), amendement du 21.1.2015, Art. 7a.

⁴ Knoepfel et alii (2006), p.10.

normatives ne furent pas suivies d'une stratégie, ni de mesures concrètes : si, dans tel ou tel département, on tira sans doute des leçons de l'épisode en termes organisationnels, de gestion des documents et de sécurité informatique, aucun projet de type GEVER ne vit le jour et les relations entre Archives cantonales et administrations ne subirent pas de changements substantiels. Aucune politique ne fut élaborée.

Quinze ans plus tard, nous nous proposons d'enquêter sur la manière dont les administrations publiques tessinoises gèrent aujourd'hui leurs documents d'activité, en nous intéressant à la fois au Canton et aux communes, mais sans prendre en compte les organismes publics ou para-publics, tels que les hôpitaux. Alors que les programmes de Records Management (ci-après RM) sont désormais bien implantés dans nombre de cantons suisses, qu'en est-il du Tessin ? Ce concept est-il à l'ordre du jour ? Que recouvre-t-il ? Quelles sont les lacunes et les besoins dans ce domaine ? Face à la variété des situations, quelles réponses pourrait-on apporter ? Une politique publique en matière de RM est-elle souhaitable, et envisageable ?

Notre hypothèse est que dans les administrations tessinoises, Canton ou communes, la gestion des documents d'activité, qui plus est électronique, est encore abordée de manière fragmentaire, ou à tout le moins disparate – et ce malgré l'essor de la digitalisation et un intérêt croissant pour les solutions d'*e-gouvernement*⁵. En particulier, si les Archives d'Etat interviennent régulièrement auprès des communes pour les assister dans l'inventaire de leurs archives papier, elles ne semblent pas avoir encore réellement investi le terrain du RM, à la différence d'autres consœurs. Par ailleurs, au Tessin, les solutions informatiques semblent dicter la stratégie RM, plutôt que l'inverse. Notre travail visera à vérifier ce postulat, afin d'esquisser des pistes de réflexion et d'intervention pour l'avenir.

Pour répondre à ces questions, nous nous référerons à un double cadre théorique : celui du Management public (analyse des politiques publiques) et celui de l'Information Management, ou gestion de l'information (modèle de maturité). Nous adopterons une approche comparée, afin de situer le cas du Tessin dans un panorama plus large. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous ébaucherons un état des lieux du RM dans les administrations tessinoises, en partant à la rencontre de plusieurs acteurs locaux. Nous reviendrons ensuite sur les situations décrites dans une partie plus analytique, en ouvrant la réflexion sur une possible politique publique.

⁵ Voir « [Digitalizzazione nel Cantone Ticino – Le nostre sette domande a Silvano Petrini, direttore del Centro dei Sistemi informativi](#) », 03.09.2019, sur le site [staatslabor.ch](#) [consulté le 17.02.2022].

1. CADRE THEORIQUE

Avant de commencer notre enquête, nous détaillerons le cadre théorique sur lequel nous avons pris appui, en partant d'une brève mise au point sur les termes et concepts.

1.1 Records Management, GED, gouvernance de l'information : quelques notions

Selon la norme eCH-0026, « le RM fait partie intégrante de la gestion, de l'exécution et de l'activité de l'organisation et comprend la création, le classement, l'utilisation et la conservation des documents. Le RM recouvre les directives organisationnelles et techniques, les mesures, les procédures et les moyens nécessaires à une gestion des documents conforme à la loi et à la réglementation économique. Le RM soutient le traitement des affaires et garantit la traçabilité de l'activité de l'organisation »⁶.

Plus précisément, il s'agit, comme l'indique la norme ISO 15489, de « créer et capturer les documents d'activité en vue de répondre aux exigences de preuve de l'activité opérationnelle » et de « prendre des mesures appropriées pour protéger leur authenticité, leur fiabilité, leur intégrité et leur exploitabilité [...] »⁷. Par ailleurs, un « système documentaire » est défini comme un « système d'information qui intègre, organise, gère et rend possible l'accès aux documents d'activité dans le temps ». Il peut « comporter des éléments techniques tels que des logiciels [...] conçus spécifiquement pour la gestion des documents d'activité ou pour répondre à un autre objectif organisationnel, et [des] éléments non techniques, notamment une politique des modes opératoires, des personnes et d'autres acteurs, ainsi qu'une répartition des responsabilités »⁸.

En clair, pour qu'il y ait RM, il faut identifier les *records*, mettre en place un système de classement, gérer le cycle de vie, définir des règles d'accès, des rôles et des responsabilités, établir des directives, se référer à des normes et à des bases légales, et le cas échéant aussi gérer les processus d'affaires, pour ne citer que les éléments principaux énumérés par Peter Toebak⁹.

Tels sont donc, très succinctement résumés, les aspects que nous chercherons à repérer dans notre étude sur le Tessin. Toutefois, en l'absence d'un programme GEVER cantonal, et du fait d'un paysage administratif composite, il est probable que les acteurs concernés ne partagent pas tous la même vision de la gestion des documents d'activité et que la définition même du RM soit sujette à interprétation.

Comme l'écrivait en 2012 Marie-Anne Chabin à propos de la France, « l'expression "*records management*" est largement connue dans le monde des professionnels de l'information et des sociétés prestataires du monde de la GED et de l'archivage, mais elle reste diversement comprise, parfois résumée à un argument commercial ou raccrochée à une pratique cousine qu'elle est censée relooker. [...] on voit plus ou moins de quoi il retourne : il est question

⁶ eCH-0026 « Records Management Policy », p.6 [traduit par nos soins].

⁷ Norme ISO 15489-1, 2016, Introduction, p.v.

⁸ Ibid., Termes et définitions, p.3.

⁹ Toebak (2007), p.32.

d'information et document, de cycle de vie, d'organisation... Cependant, les contours sont mouvants et ne collent pas vraiment à quelque chose de bien identifié par les utilisateurs ou même par les acteurs : on rencontre ici et là l'expression "archivage électronique et *records management*" (ou l'inverse), sans explication de l'articulation entre les deux, comme si le *records management* était de facto électronique, ou comme si le *records management* n'avait rien à voir avec l'archivage, ou comme s'il n'était qu'un label de mode »¹⁰. Cette description nous paraît transposable au Tessin, où le terme de « records management » est peu usité. Pour le papier, on parle plus volontiers de gestion des documents d'activité (*documenti correnti*). Pour le domaine informatique et numérique, il est question de *gestione elettronica documentale* (GED), surtout dans les offres de prestataires privés. Mais ce terme tend lui-même à désigner des outils aux conceptions très différentes, le marqueur fondamental étant semble-t-il la présence, ou pas, d'un système de classement et du principe de constitution du dossier, qui figurent parmi les fonctionnalités de base du RM¹¹. On aurait d'un côté des instruments axés sur la gestion des documents *à la pièce (item)* plutôt que sur le contexte, et de l'autre, des outils de type ERMS (*Electronic Records Management System*) – bien que le terme ne soit guère employé¹². Notre questionnaire aux acteurs locaux devrait nous aider à appréhender la variété de situations auxquelles renvoie parfois un même vocabulaire.

Afin de situer l'objet de notre travail, il convient de préciser que le RM n'est pas une discipline isolée, mais qu'elle s'inscrit dans le domaine plus large de la gouvernance de l'information. Pour Roxane Pagnamenta, l'expression désigne « un cadre propice à une maîtrise de l'information durant tout son cycle de vie, qui s'insère dans une vision stratégique de l'information, elle-même clairement ancrée dans la stratégie globale de l'organisation. Ce cadre est donné par des politiques, des procédures, des standards et des référentiels et s'inscrit dans une démarche de contrôle qualité et d'analyse des risques »¹³. Comme le résume Daniel Caron dans un survol de la littérature, la *gouvernance informationnelle* vise à « répondre à des enjeux de maîtrise et de coordination des flux informationnels pour des fins décisionnelles » et se trouve donc à un niveau supérieur, tandis que la *gestion de l'information (information management)* – qu'il s'agisse de gestion des documents, de technologies, de sécurité – relève de l'opérationnel : « ici, nous sommes moins dans les questionnements fondamentaux qui touchent la création des flux d'information en tant qu'élément structurant de l'organisation que dans l'univers de la gestion « matérielle » de l'information »¹⁴.

Le RM est une brique – essentielle – de cet édifice, qui se situe pour ainsi dire au niveau des fondations. Si nous avons pris le parti de nous concentrer sur cet aspect, plutôt que d'embrasser l'ensemble « information » au sens large, c'est parce que, on l'a dit, selon notre

¹⁰ Chabin (2012), Introduction, p.1.

¹¹ Voir ISO 15489-1 et Chabin (2012), p.12.

¹² Sur les différences entre Document Management System (DMS) ou Content Management System (CMS) – équivalents de la GED – et Records Management System (RMS), voir Toebak (2007), chap.3, pp.66-81.

¹³ Pagnamenta (2014), p.8, et l'ensemble du chap.2 « Gouvernance de l'information : définition, acteurs et enjeux », pp.2-8. Voir aussi Budon (2020), pp.14-16.

¹⁴ Caron (2020), pp.14-15.

hypothèse le RM est encore peu implanté dans les administrations tessinoises. Il nous paraissait donc délicat de questionner un objet aussi complexe et ramifié que la gouvernance de l'information, qui implique idéalement des degrés de maturité plus avancés. Néanmoins, les résultats de notre travail pourront donner une première indication sur ce qu'il en est du reste de l'édifice...

1.2 Le modèle de maturité pour l'Information Management

Le « modèle de maturité » est un outil d'évaluation, de comparaison et d'amélioration des performances issu de l'économie privée et utilisé pour analyser de multiples aspects de la vie des entreprises : processus, développement technologique, gestion des coûts, des risques, des données, transition numérique¹⁵... Il existe aussi de multiples exemples appliqués à l'Information Management. C'est le cas de la récente norme suisse eCH-0232, adaptée du modèle américain ecm3¹⁶, qui documente « le degré de maturité d'une organisation quant à la gestion des informations dans ses systèmes ». Ici la « gestion des informations » est définie comme une « extension de la notion classique de 'Records Management' », et renvoie aussi bien à des données qu'à des dossiers et documents (informations structurées et non structurées)¹⁷.

Cet outil est une ressource intéressante pour aborder la situation du RM dans les administrations publiques tessinoises, dans la mesure où il fournit une grille d'analyse pouvant servir de support par ex., à des entretiens au sein d'une ou plusieurs organisations, afin de récolter des éléments de description mesurables et comparables.

Il se présente sous la forme d'un tableau comportant d'un côté une catégorisation par « domaines d'action » et « aspects », et de l'autre une échelle de mesure avec des « degrés de maturité progressifs et coordonnés entre eux »¹⁸.

D'un modèle à l'autre, les catégories et les descriptions peuvent varier.

eCH-0232 prévoit trois grands domaines : la personne (compétences des employés et de la hiérarchie), l'information (traitement de l'information dans l'organisation), et la technologie (systèmes de gestion de l'information à l'œuvre dans l'organisation).

Pour chacun de ces domaines, il s'agit d'évaluer quatre ou cinq aspects spécifiques, qui correspondent tous à des exigences du RM selon les normes ISO 15489 et eCH-0038, entre autres, et peuvent donc être considérés comme des indicateurs.

On applique une « note » selon que l'aspect ne soit pas encore géré, qu'il soit au stade initial, en cours de mise en œuvre, opérationnel ou dans une phase plus avancée d'optimisation. Chaque note correspond au degré de maturité de l'organisation dans le

¹⁵ Sur les techniques d'évaluation, voir Balzer et Beywl (2018).

¹⁶ Le [ECM Maturity Model](#) est un modèle de maturité appliqué à l'Enterprise Content Management, développé dans le cadre du standard open source MIKE2.0 - Method for an Integrated Knowledge Environment [consulté le 16.04.2022].

¹⁷ eCH-0232 (2021), § 1.2 Champ d'application, p.5.

¹⁸ Ibid., Condensé, p.2.

domaine et l'aspect en question ; l'ensemble des notes dessine le degré de maturité global de l'organisation en matière de gestion de l'information¹⁹.

Grâce à ce tableau, le modèle permet de réaliser des estimations plus ou moins fines du niveau où se trouve une société, une administration ou un simple service, en photographiant la situation à un instant T, et de mesurer son évolution en répétant l'analyse régulièrement. Il facilite aussi la définition d'objectifs et de propositions : « L'état réel mesuré peut être comparé à un état cible souhaité et permet d'en déduire des mesures appropriées »²⁰. Enfin, l'outil se prête idéalement à la comparaison entre plusieurs unités ou organisations, pour peu que « des conditions-cadre identiques » soient respectées²¹ – par ex. deux communes de même dimension.

Ici réside une des premières difficultés que nous avons rencontrées en voulant exploiter cet outil pour notre étude. En effet, il ne s'agissait pas pour nous de réaliser l'analyse de maturité d'une ou plusieurs administrations – sauf pour les villes de Locarno et de Lugano, qui faisaient office d'exemple –, mais plutôt de « sonder » une situation générale. Or, il va de soi que « l'administration publique » ne constitue pas un ensemble homogène, d'autant moins si l'on rassemble sous cette étiquette aussi bien le Canton que les communes. Bref, nous faisons face à un objet aux contours diffus, que nous ne pouvions pas aborder par une enquête systématique. Et il nous était également impossible d'évaluer tous les aspects pour chacun des domaines, comme cela est recommandé²². Enfin, nos interlocuteurs n'occupaient pas des positions comparables entre elles.

Mais en dépit de toutes ces réserves, ce modèle nous paraissait en mesure de structurer nos entretiens autour de critères clairs et de nous aider à « parler la même langue » avec chacun de nos interlocuteurs. Nous avons donc décidé de construire notre propre outil – rebaptisé « sondage de maturité » pour signifier la différence avec une démarche plus conforme – de manière à le rendre le plus concret possible et de nous rapprocher de la réalité des administrations que nous allions rencontrer.

Nous avons emprunté à trois sources principales :

- la norme eCH-0232, car elle est d'adoption récente (2021), a été élaborée par un groupe de travail RM/GEVER composé de spécialistes issus majoritairement d'archives et d'instances cantonales et fédérales, et car elle a été conçue comme une adaptation « aux spécificités suisses en termes de contenu et de terminologie »²³;
- le modèle Records and Information Management (RIM) de la National Archive Records Administration (Etats-Unis)²⁴: bien qu'apparemment éloigné du contexte helvétique, le modèle américain est plus détaillé dans ses descriptions que l'eCH-0232, et combine certains

¹⁹ eCH-0232 (2021), §4 Degré de maturité, p.9-10.

²⁰ Ibid., § 1.2 Champ d'application, p.5.

²¹ Ibid.

²² Ibid., § 3.4 Classification, p.9.

²³ Ibid., §2.1 Adaptation par l'eCH, p.6.

²⁴ « [Federal \(RIM\) Program Maturity Model Scoring Spreadsheet](#) » et « [Federal RIM Program Maturity Model User's Guide](#) », NARA, 2014, sur le site [archives.gov](https://www.archives.gov), onglet « Federal Records Management » [consulté le 13.06.2022]

critères différemment, ce qui permet parfois une compréhension plus immédiate des concepts. Par ailleurs il met à disposition un fichier Excel très pratique, pré-formaté pour calculer des moyennes et croiser les résultats ;

-enfin, l'outil élaboré par Marie Budon pour son travail de Master consacré au RM à l'Université de Lausanne, qui montre comment on peut se réapproprier différents modèles (ici anglo-saxons) avec un ancrage pragmatique dans la réalité de terrain d'une institution publique suisse²⁵.

Nous avons pris la liberté d'ajouter ou de supprimer des champs, de fusionner ou de modifier les libellés, selon ce qui nous paraissait le plus pertinent pour notre objet. Au niveau de la structure générale, nous avons utilisé les tableaux Excel du modèle RIM-NARA en traduisant et en adaptant un certain nombre de catégories, sans toutefois garder le même niveau de précision, afin de ne pas allonger la durée des entretiens.

Si nous avons repris à notre compte la subdivision en trois grands domaines, nous n'avons pas retenu celui lié à la personne de l'eCH-0232, lui préférant le volet « Management Support and Organizational Structure » du modèle RIM, devenu « Stratégie et Ressources » – en effet celui-ci nous paraissait plus à même d'aborder avec nos interlocuteurs des questions de stratégie et de politique institutionnelle. Les deux autres domaines concernent, comme dans eCH-0232, l'information et la technologie, même si là aussi nous avons intégré des aspects décrits ailleurs autrement²⁶.

Pour ce qui est des aspects, nous nous sommes limités à trois thèmes par domaine, toujours dans un souci de concision et de pertinence par rapport à notre objet. Par ex., sous le domaine « Information », nous avons repris du modèle eCH-0232 les aspects « Direction / gouvernance d'entreprise », « Gestion du cycle de vie » et « Repérabilité », qui nous paraissaient pouvoir donner une première indication suffisante, en laissant de côté les « Données primaires et métadonnées » et la « Réutilisation », qui nécessitaient d'entrer davantage dans le détail.

Dans un cas seulement, nous avons pris la liberté d'introduire un nouveau critère, celui de la stratégie digitale (sous le domaine 1 « Stratégie et ressources »), s'agissant d'un thème en vogue dans les administrations au Tessin, qui peut favoriser ou au contraire occulter les enjeux de la gestion de l'information.

Enfin, nous nous sommes cantonnés à trois niveaux d'évaluation au lieu de quatre (RIM-NARA) ou cinq (eCH-0232) : l'idée était là encore de simplifier, tout en faisant l'hypothèse qu'au Tessin, les administrations n'ont pas encore atteint les niveaux opérationnels et proactifs.

Une dernière précision : mon propre rôle était celui d'une observatrice externe réalisant une

²⁵ Budon (2020), p.42.

²⁶ Par ex. pour la technologie, nous avons repris des critères que Marie Budon répartit sous différents axes d'analyse : Systèmes, Outils et Pratiques de gestion des documents, voir Budon (2020), figure 6, p.44.

étude scientifique, avec toutefois un statut particulier pour Locarno, où je collabore actuellement au projet RM de la commune et suis de ce fait « partie prenante »²⁷.

