

**GESTION DES DOSSIERS ET DES ARCHIVES
DANS LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES**

Rapport établi par

Gérard Biraud

Corps commun d'inspection



Nations Unies, Genève 2013

**GESTION DES DOSSIERS ET DES ARCHIVES
DANS LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES**

Rapport établi par

Gérard Biraud

Corps commun d'inspection



Nations Unies, Genève 2013

Résumé

Gestion des dossiers et des archives dans le système des Nations Unies JIU/REP/2013/2

Les politiques et procédures actuelles du système des Nations Unies et les modalités d'organisation connexes mises en place dans le système n'assurent pas les conditions nécessaires à une gestion efficace des dossiers et des archives, que ce soit au siège ou dans les bureaux extérieurs. Le Corps commun d'inspection (CCI) a étudié cette question non seulement sous l'angle de la préservation de la mémoire institutionnelle, mais aussi du point de vue de l'efficacité des processus de travail, de la responsabilisation et la transparence, des processus décisionnels et de la gestion des risques. En dehors des professionnels de la gestion de l'information, le présent rapport s'adresse aussi à un plus vaste public. En effet, il contient des recommandations qui devraient amener les décideurs, les cadres et le personnel chargé des activités de fond à mieux prendre conscience de l'importance d'une gestion efficace des dossiers et des archives, en tant que composante essentielle d'une bonne gouvernance, condition préalable d'un fonctionnement administratif sans heurts, base d'une amélioration de la gestion des connaissances et source d'avantages pour les entités des Nations Unies dans divers secteurs et à de nombreux niveaux.

Un regroupement des cadres réglementaires s'impose

Le rapport souligne qu'il est urgent de mettre à jour et de regrouper les cadres réglementaires de la gestion des dossiers et archives propres aux différentes entités des Nations Unies. Les cadres réglementaires en question devraient être reconfigurés dans un ensemble global et parfaitement clair de principes, de règles et de procédures à visée pratique, couvrant tout le cycle de vie d'un document (recommandation 1). Le respect de ce préalable garantirait la stricte application des principes susmentionnés dans l'ensemble des entités sur la base de programmes de gestion des dossiers et archives adaptés à chacune d'elles (recommandation 2). Afin d'étayer ces programmes et d'assurer un suivi efficace de leur mise en œuvre, il faudra organiser une formation suffisante pour chaque catégorie d'acteurs (le personnel en général, les cadres et les points de contact chargés de la gestion des dossiers et des archives) (recommandation 3).

L'une des principales difficultés consiste à faire en sorte que la politique et les procédures instituées permettent de traiter tous les documents d'archives (sur papier, numérisés ou s'appuyant sur d'autres technologies) selon des principes identiques, en dépit de leurs différences évidentes de format et caractéristiques. Il va de soi que les outils nécessaires pour les prendre en compte, les gérer et les stocker varient sensiblement, mais pour pouvoir être exploités de manière cohérente au niveau interne, l'ensemble de ces documents doivent être soumis aux mêmes principes de traitement. Certaines organisations internationales sont parvenues à ce degré d'harmonisation grâce aux efforts considérables accomplis en ce sens, à la fois par leurs hauts responsables et par les États membres.

Les pratiques suivies tant pour les documents sur papier que sur support numérique doivent être sensiblement améliorées

Actuellement, les modalités de gestion des dossiers et des archives sont hétérogènes et la mise en œuvre des principes directeurs en la matière manque de cohérence. Les difficultés actuelles en termes d'intégration, de traitement et de conservation des documents sur papier aux fins d'archivage se traduisent par une incertitude quant au devenir des données concrètes, administratives, juridiques ou historiques: sont-elles correctement prises en compte et transférées dans un dépôt interne pour y être conservées en toute sécurité, ou sont-elles simplement perdues?

L'absence de gestion dynamique des documents numériques et l'application insuffisante des principes relatifs à la gestion des dossiers et des archives à ce type de documents (à moins qu'ils ne soient imprimés) exposent les entités concernées à des risques considérables. En effet, le problème que soulèvent l'intégrité, la sécurité et l'authenticité des documents en question s'inscrit à la fois dans le contexte actuel et dans une perspective d'avenir: à un moment donné, il faudra traiter et évaluer les documents numériques selon les principes du système de gestion des dossiers et des archives et ils pourraient représenter alors la seule base disponible pour la constitution d'archives valables. Par conséquent, une gestion dynamique ne saurait être garantie que par une amélioration sensible de l'utilisation des systèmes de gestion électronique des documents et dossiers (SGEDD) (recommandation 4). Pour pouvoir constituer les futures archives des entités des Nations Unies, il convient d'examiner sans tarder la question clef de la conservation des documents sur support numérique.

