



Régime de tenue des documents : *Les défis de la tenue des documents à surmonter dans la fonction publique*

Définition de la tenue des documents

L'expression « tenue de documents » désigne les modalités et les moyens pour tirer parti de l'information d'une organisation en tant qu'actif essentiel et outil du processus décisionnel, de même que la collecte des données sur les activités, afin de satisfaire aux exigences de politique et de transparence et aux obligations légales. En vertu de la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*, le Parlement a confié au bibliothécaire et archiviste la responsabilité de fournir des conseils et des directives sur la gestion des documents aux ministères et organismes et lui a conféré l'autorité de surveiller la disposition des documents dans les institutions fédérales.

Importance de la tenue des documents

Une tenue des documents efficace garantit la cohérence administrative et opérationnelle essentielle au sein du gouvernement. Elle est destinée à soutenir le processus décisionnel, l'élaboration des politiques ainsi que l'application des programmes et la prestation de services aux Canadiens. Elle se situe foncièrement au cœur même des responsabilités des gestionnaires publics dans le processus démocratique de la nation. Sa fonction est double : d'une part, permettre aux ministres et aux sous-ministres de rendre compte des décisions et interventions grâce à la présentation de preuves documentaires; d'autre part, offrir aux citoyens – par l'entremise du Parlement et de ses agents et comités – les moyens documentaires d'évaluer les résultats organisationnels ou le rendement afin d'analyser le processus décisionnel ou d'apprécier la validité et l'adéquation des politiques et des interventions. La citation suivante résume clairement et simplement la responsabilisation du secteur public moderne : « les documents doivent être créés, tenus à jour et conservés de façon à ce qu'un gouvernement démocratique contemporain puisse être tenu responsable de ses activités devant le public » (J. Grant Glassco, *rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement*, 1962).

Difficultés présentes

Dans son rapport de 2003, le vérificateur général soulignait des lacunes dans le programme de disposition des documents publics. Les diagnostics des capacités de gestion de l'information dans un certain nombre de ministères et organismes ont également révélé d'importantes insuffisances organisationnelles dans la tenue des documents en matière de capacité ou d'infrastructure, compliquées par certaines difficultés propres à l'administration publique et associées à la gouvernance durant l'ère numérique et l'informatisation des communications. L'ampleur et l'importance de ces questions étaient suffisantes pour attirer l'attention du greffier du Conseil privé et du secrétaire du Conseil du Trésor qui ont soutenu le bibliothécaire et archiviste du Canada lors de l'organisation d'une série de tables rondes des sous-ministres, durant l'automne 2006, portant sur la gestion de l'information et la tenue des documents. Ce dernier avait en effet reconnu la nécessité d'affronter collectivement les difficultés qui touchent l'ensemble de l'administration fédérale devant le palier exécutif. L'un des principaux défis du gouvernement consiste donc à accroître la capacité organisationnelle pour administrer efficacement les programmes et les services à l'heure de la *révolution de l'information* qui « a entraîné une hausse marquée des attentes du public : décisions rapides, réponses immédiates de la part du gouvernement, transparence des opérations gouvernementales, participation du public au processus décisionnel. » (Kevin G. Lynch, greffier du Conseil privé et secrétaire au Cabinet, *Quatorzième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, 31 mars 2007).

Intervention des sous-ministres

M. Ian E. Wilson, bibliothécaire et archiviste du Canada, et M. Ken Cochrane, dirigeant principal de l'information du gouvernement ont coprésidé ces tables rondes. Les sous-ministres ont convenu que le gouvernement du Canada doit régler « immédiatement » le problème de la tenue des documents et ont

demandé à Bibliothèque et Archives du Canada (BAC), en collaboration avec les ministères et organismes relevant du Comité consultatif du portefeuille du Conseil du Trésor (CCPCT), d'élaborer un programme de changement pour soutenir les hauts fonctionnaires dans leurs efforts de gestion publique efficace, en partie en conférant à la tenue des documents une valeur fondamentale de service public.

Les sous-ministres ont également convenu qu'un groupe de travail des sous-ministres adjoints sur la tenue des documents fournirait un éclairage et une orientation à propos des recommandations émanant d'un certain nombre de sous-groupes de travail sur ce thème, composés de gestionnaires de BAC, des ministères et des organismes chargés d'étudier les questions afférentes durant six mois. Ces recommandations ont été présentées au CCPCT, avec la proposition que cet organisme adopte le programme de changement de la tenue des documents.

Résultats souhaités

Une tenue de documents efficace permettra d'atteindre les résultats suivants :

- une gestion efficace de la fonction publique nationale par les sous-ministres et les administrateurs généraux;
- une gestion durable au fil du temps;
- une compétence et des valeurs intégrées dans la culture des fonctionnaires qui permettront d'améliorer la réceptivité et la responsabilité de l'administration fédérale devant les citoyens;
- une position de chef de file du Canada dans l'élaboration et la mise en œuvre nationale de normes internationales en matière de tenue des documents.

L'atteinte de ces résultats passe par un certain nombre d'étapes intermédiaires :

- un programme national de changement au niveau horizontal pour que la tenue des documents devienne une valeur fondamentale et une compétence de tous les fonctionnaires;
- une directive sur la tenue des documents ainsi que la délégation de pouvoir correspondante dans toute l'administration, conformément à la politique de gestion de l'information du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT).
- la diffusion des avantages de la tenue des documents dans l'ensemble de l'administration fédérale et l'établissement d'exigences opérationnelles;
- un financement des ministères pour la mise en œuvre de la tenue des documents;
- la mise en place de normes, outils et infrastructures de la part des ministères ainsi qu'un soutien à la gestion et aux processus pour disposer des documents papier et électroniques;
- un cadre de responsabilisation de la gestion (CRG) reflétant l'importance de la tenue des documents par rapport à la conformité et à la valeur opérationnelle;
- la mise en place d'une infrastructure à l'échelle nationale pour régler le problème du legs documentaire.