1.3 Le modèle d'analyse des politiques publiques

Pour aborder la place du RM dans les administrations publiques au Tessin, nous avons également retenu un deuxième axe d'analyse : celui des politiques publiques. Ce cadre théorique, qui emprunte à plusieurs disciplines des sciences sociales (sciences politiques, sociologie, histoire, droit, économie...), s'intéresse aux actions de l'Etat et donc aux prestations des administrations à l'égard des citoyens²⁸. Les politiques publiques y sont décrites comme des réponses à des problèmes donnés, qu'il s'agit préalablement d'identifier ou de reconnaître. On distingue les politiques publiques *substantielles*, qui visent à résoudre des problématiques présentes dans la société, et les politiques *institutionnelles*, qui concernent le fonctionnement de l'Etat, notamment du gouvernement et de l'administration, dont on veut pallier les défaillances ou augmenter l'efficacité²⁹.

C'est sur ce point que le modèle nous a paru pertinent pour notre objet d'étude. En effet, la gestion du RM, et plus généralement la gestion de l'information dans l'administration publique, relève bien de la sphère institutionnelle. Dans les administrations où le RM a été introduit en Suisse, cela s'est fait souvent via une politique institutionnelle, au sens d'un « ensemble de décisions » ayant « pour objet de garantir et d'améliorer le fonctionnement de l'appareil étatique ». Le cadre d'analyse des politiques publiques permet de comprendre les mécanismes qui sous-tendent ces « réformes organisationnelles » et de reconstruire le « programme politico-administratif » à la base de toute politique publique³⁰. Il peut encore aider à cerner les facteurs qui font éventuellement défaut ailleurs. C'est donc aussi un instrument de comparaison, à ce titre utile pour tenter de décrire le cas du Tessin³¹.

Plus spécifiquement, la démarche vise à déconstruire, à travers une série de notions et de modèles conceptuels, les processus de l'action publique et les stratégies de ses acteurs³². Les politiques publiques suivent toutes les mêmes grandes étapes et sont articulées en fonction des mêmes types de résultats ou « produits » (par ex. plans d'action, réalisations administratives)³³. Elles peuvent être analysées au prisme des mêmes éléments constitutifs : - le « triangle des acteurs » publics et privés, répartis entre autorités politico-administratives, groupes-cibles et bénéficiaires finaux de la politique en question ;

²⁷ Voir Balzer et alii (2020), version en ligne, « [Etape 2 : Définition des acteurs intéressés et du rôle des évaluateurs](#) » [consulté le 16.06.2022].

²⁸ Cours de Stéphane Nahrath, « Comprendre et élaborer une politique publique de la mémoire », MAS ALIS, 18.02.2022, p.3 ; Knoepfel et alii (2006), Introduction, p.XIX et p.XXII.

²⁹ Sur les politiques institutionnelles, voir Knoepfel et alii (2006), p.115.

³⁰ Ibid., pp.33-36.

³¹ Knoepfel et alii (2006), Introduction, p.XXI.

³² Cours de S. Nahrath, op.cit., p.4.

³³ Knoepfel et alii (2006), p.125.

- les « ressources » que « les acteurs peuvent mobiliser pour influencer le contenu et le processus d'une politique publique » (par ex. appuis politiques, ressources financières, dotations en personnel)³⁴;
- les « règles institutionnelles », c'est-à-dire les « structures préexistantes au sein desquelles toute politique publique doit trouver (ou se forger) sa place » : cadre constitutionnel et législatif, fonctionnement des institutions³⁵. Pour les acteurs, ces règles sont synonymes de contraintes et d'opportunités³⁶.

Ces différents éléments peuvent être représentés sous la forme d'un schéma dit « modèle de causalité » et « triangle des acteurs » (voir l'exemple sur la politique fédérale GEVER reproduit au chapitre suivant).

Sans vouloir reproduire in extenso ce genre d'analyse qui nécessiterait d'autres compétences que les nôtres, nous puiserons dans cette « boîte à outils » conceptuelle pour nous aider à comprendre la situation au Tessin et réfléchir au rôle de l'Etat (doit-il, peut-il intervenir ?).

1.4 Combiner les modèles

On l'a vu, les deux outils théoriques que nous avons choisis se distinguent à la fois par leur objet et par leur visée. Le modèle de maturité se situe au niveau des organisations et fournit des éléments pour évaluer la manière dont celles-ci affrontent une problématique, ici le RM, dans une optique d'amélioration. L'analyse de politiques publiques se place quant à elle à un niveau « supérieur » et décrit, pour une question donnée, les interactions entre plusieurs typologies d'acteurs appartenant à des sphères différentes du monde politico-administratif et de la société. Elle a pour but le décryptage de politiques existantes (à des fins scientifiques ou d'optimisation, par ex. pour résoudre d'éventuelles difficultés d'application) ou bien leur élaboration (par ex. établir des recommandations).

Dans le premier cas, il s'agit de jauger la situation à l'intérieur d'une ou plusieurs organisations, d'indiquer des objectifs de progression et les mesures à prendre pour les atteindre. Dans le deuxième cas, il s'agit d'identifier un problème public ou institutionnel, d'élaborer des hypothèses sur ses causes, puis des hypothèses d'intervention de la part de l'Etat, qui prendraient la forme d'une politique publique³⁷.

En nous intéressant à la manière dont les administrations publiques tessinoises affrontent le RM, nous aurons à aborder des questions qui se trouvent en quelque sorte à la croisée de ces deux niveaux. D'un point de vue méthodologique, on expérimentera donc l'association de ces deux modèles.

D'une part, en rassemblant les éléments permettant de cerner la problématique (la partie « diagnostic ») : c'est ce que nous ferons par une étude des sources et par des entretiens.

³⁴ Ibid., graphique 1 : « Les clefs de l'analyse des politiques publiques », p.22.

³⁵ Ibid., p.112-4. Voir notamment le graphique 7 : « Hiérarchie des règles institutionnelles », p.112.

³⁶ Ibid., Introduction, p.XXVII.

³⁷ Ibid., p.65.

D'autre part, en interprétant les réponses et les informations récoltées au moyen du triangle des acteurs des politiques publiques. Nous nous appuyerons sur les constats du modèle de maturité et les commentaires qu'ils auront suscité chez nos interlocuteurs pour identifier un certain nombre de problèmes à résoudre et en expliquer les causes. On verra alors s'il est possible de faire la jonction entre les mesures préconisées par le modèle de maturité « pour atteindre un degré [...] plus élevé »³⁸, et les « instruments d'action » du modèle d'analyse des politiques publiques.

2. POLITIQUES PUBLIQUES DU RECORDS MANAGEMENT EN SUISSE

Avant de nous intéresser au Tessin, nous présenterons quelques éléments de contexte, en évoquant d'abord la politique GEVER de la Confédération. Nous ferons ensuite une incursion dans les cantons, en nous arrêtant plus particulièrement au Valais.

2.1 La politique GEVER de la Confédération

Le programme de gestion électronique des affaires de la Confédération, ou GEVER (pour « Geschäftsverwaltung »), aujourd'hui consolidé, est le fruit d'une longue gestation remontant au milieu des années 1990. On a de la peine à croire que sa concrétisation a longtemps souffert de l'absence de coordination et de financements, jusqu'à ce que le projet ne prenne finalement son envol, à partir de 2008³⁹.

Mirta Olgiati Pelet définit GEVER comme un volet « de la politique institutionnelle fédérale de l'organisation du gouvernement et de l'administration »⁴⁰. Selon le cadre d'analyse des politiques publiques, la mise en place de GEVER avait pour but de résoudre les risques liés à l'inflation de documents d'activité électroniques, et en particulier à la perte d'informations témoignant de la vie administrative du pays et permettant le bon fonctionnement de l'Etat⁴¹. GEVER était donc l'« instrument d'action » conçu pour répondre à un problème institutionnel, mais d'intérêt public : « donner à l'activité de l'Etat plus d'efficacité, de transparence, d'économie et de traçabilité »⁴². Les enjeux de cette politique et le triangle des acteurs qui la sous-tendent sont résumés dans le modèle de causalité reproduit plus bas.

La déléguée du Conseil fédéral en charge du lancement du programme, Nathalie Falcone, décrit rétrospectivement la situation de départ comme « particulièrement insatisfaisante » : les documents étaient gérés, ou simplement stockés, dans une quinzaine de systèmes différents et sans coordination aucune : « [...] il manquait la volonté supérieure, au niveau de toute l'administration fédérale, de réaliser une gestion des affaires et des processus, sur une

³⁸ eCH-0232, § 7 Progrès, p.15.

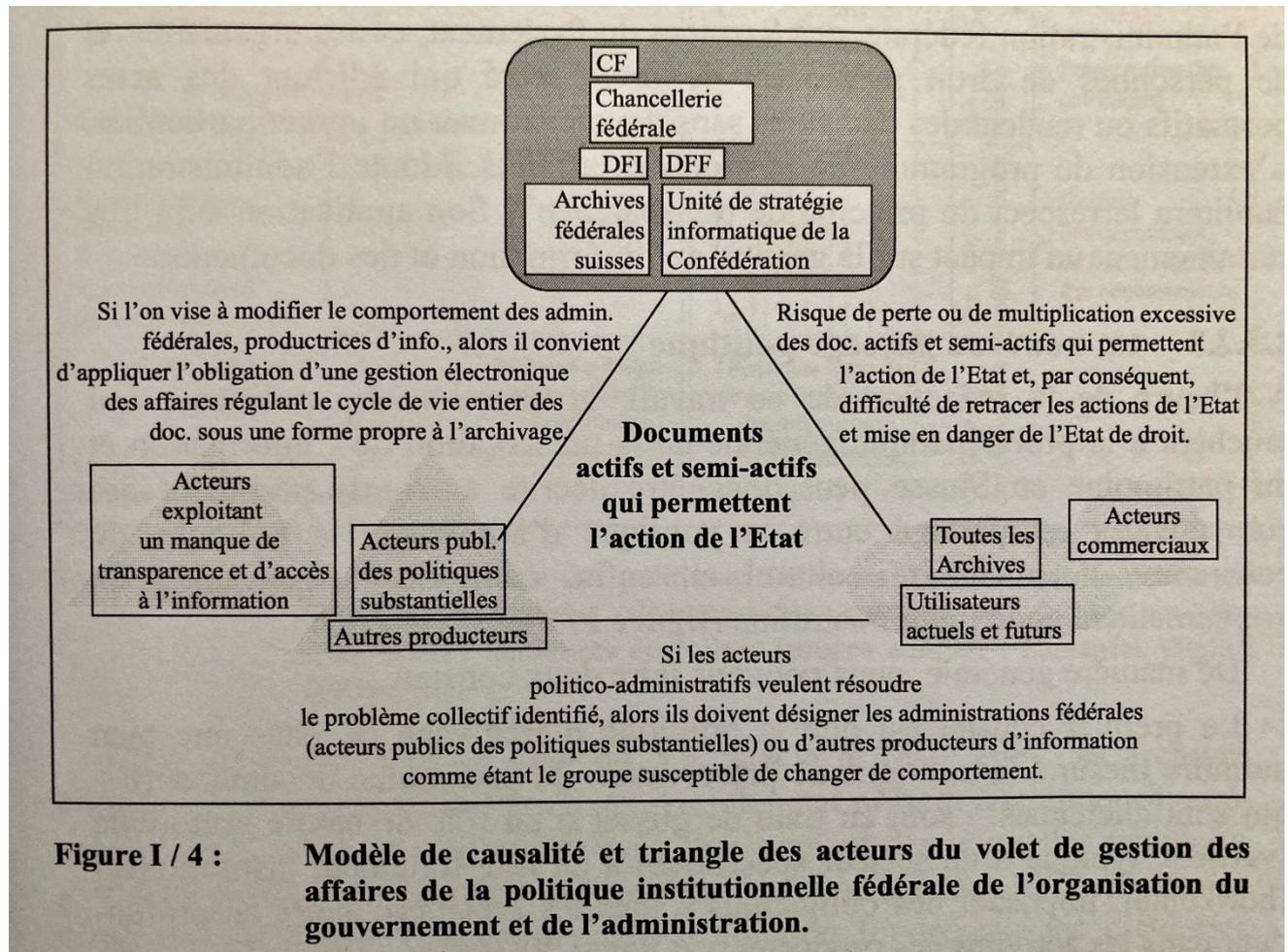
³⁹ Pour l'historique du programme, voir Falcone (2012), pp.1-5.

⁴⁰ Olgiati Pelet (2011), p.33.

⁴¹ Cours de S. Nahrath, op. cit., p.13.

⁴² Falcone (2012), p.6.

base électronique et sans rupture de médias », résume-t-elle⁴³. Bref, en matière de RM, l'administration fédérale avait un niveau de maturité initial, voire « non géré »...



Source : Olgiati Pelet (2011), p.33.

Quinze ans plus tard, la situation a bien changé. L'ensemble de l'administration est soumise aux principes GEVER tels que fixés par l'Ordonnance sur la gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale – dite « Ordonnance GEVER » –, adoptée en 2012 et remaniée en 2019.

Après une première phase au cours de laquelle une solution DMS a été utilisée (Fabasoft eGov-Suite CH), ces dernières années un logiciel de nouvelle génération (Acta Nova), incluant les processus d'affaires, a été installé sur 30'000 postes⁴⁴. Cependant, le tableau est loin d'être uniforme, car tous les offices ne sont pas au même stade de développement de la gestion électronique des documents et des affaires.

Cela s'explique par un choix stratégique, celui de la décentralisation : chaque département procède à son rythme et avec une organisation propre pour introduire les nouvelles

⁴³ Falcone (2012), p.6.

⁴⁴ [GEVER pour l'administration fédérale suisse | RUBICON IT GmbH](#), sur le site de la société Rubicon [consulté le 14.07.2022].

méthodes de travail, réaliser un référentiel de classement, et déployer l’outil ERMS adopté en haut lieu.

Pour que la formule puisse fonctionner, une structure organisationnelle pyramidale a été mise en place, avec au sommet, des organes transversaux qui ont une fonction de pilotage et de coordination ; ils délèguent ensuite l’application du programme à chaque département. Dans les premières étapes du projet, plusieurs « acteurs politico-administratifs » de la politique GEVER se sont vus investis d’un rôle-clé : la Chancellerie fédérale (coordination générale), l’Unité de Pilotage informatique de la Confédération (UPIC) (aspects techniques), et les Archives fédérales suisses (ci-après AFS : conseil, formation, archivage numérique). Olgiati Pelet observe au passage que la participation des AFS à l’instance de surveillance GEVER marque une montée en puissance de l’institution, qui a ainsi considérablement étendu son « pouvoir stratégique [...] au cœur des administrations »⁴⁵.

Toutefois, depuis 2019, une nouvelle organisation a été mise en place, où les AFS ne figurent plus. Le programme GEVER dépend dorénavant du tout récent secteur Transformation numérique et gouvernance de l’informatique (TNI) de la Chancellerie fédérale, qui reste au cœur de l’architecture⁴⁶. La gestion électronique des affaires est ainsi devenue une pièce du puzzle de la future « cyberadministration » fédérale – évolution logique pour ce projet qui a fortement œuvré pour imposer la primauté du document numérique.

Au-delà de cette structure, le choix de la décentralisation opéré avec GEVER ne serait pas viable sans des directives communes : celles-ci sont divulguées à l’ensemble du personnel grâce à un intense programme de formation mené par les AFS. Une riche documentation d’accompagnement a également été élaborée, qui a supplanté les Instructions concernant la gestion des documents dans l’administration fédérale (1999)⁴⁷.

Mais au-delà de ses succès incontestables, la formule a ses limites. En 2020, un rapport de la Délégation des Finances se montrait très sévère à l’égard des résultats obtenus à ce jour et de la stratégie adoptée, estimant que « la mise en œuvre du programme était menacée [...] par le partage des responsabilités » entre la Chancellerie fédérale et les départements⁴⁸. Elle pointait aussi l’absence de « pouvoir réglementaire » de la Chancellerie malgré son rôle de coordinatrice, et un « manque d’adhésion au standard GEVER » : deux facteurs qui « continuent de représenter un risque considérable »⁴⁹. En résumé, « l’acceptation du programme par les utilisateurs et son utilisation au sein de l’ensemble de l’administration fédérale représentent [...] un défi », comme en témoignent les multiples demandes de dérogation pour utiliser des systèmes parallèles⁵⁰.

⁴⁵ Olgiati (2011), pp.34-35.

⁴⁶ « L’organisation pour la transformation numérique de l’administration fédérale est en place », communiqué de presse sur le site de la Chancellerie fédérale, 13.04.2022 [consulté le 14.07.2022].

⁴⁷ Voir Falcone (2012), pp.14-15. Les Instructions de 1999 ont été abrogées par l’Ordonnance GEVER de 2019 (art.19).

⁴⁸ *Rapport de la Délégation des finances (2020)*, § 5.1.1 Projet informatique clé « Réalisation et déploiement de GEVER Confédération » (GENOVA), p.9314, sur le site du Parlement fédéral [consulté le 14.07.2022].

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid., p.9287 et p.9315. Voir à ce propos Chiara Mascitti, *La résistance des usagers face à l’introduction de systèmes de Records Management, plus spécifiquement des systèmes d’information. GEVER et l’exemple de la Chancellerie fédérale*, travail de master MAS ALIS, 2014.

Il n'en reste pas moins que le projet GEVER a fait office de pionnier en Suisse. Quelles que soient ses faiblesses, son impact dépasse largement les contours de l'administration fédérale. Les objectifs fixés à Berne, la démarche adoptée, les outils et les procédures mis en œuvre ont inspiré les cantons et les villes, si bien qu'aujourd'hui la gestion électronique des affaires « version GEVER » fait office de modèle dans tout le pays. Dans ce domaine, la Confédération n'a pas le pouvoir d'imposer ses choix à d'autres administrations publiques, pas plus que les AFS ne peuvent dicter leur politique aux archives cantonales. Mais elles peuvent jouer les locomotives, en ouvrant la voie, comme avec GEVER, ou en lançant de grands chantiers tels que « l'administration numérique suisse » et « Justitia 4.0 »⁵¹. Et elles peuvent apporter un soutien logistique, comme l'hébergement des archives numériques que les AFS proposent aux cantons et aux communes⁵².