Le statu quo n'est plus une option envisageable

Les entités des Nations Unies se doivent d'accomplir des progrès importants aux fins d'un bon fonctionnement des programmes de gestion des dossiers et des archives au siège et hors siège. Cette démarche exige un engagement commun à long terme, au plus haut niveau de chaque entité, à la fois de la part des États Membres et des hauts responsables. Pour procéder à un examen attentif et une harmonisation appropriée des principes et procédures de gestion des dossiers et des archives, les adapter au monde numérique et veiller à ce qu'ils soient pris en compte à tous les échelons, il faudra aussi consentir un investissement initial pour développer les moyens internes et équiper les entités des Nations Unies d'instruments appropriés, notamment d'outils numériques. L'Inspecteur estime que cet investissement vaut la peine d'être réalisé, compte tenu des avantages à moyen terme que l'on peut en attendre, notamment une amélioration des activités de fond, une efficacité accrue et des économies de personnel.

À cet effet, l'Inspecteur recommande d'entreprendre un projet cohérent en vue de créer les conditions requises pour mettre en œuvre un programme de gestion des dossiers et des archives au niveau de chaque entité (recommandation 6). Les fondamentaux d'un projet de cette nature devraient inclure les éléments essentiels ci-après:

- Approbation des États membres, fondée sur une solide analyse coût-avantages des effets positifs immédiats et/ou à moyen ou plus long terme du projet, notamment un accès facile à des documents apparentés, qui renforcerait l'efficacité administrative et l'efficacité organisationnelle, tout en permettant un surcroît d'économies.
- Engagement des hauts responsables à promouvoir une culture du respect des principes adoptés parmi les cadres et le personnel qui seront les premiers à bénéficier d'une telle amélioration.
- Gouvernance des projets au niveau approprié pour donner une vision d'ensemble des différentes composantes de la gestion de l'information, de même qu'un aperçu général des responsabilités et de l'autorité conférées en la matière, et pour assurer une approche multidisciplinaire (gestion des dossiers et des archives, gestion des connaissances et TIC) en vue de mobiliser, de manière synergique, divers ensembles de compétences spécialisées.
- Application du système de gestion à l'ensemble de l'entité, au siège et hors siège, pour instaurer un dialogue constructif, en temps voulu, sur les exigences de la gestion des dossiers et des archives.

Eu égard aux dispositions du plan stratégique 2013-2016 du Comité de haut niveau sur la gestion qui, dans son paragraphe 13, préconise la mise en œuvre de projets communs en tenant compte des moyens de chaque entité et des difficultés auxquelles elle se heurte, l'Inspecteur encourage également les organismes et entités du système des Nations Unies à unir leurs efforts et leurs ressources, sur une base volontaire, pour assurer une approche concertée des questions concernant la gestion des dossiers et des archives, en particulier de l'aspect clef que constitue la préservation sur support numérique des dossiers (recommandation 5).

Recommandation 1

Le Secrétaire général et chacun des chefs de secrétariat des entités des Nations Unies visées dans le présent rapport devraient passer en revue leurs cadres réglementaires respectifs régissant la gestion des dossiers et des archives et les reconfigurer dans un ensemble global et parfaitement clair de principes, de règles et de procédures à visée pratique, pour suivre le rythme de l'évolution du contexte dans lequel s'inscrit la tenue des dossiers et les progrès de la technologie utilisée à cette fin, et couvrir, dans son intégralité, le cycle de vie des informations enregistrées. Ils devraient garantir la stricte application de ces principes, procédures et règles à tout document considéré comme un dossier de l'organisation ou de l'entité.

Recommandation 2

Il incombe au Secrétaire général et à chacun des chefs de secrétariat des entités des Nations Unies visées dans le présent rapport, de même qu'aux hauts responsables, de veiller à ce que tous les départements, les bureaux et les autres entités relevant de leur responsabilité, mettent en place les composantes essentielles de programmes de gestion des dossiers et les appliquent à tous les dossiers qu'ils sont chargés de gérer.

Recommandation 3

Le Secrétaire général et chacun des chefs de secrétariat des entités des Nations Unies visées dans le présent rapport devraient veiller à ce que le temps et le volume de ressources nécessaires soient consacrés à l'institutionnalisation de programmes de formation à la gestion des dossiers et des archives. Cette formation sera assurée par des experts chevronnés de la gestion des dossiers et des archives, tant au siège que dans les bureaux extérieurs, et s'adressera a) à des cadres supérieurs et cadres de niveau moyen; b) aux coordonnateurs des dossiers et à d'autres catégories de personnel participant aux activités de gestion des dossiers et des archives; et c) au personnel en général.