À la fin du présent document, un graphique illustre ces résultats, activités, intervenants et décisions connexes jusqu'en 2012.

Action du gouvernement fédéral

Afin que la tenue des documents puisse garantir la responsabilité et établir une valeur opérationnelle, les sous-groupes de travail ont exprimé clairement un certain nombre d'exigences essentielles : en commençant par l'élaboration d'un régime de la tenue des documents en tant qu'élément fondamental et par la suite, comme base organisationnelle du programme de changement. Telle que conçue et proposée dans la pratique, la tenue des documents représente une évolution du paradigme administratif requérant une profonde mutation culturelle à la base et de nouvelles modalités pour aborder les documents selon de multiples niveaux, depuis les politiques et l'infrastructure jusqu'à la capacité et les outils. L'équipe de la Direction des documents gouvernementaux (DDG) de BAC, en collaboration avec les ministères et organismes, a déjà amorcé la conception et la mise en œuvre de ces changements, consciente qu'il faudra des années d'efforts pour atteindre pleinement les résultats escomptés. La durabilité d'une telle initiative nécessitera le leadership des dirigeants, une articulation sur les priorités gouvernementales, un financement, un renforcement de la capacité, une planification ainsi que les efforts concertés de BAC et de l'ensemble de la fonction publique.

Régime de la tenue des documents

Ce régime se fonde essentiellement sur l'élaboration de normes de documentation pour la tenue des documents dans les institutions liées aux activités de programme, aux secteurs d'activités et aux rôles et responsabilités assignés. Les ministères et organismes élaboreront des normes à l'interne, afin de guider le processus décisionnel concernant la création et à la gestion de leurs documents, ils institueront également les pouvoirs de délégation pour disposer des documents, selon les exigences du Parlement. Le régime s'inscrit également dans plusieurs stratégies essentielles, en particulier la gestion des documents possédant une valeur opérationnelle permanente lors de leur création (contrairement au modèle opérationnel précédent qui s'appliquait généralement aux documents au moment de leur destruction). Cette importante évolution en matière de stratégie permettra aux ministères et organismes de consacrer leurs ressources à la gestion des documents opérationnels essentiels, plutôt que de tenter d'assurer l'accessibilité de tous les documents — sans égard à leur valeur pour le gouvernement ou l'intérêt du public — ce qui, compte tenu de la multiplication des documents électroniques, s'avère de plus en plus coûteux.

L'élaboration du régime de la tenue des documents, conforme à la nouvelle politique sur la gestion de l'information (GI)¹, fera l'objet d'une directive particulière². L'objectif est de situer la responsabilité en matière de tenue des documents à l'échelon du sous-ministre et de l'administrateur général, tout en mettant à leur disposition des outils non normatifs pour leur permettre de déléguer cette responsabilité aux divers paliers de leurs organisations, dépendamment de la nature de leurs activités.

Procédure recommandée pour aller de l'avant

La DDG de BAC continuera à piloter cette initiative selon une charte de projet, en exploitant les ressources, les meilleures pratiques, l'expertise et les succès des ministères et organismes et des secteurs privés et publics à l'échelon international. Le succès de cette évolution dans la tenue des documents, particulièrement à l'étape de la conception repose essentiellement sur la participation des organisations et des entités régissant la tenue des documents dans l'administration fédérale, notamment : le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Bureau du contrôleur général, le Bureau du Conseil privé, le Bureau de gestion du changement, les services d'habilitation ministériels de la gestion de l'information, l'École de la fonction publique du Canada, Bibliothèque et Archives Canada, la communauté de la GI de l'administration fédérale et le Comité de la gestion de l'information dans les opérations.

L'approche préconisée pour l'élaboration du modèle se fonde également sur la mise en œuvre d'un certain nombre de projets discrets, avec le soutien d'une équipe consultative des ministères et organismes ayant adopté le projet dès le départ, afin de s'attaquer aux principaux problèmes de la tenue des documents. L'intention étant de regrouper ces projets initiaux — selon la capacité et le degré d'avancement des ministères — et de les mener parallèlement pour inspirer ce régime, ses normes, ses infrastructures, ses outils ainsi que la capacité et les compétences requises en ressources humaines.

Une telle approche répond à la demande de résultats immédiats de la part du groupe de travail des sous-ministres adjoints, afin de donner l'impulsion voulue pour atteindre les objectifs souhaités en matière d'opérations et de tenue des documents. Ce groupe de travail sera informé des meilleures pratiques issues des initiatives horizontales et de l'expérience du précédent gouvernement concernant d'autres grandes initiatives, telles que la fonction de contrôleur moderne, la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* (LMFP) et le Gouvernement en direct (GED). Une diffusion générale à plusieurs niveaux s'effectuera également dès le début de la conception, notamment par le biais d'une stratégie de communication pour informer les parties intéressées du nouveau régime de la tenue des documents et de ses différents éléments.

¹ La nouvelle politique sur la GI s'applique depuis juillet 2007.

² Il est prévu que la directive sur la tenue des documents entre en vigueur dès mars 2008.

Le régime de tenue des documents

Feuille de route des résultats et activités
2005 - 2012