2.2 Les cantons

La situation du RM dans les administrations suisses est un thème complexe, ne serait-ce que pour la complexité du paysage institutionnel lui-même. Une enquête à part entière serait intéressante – bien qu'ardue à effectuer – pour comparer les niveaux de maturité, mais aussi pour connaître le rôle éventuel joué en la matière par les archives cantonales à l'égard de leur administration de tutelle et vis-à-vis des communes.

« Les institutions cantonales se trouvent parfois encore relativement démunies lorsqu'elles doivent orienter les communes » sur la gestion électronique des documents et l'archivage numérique, écrivait Denis Reynard en 2010⁵³. Si ce constat reste sans doute en partie valable – comme au Tessin, on le verra –, force est de constater que lors de la dernière décennie, les choses ont évolué très rapidement et qu'un certain nombre d'archives cantonales ont pris le sujet à bras le corps. Elles sont aujourd'hui volontiers partenaires, voire maîtres d'œuvre, dans le déploiement de projets GEVER ou de « gouvernance documentaire » dans leur administration. Sont engagées dans ce sens, pour ne citer que quelques exemples, les Archives d'Etat de Genève⁵⁴, les Archives cantonales vaudoises, le Staatsarchiv Bern, celui de Luzern, de Bâle-Campagne ou encore des Grisons⁵⁵.

Quel que soit le canton, la législation sur l'archivage s'applique souvent aussi aux communes, aux bourgeoisies et aux paroisses, qui sont dès lors soumises à l'obligation de conserver et d'entretenir leurs archives. Cela explique que de nombreuses institutions cantonales éditent des guides à leur intention et mettent à disposition des outils de base pour le RM – dont des modèles de plans de classement et de référentiels de conservation. A cet égard, l'offre du

⁵¹ administration-numerique-suisse.ch ; justitia40.ch [consultés le 14.07.2022].

⁵² Voir sur le site des AFS la page consacrée à [l'Archivage pour tiers](#). Les cantons de Genève et Fribourg ont par exemple opté pour cette solution, voir « [Les Archives fédérales hébergent les archives numériques du canton de Fribourg](#) », Actualité sur le site des Archives de l'Etat de Fribourg, 16.06.2020 [sites consultés le 14.07.2022]

⁵³ Reynard (2010), p.207.

⁵⁴ Voir Dunant Gonzenbach (2013).

⁵⁵ Nous renvoyons aux sites web de ces institutions, à l'onglet intitulé, selon les cas, GEVER, Aktenführung, Records Management, gouvernance documentaire, conseils aux autorités cantonales, etc.

Staatsarchiv Zurich est particulièrement riche⁵⁶. Cette institution comparable, par la taille, aux Archives fédérales, a initié en 2014 un projet pilote sur la « gestion intégrée de l'information », avec le soutien financier de l'Association des présidents de communes (GPV) et de l'Association zurichoise des secrétaires communaux et des spécialistes en administration (VZGV) – une catégorie d'acteurs parfois totalement absents sur ces questions, notamment au Tessin : l'institution encadre des archivistes pour la mise en place de systèmes RM au niveau local, et propose en outre une plateforme d'archivage numérique. D'autres cantons ont ouvert leurs serveurs aux communes, comme Thurgau et son Archivdienst für Gemeinden⁵⁷.

Sans surprise, il existe donc une grande diversité de configurations. Pour en avoir une idée plus précise et offrir un contrepoint à notre étude sur le Tessin, nous ferons une brève incursion dans un canton proche de ce dernier par le nombre d'habitants comme par celui des communes, où les Archives d'Etat ont une dimension similaire et où elles ont, depuis quinze ans, investi le champ du RM : le Valais⁵⁸.

2.3 Etude de cas : le Valais

En 2001, une vaste enquête menée auprès de l'administration valaisanne met en lumière les carences des services en termes de gestion et de conservation des documents⁵⁹.

« Parallèlement à cette situation jugée “délicate”, l'analyse relève aussi les attentes importantes de l'administration vis-à-vis des AEV [...] », résume Florian Vionnet⁶⁰.

Tirant les enseignements de cette étude, les AEV commencent à travailler sur un *Guide de gestion des documents*, dont la préparation s'étalera sur dix ans⁶¹. Une première édition est publiée en 2010, et sera plusieurs fois mise à jour depuis⁶².

Parallèlement, en 2008, les AEV élaborent un « concept de cycle de vie du document électronique au sein de l'administration cantonale », qui vise à répondre aux problèmes soulevés par l'enquête réalisée quelques années plus tôt⁶³. Ce sont les prémices de la future politique valaisanne de gestion des documents électroniques, qui prendra le nom de « ECM Services » – pour « Enterprise Content Management ».

⁵⁶ Voir la page « [Wie Gemeinden Archive führen](#) » sur le site du Canton Zurich, à l'onglet Informationsverwaltung [consulté le 14.07.2022].

⁵⁷ « [Kanton hilft Gemeinden beim Archivieren](#) », communiqué de presse sur le site du Canton Thurgau, 19.07.2018 [consulté le 14.07.2022].

⁵⁸ En 2022, le Valais compte 122 communes, contre 106 au Tessin, voir le site de la [Fédération des Communes Valaisannes](#). D'après les Statistiques d'archives suisses, en 2020, les Archives d'Etat du Tessin étaient dotées de 16,7 ETP, contre 10,9 ETP pour celles du Valais. Mais le dernier rapport de gestion des AEV fait état d'un volume de travail équivalent à 20,3 ETP. Les deux institutions ont donc des ressources comparables. Voir [le site de la Conférence des directeurs d'archives suisses](#) et le [Rapport annuel des AEV 2020](#), § 2.1 Personnel, pp.5-6 sur le site du Canton du Valais [consultés le 10.07.2022].

⁵⁹ Vionnet (2020), pp.277-8.

⁶⁰ Ibid., p.278.

⁶¹ Ibid., pp.278-9 et p.287.

⁶² Archives de l'Etat du Valais, [Guide de gestion des documents pour l'administration cantonale](#), version 2.1, mai 2021, sur le site des AEV [consulté le 15.07.2022].

⁶³ Alain Dubois, « Mise en œuvre d'une politique de *records management*. L'exemple de l'Administration cantonale valaisanne », cours donné dans le cadre du MAS ALIS, 27.03.2021, § Historique du projet, pp.41-53.

Comme à la Confédération, la gouvernance du projet a été d'emblée conçue de manière transversale, et aujourd'hui encore, la direction opérationnelle est composée de la Chancellerie d'Etat, des AEV, du Service cantonal de l'informatique, et du responsable du *controlling* du Département de la santé, des affaires sociales et de la culture – tutelle des AEV depuis 2013⁶⁴.

Après un premier chantier portant sur les décisions du Conseil d'Etat (2010), ECM Services s'est progressivement décliné en de multiples sous-projets. L'objectif de cette opération d'envergure – qui a connu son lot de difficultés, y compris sur le plan politique et financier – est le déploiement du nouveau système dans l'ensemble de l'administration d'ici 2025⁶⁵.

Pour ce faire, quatre spécialistes, mandatés par des sociétés externes, ont rejoint l'équipe d'« archivistes-contact » des AEV, également au nombre de quatre, qui interviennent déjà dans les unités⁶⁶. Les Archives cantonales organisent aussi des formations, en présentiel et via une plateforme e-learning, que tous les collaborateurs – environ 3'500 – doivent suivre au titre de leur formation continue⁶⁷.

Depuis 2020, une évaluation annuelle est réalisée dans chaque unité selon le principe du modèle de maturité : la dernière note globale était de 2,8 sur une échelle de 5, un résultat qui témoigne à la fois du chemin qui reste à parcourir et des progrès accomplis, selon le directeur des AEV, Alain Dubois⁶⁸.

Un corollaire indissociable du projet est le développement d'une « plateforme de pérennisation et d'archivage », déjà opérationnelle, pour accueillir le versement des archives administratives à partir du système ECM, mais aussi ceux de grands chantiers de numérisation (par ex. registre foncier⁶⁹). Fait notable, cette plateforme est le fruit d'une stratégie commune de « préservation numérique » associant les trois institutions culturelles du canton (AEV, Médiathèque Valais et Musées cantonaux), réunies au sein du Service de la culture depuis 2005. Elle s'inscrit dans une politique publique de la mémoire novatrice, qui entend œuvrer de manière transversale en faveur du patrimoine documentaire valaisan, et qui croise donc la politique de gestion de l'information⁷⁰.

Dans ce contexte, quelle est la situation dans les communes ?

Dans une étude de 2010, un des deux archivistes des AEV alors en charge des relations avec ces dernières, Denis Reynard, dressait un constat plutôt sombre. Nombre d'entre elles, écrivait-il, « se retrouvent dépourvues devant des masses documentaires qu'elles ne maîtrisent pas et qui sont souvent laissées en friche dans des locaux d'archives bondés »⁷¹. Son enquête révélait un degré de maturité inégal, avec des interlocuteurs conscients des

⁶⁴ AEV, Rapport annuel 2020, § 3.1.5. Coordination et collaboration, p.12.

⁶⁵ Ibid, § 2.1 Personnel, p.6.

⁶⁶ Cours A. Dubois, *ibid.*, p.49. La liste des archivistes-contact figure sur le site des AEV, à l'onglet « Conseil et soutien à l'administration cantonale » [consulté le 15.07.2022].

⁶⁷ Cours A. Dubois, *ibid.*, p.51 et Rapport annuel 2020, §3.1.4 Formation, pp.11-12.

⁶⁸ Cours A. Dubois, *ibid.*, p.52 et *Guide de gestion des documents pour l'administration cantonale*, *op.cit.*, §7.4

⁶⁹ Voir la page « Modernisation du registre foncier » sur le site du Canton du Valais [consulté le 15.07.2022].

⁷⁰ Alain Dubois, « Politique publique de la mémoire. L'exemple du Canton du Valais », cours donné dans le cadre du MAS ALIS, 19.02.2022, pp.8-11.

⁷¹ Reynard (2010), p.196.

enjeux, et d'autres manifestement peu au fait des problèmes⁷². « En effet, mis à part quelques notables exceptions, rares sont les communes qui ont un réel système de gestion des documents et des archives ou qui ont évalué, trié, classé et inventorié leurs archives de ces cinquante dernières années », précisait l'auteur⁷³.

Depuis, une « Politique des Archives de l'État du Valais vis-à-vis des communes valaisannes » (2015) a traduit en des termes concrets les responsabilités des deux parties, telles que définies dans la législation⁷⁴. On y lit notamment que les AEV « publient et diffusent une méthode, des outils, des recommandations et de la documentation en matière de gestion des documents et des archives », et « communiquent ces informations auprès des communes »⁷⁵. Dans les faits, les aspects de RM ont été intégrés dans le *Guide de gestion des documents et des archives pour les communes valaisannes*, pendant de celui conçu pour l'administration cantonale. Ce manuel pratique inclut de nombreux modèles de procédures et un référentiel de classement et de gestion⁷⁶. En prolongement, les AEV ont aussi mis sur pied des formations spécifiques pour les communes.

Ainsi, comme le résume Alain Dubois, les AEV se sont peu à peu positionnées en tant que « centre de compétence en matière de gestion de l'information au sein de l'administration cantonale valaisanne », en faisant valoir une nouvelle mission envers l'Etat du Valais⁷⁷. Par ailleurs, la méthodologie et les outils élaborés tout au long du projet ECM Services, ainsi que l'expérience accumulée, sont partagés avec les communes, qui sont des partenaires de longue date des AEV – l'institution a en effet la particularité d'accueillir traditionnellement de nombreux fonds d'archives locales. Pour le moment, elle ne propose cependant pas d'offre logistique et informatique à leur attention pour la gestion des documents.

⁷² Ibid., pp.198-9.

⁷³ Ibid., p.199.

⁷⁴ Comme le rappelle Reynard (2010, p.196), la législation valaisanne attribue aux AEV un rôle de conseil et de surveillance auprès des archives locales, tandis que ces dernières ont pour devoir d'organiser « de manière efficiente la gestion de leurs documents et de leurs archives » (RELIPDA, art.31a.1).

⁷⁵ AEV, « Politique des Archives de l'Etat du Valais vis-à-vis des communes », Version 2.0. avril 2020, p.4, sur le site des AEV, à l'onglet « Conseil et soutien aux communes municipales et bourgeoises » [consulté le 15.07.2022].

⁷⁶ AEV, *Guide de gestion des documents et des archives pour les communes valaisannes*, version 1.2, mai 2020, sur le site des AEV [consulté le 15.07.2022].

⁷⁷ Cours A. Dubois, 27.03.2021, p.4.

3. LE RECORDS MANAGEMENT DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES AU TESSIN

3.1 Archives publiques et gestion de l'information : les acteurs

Comme dans le reste de la Suisse, le paysage archivistique tessinois porte la trace de l'histoire politico-administrative du canton, qui est, pour rappel, le 8^{ème} le plus peuplé du pays (351'000 habitants), talonné de près par le Valais (348'000) et Fribourg (325'000), et juste après Lucerne (416'000)⁷⁸.

Si la date de naissance de l'**Archivio di Stato del Canton Ticino** (ci-après ASTI) coïncide avec celle du canton lui-même, soit 1803, l'histoire de l'institution ne commence véritablement qu'avec son installation définitive à Bellinzone, en 1881 : en effet, lors des décennies précédentes, la plupart des documents déménageaient tous les six ans, le jeune Etat tessinois ayant à l'époque une capitale tournante⁷⁹. Aujourd'hui, les archives cantonales dépendent du Département de l'éducation, de la culture et du sport (DECS). Depuis 2011, ses missions sont définies par la loi sur l'archivage et les archives publiques (LArch), qui reconnaît l'ASTI comme « institut archivistique central pour les organes et services cantonaux »⁸⁰. C'est donc là que sont versées les archives du Canton et de ses institutions, l'interface avec les unités administratives étant assurée par le secteur des « Fonds contemporains et du catalogue » – tandis que sur le plan technique, la gestion des données et documents courants relève du **Centro di competenza Datawarehouse & GED**, bureau créé en 2014 au sein du **Centro sistemi informativi** (centre des systèmes d'information, ci-après CSI), chargé des prestations informatiques pour l'ensemble de l'administration⁸¹.

L'ASTI est également « centre de compétences, autorité de référence et de coordination du Canton en matière archivistique », toujours selon la LArch qui régit aussi l'archivage des organismes « d'intérêt public » et des institutions locales⁸². Dans cette dernière catégorie figurent en particulier les communes, les bourgeoisies (*patriziati*) et les paroisses. Marco Poncioni dénombrait en 1997 plus de 600 archives locales, de diverse taille et portée⁸³. Dans ce panorama fragmenté, nous nous intéresserons uniquement aux archives communales.

Après deux décennies d'une ambitieuse réforme institutionnelle visant à « fusionner » les municipalités d'un même district (*aggregazioni*), le Tessin a réduit le nombre de ses

⁷⁸ Site de l'Office fédéral de la statistique, [Atlas statistique de la Suisse, 01 - Population, état par cantons fin 2020](#) [consulté le 17.06.2022].

⁷⁹ Voir Martinola (1951), *Presentazione*, pp.V-XII.

⁸⁰ Legge sull'archiviazione e sugli archivi pubblici (LArch) (del 15 marzo 2011), capitolo quarto, art.16. Voir aussi le règlement d'application RLArch (del 28 marzo 2012).

⁸¹ Celui-ci est rattaché à la Division des ressources du Département des finances et de l'économie.

⁸² LArch., art. 16 et art. 2.

⁸³ Poncioni (1997), p.27.

communes de 245 à 106⁸⁴. Mais les archives n'ont pas été regroupées et sont encore, dans la plupart des cas, stockées dans leurs « quartiers » d'origine, qui avaient tous historiquement leur propre chancellerie : fragmentation, là-aussi... Par ailleurs, les communes employant au moins un archiviste et ayant des locaux de consultation font figure d'exception. C'est le cas de Lugano – capitale économique –, de Locarno et de Mendrisio : sans surprise, il s'agit des trois agglomérations les plus importantes du canton... avec la capitale administrative, Bellinzona, qui est quant à elle singulièrement dépourvue d'infrastructure archivistique.

Pour pallier les carences des archives locales, les Archives cantonales se sont dotées en 1990 d'un **Servizio archivi locali** (ci-après SAL), qui mène notamment des missions de conseil, d'inventaire et de réorganisation des fonds ; ces prestations sont facturées. En vingt ans, le SAL a effectué 209 interventions auprès de 166 archives, dont près de 35% dans des archives communales. Parmi les municipalités qui ont fusionné, bon nombre ont chargé le SAL de réordonner leurs archives, comme Bellinzona et ses « quartiers »⁸⁵.

Pour conclure ce rapide survol de la « structure organisationnelle et informationnelle » du canton⁸⁶, il convient de mentionner les trois principales **sociétés privées** tessinoises actives dans la gestion de l'information (données et documents) et qui interviennent auprès des administrations publiques, parfois de manière conjointe.

Le Centro di calcolo elettronico (CCE) développe depuis les années 1990 des applications spécialisées sur mesure pour les communes, via son produit-phare conçu par processus sectoriels (modules) : Ge.Co.Ti. Sa concurrente AJ Logos occupe un créneau similaire, avec également des solutions de *e-gouvernement*, tandis que Tectel s'est spécialisée dans la GED, la dématérialisation des processus et la numérisation d'archives.

Il n'existe pas au Tessin de sociétés privées de traitement et de gestion d'archives comme en Suisse allemande ou romande, telles que Docuteam ou Pro Archives.

3.2 Enquête de terrain : interlocuteurs, grille d'entretien, déroulement⁸⁷

Afin de nous aider dans notre état des lieux, nous souhaitons aller à la rencontre de quelques acteurs de terrain. Mais il nous fallait d'abord clarifier nos objectifs et la nature des données que voulions recueillir. En l'occurrence, il s'agissait :

-d'effectuer une première jauge sur le « degré de maturité » des administrations publiques tessinoises en matière de RM, tout en récoltant des indications factuelles sur « qui fait quoi » ;

⁸⁴ Selon le dernier relevé sur le site de l'[Office de statistique cantonal USTAT](#) (avril 2022). Le chiffre de 245 se rapporte à l'année 1998, voir « Piano cantonale delle aggregazioni (PCA) », 2018, p.7, sur le site de la [Sezione enti locali](#) [consultés le 17.06.2022].