Recommandation 4

Le Secrétaire général et chacun des chefs de secrétariat des entités des Nations Unies visées dans le présent rapport devraient faire en sorte que les systèmes d'information qui saisissent, créent ou gèrent les dossiers électroniques soient conformes aux normes internationales d'archivage et de préservation des dossiers et archives numériques.

Recommandation 5

Le Secrétaire général, en sa qualité de président du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination, devrait créer une équipe spéciale interorganisations présidée par un expert chevronné de la gestion des dossiers et des archives, et réunissant les entités les plus intéressées par la mise en place d'une approche commune de la conservation à long terme et/ou permanente des dossiers numériques (stratégie, politiques et infrastructures).

Recommandation 6

L'Assemblée générale et les organes directeurs des entités des Nations Unies visées dans le présent rapport devraient prier le Secrétaire général et les différents chefs de secrétariat de présenter une proposition individuelle ou commune visant à améliorer la gestion des dossiers et des archives de manière cohérente au sein de leurs entités respectives.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Résumé.....		iii
Abréviations.....		ix
I. Introduction.....	1–16	1
A. Rappel des faits.....	1–2	1
B. Objectifs.....	3–5	1
C. Raison d’être du rapport.....	6	2
D. Portée de l’étude et définitions.....	7–12	2
E. Méthodologie.....	13–15	4
F. Limites de l’étude.....	16	5
II. Principes essentiels de la gestion des dossiers et des archives.....	17–39	7
A. Gestion des documents d’archives.....	18–39	7
B. Documents d’archives d’une organisation.....	20–23	8
C. Programme de gestion des documents d’archives.....	24–34	9
D. Gestion des dossiers et des archives.....	35–37	12
E. Gestion des dossiers et gestion des informations.....	38–39	12
III. Cadres réglementaires.....	40–52	14
A. Secrétariat de l’ONU.....	46–50	15
B. Fonds et programmes et autres entités.....	51	19
C. Autres organisations intergouvernementales.....	52	20
IV. Pratiques actuelles et risques connexes.....	53–124	22
A. Hétérogénéité des pratiques propres aux producteurs de documents en l’absence de programmes de gestion des dossiers et des archives.....	55–74	25
B. Conditions de conservation des documents «non courants» et archives sur papier.....	75–78	31
C. Manque de compétences spécialisées au niveau de l’organisme.....	79–89	32
D. Capacité insuffisante au niveau des unités administratives.....	90–93	36
E. Coordination insuffisante des fonctions relatives à l’information.....	94–96	38
F. Mise en œuvre: manque de suivi.....	97–102	39
G. Sensibilisation restreinte: nécessité de développer les activités d’information et de formation.....	103–109	41
H. Difficultés supplémentaires pour les entités de terrain.....	110–119	43
I. Vers une coordination accrue au sein du système des Nations Unies.....	120–124	46
V. Le problème des archives numériques.....	125–163	49
A. La plupart des fichiers numériques ne sont pas actuellement gérés comme des dossiers.....	125–130	49

B.	Nécessité de mettre en place des systèmes de gestion de l'information comprenant des fonctions de gestion des dossiers	131–151	52
C.	Harmonisation du SGEDD avec d'autres systèmes informatiques institutionnels	152–153	58
D.	Numérisation	154–156	59
E.	Conservation sur support numérique	157–163	60
VI.	Le temps de faire des choix stratégiques.....	164–188	63
A.	Avantages d'une amélioration des pratiques de gestion des dossiers et des archives	164–181	63
B.	État déplorable de la situation	182–183	68
C.	Nécessité d'une initiative constitutionnelle	184–190	69
Annexes			
I.	Définitions de termes clés relatifs à la gestion des dossiers et des archives.....		72
II.	Principaux documents d'orientation ou documents directifs concernant la gestion des dossiers et des archives dans certaines entités du système des Nations Unies.....		74
III.	Principales normes internationales relatives à la gestion des dossiers et des archives.....		81
IV.	Modalités d'organisation concernant la gestion des dossiers et des archives dans certaines entités du système des Nations Unies		83
V.	Principaux documents d'orientation ou documents directifs concernant les courriels et leurs annexes dans certaines entités du système des Nations Unies.....		87
VI.	Modalités applicables aux collections d'archives physiques dans certaines entités du système des Nations Unies.....		90
VII.	Vue d'ensemble de la gestion des dossiers et des archives (GDA) dans certaines entités du système des Nations Unies.....		94
VIII.	Enquête en ligne du CCI sur les pratiques en matière de gestion des dossiers et des archives		97
IX.	Vue d'ensemble des mesures à prendre par les organisations participantes pour donner suite aux recommandations du Corps commun d'inspection		98
X.	Déclaration universelle sur les archives, 2010 (disponible uniquement sur le site Web du CCCI)		
XI.	Principales définitions concernant la gestion des dossiers et des archives employées par différentes organisations internationales (disponibles uniquement sur le site Web du CCI)		
XII.	Informations d'ordre général: évaluation de la gestion des dossiers et des archives (disponibles uniquement sur le site Web du CCI)		

Abréviations

BGRH	Bureau de la gestion des ressources humaines
CCI	Corps commun d'inspection de système des Nations Unies
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
CE	Commission européenne
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEE	Commission économique pour l'Europe
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CESAO	Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale
CESAP	Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
DAES	Département des affaires économiques et sociales
DAM	Département de l'appui aux missions
DG	Département de la gestion
DI	Département de l'information
DOMP	Département des opérations de maintien de la paix
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
GDA	Gestion des dossiers et des archives
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
ICA	Conseil international des archives
IPSAS	Normes comptables internationales pour le secteur public
IRMCT	Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux
ITC	Centre du commerce international
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
ONUG	Office des Nations Unies à Genève
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
ONUN	Office des Nations Unies à Nairobi

ONUUV	Office des Nations Unies à Vienne
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
SGA	Secrétaire général adjoint
SGED	Système de gestion électronique des dossiers
SGEDD	Système de gestion électronique des documents et des dossiers
SIG	Système intégré de gestion
TIC	Technologies de l'information et des communications
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNITAR	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UNU	Université des Nations Unies
UPU	Union postale universelle

I. Introduction

A. Rappel des faits

1. Dans le cadre de son programme de travail pour 2012, le Corps commun d'inspection (CCI) a entrepris une étude de la gestion des dossiers et des archives dans le système des Nations Unies, comme suite à une proposition interne formulée par l'Inspecteur, pour laquelle 19 organisations participantes ont manifesté un intérêt au cours du processus consultatif. Par conséquent, cette étude a été incluse dans le programme de travail définitif.

2. À priori, le choix du sujet de cette étude pourrait sembler surprenant car le mot «archives» évoque souvent l'image stéréotypée d'un monceau de fichiers sur papier poussiéreux entassés dans les sous-sols de bâtiments publics qui ne sont guère consultés que par des historiens ou des étudiants. Or, la «Déclaration universelle sur les archives» adoptée par l'assemblée générale du Conseil international des archives (ICA) (Oslo, septembre 2010)¹ et entérinée en novembre 2012 par la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a gommé cette image obsolète. En effet, elle rappelle judicieusement que la gestion des dossiers et des archives a pour objet de préserver les documents d'une organisation, de les tenir à jour et d'y donner accès, ce qui permet aux personnes qui les consultent de se familiariser avec l'histoire, la mémoire institutionnelle et l'identité de cette organisation. Les archives consignent les décisions, les actions et les mémoires, et développe la responsabilisation, la transparence et l'efficacité, qui sont des éléments clés de la bonne gouvernance des organisations internationales.

B. Objectifs

3. La présente étude a pour but de déterminer si l'ensemble actuel de politiques et procédures des Nations Unies, et les modalités d'organisation connexes existantes assurent ou non les conditions nécessaires à une gestion efficace des dossiers et des archives, au siège et, s'il y a lieu, dans les bureaux extérieurs. L'étude vise également à répertorier, parmi les pratiques actuelles de gestion des dossiers et des archives de chaque organisation, les aspects susceptibles d'être améliorés.

4. En dehors des professionnels, l'étude s'adresse également à un plus vaste public. Ainsi, elle contient des recommandations qui devraient amener les décideurs, les cadres et le personnel chargé des activités de fond à mieux prendre conscience de l'importance d'une gestion efficace des dossiers et des archives, composante essentielle de la bonne gouvernance, condition préalable à un fonctionnement administratif sans heurts, base d'une amélioration de la gestion des connaissances et source d'avantages pour les entités du système des Nations Unies dans divers secteurs et à de nombreux niveaux. Il faudrait donc évaluer la gestion des dossiers et des archives non seulement sous l'angle de la préservation de la mémoire institutionnelle, mais aussi du point de vue de la fiabilité et l'efficacité des processus de travail, de la responsabilisation et la transparence s'agissant des opérations, des processus décisionnels et de la gestion des risques. La gestion des dossiers et des archives favorise l'exploitation et le partage des connaissances au sein d'une institution dans la mesure où elle assure la préservation des informations de fond réunies par des experts et l'accès des différentes branches de l'institution à ces informations.

¹ Disponible à l'adresse <http://www.ica.org/6573/reference-documents/universal-declaration-on-archives.html> et également disponible sur le site Web du CCI (www.unjiu.org) en tant qu'annexe X du présent rapport.