⁸⁵ Informations communiquées par Silvio Rausero, responsable du SAL, 31.05.2022.

⁸⁶ Voir Pagnamenta (2014), p.21.

⁸⁷ Nous avons développé les aspects théoriques liés à la technique de l'entretien dans notre travail personnel « Etude de cas : Les entretiens avec les collaborateurs, un outil pour l'analyse des processus dans le cadre d'un projet de Records Management », MAS ALIS, novembre 2021, pp. 4-5.

- de rassembler des éléments qualitatifs pour composer un « triangle des acteurs » et un « modèle de causalité » autour de cette thématique : précisions sur les rôles et activités des différentes parties dans le domaine du RM ;
- de dessiner les contours d'un éventuel « problème public » et de possibles solutions.

Le choix des interlocuteurs s'est alors imposé : il convenait de nous adresser à des personnes ayant une vue d'ensemble sur le RM dans leur propre organisation (de type *top-down*) et/ou dans les administrations publiques du canton (en mode « panoramique »). Elles devaient donc occuper des postes de responsabilité ou avoir des activités transversales, les amenant à entrer en contact avec plusieurs services ou administrations. En d'autres termes, il nous fallait chercher des « parties prenantes actives », comme les nomme la théorie de l'évaluation⁸⁸.

Pour un point de vue global sur la situation des communes tessinoises, nous avons interviewé le responsable du Servizio archivi locali aux Archives cantonales, Silvio Rauseo, ainsi que le directeur de la société Tectel, Mirko Nesti, qui compte parmi ses clients de nombreuses communes. Nous avons également contacté les deux villes qui travaillent actuellement à la mise en place d'un système RM, Locarno et Lugano, où nous avons rencontré respectivement l'archiviste communal, Rodolfo Huber, et la responsable des archives administratives, Nicoletta Solcà.

Pour ce qui est de l'administration cantonale, nous avons questionné l'archiviste-contact de référence à l'ASTI, Gianmarco Talamona, et nous sommes rendus au Centro sistemi informativi. D'une manière générale, du fait du profil hiérarchique choisi, nous avons opté pour des rencontres individuelles, à une exception près : dans le cas du CSI, nous avons procédé à un entretien collectif, le responsable sollicité ayant étendu l'invitation à ses deux collaborateurs plus directement en lien avec le RM. Nous avons donc dialogué avec Stefano Salvadè, responsable du secteur développement et intégration (Area di sviluppo e dell'integrazione applicativa), Fabrizio Bricalli, responsable du Centro di competenza Datawarehouse & GED, et Ennio Falabino, spécialiste GED dans cette unité.

Toutes les personnes contactées ont répondu favorablement à notre demande d'entretien.

Grille d'entretien

Conformément à nos objectifs, nous avons prévu une structure en trois parties :

1. Contexte de travail de l'interlocuteur, activités et partenaires en matière de RM (questions descriptives) ;
2. « Sondage de maturité » sur le RM dans les administrations avec lesquelles l'interlocuteur est en interaction (questions évaluatives) ;
3. Situation générale du RM dans les administrations publiques au Tessin : problèmes et solutions (questions causales)⁸⁹.

⁸⁸ Voir Balzer et alii (2020), version en ligne, « [Etape 2 : Définition des acteurs intéressés et du rôle des évaluateurs](#) » [consulté le 16.06.2022].

⁸⁹ Ibid., « [Etape 3 : Définition des buts de l'évaluation et des questions d'évaluation](#) » [consulté le 16.06.2022].

Pour la mise au point de cette grille, nous nous sommes inspirés d'études portant sur des objets proches du nôtre⁹⁰. Les questions posées dans les parties 1 et 3 sont listées dans l'annexe 1. Pour la partie centrale, nous avons simplement demandé à nos interlocuteurs de choisir entre les différentes assertions proposées dans le « sondage de maturité », dont nous avons expliqué la préparation précédemment (annexe 2). Ce sondage comportait toutefois une difficulté de taille. En effet, à l'exception des deux responsables d'archives communales interrogés sur leur propre administration, les autres interlocuteurs se référaient, par leur fonction, à une situation globale dans les communes ou dans les départements de l'administration cantonale : ils devaient par conséquent se livrer à un exercice de généralisation, avec cela comportait d'approximation, et indiquer un niveau de maturité moyen, en tenant compte d'un panorama parfois très diversifié. Tous se sont prêtés au jeu.

Déroulement

Les entretiens ont eu lieu du 30 mai au 10 juin 2022. A deux occasions, pour des raisons pratiques, ils ont été menés en distanciel (Mirko Nesti, Nicoletta Solcà). La durée moyenne a été d'1h à 1h30.

Nous avons préalablement informé tous nos interlocuteurs des thèmes de discussion prévus, en leur transmettant notre sondage de maturité ; la plupart ont pu le remplir à l'avance. Nous avons ensuite parcouru ensemble les résultats. Les éventuelles remarques formulées lors du sondage ont été notées dans le fichier Excel, et figurent dans le « bilan de maturité » (annexes 4). Les autres réponses sont citées dans le compte-rendu et l'analyse qui suivent.

3.3 Le RM dans l'administration cantonale

Contexte

« [...] les archives courantes de l'administration sont pour la plupart organisées selon des critères hétérogènes et empiriques, avec des règles qui changent au gré des changements de fonctionnaires ». Tel est le constat amer que dresse Andrea Ghiringhelli, directeur de l'ASTI, en 1996⁹¹. Dans un texte empreint pessimisme, il regrette « le désordre, l'incurie et le caractère lacunaire des archives d'une bonne partie de l'administration », concédant que son institution n'a guère de prise sur le cycle de vie des documents et subit une inflation de versements sans critères ni contrôle⁹². Pourtant, rappelle-t-il, le Conseil d'Etat tessinois avait adopté dès 1983 des directives sur les « méthodes de gestion des archives actives et inactives ». L'ASTI avait alors été chargé de présenter un programme d'intervention biennal « afin de mieux coordonner les versements et les éliminations ». Mais ces dispositions restèrent lettre morte, faute des ressources nécessaires et d'une loi cantonale définissant clairement les missions des Archives cantonales, ajoute en substance Ghiringhelli.

⁹⁰ Voir Olgiati (2005), annexe 1 : « Questionnaire sur la sélection de ce qui est digne d'être conservé », pp.183-185 ; Pagnamenta (2014), annexes 7 et 8, pp.86-90 ; Budon (2020), annexe 2, pp.82-84.

⁹¹ Ghiringhelli (1996), p.276.

⁹² Ibid.

Aujourd'hui, les bases légales existent. En même temps que la LArch, à peine évoquée, le Canton a adopté une loi sur l'information et la transparence de l'Etat – alors qu'il avait légiféré sur la protection des données dès 1987⁹³. Il s'est aussi doté en 2012 d'un règlement sur la gestion des documents dans l'administration cantonale⁹⁴. Que dit ce texte ?

Sur la forme, il prend pour modèle les instructions élaborées par la Confédération sur le même thème, avant l'Ordonnance GEVER⁹⁵. Mais tout en empruntant son vocabulaire, il laisse de côté deux fondamentaux du RM : le principe de constitution des dossiers selon les affaires et le système de classement, termes qui n'apparaissent pas dans les définitions. « La gestion des documents consiste à enregistrer systématiquement les phases de l'affaire (constitution du dossier) et à gérer les documents produits dans ce contexte », précisait les instructions fédérales (art.4). L'article tessinois équivalent se borne à poser que « les documents doivent être classés selon un ordre prédéfini et facilement compréhensible » (art.4). Toute liberté est laissée aux unités administratives pour le choix de la modalité de classement : alphabétique, chronologique, thématique, ou selon un code⁹⁶. « Il n'existe pas de critères uniques et toujours valides pour l'organisation d'une archive, c'est à l'unité administrative de définir la méthode plus adaptée », peut-on lire dans l'annexe au paragraphe *Sistema di classificazione* – qui ne recouvre donc ici pas du tout la même signification que dans le texte fédéral⁹⁷.

En résumé, le règlement tessinois se borne à énoncer quelques grands principes peu contraignants, sans remettre en cause les processus de travail en vigueur dans l'administration cantonale.

Etat des lieux

De fait, à ce jour, le Canton du Tessin n'a pas mis en place de projet de type GEVER centralisé. Comment l'administration cantonale tessinoise gère-t-elle alors ses documents d'activité, du point de vue de nos interlocuteurs ?

Si leur perception varie selon qu'ils se situent plutôt au début ou à la fin du cycle de vie des documents et selon leur domaine d'intervention, leur constat est sensiblement le même. Sur une échelle de 1 à 3, l'équipe du Centro sistemi informativi (ci-après CSI) attribue à l'administration cantonale une note globale de maturité de 1,6, tandis que pour Gianmarco Talamona (Archives cantonales), la moyenne est de 1,1. Le CSI souligne la grande hétérogénéité de situations d'un département à l'autre, mais aussi d'un service à l'autre au sein d'un même département.

⁹³ Legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato (LIT)(del 15 marzo 2011) ; Legge sulla protezione dei dati personali (LPDP)(del 9 marzo 1987).

⁹⁴ Regolamento sulla gestione dei documenti nell'amministrazione cantonale (del 5 settembre 2012).

⁹⁵ Instructions concernant la gestion des documents dans l'administration fédérale (du 13 juillet 1999). Voir plus haut § 2.1 La politique GEVER de la Confédération.

⁹⁶ Regolamento (del 5 settembre 2012), op.cit. Allegato: Istruzioni per la gestione dei documenti nell'amministrazione cantonale, §2.1 Sistema di classificazione.

⁹⁷ Ibid.

Domaine 1 : stratégie et ressources

Nos interlocuteurs nous l'ont confirmé : il n'existe pas de stratégie globale RM pour toute l'administration. On a plutôt à faire à une multiplicité de stratégies différentes, « avec des motivations plus ou moins pertinentes. La dynamique varie beaucoup », indique l'équipe du CSI. Ainsi, certaines structures organisationnelles ont déjà dématérialisé une partie de leurs processus, comme le département des finances et de l'économie (gestion des impôts, comptabilité, mensurations officielles du cadastre), celui des institutions (gestion des permis de séjour) ou celui de la justice (actes notariés électroniques)⁹⁸: ici, on vise clairement le niveau 3 de notre modèle de maturité (§1.2 stratégie digitale), qui est parfois déjà atteint, juge-t-on encore au CSI, alors même que d'autres services continuent de travailler « à l'ancienne », pour des raisons pratiques ou juridiques (obligation légale de conservation des documents sur papier) ou du fait d'une certaine résistance au changement.

Cette hétérogénéité vaut également pour l'archivage numérique, complète Silvio Rauseo (ASTI/SAL), pour qui une véritable réflexion d'ensemble axée sur le long terme fait encore défaut dans l'administration.

Interrogé sur les ressources allouées à la gestion des documents d'activité (§1.3), c'est-à-dire sur l'existence de figures professionnelles dédiées, d'un budget ad hoc et de directives, Talamona situe le niveau de l'administration cantonale entre 1 et 2, tandis que l'équipe du CSI donne une moyenne de 2, pour « tenir compte des écarts existants ».

Dans le même temps, et cela pourrait sembler paradoxal au vu de ce qui précède, les services informatiques du Canton ont bel et bien choisi un logiciel de gestion documentaire destiné à l'ensemble de l'administration (FileNet d'IBM), qui est déjà installé sur tous les postes. Comme le relève l'équipe du CSI, cette généralisation relève de fait d'une « stratégie d'entreprise ». Toutefois, beaucoup de collaborateurs n'utilisent cet instrument que pour la visualisation des factures, et non pour y gérer leurs documents. L'outil est donc encore loin d'être exploité à la hauteur de ses potentialités.

Domaine 2 : information

Il n'existe pas de bureau ou de figure professionnelle chargée d'édicter des directives pour la gestion des documents à l'échelle de l'administration : ce n'est le cas ni à la Chancellerie ni aux Archives cantonales. Sur le site web de l'ASTI, les instructions aux services se résument essentiellement à la préparation des versements⁹⁹.

Par contre, il arrive que des collaborateurs fassent office de référents à l'intérieur de leur unité, précise-t-on au CSI. On peut l'observer dans les départements où la dématérialisation est la plus avancée, et qui ont dû faire un effort de clarification, entre autres pour des raisons juridiques, poursuit Talamona ; mais en général, chacun a son propre système, informatique ou manuel, dont les racines remontent parfois des décennies en arrière. En cas de doute, certaines unités s'adressent à l'ASTI, quoique rarement.

⁹⁸ Voir le communiqué de presse du Département des institutions sur la « [Digitalizzazione della giustizia](#) », 15.11.2021. On pourrait encore mentionner le Contrôle cantonal des finances : voir l'entretien avec son directeur Giovanni Cavallero, 13.10.2021, *ArgomenTI. La rivista dell'Amministrazione cantonale*, 2021, n.2 [sites consultés le 28.07.2022]

⁹⁹ Site des Archives cantonales, onglet « [Servizi all'amministrazione cantonale](#) » [consulté le 26.06.2022].

Les Archives cantonales ne jouent donc pas de rôle proactif en matière de gestion de l'information ; elles interviennent sur demande, par ex. pour répondre à une question sur la numérisation. Mais c'est à la faveur de ces sollicitations qu'elles proposent aux services la réalisation d'un *calendario di conservazione* sur le modèle de celui des Archives cantonales vaudoises¹⁰⁰: débute alors un travail de plusieurs mois, au cours duquel les services vérifient auprès de leurs juristes les durées d'utilité légale et l'ASTI statue sur la valeur archivistique. Ainsi, la gestion du cycle de vie des documents est un chantier au long cours qui ne fait que commencer : selon Talamona, moins de 10% de l'administration cantonale dispose aujourd'hui d'un référentiel de conservation, d'où la note de 1 (« niveau initial ») qu'il attribue à cet aspect (§2.2), là où l'équipe du CSI met tout bonnement... zéro. Car d'un point de vue informatique, « il n'existe pas de gestion directe et systématique du cycle de vie pour l'ensemble de l'administration ». Seuls quelques secteurs exploitent le logiciel FileNet à cet effet et ont atteint le niveau 3 (« opérationnel ») : c'est par ex. le cas, encore une fois, du département de la justice, où le Ministère public est le premier à s'être plié à l'exercice du référentiel avec l'ASTI.

Domaine 3 : technologie

Sur un plan technologique, l'administration cantonale tessinoise travaille avec une « combinaison de systèmes », selon le principe de « l'intégration mixte ». L'outil de gestion de l'information le plus courant est l'application spécialisée de type SAP associée à une base de données relationnelle : on en compte entre 250 et 300, en partie développées directement par le CSI, et ce pour un nombre d'utilisateurs très variable – du simple bureau à tout un secteur.

Il en résulte que le logiciel FileNet coexiste ou dialogue avec une large palette de solutions informatiques, les interfaces n'étant pas toujours déployées. A ce jour, FileNet n'a pas non plus le monopole de la gestion des documents au sein de l'administration, où l'on recourt volontiers à Sharepoint ou à de simples serveurs pour stocker et partager les fichiers. Cette multiplicité de systèmes n'est pas sans poser quelques difficultés dans l'échange de données entre autorités, relève Talamona. Par ailleurs, les versements électroniques sont encore l'exception à l'ASTI, où l'on observe avec inquiétude l'absence de plateforme d'archivage électronique à long terme. Sans surprise, il se montre donc plus sévère sur le domaine « technologie » que ses collègues informaticiens, qui interviennent principalement à l'autre bout de la chaîne de gestion de l'information, au stade de sa création et de son traitement.

En conclusion, à la question de savoir si la gestion des documents d'activité est abordée de manière adaptée par l'administration cantonale, nos interlocuteurs livrent une réponse en demi-teinte. Le tableau qu'ils dressent comporte certes d'excellents élèves – « casi virtuosi », nous dit Talamona –, mais il manque d'homogénéité, estime l'équipe du CSI : jusqu'à présent, cette thématique a été traitée de manière fragmentaire, sans systématique. Les fondations ne sont pas encore posées partout. Néanmoins, tous s'accordent sur un point : les choses avancent, notamment en raison de la conjoncture. La récente pandémie et l'essor

¹⁰⁰ Voir la page « [Gouvernance documentaire](#) » sur le site des Archives cantonales vaudoises [consulté le 30.06.2022].

du télétravail ont accéléré la digitalisation des processus et donné lieu au développement de nombreux portails virtuels, indique le CSI. Si la route n'est pas complètement tracée, la direction est claire.

3.4 Le RM dans les communes

Contexte

L'organisation et l'activité des communes tessinoises est régie par la loi organique de 1987, régulièrement mise à jour¹⁰¹. Depuis 2014, celle-ci comporte deux courtes références à la gestion électronique des documents à propos des séances de l'exécutif, pour la préparation desquelles il est désormais permis de recourir à ce type de système « à condition que soient garanties la confidentialité, la sécurité et l'intégrité des données »¹⁰². Cet ajout est directement lié à la publication l'année précédente, par la Section des institutions locales du Canton (Sezione enti locali), d'un volumineux manuel en vue de la mise en place de « systèmes de gestion de la qualité » dans les communes, ambitieux chantier dans la lignée du *new public management*. Parmi les instructions qui l'accompagnent, on trouve notamment des fiches sur la gestion des archives, la GED, l'information et la transparence, qui ont toutefois un caractère général¹⁰³. Quelques années plus tard, dans le contexte du projet « Ticino 2020 » visant à réformer les rapports entre Canton et communes¹⁰⁴, un groupe de travail interdisciplinaire sur les normes et procédures pour la gestion des documents a été instauré. L'intention était de sensibiliser les fonctionnaires municipaux sur la valeur légale des documents électroniques, l'archivage et le RM. Cependant – du fait de la pandémie ? – l'initiative n'a eu qu'un temps¹⁰⁵.