5. Dans le présent rapport, l'Inspecteur procède à une analyse comparée des difficultés auxquelles se heurtent le Secrétariat de l'ONU et toutes les entités placées directement ou indirectement sous l'autorité du Secrétaire général et propose des solutions pour surmonter ces difficultés. Il met en lumière les similitudes et différences observées entre les diverses entités du système des Nations Unies et dresse une liste des bonnes pratiques et des initiatives positives, ainsi que des difficultés, insuffisances et échecs.

C. Raison d'être du rapport

6. Les entités du système des Nations Unies sont confrontées à un certain nombre de difficultés concernant la gestion des dossiers et des archives. D'importantes raisons poussent à améliorer les dispositions existantes en la matière, non seulement pour préserver la mémoire institutionnelle et les connaissances des questions de fond, mais aussi pour obtenir les gains d'efficacité escomptés d'une amélioration des pratiques de gestion des dossiers et des archives dans la plupart des domaines d'activité (administratif, normatif et organique), et pour réaliser les économies qui pourraient en découler. Ces avantages et économies potentiels devraient guider les décisions prises par les États membres et hauts responsables à ce sujet. Enfin, le présent rapport pourrait également favoriser la planification de la relève, les processus de transfert de responsabilités et la continuité des activités, à la fois lorsqu'un membre du personnel quitte son poste et lorsqu'il s'agit de préserver des documents essentiels, notamment sur les processus administratifs et des questions de fond.

D. Portée de l'étude et définitions

7. L'étude englobe le Secrétariat de l'ONU, ses fonds et programmes ainsi que d'autres entités apparentées, ci-après dénommés conjointement «Groupe des Nations Unies»². Les recommandations peuvent également intéresser les institutions spécialisées des Nations Unies susceptibles d'être confrontées à des situations semblables dans ce domaine.

8. L'étude, initialement axée sur la «gestion des archives», a été réorientée vers la «gestion des documents d'archives» (également dénommée ci-après «gestion des dossiers») puisqu'une collection d'archives crédible et exhaustive est nécessairement le fruit de l'application judicieuse de programmes de gestion des documents bien définis et adaptés au contexte à tous les niveaux d'une entité. L'étude traite des activités de gestion visées dans la norme internationale ISO 15489³, selon laquelle le terme «documents d'archives» s'entend «des documents créés, reçus et préservés à titre de preuve et d'information par une personne physique ou morale dans l'exercice de ses obligations légales ou la conduite de

² Comme indiqué dans le rapport du CCI sur les relations entre le personnel et l'Administration à l'Organisation des Nations Unies soumis à l'Assemblée générale le 9 juillet 2012 (voir A/67/136), le «Groupe des Nations Unies» comprend le Secrétariat de l'ONU au siège, trois offices de l'ONU hors siège, à savoir à Genève (ONUG, OCHA, HCDH, CNUCED, CEE, HCR), à Nairobi (ONUN, y compris PNUE et ONU-Habitat) et à Vienne (ONUDC et ONUV), quatre commissions économiques régionales (CEA (Addis-Abeba), CESAP (Bangkok), CESA (Beyrouth) et CEPALC (Santiago)), ainsi que plus de 40 opérations de maintien de la paix et missions politiques spéciales, les fonds et programmes des Nations Unies (PNUD, PNUE, FNUAP, UNICEF, UNOPS, UNRWA, l'entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation de la femme et le PAM), l'Université des Nations Unies (UNU) et deux tribunaux pénaux des Nations Unies (le Tribunal pénal international pour le Rwanda (Arusha et Kigali) et le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (La Haye)), de même que le Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux. Cette étude n'inclut pas les secrétariats des diverses conventions.

³ ISO 15489: *Information et documentation – «Records management»*, partie 1: Principes directeurs.

son activité». Elle ne prend pas en compte d'autres types de documents tels que les documents de conférence officiels ou les documents d'information comme les publications institutionnelles, les brochures, les fascicules ou toute autre publication, qui appellent l'identification de leurs dépositaires au sein de l'entité et la mise au point de principes et processus spécifiques en vue de créer des dépôts de documents officiels adéquats.

9. Les collections d'archives ne sont pas seulement des dépôts de documents passifs dont le contenu est destiné à être préservé à long terme. Outre leur vocation historique, elles ont pour objet de transmettre des informations sur les activités d'une organisation et, de ce fait, leur contenu doit être exploitable dans le cadre des travaux en cours. Les services institutionnels des archives doivent jouer un rôle actif pour assurer l'accès permanent à ces collections, ce qui implique plusieurs activités telles que la conception et la description des archives, des services de référence, des services aux utilisateurs et la mise à disposition de salles de lecture, une démarche de préservation active et des activités de diffusion. Se devant de limiter le champ de son étude, l'auteur n'aborde pas expressément ici ces composantes importantes de la gestion des dossiers et des archives.