En dehors de ces expériences récentes qui témoignent d'une volonté politique d'uniformiser les processus de travail dans les administrations publiques, le Tessin ne fournit pas d'encadrement pour orienter les communes dans leurs pratiques de gestion des documents d'activité. On l'a dit, le Servizio archivi locali intervient essentiellement sur les archives papier, inactives ou historiques ; et l'ASTI ne publie pas de directives sur le thème du RM. L'institution participe certes à la formation cantonale pour dirigeants d'organismes locaux, où une journée est consacrée à « la protection des données, la transparence et l'archivage » ; mais le RM n'y est pas abordé en tant que tel¹⁰⁶.

Dans la pratique, la gestion des documents reste donc à l'entière discrétion des communes, qui la réglementent ou pas, et l'abordent selon leurs propres moyens et compétences.

¹⁰¹ Legge organica comunale (LOC) (del 10 marzo 1987).

¹⁰² Ibid., art. 98-6. Voir aussi art. 105-1.

¹⁰³ *La gestione della Qualità nel Comune ticinese. b. Strumenti operativi di riferimento* (2013), pp.31-36 et pp.41-60. Voir aussi la page « Sistema di qualità » sur le site de la Sezione enti locali [consulté le 30.06.2022].

¹⁰⁴ « Ticino 2020 – Riforma dei rapporti fra Cantone e comuni », sur le site du Canton [consulté le 30.06.2022].

¹⁰⁵ Informations communiquées par Rodolfo Huber et Silvio Rausero.

¹⁰⁶ Voir le site de l'Istituto della formazione continua, [Diploma cantonale di Quadro dirigente degli enti locali](#) [consulté le 30.06.2022].

Vue d'ensemble

Les quatre personnes que nous avons interrogées sur le RM dans les communes tessinoises ont situé leur niveau global de maturité entre zéro et 1,6. En toute logique, le point de vue diffère entre les acteurs travaillant avec un panel de communes de toute dimension et typologie, et ceux qui ont répondu pour leur propre administration – deux villes de moyenne et grande taille –, où l'approche au RM est en pleine transformation. Pour les premiers (Mirko Nesti, directeur de la société Tectel, et Silvio Rauseo, chef du Servizio archivi Locali), tout reste à faire (niveau global de maturité respectivement de 0 et 0,3). Les deuxièmes (Nicoletta Solcà pour Lugano, Rodolfo Huber pour Locarno) placent le niveau de leur administration entre un stade initial et intermédiaire (moyenne respective de 1,3 et 1,6). Tous insistent sur un point : il y a un monde entre les villes, dotées d'un appareil administratif, et la constellation des petites communes, tantôt urbaines, tantôt rurales, où quatre ou cinq personnes se chargent de tout – la majorité. Là, le RM est hors de portée. Pour autant, on ne saurait mettre sur le même plan les cinq villes tessinoises définies comme telles par l'Office de la statistique¹⁰⁷; si elles disposent de davantage de moyens, et notamment d'une structure IT, la gestion des documents d'activité n'y a pas forcément partout le même degré de maturité. Il conviendrait néanmoins de vérifier cette hypothèse à Bellinzona, Mendrisio et Chiasso, où nous n'avons pas pu enquêter faute de temps.

Domaine 1 : stratégie et ressources

D'une manière générale donc, il semble difficile de parler de stratégie RM dans les communes tessinoises. Il en va de même pour la stratégie digitale. En effet, selon nos témoins, les pratiques sont encore largement manuelles et le papier reste le support de prédilection pour les documents importants : par ex. les mails sont encore largement imprimés. Dès lors, c'est surtout pour le manque de place que l'on s'inquiète, indique Rauseo. Ce n'est pas un hasard si la société Tectel est entrée sur le marché des administrations publiques précisément par le biais de la rétro-digitalisation de grandes séries de documents, comme les cartothèques du contrôle des habitants ou les archives des services techniques : l'enjeu est tangible pour les communes, qui arrivent à trouver des ressources pour des projets de cette nature, là où la GED apparaît comme une notion abstraite, explique son directeur, Mirko Nesti. Il est plus facile, poursuit-il, d'introduire ce type de système une fois que l'on a déjà fait un pas sur le chemin de la dématérialisation. Mais avant d'évoquer le sort des archives courantes, l'urgence est encore bien souvent la sauvegarde, voire le sauvetage des fonds historiques. Telle a été jusqu'à présent la vocation première du SAL, en raison d'une « situation de détérioration générale »¹⁰⁸.

Le cas de Bellinzona est emblématique à cet égard. Si la ville a versé ses fonds les plus anciens à l'ASTI, où ils ont été réordonnés et inventoriés, les archives des soixante dernières années n'ont fait objet d'aucun traitement ; elles sont stockées dans des dépôts de fortune et difficilement consultables. Par conséquent, l'ordre du jour pour la municipalité est avant

¹⁰⁷ Lugano, Bellinzona, Locarno, Mendrisio et Chiasso (données 2012), voir [la page « Villes statistiques » sur le site de l'Office fédéral de la statistique](#) [consulté le 01.07.2022]

¹⁰⁸ Présentation du service [sur le site de l'ASTI](#) [consulté le 18.04.2022] et entretien avec Silvio Rauseo, 31.05.2022.

tout de trouver des locaux adaptés à la conservation de cet ensemble, où l'on puisse en même temps regrouper les fonds historiques de toutes les communes ayant récemment « fusionné » avec la capitale. Pour ce qui est de la documentation active de la « nuova Bellinzona », un effort est fait pour adopter des méthodes de classement unitaire, mais à ce jour sans l'auxiliaire d'un outil GED¹⁰⁹.

Domaine 2 : information

Compte tenu de cet état de fait, la « gouvernance de l'information » est un concept étranger à la plupart des communes, estiment nos interlocuteurs : difficile d'y trouver de quelconques directives pour la gestion des documents. De temps à autre, le SAL peut être amené à prodiguer quelques conseils sur ce point, explique Rauseo, mais le service est surtout sollicité pour savoir ce qui peut être éliminé et/ou numérisé. Le SAL fournit essentiellement des indications d'ordre matériel sur l'archivage et cherche à sensibiliser les communes aux notions de durée d'utilité administrative et de valeur archivistique. Ses équipes travaillent d'ailleurs actuellement à un modèle de plan de classement et de référentiel de conservation.

Domaine 3 : technologie

Dans la grande majorité des communes tessinoises, on ne connaît donc pas d'outils RM et la sécurité informatique elle-même laisse à désirer, selon Nesti. Qu'en est-il alors de la vingtaine d'administrations ayant conclu un contrat avec sa société – ce qui correspond tout de même à près de 20% du marché ? Celle-ci y a introduit le logiciel GED DocuWare, dont les fonctionnalités (*scope*) se situent au niveau 3 de notre échelle de maturité, même si probablement toutes ne sont pas activées. Il en va de même pour le champ d'application (*depth*) : Tectel a développé avec son concurrent CCE une interface destinée à importer les données gérées par l'application Ge.Co.TI, très présente dans les communes du canton, et à les relier aux documents numérisés, l'objectif à terme étant la dématérialisation et l'archivage numérique (AOS - *archiviazione ottica sostitutiva*). Cependant, une remarque s'impose : si pour le domaine technologique, ces communes se rapprochent d'un niveau « opérationnel » grâce à la mise en place de systèmes performants, il est probable que pour le domaine de l'information (§2) le niveau soit plutôt « intermédiaire ». En effet, l'approche de la Tectel se distingue à plusieurs égards de celle de type ERMS (qui fonde le niveau 3), aussi bien conceptuellement que dans la mise en œuvre.

Nous ne saurions conclure cette vue d'ensemble sans mentionner une problématique qui dépasse la gestion des documents d'activité au sein des communes : c'est la question plus vaste et plus complexe des données que les communes transmettent aux autorités cantonales, soit du fait d'une obligation légale (par ex. données sur les mouvements de la population), soit en vertu d'une demande du Canton (par ex. données fiscales pour le registre des contribuables)¹¹⁰. La généralisation de certaines applications sectorielles

¹⁰⁹ Informations transmises par Silvio Rauseo. Voir aussi la réponse de la Municipalité de Bellinzona au conseiller communal Fabio Briccola : « [Interrogazione 18/2018 "Archivio storico nuova Bellinzona"](#) », 24.05.2018, www.bellinzona.ch [consulté le 01.07.2022].

¹¹⁰ Entretien avec le CSI, 02.06.2022.

(comme Ge.co.TI) ne suffit pas à garantir l'homogénéité et la qualité des données, souligne Rauseo, puisque chaque commune est responsable de ses propres données et les renseigne donc à sa manière. Le Canton les importe et les traite alors sans possibilité de vérification. Cependant, selon les cas de figure et les besoins, il lui arrive de prendre part activement dans le développement de solutions informatiques, via le CSI.

En nous rattachant aux notions définies au début de ce travail, on peut donc dire qu'il y a là d'importants enjeux relevant aussi bien de la *gestion de l'information* sur un plan opérationnel (gestion des données, aspects techniques et de sécurité : qui fait quoi et comment?), que plus généralement de la *gouvernance informationnelle* de type G2G « Government to Government » entre administrations de différents niveaux (comment concevoir et maîtriser les flux d'information qui sous-tendent l'action publique ?).

Lugano

Avec près de 63'000 habitants, Lugano est la 9^{ème} ville la plus peuplée de Suisse et la première du Tessin¹¹¹. A la suite d'une série de « fusions » (*aggregazioni*) échelonnées entre 1972 et 2013, Lugano a vu sa superficie et sa population croître considérablement jusqu'à s'étendre aujourd'hui sur 21 quartiers. Depuis une quinzaine d'années, la ville s'est dotée d'un service d'archives administratives rattaché à la Chancellerie. Le service (1,8 ETP) inventorie et gère les fonds documentaires postérieurs à 1946, y compris ceux des communes dernièrement intégrées – même s'ils sont encore pour partie conservés dans leurs anciennes mairies¹¹². Les fonds patrimoniaux dépendent quant à eux de l'*Archivio storico*, qui fait partie du bureau du patrimoine culturel – Division Culture.

Lugano dispose d'une administration imposante. Selon un récent rapport, son infrastructure IT compte 1'200 utilisateurs, chiffre qui inclut toutefois plusieurs institutions externes¹¹³. Bien que la ville ait beaucoup investi dans ce domaine ces dernières années, pour Nicoletta Solcà, responsable de l'*Archivio amministrativo*, la gestion des documents d'activité n'est pas encore déployée au meilleur de ses potentialités : pour rappel, elle situe son niveau de maturité à 1,3 sur une échelle de 3.

La ville a introduit il y a une dizaine d'années le logiciel OpenText, afin de centraliser dans un système unique la gestion des processus et des documents¹¹⁴, mais selon notre interlocutrice, on ne peut pas encore parler de stratégie RM en tant que telle : par ex., si plusieurs processus ont déjà été entièrement dématérialisés, il n'a pas été élaboré de plan de classement en amont. Il n'existe pas non plus d'instance ou de figure dédiée au RM, en dehors du rôle de conseil endossé par l'*Archivio amministrativo*. La transformation digitale elle-même est contrastée : alors que la Municipalité vise l'élimination du papier d'ici 2024 et son guichet numérique (*sportello digitale*) a déjà dépassé les 10'000 comptes-utilisateurs, les

¹¹¹ Servizio statistica urbana, [Lugano in cifre 2022](#), sur le site de la Ville de Lugano [consulté le 03.07.2022].

¹¹² Présentation de l'*Archivio amministrativo* sur le site de la Ville de Lugano [consulté le 03.07.2022]

¹¹³ « Rapporto della Commissione della gestione relativo al MMN.10617 concernente la concessione di un credito di FR. 15'498'000.- (IVA inclusa) per il rinnovamento dell'infrastruttura informatica dell'amministrazione comunale », Lugano, 28.09.2020, p.2.

¹¹⁴ « Messaggio municipale n°8054 relativo alla richiesta di un credito di fr. 7'681'200.— per la realizzazione di una nuova piattaforma gestionale per l'amministrazione », Lugano, 31.05.2010, pp.5-8.

Archives administratives ne peuvent, quant à elles, toujours pas recevoir de versements électroniques de la part des services...¹¹⁵

Locarno

Avec 16'000 habitants, Locarno est la troisième ville du Tessin. Les Archives communales, rattachées à la Division *Socialità, Giovani e Cultura*, sont instituées par Ordonnance municipale en 1991, même si leur histoire remonte à la naissance du Canton et des communes au sens moderne du terme, en 1803¹¹⁶. Elles regroupent des fonds patrimoniaux (*Archivio storico*) ainsi que les archives administratives de la ville. L'ensemble est géré depuis trente ans par l'archiviste communal, Rodolfo Huber, avec quelques aides ponctuelles. Depuis septembre 2021, j'ai été engagée en tant que collaboratrice RM en vue de la mise en œuvre d'un projet de RM. Comme au Valais, l'initiative ne revient pas ici à la Chancellerie, mais à l'archiviste, qui avait déjà tenté une première démarche en ce sens au tournant des années 2000 dans le cadre d'un programme de Qualité. Vingt ans plus tard, le manque de place et l'absence de solution pour les versements électroniques ont remis le RM à l'ordre du jour, explique Huber : car à ce jour, l'*Archivio storico* est encore limité au papier. S'inspirant d'expériences menées ailleurs en Suisse et du tournant numérique pris par l'administration fédérale et les AFS, la stratégie RM approuvée par la Municipalité a pour horizon « la primauté du document électronique sur le document papier »¹¹⁷. Locarno a d'ailleurs fait le choix du logiciel utilisé par la Confédération, Acta Nova, qui sera couplé à scopeOAIIS pour l'archivage numérique à long terme. Ainsi, la mise en place d'un système d'ERMS pourrait bien faire office de catalyseur pour la stratégie digitale de la ville, qui, contrairement à Lugano ou Bellinzona, ne dispose pas encore d'un véritable guichet virtuel pour ses habitants ; là aussi un chantier est en cours. Le niveau global de maturité attribué par notre interlocuteur – 1,6 sur une échelle de 3 – s'explique notamment par le fait que les travaux sont encore dans une phase préparatoire. A terme, environ 120 collaborateurs ayant des fonctions administratives seront concernés, sur un total de 475 employés municipaux¹¹⁸.

Conclusion

Pour refermer cette partie sur le RM dans les communes tessinoises, nous avons demandé à nos interlocuteurs – comme pour les acteurs cantonaux – de tirer un bilan : la gestion des documents d'activité est-elle abordée de manière adaptée dans les administrations communales ? « Absolument pas ! », s'exclame Nesti. « C'est déjà difficile dans les grandes communes, alors dans les petites, qui plus est sans aides... », commente Nicoletta Solcà. « Il y a plus de cas négatifs que positifs », estime Rauseo, qui cependant tempère :

¹¹⁵ Città di Lugano, « Linee di sviluppo 2018-2028 », 02.11.2017, p.5 ; « Rapporto della Commissione della gestione relativo al MMN.10617 [...] », op. cit., p.2.

¹¹⁶ Huber (2002), p.36.

¹¹⁷ « M.M. 127 concernente la richiesta di un credito di CHF 600'000.- per l'introduzione di un sistema di record management e di archiviazione elettronica », Locarno, 04.09.2020, p.3.

¹¹⁸ Città di Locarno, « Consuntivo 2021. Allegato informativo », maggio 2022.

« Globalement, les communes de taille moyenne, comme les plus petites, n'ont pas abandonné le papier. Mais le problème est relatif dans un contexte administratif de quatre ou cinq personnes ». Huber élargit le propos : « Récemment, la question des placements forcés a révélé de très graves manquements en matière d'archives. Mais dans l'ensemble, le fonctionnement des administrations ne présente pas de lacunes sérieuses, de sorte qu'il est difficile de prétendre à un saut qualitatif ». Si le constat général est plutôt sévère, les avis sont donc plus nuancés au sujet des conséquences de cette situation.

3.5 Bilan provisoire

Quoique très partiel, notre état des lieux de la gestion des documents d'activité dans les administrations publiques tessinoises aura permis de mettre en lumière quelques tendances et de vérifier les hypothèses que nous formulions au début de ce travail.

Les acteurs que nous avons rencontrés ont tous confirmé le fait que le RM n'a pas encore véritablement pris racine et que ses principes sont diffusés de manière très inégale. Si les moyennes globales correspondent aux niveaux « non géré » et initial, le détail des réponses montre que pour nos interlocuteurs, certains cas de figure relèvent du niveau intermédiaire voire opérationnel, tels que décrits dans eCH-0232¹¹⁹. D'après les témoignages récoltés, il apparaît que les communes accusent dans l'ensemble un grand retard, surtout dans le domaine digital, tandis que l'administration cantonale se caractérise par une forte hétérogénéité de configurations et un manque de concertation entre les unités.

Une dynamique se dessine pourtant ici et là, qui se traduit par le déploiement d'outils de gestion documentaire sophistiqués, voire par une dématérialisation des processus.

Toutefois, même quand ils existent, les instruments ne sont pas toujours exploités à la hauteur de leurs potentialités et sont mis en œuvre sans véritable stratégie RM – à l'exception de Locarno, qui a choisi d'opérer de manière inverse pour son projet en cours, c'est-à-dire de commencer, précisément, par la stratégie. Là aussi, notre hypothèse de départ a trouvé confirmation.

Enfin, comme on pouvait s'y attendre, la conception même du RM varie quelque peu selon la profession de nos interlocuteurs : les archivistes ont en tête un cadre de référence commun, qui n'est pas celui des informaticiens. Ceux-ci raisonnent, logiquement, davantage en termes de systèmes et de logiciels. Le prestataire de services interrogé privilégie quant à lui une intervention directe sur des processus individualisés, en court-circuitant en quelque sorte le cadre traditionnel du RM.

On est donc encore loin d'une harmonisation des pratiques et d'une culture commune dans ce domaine.

¹¹⁹ eCH-0232, § 4 Degré de maturité, pp.9-10.