10. Selon la circulaire du Secrétaire général sur la gestion des dossiers et des archives de l'Organisation des Nations Unies (ST/SGB/2007/5), le mot «archives» désigne «des documents qui doivent être conservés indéfiniment en raison de leur intérêt administratif, budgétaire, juridique ou historique ou de leur valeur d'information». Cette circulaire précise en outre que «les archives de l'Organisation des Nations Unies sont les archives de l'Organisation proprement dite, où qu'elles se trouvent, et celles d'organisations qui l'ont précédée dont le Secrétariat est dépositaire; ce sont des documents sur papier et des documents électroniques qui doivent être conservés en raison de leur intérêt administratif, budgétaire, juridique ou historique ou de leur valeur d'information en constituant un témoignage des activités officielles de l'Organisation».

11. Il faudrait reconnaître le rôle que joue la gestion des dossiers en raison du soutien et de l'éclairage qu'elle apporte dans des domaines plus vastes et plus complexes, à savoir la gestion de l'information, la gestion des contenus, la gestion des connaissances, la gestion des documents, la gestion des informations accessibles via l'Internet, ainsi que la gestion des activités menées en collaboration et des processus opérationnels, entre autres. Certes, tous ces aspects, qui bénéficieront de la gestion efficaces des dossiers et des archives, seront évoqués dans le présent rapport mais ils n'en constituent pas le thème principal.

12. Dans le même ordre d'idées, les entités du système des Nations Unies étudient actuellement des options technologiques nouvelles, notamment l'utilisation de plates-formes de communication à distance, l'informatique en nuage et des solutions concertées pour reconfigurer certains de leurs modèles opérationnels traditionnels en vue d'obtenir un surcroît d'efficacité grâce à des initiatives comme le projet «Connect» du Programme alimentaire mondial. Dans cette optique, il faudrait prendre en considération la recommandation 4 du rapport du CCI publié sous la cote JIU/REP/2012/8 qui préconise l'élaboration par le Comité de haut niveau sur la gestion du CCS d'une politique commune des organismes des Nations Unies concernant les solutions informatiques en nuage. Ces initiatives, bien qu'elles soient liées à la gestion des documents, ne sont pas prises en compte dans la présente étude: elles méritent de faire l'objet d'une analyse distincte et approfondie, qui traiterait entre autres de leurs effets bénéfiques avérés en termes d'efficacité accrue et d'économies de ressources financières. Toutefois, l'Inspecteur estime que les perspectives qu'ouvrent ces initiatives pour les travaux futurs des Nations Unies rendent d'autant plus nécessaires l'adoption de politiques et pratiques appropriées.

E. Méthodologie

13. L'Inspecteur s'est servi d'une palette de techniques d'évaluation pour garantir le recoupement des résultats par la méthode de la triangulation et formuler des conclusions et recommandations solidement étayées. Le présent rapport repose sur les informations et les données reçues à la date d'août 2013, notamment:

- Un examen sur dossier des documents de politique générale disponibles dans le domaine public (sites Internet et Intranet des entités considérées, des associations professionnelles spécialisées et des prestataires de services) portant sur la gestion des dossiers et des archives et les questions connexes.
- Un document initial établi pour exposer les objectifs, la portée et la méthode de l'étude et les thèmes à étudier ou répertorier et pour présenter les principales définitions et les questions à poser (avec les sujets connexes), ainsi que les acteurs essentiels de la gestion des documents et des archives et le calendrier des travaux.
- Les questionnaires communiqués aux unités chargées de la gestion des archives et des dossiers et l'analyse des réponses données. À part le PNUE et l'ONUN, la grande majorité des entités que l'équipe du CCI a contactées, par l'intermédiaire des coordonnateurs CCI des entités, ont répondu.
- Les missions sur le terrain et les entrevues avec les spécialistes de la gestion des documents et archivistes des entités considérées ou, selon le cas, avec les autres responsables de la gestion des documents et des archives, en vue de débattre des modalités institutionnelles et des cadres réglementaires.
- Les entretiens face-à-face ou par vidéoconférence avec certains producteurs et utilisateurs de documents (cadres et personnel des départements organiques ou des services d'appui), informaticiens, points de contact pour la gestion des dossiers et des archives au sein des unités administratives et consultants, entre autres, afin de débattre de leurs pratiques. L'Inspecteur s'est également rendu à la FAO en vue d'étudier le fil conducteur et les leçons dégagées du projet axé sur la modernisation de la gestion des documents, une initiative de longue haleine (2010-2015) visant à examiner et rationaliser les processus de gestion des documents dans cette organisation.
- L'analyse des réponses issues d'une enquête en ligne du CCI menée auprès de certains acteurs pour évaluer les pratiques utilisées par les auteurs ou détenteurs de documents des diverses unités administratives (département, bureaux régionaux et de pays, missions de maintien de la paix et missions politiques spéciales)⁴. Les réponses reçues émanaient de 58 personnes sur les 165 contactées par écrit dans le cadre d'un échantillon en partie sélectif et en partie aléatoire.
- Des consultations menées avec les fonctionnaires de plusieurs organisations nationales et internationales spécialisées dans la gestion des dossiers et des archives (Conseil international des archives, Archives nationales françaises) et avec des fonctionnaires d'organisations intergouvernementales comparables (Commission européenne (CE), Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et Banque mondiale) pour mieux connaître la manière dont elle traite les questions relatives à la gestion des dossiers et des archives. L'Inspecteur a également assisté en 2013 à l'Atelier de la section des organisations internationales de l'ICA.