4. UNE POLITIQUE PUBLIQUE DU RECORDS MANAGEMENT AU TESSIN ?

Pour réfléchir à une possible politique publique, y compris dans la sphère institutionnelle, il faut d'abord identifier les risques ou les besoins qui pourraient être « politiquement reconnus comme nécessitant une intervention de l'Etat »¹²⁰.

Dans cette optique, nous avons voulu nous appuyer sur notre modèle de maturité RM, pour voir quel pouvait être le risque associé à chaque domaine ou aspect : par ex., le niveau de gestion de l'information – qu'il s'agisse de gouvernance, de gestion du cycle de vie ou de *findability* – a un impact sur la traçabilité, la transparence, l'efficacité de l'action publique, la constitution du patrimoine documentaire à des fins historiques... Dans le domaine de la technologie, la sécurité informatique gère les risques de perte, de protection des données, ou encore d'atteinte à l'authenticité et à l'intégrité des documents. Cependant, cet exercice a montré ses limites, car certains aspects ne sont pas en tant que tels porteurs de risques spécifiques (par ex. le *scope* et le *depth* en technologie). D'autre part, c'est l'interconnexion entre les différents aspects qui apparaît comme significative, plutôt que tel ou tel facteur pris singulièrement. Enfin, cette démarche se cantonne à des catégories générales, là où les interviews réalisées ont permis de soulever des éléments plus concrets.

Nous avons alors choisi de suivre le fil des préoccupations exprimées par nos interlocuteurs.

4.1 Problèmes soulevés par nos interlocuteurs

Au terme de nos entretiens, nous avons demandé aux acteurs quel était pour eux le problème le plus prégnant à affronter, en lien avec la gestion des documents d'activité dans les administrations. Leurs réponses se rejoignent selon qu'il soit question du Canton ou des communes.

Selon le directeur du Servizio archivi locali, l'urgence est matérielle : « la documentation papier est, encore aujourd'hui, sujette à de sérieux dangers (dépôts inadaptés, absence de plans d'urgence en cas d'incendie ou d'inondation). Il y a un manque de sensibilité pour la valeur historique des documents : on se focalise sur leur utilité immédiate et administrative, sans penser à ce qui viendra après et à la conservation ». Pour Silvio Rauseo, c'est donc à la fois une affaire de prise de conscience et de moyens concrets : la priorité est de mettre en sécurité les archives papier. Encore faut-il trouver où les entreposer... On l'a dit, la pénurie d'espaces était justement un des arguments avancés pour la mise en place d'un projet RM à Locarno – inquiétude d'ailleurs partagée à Lugano comme au Canton.

Mais le point-clé cité par tous les acteurs interrogés est le manque de sensibilité des cadres dirigeants aux enjeux du RM, et la nécessité d'y remédier. Pour Mirko Nesti, il faut certes faire œuvre de pédagogie, « mais moins sur la GED en général que sur la sécurité informatique et les risques de cyber-attaques », grandement sous-estimés à ses yeux. La prévention ici, est essentielle, martèle le directeur de la Tectel, qui propose désormais

¹²⁰ Cours S. Nahrath, op. cit., p.6.

aussi des cours sur ces questions. Silvio Rauseo tempère et revient au RM, rappelant que les mises en garde sur la sécurité informatique « ne doivent pas occulter la nécessité d'une bonne gestion des données et des documents ».

Sensibiliser, c'est aussi savoir donner des réponses aux administrations, où nos interlocuteurs perçoivent un besoin de clarification face à ce qui est encore perçu comme un domaine assez nébuleux ; il faut par ex. expliquer précisément ce que l'on peut jeter ou ce que l'on peut numériser, poursuit Rauseo. Pour Stefano Salvadè du CSI, la législation tessinoise, en retard sur ces questions, participe du problème : « On doit clarifier dans la loi ce que l'on peut ou ne peut pas faire » en matière de dématérialisation des procédures, et « généraliser la reconnaissance des documents électroniques ». L'absence de bases légales adaptées occasionne aussi des lourdeurs administratives, obligeant par ex. le Canton à négocier individuellement avec chaque commune un contrat pour la récupération des données.

On le voit, dans nos conversations, le sujet du RM a parfois cédé le pas à des problématiques connexes et pourtant étroitement liées, glissant de la gestion des documents au monde numérique, pour en arriver à la constitution du patrimoine documentaire : Rodolfo Huber évoque en effet le risque que se perde la mémoire de ces trente dernières années, marquées par la généralisation de l'informatique et des documents électroniques. « On pourrait se retrouver avec "un trou temporel" dans nos archives dont on ne s'apercevra... que dans trente ans ! », juge l'archiviste de Locarno, avant de nuancer : « Il y aura certes des manques en termes de sources historiques pour le futur, mais s'agissant d'histoire locale et communale, il convient malgré tout de relativiser la portée de ces pertes. Au Tessin, quelque chose subsistera, ici et là, ne serait-ce que parce qu'on continue à imprimer. Il y aura toujours des traces. Cependant, le problème est plus vaste » et dépasse la seule documentation administrative. « On peut s'interroger : quelle image de la période actuelle les sources permettront-elles de reconstituer ? ».

4.2 Problèmes publics à résoudre

En nous appuyant sur le point de vue de nos interlocuteurs et sur l'état des lieux que nous avons réalisé, voyons maintenant quels éléments, dans l'actuel contexte tessinois, pourraient être considérés comme des « problèmes publics à résoudre ».

Bien des aspects mentionnés se rapportent à une question centrale : celle que Mirta Olgiati Pelet situe au point de départ de la politique GEVER de la Confédération, à savoir le « risque de perte ou de multiplication excessive des documents actifs et semi-actifs, en particulier électroniques, permettant l'action des pouvoirs publics »¹²¹. C'est le cas du problème de locaux pour les archives papier, car les insuffisances dans ce domaine ont potentiellement des conséquences en termes de perte d'information. C'est aussi le cas des risques de sécurité informatique : en raison de la multiplicité des solutions de gestion des documents et des données au sein d'une même administration, l'information ne fait pas l'objet de mesures de sécurité spécifiques, en dehors des dispositions du système informatique central. Là

¹²¹ Olgiati Pelet (2011), schéma p.33.

encore, cela peut avoir, entre autres, un impact en termes de perte d'information. Quant à la « multiplication » des données échangées entre autorités communales et cantonales au sujet des citoyens et de la vie socio-économique du canton, elle pose à la fois des défis techniques – qui mobilisent des ressources importantes –, des questions de sécurité et des problèmes de qualité de l'information.

D'autres risques, et non des moindres, dérivent directement de ces premiers éléments :

- le manque de traçabilité et la potentielle mise en danger de l'Etat de droit¹²²;
- le manque de transparence vis-à-vis des citoyens et la difficile application de la loi afférente (LIT) ;
- l'exposition de données sensibles pour l'action de l'Etat et des données personnelles des citoyens ;
- l'exposition des autorités en cas de contentieux : en l'absence de systèmes et de procédures encadrées de RM, le risque est de ne pas pouvoir prouver l'authenticité, la fiabilité et l'intégrité des documents ;
- la non-conformité à la législation et aux standards eCH (*compliance*) ;
- le manque d'efficacité des administrations (par ex. la discontinuité ou la lenteur dans la gestion des dossiers) et le risque de mauvaise gouvernance ;
- des coûts financiers pesant sur les dépenses publiques ;
- la pénalisation des citoyens ;
- une perte de légitimité des pouvoirs publics ;
- l'impossibilité de mettre en œuvre l'archivage électronique à long terme des documents, d'où de potentielles lacunes dans la constitution du patrimoine documentaire du canton, donc de sa mémoire historique.

Pour ce qui est du manque de sensibilité des dirigeants au RM, que nos interlocuteurs ont désigné comme un point critique, il ne nous paraît pas pouvoir être cité comme un risque en tant que tel. Cet aspect relève plutôt des causes pouvant expliquer la situation présente, et sur lesquelles il faudrait agir pour espérer une évolution.

En résumé, on pourrait dire, en reprenant une catégorisation de Marie Budon, que les administrations publiques tessinoises, tant cantonale que communales, sont sujettes à des risques de non-conformité, à des risques stratégiques et à des risques de gestion courante, auxquels nous ajouterons les risques politiques¹²³ : il y a bien là un faisceau de problèmes touchant aux institutions, et impactant, indirectement, la société.

4.3 Hypothèses sur les causes

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

¹²² Ibid.

¹²³ Budon (2020), pp.13-14.

Les experts distinguent dix catégories de « **ressources d'action** » différentes. Nous nous limiterons aux plus évidentes, soit les ressources financières et humaines dont disposent les acteurs¹²⁴.

Fait notable, aucun de nos interlocuteurs n'a mis en avant le manque de ressources pour expliquer les difficultés décrites. Pour Talamona, « ce n'est pas une question de ressources, mais de sensibilité et de volonté : il faut des objectifs clairs ». Le problème ne serait donc pas financier, mais « politico-administratif ». « Quand il y a la volonté, on arrive à trouver les moyens », confirme Nicoletta Solcà. Un avis, semble-t-il, partagé par toutes les personnes que nous avons rencontrées : on l'a vu, ce qui fait défaut, c'est une vision d'ensemble pour le RM et plus généralement pour la gestion de l'information, même quand on investit dans des *software* performants.

Plusieurs interlocuteurs ont également évoqué l'absence de collaboration entre communes ou entre services d'une même administration, mais aussi, dans une certaine mesure, entre archivistes, informaticiens et autres corps de métier – à la différence de ce qui s'observe ailleurs. « C'est chacun pour soi », regrette Talamona, qui voit dans ce fonctionnement « par silos » une explication du niveau de maturité relativement faible de l'administration cantonale dans ce domaine.

Renversons alors le postulat. Si le manque de ressources n'explique pas la situation, il est en revanche le signe que le RM n'est pas reconnu comme central par les dirigeants des administrations, ou qu'il n'est tout simplement pas compris comme autre chose qu'une solution logicielle. Qu'on en juge : au Canton, seul deux collaborateurs sont chargés de la GED – au sein du Centre de compétences Datawarehouse & GED, qui en compte six au total. Cela semble bien peu au regard de la taille du Centro Sistemi informativi (180 employés) et de celle de l'administration cantonale (8'000 employés)¹²⁵. Même constat à l'ASTI : dans la pratique, seuls deux ou trois archivistes – sur une trentaine de collaborateurs – suivent des missions sur le terrain auprès des unités administratives (en particulier pour la réalisation de référentiels de classement et de gestion), en sus d'autres tâches¹²⁶. Le même raisonnement vaut au niveau local. Par ailleurs, les effectifs du SAL (2,7 ETP) expliquent aussi que le service limite ses interventions dans les communes aux questions d'archivage plus « traditionnelles ».

En puisant dans les catégories de ressources décrites par Peter Knoepfel, on pourrait donc dire qu'il n'y a pas seulement au Tessin une carence d'argent, de personnel et de temps pour le RM, mais aussi de consensus et de soutien politique : quand on parlait de sensibilisation...

Le deuxième élément d'analyse utile pour décrire les causes a trait aux **acteurs** et à leurs interactions. Comme l'explique Stéphane Nahrath, « leur capacité à développer des stratégies cohérentes et efficaces est orientée ou limitée par des facteurs institutionnels,

¹²⁴ Voir Knoepfel et alii (2006), chap.4 Les ressources, graphique 6, p.71.

¹²⁵ Données fournies par le CSI. Pour le nombre d'employés cantonaux, voir la page LinkedIn du Canton [consultée le 17.06.2022].

¹²⁶ Entretien avec Gianmarco Talamona, 30.05.2022.

sociaux, cognitifs, culturels ou idéologiques »¹²⁷. Ainsi, à propos de la situation au Valais avant le développement du projet RM, Alain Dubois invoquait « l'absence de tradition établie dans l'administration cantonale en matière de gestion des documents, la politique des AEV orientée vers la collecte des fonds, le manque d'intérêt des archivistes pour la gestion des documents d'activité de l'administration »¹²⁸. On peut, nous semble-t-il, appliquer le même diagnostic au Canton du Tessin et à l'ASTI. L'équipe du CSI n'affirme-t-elle pas que « le problème est avant tout culturel et générationnel » ?

Mais au-delà des individus et de la culture institutionnelle qui imprègne toute organisation, quels sont les aspects liés aux acteurs qui ont jusqu'à présent retardé la mise en œuvre de programmes RM dans les administrations tessinoises ?

Un facteur essentiel est l'absence d'organe central responsable pour la gestion de l'information : il n'existe pas d'instance de gouvernance qui pourrait dicter une stratégie d'ensemble, ni même de groupe de travail interdisciplinaire autour de ces questions – celui mis en place pour la numérisation des actes notariés (*rogito elettronico*) faisant figure d'exception¹²⁹. On l'a dit, la Chancellerie du Canton du Tessin ne joue actuellement aucun rôle en la matière, alors qu'elle est généralement aux commandes dans les chantiers GEVER en Suisse – non seulement à la Confédération, mais aussi dans les cantons, comme au Valais. « Il faudrait une opération qui parte du haut. Tout est à construire », résume Talamona. Ce constat vaut aussi pour les villes : la gestion des documents est l'apanage des informaticiens et des archivistes, et ne remonte le plus souvent à l'exécutif que lors de votes de crédits.

Comme on l'a vu dans l'exemple valaisan, les Archives d'Etat sont un autre acteur essentiel pour la mise en place d'un programme RM dans l'administration cantonale, et même pour une politique plus large qui engloberait les communes. Or, selon Talamona, « l'ASTI souffre d'un manque de reconnaissance, et est encore perçu comme une institution à vocation essentiellement historique. Il agit, d'une certaine manière, à la marge. On a à faire à une sorte de dissociation entre l'ASTI et les unités administratives, dont les origines sont lointaines ». Une anecdote révélatrice : en 2012, l'ASTI n'avait pas été consulté pour la rédaction du règlement sur la gestion des documents dans l'administration cantonale, se souvient-il.

Andrea Ghiringhelli l'écrivait déjà en 1996 : « Au fond, cette situation est destinée à perdurer tant que l'utilité réelle et le rôle spécifique des Archives cantonales ne seront pas largement reconnus à tous les niveaux de l'administration publique. Des pas importants ont été accomplis dans cette direction [...] », mais « le désordre » dans lequel les services conservent leur documentation « démontre à quel point la notion d'Archives d'Etat, en tant que lieu de conservation de la *mémoire-source* d'un pays, peine à être associée à l'idée d'utilité

¹²⁷ Cours S. Nahrath, op.cit., p.16.

¹²⁸ Cours A. Dubois, 27.03.2021, op. cit., pp.6-10.

¹²⁹ Entretien avec Gianmarco Talamona, 30.05.2022.

publique »¹³⁰. En somme, le « rôle institutionnel » conféré à l'ASTI, et les « représentations sociales de ses missions » au sein même de l'administration sont problématiques¹³¹.

Venons-en enfin aux **règles constitutionnelles et institutionnelles** qui, sur un plan plus général, influent – au moins en partie – sur les administrations et leur gestion.

En raison notamment de la répartition des compétences entre Archives fédérales, cantonales et communales (principe de « subsidiarité »¹³²), le développement de méthodes de gestion électronique des affaires n'est pas un mouvement uniforme en Suisse. Comme l'explique l'ancien directeur des Archives cantonales vaudoises, Gilbert Coutaz, « le fédéralisme ne permet pas [...] d'accréditer des modèles uniques et homogènes, tellement les archives appartiennent à des environnements administratifs et politiques diversifiés, plus ou moins contraignants, compris dans des traditions de fonctionnement de durée variable »¹³³.

Autrement dit : la décentralisation du paysage archivistique implique une inégalité des pratiques¹³⁴. Certes, les initiatives des uns peuvent avoir un effet entraînant sur les autres, et l'Association des archivistes suisses encourage le partage d'expériences et de *know-how*, mais force est de constater qu'en l'absence d'impositions et de normes venues d'en haut – « à la française », pourrait-on dire –, certaines régions, comme le Tessin, restent en retrait. « Pour ce qui est des connaissances dans ce domaine [le RM] », commente Huber, « il y a un fossé entre les administrations publiques tessinoises, communale et cantonales, et certaines situations que l'on observe dans le reste de la Suisse ou à l'étranger. Le Tessin a vingt ans de retard, il est resté isolé pour des raisons linguistiques et culturelles »¹³⁵.

4.4 Instruments d'action

Dans le modèle d'analyse des politiques publiques, l'étude des causes doit permettre de repérer « le groupe susceptible de changer de comportement » et fournir des pistes pour des « hypothèses d'intervention ».

Afin de poursuivre l'exercice à l'aide du triangle des acteurs et du modèle de causalité, nous avons alors imaginé le scénario d'une possible politique publique élaborée par le Canton, visant à modifier la situation au sein de l'administration cantonale – qui serait donc le « groupe-cible ». Nous plaçons ici les communes au rang des « bénéficiaires finaux » qui, au même titre que les citoyens et les usagers des archives, auraient le plus à gagner de la mise en place d'une telle politique. En effet, l'actuelle configuration du paysage politico-administratif tessinois rend peu plausible la réalisation d'une politique ayant pour maîtres d'œuvre à la fois le Canton et les communes – du moins dans le domaine du RM et de la

¹³⁰ Ghiringhelli (1996), p.277.

¹³¹ Cours S. Nahrath, op.cit., p.16.

¹³² Ibid., p.30. Ce principe « commande que la collectivité du niveau supérieur ne se saisisse d'une tâche que si la collectivité du niveau inférieur n'est pas en mesure de s'en acquitter de manière suffisante », définition du Dictionnaire historique de la Suisse en ligne [consulté le 15.04.2022].

¹³³ Coutaz et alii (2007), p.127.

¹³⁴ Cours de S. Nahrath, op.cit., p.30.

¹³⁵ Entretien avec Rodolfo Huber, 01.06.2022.

gestion de l'information. Dans ce schéma, les acteurs commerciaux, producteurs et représentants de logiciels GED ou ERMS, figurent à la fois parmi les « tiers gagnants » (s'ils venaient à conquérir des parts de marché) et parmi les « tiers perdants » (car ils pourraient être pénalisés par une uniformisation de la demande des administrations autour d'un nombre plus réduit de solutions informatiques). Nous avons également placé parmi les potentiels perdants de cette politique vouée à une plus grande transparence les groupes politiques qui jouent de la désinformation et de la défiance vis-à-vis de l'Etat.

Quelles solutions ce scénario pourrait-il apporter ?

Pour y réfléchir, on peut d'abord tenter un pont avec le modèle de maturité eCH-0232, qui « identifie les mesures et les conditions préalables requises pour atteindre un degré de maturité plus élevé »¹³⁶. Certes, les « objectifs concrets » listés au chapitre « Progrès » sont calqués sur un hypothétique programme RM à l'échelle d'une organisation, et se situent de ce fait à un autre niveau que celui des politiques publiques – dont le champ d'application est évidemment beaucoup plus vaste, que l'on intervienne sur une institution, ou sur un problème de société. Mais, en partie du moins, les mesures proposées peuvent être ramenées à de grandes thématiques qui résonnent avec les causes énoncées plus haut, et qui peuvent inspirer des instruments d'action.

D'un degré de maturité à l'autre, on trouve ainsi des mesures relevant de :

- l'engagement des dirigeants (*commitment*) ;
- la mise en place d'une politique de gouvernance de l'information¹³⁷ et de stratégies ;
- l'instauration d'instances de gouvernance pour l'information, avec un accent mis sur l'interdisciplinarité ;
- la reconnaissance de l'information comme ressource centrale de l'organisation notamment via la participation de ses acteurs à la dirigeance de l'organisation¹³⁸ ;
- la sensibilisation des cadres et des équipes, entre autres par des programmes de formation ;
- la standardisation des réglementations.

Nous ferons en sorte d'intégrer ces préconisations – qui, notons-le, ont toutes été appliquées dans la politique GEVER de la Confédération et dans le programme ECM Services du Canton du Valais – aux instruments d'action de notre scénario de politique publique. Celui-ci vise donc – selon la formulation du cadre d'analyse – à « changer le comportement »

¹³⁶ eCH-0232, § 7 Progrès, p.15.

¹³⁷ Ce terme, comme celui d'« instance de gouvernance » ne figurent pas dans la liste de « progrès » du modèle eCH-0232. Nous les empruntons à Pagnamenta (2014), « Objectifs stratégiques et objectifs opérationnels pour la Ville de Genève », p.50.

¹³⁸ « Implication des spécialistes des domaines Information Management, administration, droit et informatique dans l'élaboration des stratégies et des politiques », eCH-0232, § 7.3, p.15. La notion d'information comme ressource est développée par Olgiati Pelet (2011).

de l'administration cantonale en matière de gestion des documents et des données¹³⁹.
A cette fin, on pourrait envisager, à moyen ou long terme, de :

1. Mettre en place une gestion électronique des affaires de type GEVER dans toute l'administration. Comme on l'a vu dans notre cadre théorique, les avantages du RM sont décrits dans différentes normes. On se bornera à rappeler que celui-ci permet d'améliorer la traçabilité et la transparence, la maîtrise des processus, la sûreté de l'information et la préservation des connaissances, ainsi que la rentabilité de l'administration¹⁴⁰: tous ces éléments ont été listés parmi les problèmes publics à résoudre.

Les points-clés à observer pour mettre en œuvre un programme de RM ont été déclinés dans de nombreux manuels et ont été récapitulés par Florian Vionnet¹⁴¹. Nous y renvoyons, tout en gardant à l'esprit, comme on l'a vu avec notre étude de contexte, qu'il n'existe pas de formule magique ! Notre propos n'étant pas ici de détailler la procédure à suivre, on se limitera à suggérer une série d'actions initiales :

-réaliser une analyse de l'existant avec une étude de maturité sur toute l'administration, ou à défaut sur quelques départements, telle que nous l'évoquions au début de ce travail¹⁴².

En effet, comme l'a montré l'exemple du Valais, une enquête de ce genre peut se révéler fondamentale afin de déclencher une prise de conscience et faire office de catalyseur pour l'élaboration d'un plan d'action de large portée, même à plusieurs années de distance. C'est donc potentiellement un levier important auprès des acteurs politico-administratifs.

Ce travail pourrait être mandaté par l'ASTI, comme l'avait fait l'AEV en son temps¹⁴³.

-définir une stratégie et une méthodologie, rédiger un concept RM ou « RM Policy », à l'image de celle élaborée là encore au Valais ¹⁴⁴;

-instaurer un comité de pilotage transversal et interdisciplinaire, avec toutes les parties prenantes (Chancellerie, ASTI, CSI, Déléguée à la digitalisation, représentants des départements), et définir les rôles et responsabilités, en premier lieu la coordination.

Comme l'indique Pagnamenta, « avoir une instance de gouvernance centralisée ne signifie pas centraliser les pratiques ou les documents, mais s'assurer que les moyens soient bien mis en œuvre pour que les directives puissent être appliquées »¹⁴⁵.

-définir une instance en charge du projet dans chaque département, au niveau de la direction, suggère encore Pagnamenta, « pour que l'alignement soit effectif [...]. Sa mission principale devrait être d'avoir une vue globale sur la circulation et la gestion de l'information, afin que cela ne soit pas malléable en fonction des priorités qui peuvent varier d'une législature ou d'une sensibilité à l'autre »¹⁴⁶.

¹³⁹ Cours S. Nahrath, op. cit., p.23.

¹⁴⁰ eCH-0038, § 2.3 Intérêt du Records Management, p.8.

¹⁴¹ Voir notamment Roberge (2016), Toebak (2007), Vionnet (2020).

¹⁴² Voir § 1.2 - Le modèle de maturité pour l'Information Management.

¹⁴³ Voir § 2.3 - Etude de cas : le Valais.

¹⁴⁴ Cours A. Dubois, 27.03.2021, op. cit., pp.14-17.

¹⁴⁵ Pagnamenta (2014), p.50.

¹⁴⁶ Ibid.

-accélérer la réalisation de référentiels de classement et de gestion dans toutes les unités, en dotant l'ASTI des ressources nécessaires pour le suivi (voir ci-dessous).

Mais au-delà des mesures concrètes, retenons, comme le rappelle la norme eCH-0038, qu'une telle opération « nécessite également d'amorcer un virage culturel dans la façon dont l'information d'affaires est traitée [...] » au sein des administrations...¹⁴⁷

2. Mettre en place une politique d'archivage numérique à long terme pour l'administration cantonale : c'est un corollaire indispensable à tout projet GEVER, qui pourrait bénéficier de l'expertise du CECO¹⁴⁸. Ce volet devrait lui aussi être formalisé dans une *digital policy* à l'image de celle élaborée par le Staatsarchiv Aargau pour son Canton, et impliquerait la création d'une structure dédiée¹⁴⁹. Cette politique engloberait bien entendu à la fois les documents et les données ; dès lors, elle pourrait intégrer des mesures afin de faciliter la transmission entre les communes et le Canton. On pourrait aussi songer à une collaboration avec d'autres archives cantonales, par ex. celles des Grisons voisins, comme cela fut mis en place en 2019 entre Aargau, Schaffouse, Solothurn et Zurich¹⁵⁰.

3. Redéfinir le rôle de l'ASTI vis-à-vis de l'administration¹⁵¹, en :

- l'intégrant aux instances de gouvernance pour la gestion de l'information qui seront créées ;
- renforçant sa présence auprès des unités administratives ;
- le désignant comme centre de compétences cantonal pour la gestion des documents électroniques, ou à défaut, comme partenaire d'une telle *Fachstelle* ;
- élargissant l'action du Servizio archivi locali au domaine du RM et en mettant en place des directives et des formations à destination des communes, voire une offre d'hébergement numérique. Pour nos interlocuteurs, cette évolution ne serait possible qu'une fois que le Canton « aura donné l'exemple avec sa propre administration » via un programme de type GEVER (Huber). Le SAL pourrait alors « partager avec les communes le travail qui aura été accompli et le *know-how* qui en résultera », en reprenant la formule du contrat de prestations qui a fait ses preuves (Rauseo).

Il va sans dire qu'un tel repositionnement nécessiterait, de la part de l'ASTI, un long et intense travail de lobbying auprès de son département de tutelle, de la Chancellerie et plus généralement des politiques et des citoyens.

¹⁴⁷ eCH-0038, §2.5 Records Management dans le contexte de la cyberadministration, p.9.

¹⁴⁸ Centre de coordination pour l'archivage à long terme de documents électroniques : kost-ceco.ch [consulté le 23.07.2022].

¹⁴⁹ Dans ce cas la Fachstelle digitale Langzeitarchivierung est une sous-section du Bureau pour le numérique (Digitale Dienst) de la bibliothèque et des archives cantonales. Voir Staatsarchiv Aargau, « [Policy digitale Langzeitarchivierung](#) », 17.06.2021, p.4, sur le site du Canton Aargau.

¹⁵⁰ SAR 150.721 - Verwaltungsvereinbarung über die Zusammenarbeit von Schweizer Kantonen bezüglich Errichtung und Betrieb eines Verbundes für die Archivierung elektronischer Unterlagen (Archivverbund DIMAG Schweiz), 03.12.2019, [gesetzessammlungen.ag.ch](#) [consulté le 12.07.2022].

¹⁵¹ Cours A. Dubois, 27.03.2021, op. cit., pp.14-17.

Et comme le conseille justement Alain Dubois, une redéfinition du rôle de l'ASTI appellerait aussi une évolution des compétences au sein de l'équipe, via des formations internes et l'acquisition de nouveaux profils¹⁵².

4. Mettre à jour la législation cantonale :

Ce dernier point constitue en réalité un « instrument d'action réglementaire » pour les politiques à peine évoquées¹⁵³. Par souci de clarté, nous l'évoquons séparément. Il s'agirait :

- d'adopter un nouveau règlement pour la gestion des documents de l'administration cantonale (Ordonnance de type GEVER), qui remplacerait les Instructions sur la gestion des documents dans l'administration cantonale ;
- le cas échéant, d'adapter la LArch à l'archivage électronique¹⁵⁴;
- de prévoir une loi sur la cyberadministration (*e-gouvernement*) comme elle existe dans d'autres cantons (par ex. Fribourg, Bâle-Campagne, Vaud), et comme elle sera prochainement examinée au Parlement fédéral (Loi fédérale sur l'utilisation des moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités - LMETA). Dans le sillon du projet fédéral, le futur texte devrait constituer la base légale « pour une transformation numérique efficace de l'administration [cantonale] ainsi que pour la collaboration entre les autorités de différentes collectivités et des tiers dans le domaine de la cyberadministration »¹⁵⁵. Il s'agirait en particulier de réglementer l'usage de la signature et des documents électroniques dans tous les domaines de la vie administrative tessinoise.

Ces quatre chantiers au long cours pourraient donc constituer les axes d'une politique de gestion des documents électroniques pour l'administration cantonale. A terme, ils permettraient d'uniformiser et d'élever le niveau de maturité dans toutes les unités, et de limiter les risques identifiés précédemment. Ils confèreraient aussi un rôle de leader au Canton sur ces questions et fixeraient un cap pour bien d'autres acteurs que les seuls fonctionnaires de Bellinzzone, et en premier lieu, pour les communes. Celles-ci recevraient un signal clair sur la direction à suivre et pourraient tirer un profit direct des nouveaux instruments et services mis à disposition par le Canton. Mais comme le dit Nicoletta Solcà, pour faire évoluer la situation dans les communes, « on ne peut pas compter uniquement sur le Canton : il faut aussi une volonté et davantage d'initiative au niveau local ». Sur ce plan, on pourrait naturellement penser à des mesures spécifiques. Mais on dépasserait le cadre du présent scénario d'intervention et du présent travail. Pour les mêmes raisons, nous ne pouvons approfondir ici la question du programme politico-administratif qui devrait permettre la mise en œuvre de cette politique.

¹⁵² Ibid., p.15.

¹⁵³ Cours S. Nahrath, op. cit., p.20.

¹⁵⁴ En Allemagne, le Land Nordrhein-Westfalen a par ex. effectué une révision en ce sens de son Archivgesetz (2014) pour permettre au Landesarchiv de soutenir les communes dans ce domaine, voir Frank Bischoff, « Archivlandschaft Deutschland Struktur und Organisation », Cours donné dans le cadre du MAS ALIS, 20.05.2022, pp.27-28.

¹⁵⁵ [Le Conseil fédéral adopte le message concernant la loi fédérale sur l'utilisation des moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités \(admin.ch\)](#), communiqué de presse, 04.03.2022, sur le site du Conseil fédéral [consulté le 10.07.2022].

4.5 Triangle des acteurs

Nous résumons ci-après notre scénario de politique publique dans un schéma librement adapté de celui de Mirta Olgiati Pelet, qui articule triangle des acteurs et modèle de causalité¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Olgiati Pelet (2011), schéma p.33, reproduit plus haut sous § 2.1 La politique GEVER de la Confédération.

Hypothèses d'intervention (instruments d'action)

Si l'on vise à modifier le comportement des administrations productrices d'information, alors il convient :

- de mettre en place une gestion électronique des affaires de type GEVER dans toute l'administration ;
- de mettre en place une politique d'archivage numérique à long terme pour l'administration cantonale ;
- de redéfinir le rôle de l'ASTI vis-à-vis de l'administration ;
- de mettre à jour la législation cantonale.

ACTEURS POLITICO-ADMINISTRATIFS

Canton TI :

- Chancellerie cantonale
- Archives cantonales (ASTI)
- Centro sistemi informativi (CSI)
- Déléguée à la digitalisation

Problèmes publics à résoudre

Risque de perte ou de multiplication excessive des documents actifs et semi-actifs, en particulier électroniques, permettant l'action des pouvoirs publics. Manque de locaux pour conserver la documentation papier. Problèmes de sécurité informatique. Défis posés par la transmission de grands volumes de données entre autorités communales et cantonales. Par conséquent :

- manque de traçabilité et potentielle mise en danger de l'Etat de droit ;
- manque de transparence vis-à-vis des citoyens et difficile application de la LIT ;
- exposition de données sensibles pour l'action de l'Etat et des données personnelles des citoyens ;
- exposition des autorités en cas de contentieux ;
- non-conformité à la législation et aux standards eCH ;
- manque d'efficacité des administrations et risque de mauvaise gouvernance ;
- surplus de dépense publique ;
- pénalisation des citoyens ;
- perte de légitimité des pouvoirs publics ;
- impossibilité de l'archivage électronique à long terme et lacunes dans la constitution du patrimoine documentaire du canton (perte de mémoire historique).

TIERS PERDANTS

Groupes politiques tirant profit de la désinformation et alimentant la défiance vis-à-vis de l'Etat

Acteurs commerciaux tirant profit d'un marché fragmenté et non standardisé

Documents actifs et semi-actifs permettant l'action des pouvoirs publics

Hypothèses sur les causes/la solution

Si les acteurs politico-administratifs veulent résoudre le problème collectif identifié, alors ils doivent désigner l'administration cantonale (acteurs publics des politiques substantielles) comme étant le groupe susceptible de changer de comportement. En particulier, il convient d'agir sur les causes suivantes :

- méconnaissance des enjeux du RM ;
- manque de ressources financières et humaines ;
- manque de collaboration interdisciplinaire sur la GED ;
- absence d'organe central responsable pour la gestion de l'information à l'échelle de l'administration, absence de la Chancellerie sur ces questions ;
- déficit de reconnaissance de l'ASTI ;
- isolement culturel et professionnel du Tessin sur ces questions.

GROUPES CIBLES

Conseil d'Etat
Chefs de Département
Administration cantonale

TIERS GAGNANTS

Sociétés productrices et représentants de logiciels GED/ERMS

BENEFICIAIRES FINAUX

Administrations communales
Archives communales

Citoyens actuels et futurs
Usagers des archives actuels et futurs

CONCLUSION

Au moment de conclure ce travail, nous souhaitons d'abord tirer un bref bilan de l'approche méthodologique à laquelle nous nous sommes essayés. L'association de deux cadres théoriques de disciplines différentes s'annonçait comme une opération délicate. Elle s'est révélée fructueuse.

Le modèle de maturité Information Management nous a été très utile pour mener nos entretiens avec les acteurs. Il nous a donné une structure pour diriger les échanges et recueillir des données factuelles qui ont ensuite nourri notre état des lieux. Et il a fourni des critères de comparaison qui ont permis de mettre en évidence les éléments de convergence et de divergence entre les différents cas de figure, et d'esquisser des tendances – un préalable indispensable pour pouvoir ensuite élargir notre point de vue. Ce que nous avons ensuite fait avec le modèle d'analyse des politiques publiques. Avec ses outils conceptuels, nous avons pu aborder la question du RM dans les administrations tessinoises comme un enjeu institutionnel de plus large portée. Grâce à la distinction entre ressources, acteurs et règles institutionnelles, mais aussi entre problème public, hypothèses causales et instruments d'action, nous avons pu articuler les informations recueillies. Nous sommes ainsi passés du particulier au général, de l'évaluation de situations spécifiques à une réflexion d'ensemble.

En préambule de notre étude sur le Tessin, nous avons également voulu apporter des éléments de contexte. Notre détour par la Confédération et le Valais a été particulièrement profitable pour la compréhension des problèmes et pour la recherche de solutions, car il a apporté des retours d'expériences concrets, avec leurs points positifs et leurs difficultés. Pour le dire avec Knoepfel et ses collègues, « la mise en exergue des différences et similitudes relatives à la mise en œuvre et aux effets d'une même politique publique dans différentes collectivités publiques permet d'assurer des transferts de connaissances, voire des processus d'apprentissage, entre administrations publiques »¹⁵⁷. Nous formulons le vœu qu'en matière de RM, ce « transfert de connaissances » puisse à l'avenir se généraliser dans les administrations tessinoises. Car comme l'indiquent encore les auteurs, « la prise en compte de ces enseignements, par les acteurs politico-administratifs, peut leur permettre de mieux situer le degré d'innovation et la portée de plusieurs réformes en cours », ou, ajouterons-nous, des réformes encore à venir¹⁵⁸.