⁴ Voir l'annexe VIII du présent rapport.

- Les observations des organisations participantes sur le projet de rapport ont été prises en considération dans la mise au point définitive du document. Conformément à l'article 11.2 du statut du CCI, la version finale du rapport a été établie après consultation entre les Inspecteurs pour que ses conclusions et recommandations soient validées collectivement.
- Consultation des normes ou lignes directrices reconnues à l'échelon international et élaborées essentiellement par des organisations internationales (Organisation internationale de normalisation (ISO) et ICA) ou institutions normatives nationales.

14. Le rapport contient six recommandations, dont la dernière est adressée à l'Assemblée générale des Nations Unies et aux organes directeurs des entités intéressées du système des Nations Unies. Pour faciliter la lecture du rapport, la mise en œuvre des recommandations qui y figurent et le suivi de celles-ci, l'annexe IX contient un tableau indiquant si le rapport et les notes ont été soumis aux organismes concernés pour suite à donner ou pour information. Ce tableau recense les recommandations pertinentes pour chaque organisme, en précisant si elles appellent une décision de l'organe délibérant ou directeur de l'entité, ou si elles peuvent être directement mises en œuvre par le chef de secrétariat de celle-ci. Compte tenu de la portée de l'étude, telle que définie dans la section D ci-dessus, les recommandations sont adressées au Secrétaire général et/ou à tous les chefs de secrétariat des organes et programmes administrés séparément et ci-après dénommés «entités du système des Nations Unies considérées dans le présent rapport».

15. L'Inspecteur tient à remercier de leur précieux concours tous ceux qui les ont aidés à préparer cet examen, en particulier les personnes qui ont pris part aux entretiens et qui les ont ainsi aimablement fait bénéficier de leur expérience et de leurs compétences.

F. Limites de l'étude

16. La présente étude porte essentiellement sur les modalités institutionnelles et les aspects relatifs à la gestion. Elle ne vise pas à résoudre toutes les questions touchant les aspects professionnels et n'aborde pas les questions pointues concernant les technologies, le CCI n'ayant que des compétences limitées dans ce dernier domaine. Il ne faut pas perdre de vue qu'en 2000, environ un quart des informations enregistrées dans le monde l'était sur support numérique, le reste étant sauvegardé sur papier, sous forme de films ou par le biais de médias analogiques. En 2013, **les informations numériques représentent 98 % du total**, en raison de l'explosion du nombre de fichiers numériques qui doublent tous les trois ans⁵. L'augmentation exponentielle du volume et des formats des enregistrements numériques a suscité un large éventail de questions sur la gestion des documents auxquels il n'est pas encore possible d'apporter des réponses définitives, mais qui peuvent avoir un impact significatif sur les options que le système des Nations Unies envisagera pour tenter de préserver l'intégrité de sa mémoire institutionnelle. Ces questions stratégiques sont d'une importance cruciale pour bon nombre d'organisations internationales et de gouvernements nationaux, qui sont tous confrontés aux mêmes types de questions et difficultés, et appelés à faire des choix stratégiques pour l'avenir. **Peu d'entre eux ont mis au point une stratégie définitive ou un plan d'action pour tenir compte de tous les facteurs et difficultés.** La présente étude se heurte donc à plusieurs limites:

- L'absence relative de données de référence disponibles dans les entités considérées: il est manifeste que la gestion des documents et archives est insatisfaisante à bien des égards mais nul ne connaît l'étendue réelle du problème. On n'établit pas systématiquement des inventaires des dossiers et archives sur papier et il est rare qu'on le fasse pour des documents numériques.

⁵ Viktor Mayer-Schönberger and Kenneth Cukier, *Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work and Think*, Houghton Mifflin Harcourt, Boston, mai 2013.