Une politique intégrée de l'information

Pour ce qui est des résultats de notre étude, nous avons pu constater chemin faisant combien les problématiques abordées dépassent la seule question du RM. Partant d'un état des lieux dans les administrations tessinoises, nous avons abouti à un scénario de politique publique cantonale avec un volet RM, une politique d'archivage numérique à long terme, un renforcement du rôle de l'ASTI et une adaptation de la législation, jusque dans le domaine

¹⁵⁷ Knoepfel et alii (2006), Introduction, p.XXI.

¹⁵⁸ Ibid., p.XXIII.

de la cyberadministration. De la gestion des documents, nous en sommes arrivés à la gestion, voire à gouvernance de l'information.

De fait, une politique publique sur le RM ne saurait être conçue de manière isolée. Elle s'insère, comme l'explique Mirta Olgiati Pelet, dans la famille des politiques de l'information, où les politiques d'archivage font office de racine¹⁵⁹. Toutes convergent dans ce qui constitue pour l'experte un nouveau « régime institutionnel' [...] autour d'une ressource dont on prend nouvellement conscience : les informations qu'il convient de préserver à long terme pour le bon fonctionnement de l'action publique » et qui « sont potentiellement appelés à devenir part intégrante de notre patrimoine »¹⁶⁰. Face aux défis qui s'annoncent dans ce domaine, la priorité est désormais à « la recherche coordonnée de stratégies et de solutions ainsi que, à terme, une modification des pratiques : sans quoi, la réalisation des mandats respectifs des administrations et des établissements d'archives risque de devenir impossible »¹⁶¹. Dans le même ordre d'idées, Rousseau et Couture pointaient déjà la « perception parcellisée de l'information » des décideurs comme des différents spécialistes du secteur – archivistes inclus –, en appelant à faire tomber les barrières : « [...] l'information doit être de plus en plus considérée comme un tout géré systématiquement, coordonné, harmonisé, faisant l'objet d'une politique claire ainsi que d'un programme élargi d'organisation et de traitement »¹⁶².

Il va sans dire qu'une telle « approche intégrée » passe par un changement de perspective radical. Un tel horizon semble encore lointain pour les administrations tessinoises, où, comme nous l'avons souligné, les principes du RM, et parfois même d'une gestion correcte des archives définitives, sont aujourd'hui relativement peu (re)connus. Nous nous demandions, au début de cette recherche, si une politique publique en matière de RM était nécessaire au Tessin. En tout cas, la situation générale esquissée dans notre état des lieux permet d'entrevoir les bénéfices que l'administration cantonale, mais aussi par extension les communes et les citoyens, pourraient en tirer. Est-elle pour autant envisageable ?

Le moment paraît propice. En quelques années, la notion d'*e-gouvernement* s'est imposée comme une évidence. Avec le guichet virtuel, de plus en plus de communes font un pas dans cette direction. Et surtout, le Canton du Tessin a inscrit « la transformation digitale » au rang des priorités de la présente législature, avec pour objectif l'amélioration des prestations de l'administration cantonale, la simplification des processus administratifs, l'élimination des doublons, la réduction des coûts et une plus grande transparence¹⁶³ : on retrouve ici quelques-uns des éléments que nous avons énumérés parmi les problèmes à résoudre. Les « actions » prévues par le Canton comprennent l'élaboration d'une « stratégie

¹⁵⁹ Olgiati Pelet (2011), p.15.

¹⁶⁰ Ibid., pp.35-36.

¹⁶¹ Ibid., p.18.

¹⁶² Rousseau, Couture (2010), p.42. Dans cet ouvrage, les auteurs prônent une « archivistique intégrée » aux autres disciplines de l'information (pp.50-51).

¹⁶³ « [Programma di legislatura 2019-2023](#) », sur le site du Canton, « Obiettivo 01 », p.17 [consulté le 28.07.2022]. Voir aussi *Argomenti. La rivista dell'Amministrazione cantonale*, 2021, n.2, consacré au numérique.

e-gouvernement » avec la réalisation d'une enquête dans les départements, « à l'instar de ce qui a été réalisé au niveau fédéral ». Figure aussi « l'élaboration d'un plan de dématérialisation des archives papier, la conversion des documents au format électronique, l'élimination de ceux qui n'ont pas de valeur juridique ou historique, et le catalogage des archives numériques déjà utilisées, afin de créer un système cohérent de conservation et de recherche des documents ». On aspire encore à « encourager la numérisation et la gestion informatisée des documents de l'administration cantonale, en prévoyant des ressources pour le remplacement des supports traditionnels »¹⁶⁴. Là aussi, on rejoint plusieurs pistes d'intervention ébauchées dans notre scénario. Est-ce à dire qu'une politique de l'information qui ne dit pas son nom est en train de germer au Tessin ? Ce programme témoigne à tout le moins d'une conscience des enjeux et d'une volonté d'y répondre. La récente création d'un poste de délégué.e à la digitalisation va dans le même sens – un geste que l'équipe du CSI interprète comme « un signal pour toute l'administration cantonale ». Pour autant, loin des effets d'annonce, la perception sur le terrain est tout autre.

Si l'un ou l'autre de nos interlocuteurs caresse l'idée, a minima, d'un projet cantonal de type GEVER, le scepticisme prédomine. « Il est difficile de formaliser les choses au Tessin », estime Nicoletta Solcà. Tous en conviennent : il n'y aura pas de changement de paradigme sans une impulsion politique au plus haut niveau. « Cela ne bougera, par un effet 'boule de neige', que si une personnalité politique de premier plan, entourée d'experts dans ce domaine, fera de cette cause une priorité aussi bien cantonale que communale, comme ce fut le cas avec le grand chantier des fusions de communes », résume Rodolfo Huber. « De tels projets ne peuvent reposer sur les seuls fonctionnaires : il faut une incarnation politique forte. Cela vaut d'ailleurs aussi au niveau local : ces initiatives ont plus de chances d'aboutir quand elles sont portées par un membre de l'exécutif, au lieu d'être simplement avalisées par la Municipalité ». Allons plus loin : pour que les politiques s'emparent de ces sujets, c'est aux acteurs de l'information de jouer leur rôle de promoteurs et de faire vivre le débat plus largement dans la société. Quant à la « transformation digitale » visée par le Canton, seul l'avenir dira quel sera au juste le chemin emprunté pour y parvenir, et s'il passera, ou non, par une véritable politique de gestion de l'information accordant toute sa place au Records Management.

¹⁶⁴ « Programma di legislatura 2019-2023 », Actions 1.1, 1.2 et 1.3, pp.17-18.

BIBLIOGRAPHIE¹⁶⁵

Bases légales

▪ Confédération

- Instructions concernant la gestion des documents dans l'administration fédérale du 13 juillet 1999.
- Ordonnance sur la gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale du 3 avril 2019.

▪ Tessin

- Regolamento sull'organizzazione del Consiglio di Stato e dell'Amministrazione (del 26 aprile 2001).
- Legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato (LIT)(del 15 marzo 2011).
- Legge sull'archiviazione e sugli archivi pubblici (LArch)(del 15 marzo 2011).
- Regolamento della legge sull'archiviazione e sugli archivi pubblici (RLArch)(del 28 marzo 2012).
- Regolamento sulla gestione dei documenti nell'amministrazione cantonale (del 5 settembre 2012) .

Archivistique et Records Management

▪ Manuels et théorie

- CHABIN Marie-Anne, « [Le Records Management : concepts et usages](#) », 2012 (arcateg.fr).
- ROBERGE Michel, *La gestion intégrée des documents d'activité technologiques et en format papier*, Michel Roberge : Québec, 2016.
- ROUSSEAU Jean-Yves, COUTURE Carol et alii, *Les fondements de la discipline archivistique*, Presses de l'Université du Québec : Québec, 2010.
- TOEBAK, Peter M., *Records Management. Ein Handbuch, hier+jetzt* : Baden, 2007.

▪ Projets de Records Management et états des lieux

- « Le Records Management dans l'administration et l'économie privée : un nouveau territoire? », Arbido, 2010/2.
- BUDON, Marie, « *Le Records management à l'Université de Lausanne entre exigences théoriques et mise en œuvre pratique : état des lieux et plans d'action* », travail de master MAS ALIS, 2020.
- DUNANT GONZENBACH, Anouk, « [La gouvernance des documents électroniques dans l'administration cantonale genevoise : genèse et mise en œuvre](#) », 18.12.2013 (ressi.ch).
- FALCONE, Nathalie, « [Programme GEVER Bund 2008-2012. Rapport final à l'attention du Conseil fédéral](#) », 12.12.2012 (admin.ch)
- LENGWILER, Urs, « Records management et gestion des archives dans les petites communes : Problèmes et solutions », in COUTAZ, Gilbert, et alii (2007), pp.270-273.

¹⁶⁵ Seules les références principales sont reprises ici. Nous ne mentionnons pas les cours du MAS ALIS cités dans notre travail, ni les articles et communiqués de presse. Pour les sites web, sauf cas particulier, nous avons préféré les liens hypertexte aux adresses in extenso. La date de consultation figure dans les notes au fil du texte.

-[Rapport de la Délégation des finances aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats concernant la haute surveillance des finances de la Confédération en 2019](#), 17.03.2020 (parlement.ch).

-Staatsarchiv des Kantons Basel-Landschaft, Fachstelle Aktenführung, « Records Management in der Schweiz: Was machen die Archive? », *Basellandschaft Infoheft*, n.171, Juni 2012, p.15.

-VIONNET, Florian, « Evaluation d'une politique de records management. Fondements théoriques et approche pratique aux Archives de l'Etat du Valais », *Informationswissenschaft: Theorie, Methode Und Praxis*, 6, 2020, pp.261–293 : <https://doi.org/10.18755/iw.2020.14>

Normes Records Management

-eCH-002 « Records Management » (2005)

-eCH-0026 « Records Management Policy V1.0 » (2006)

-eCH-0038 « Framework Records Management » (2019)

-ISO 15489-1/2016 « Information et documentation – Gestion des documents d'activité. Partie 1 : Concepts et principes »

-ISO 30301 « Information et documentation - Systèmes de gestion des documents d'activité. Exigences » (2011)

Modèles de maturité Records Management

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

-ECM Maturity Model (ecm 3) Version 2.0 (<http://mike2.openmethodology.org/>)

-« [Federal \(RIM\) Program Maturity Model Scoring Spreadsheet](#) »

« [Federal RIM Program Maturity Model User's Guide](#) », National Archives and Records Administration (NARA), 2014 (archives.gov)

Archives en Suisse

-[Archivdirektorenkonferenz: Statistiques d'archives suisses \(adk-cda.ch\)](#)

-Dossier Archives, in *Point Commune ! - Journal officiel de l'Union des communes vaudoises et des associations de professionnels communaux*, n.75, hiver 2020, pp.7-21.

-BURGY, François ; ROTH-LOCHNER, Barbara, « Les Archives en Suisse ou la fureur du particularisme », in *Archives (Revue de l'Association des Archivistes du Québec)*, 34/1-2, 2002-2003, pp.37-80.

-COUTAZ, Gilbert, HUBER, Rodolfo, KELLERHALS, Andreas, PFIFFNER, Albert, ROTH-LOCHNER, Barbara, *Archivpraxis in der Schweiz – Pratiques archivistiques en Suisse*, Baden : hier + jetzt, 2007.

-COUTAZ, Gilbert, *Archives en Suisse. Conserver la mémoire à l'ère numérique*, Lausanne : PPUR, 2016.

-COUTAZ, Gilbert, « Fédéralisme ou archivistes en cause dans le débat sur l'archivage en Suisse ? Le point de vue des Archives cantonales vaudoises », Dossier thématique des Archives cantonales vaudoises, 2016.

-DUBOIS, Alain ; EVEQUOZ-DAYEN, Myriam, « Le rôle des Archives de l'Etat du Valais auprès de l'Administration cantonale », in DEBONS, Delphine (éd.), *Des institutions au service du patrimoine culturel. Changement et continuité dans le contexte valaisan*, Cahiers de Vallesia, n. 27, Sion : Archives de l'Etat du Valais, 2014.

-DUBOIS, Alain ; VIONNET, Florian, « Les archivistes comme spécialistes de la gestion de l'information : conseil et soutien des Archives de l'Etat du Valais auprès de l'Administration cantonale et des communes valaisannes », 18.12.2015 (ressi.ch).

-REYNARD, Denis, « Politique et pratiques d'un service d'archives cantonales vis-à-vis des communes, à l'exemple des Archives de l'Etat du Valais », in *Informationswissenschaft: Theorie, Methode Und Praxis*, 2010, pp.191-212, <https://doi.org/10.18755/iw.2010.11>

Archives publiques au Tessin

-GHIRINGHELLI, Andrea, « Archivi dell'amministrazione e archivi per la storia », in *Archivio Storico Ticinese*, 120 (1996), pp.275-280.

-HUBER, Rodolfo (a cura di), *Archivio della Città di Locarno - Guida*, Città di Locarno : Locarno, 2002.

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

-MARTINOLA, Giuseppe (a cura di), *Guida dell'Archivio cantonale*, S.A. Grassi & Co.: Bellinzona, 1951.

-PONCIONI, Marco, LEPORI, Marino, « Il servizio archivi locali dell'Archivio cantonale. Gli archivi riordinati fino al 1994 », in *Archivio Storico Ticinese*, 118 (1995), Appendice, 1-40.

-PONCIONI, Marco, « Die Betreuung der Ortsarchive im Kanton Tessin », in *Archive in der Schweiz, I: Funktion, Benutzung, Der Archivarsberuf, Zukunftsperspektiven*, VSA AAS : Saint-Gall, 1997, pp.27-31.

-PONCIONI, Marco, « Gli archivi minori del Locarnese: degrado di un patrimonio culturale e prospettive per la sua tutela », in *Bollettino della Società storica locarnese*, nuova serie, n.1, 1998, pp.51-60.

Guides et outils RM mis à disposition par des administrations, institutions, associations

-Archives de l'Etat du Valais, *Guide de gestion des documents pour l'administration cantonale*, version 2.1, mai 2021.

-Archives de l'Etat du Valais, *Guide de gestion des documents et des archives pour les communes valaisannes*, version 1.2, mai 2020.

-Archives fédérales suisses, *Gestion électronique des affaires (GEVER). Auxiliaire de travail*, 2014.

-Association vaudoise des archivistes, *Manuel pratique de gestion des documents. Mettre en place les principes de Records Management dans les communes vaudoises*, Lausanne, 2011.

-Bundeskanzlei, *Organisationshandbuch GEVER*, 2012.

-IG ICT Zürcher Gemeinden, *Leitfaden ECM Strategie Zürcher Gemeinden*, 2017, sur le site de la Verein Schweizerische Städte- und Gemeinde-Informatik (ssgi.ch)

-Kanton Zürich – Staatsarchiv, *Leitfaden zur Führung von Gemeindearchiven im Kanton Zürich*, 2016.

-Staatsarchiv Basellandschaft, [Infoheft-Artikel zum Thema Aktenführung, 2004-2015](#), sur le site du Canton (baselland.ch)

Nous renvoyons également aux nombreux modèles fournis par les archives suisses sur le site de l'Association des Archivistes Suisses, [onglet Ressources / RM - Baukasten](#) (vsa-aas.ch).

Analyse des politiques publiques

-KNOEPFEL, Peter, LARRUE, Corinne, VARONE, Frédéric, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Zürich : Verlag Rüegger, 2006 [2^{ème} édition].

-OLGIATI Mirta, *Politique de la mémoire nationale : la sélection du patrimoine documentaire en Suisse*, Cahier de l'IDHEAP 224, Lausanne : IDHEAP, 2005.

Politiques publiques de l'information, gouvernance de l'information en Suisse

-CARON, Daniel J., « La gouvernance informationnelle au sein de l'administration publique », Ecole nationale d'administration publique, Québec : mars 2020.

-OLGIATI PELET, Mirta, *Nouveau regard sur l'information documentaire publique : Régulation d'une ressource en émergence dans l'univers des Archives, des Bibliothèques et de l'Administrations suisses*, Glarus/Chur : Rüegger, 2011.

-PAGNAMENTA, Roxane, *Gouvernance de l'information : définition, enjeux et perspectives en Ville de Genève*, Travail de Master HES, Haute école de gestion de la Ville de Genève (HEG-GE), 2014.

Administrations publiques au Tessin

-« [Digitale, agg.](#) », *Argomenti. La rivista dell'Amministrazione cantonale*, 2021, n.2, sur le site du Canton (ti.ch).

-« [Digitalizzazione nel Cantone Ticino – Le nostre sette domande a Silvano Petrini, direttore del Centro dei Sistemi informativi](#) », 03.09.2019 (staatslabor.ch).

-Repubblica e Cantone Ticino, Dipartimento delle istituzioni, Sezione degli enti locali, *La gestione della Qualità nel Comune ticinese*, Bellinzona, décembre 2013.

- Repubblica e Cantone Ticino, Consiglio di Stato, [Programma di legislatura 2019-2023](#) (ti.ch).

Méthodologie de l'évaluation et de l'entretien

BALZER Lars, BEYWL Wolfgang, *evaluiert – erweitertes Planungsbuch für Evaluationen im Bildungsbereich* (2^e édition remaniée), Bern : hep verlag, 2018.

BALZER Lars, LAUPPER Ellen, EICHER Véronique, BEYWL Wolfgang, « [La clé de l'évaluation. 10 étapes – l'évaluation en bref](#) », Zollikofen : Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle IFFP, 2020.

PORST Rolf, *Fragebogen: Ein Arbeitsbuch*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2013 (4^e éd.).

ANNEXES

- Annexe 1 : Grille d'entretien parties 1 et 3 (fr.)
- Annexe 2 : Sondage de maturité (it.)
- Annexe 3 : Sondage de maturité (fr.)
- Annexes 4 : Bilan des sondages de maturité réalisés auprès des acteurs (it.) :

Administration cantonale

4.1 Gianmarco Talamona, Archivio di Stato del Canton Ticino

4.2 Centro sistemi informativi

Communes tessinoises

4.3 Silvio Rauseo, Servizio archivi locali

4.4 Mirko Nesti, Tectel

Ville de Locarno

4.5 Rodolfo Huber, Archivio della Città di Locarno

Ville de Lugano

4.6 Nicoletta Solcà, Archivio amministrativo della Città di Lugano