- La diversité des entités et leur situation respective: actuellement, les pratiques en matière de gestion des dossiers et des archives sont extrêmement diverses et fragmentées au sein du Secrétariat de l'ONU et des entités qui en relèvent, parfois dans un bureau ou département donné ou pour un programme particulier et, a fortiori, dans les différents lieux d'affectation. Eu égard au manque de temps et aux restrictions budgétaires, il n'a pas été possible de réunir des informations dans toutes les divisions des entités considérées. Cependant, l'Inspecteur estime que l'ensemble d'informations et de chiffres réunis indiquent de manière suffisamment sûre que les tendances et questions examinées dans le présent rapport intéressent toutes les entités concernées.
- La variété de la nature des documents pris en compte: si les experts s'accordent à dire que les principes en matière de gestion des dossiers et archives s'appliquent à tous les documents quelles qu'en soient la forme et les caractéristiques (papier, documents numériques, documents audiovisuels, etc.) et le format électronique concerné (.doc, .pdf, .jpeg, etc.), l'évolution de la technologie explique que l'environnement dans lequel des documents sont créés aujourd'hui soit plus complexe qu'autrefois et ne puisse plus être analysé en tant que «modèle de cycle de vie linéaire». Un document peut faire appel à des technologies multiples; il peut s'agir d'un ensemble de données comprenant des millions d'opérations que l'on ne saurait «figer» une fois pour toutes. Conscient de ces facteurs, l'Inspecteur a axé son attention sur les documents imprimés et numériques (principalement des documents ayant fait l'objet d'un traitement de texte et établis à l'aide des logiciels Word, Excel et PowerPoint) et n'a pas abordé des domaines plus spécifiques et épineux, comme le contenu des sites Web, les réseaux sociaux et les technologies mobiles qui évoluent rapidement. Cependant, les difficultés et les déficiences mises en lumière dans le présent rapport se rencontrent certainement aussi dans ce plus large contexte.

II. Principes essentiels de la gestion des dossiers et des archives

17. La présente étude porte essentiellement sur un domaine bien spécifique mais aborde aussi des aspects pratiques des travaux et des activités des entités du système des Nations Unies et de la grande majorité de leur personnel. Les principes de la gestion des dossiers et des archives sont relativement simples et logiques, mais ils s'appuient sur un certain nombre de concepts clefs qui sont souvent méconnus des producteurs et utilisateurs d'informations. Le présent chapitre vise à familiariser les personnes qui n'ont qu'une idée imprécise de ce type de gestion avec les concepts employés dans le rapport et à leur expliquer comment ils s'intègrent dans le cadre de travail des Nations Unies. Ce chapitre s'adresse principalement, entre autres, aux décideurs, aux hauts responsables et aux représentants des États membres, plutôt qu'à la communauté des professionnels de la gestion de l'information et des documents ou archivistes qui peuvent sans doute se dispenser de le lire. Un bref glossaire figure dans l'annexe I du présent rapport et une liste comparée des définitions employées dans certaines organisations peut être consultée sur le site Web du CCI⁶.

A. Gestion des documents d'archives

18. Dans la norme ISO 15489-1, l'expression «records management» (figurant en anglais dans la version française de la norme) est définie comme étant «le champ de l'organisation et de la gestion en charge d'un contrôle efficace et systématique de la création, de la réception, de la conservation, de l'utilisation et du sort final des documents, y compris des méthodes de fixation et de préservation de la preuve et de l'information»⁷ concernant la conduite des affaires ou des opérations, sous forme de dossiers. Cette définition se fonde sur les besoins du secteur privé mais est également valable pour des organisations internationales comme l'Organisation des Nations Unies qui devraient, pour le moins, être soumises aux mêmes normes de responsabilisation, de transparence et d'efficacité, et dont bon nombre des activités peuvent présenter un intérêt historique.

19. Le «records management» s'entend d'une approche dynamique du type et du contenu d'un élément d'information destinée à clarifier son intérêt actuel et futur et sa valeur pour une entité, de même que les raisons de cet intérêt et de cette valeur, y compris les raisons d'ordre normatif, juridique, concret ou historique. Il ne s'agit pas uniquement de s'assurer que les fichiers d'une unité ou d'une entité sont rangés comme il se doit et de veiller à ce que l'information soit accessible, mais aussi **de trier et conserver les informations précieuses, sous quelque forme que ce soit, en prenant comme critère de base leur intérêt, en considérant certains d'entre eux comme des «dossiers» et une autre partie comme des «archives» en conformité avec les processus normalisés décrits dans le présent rapport.** En tant qu'aspect clef de la gestion, elle implique un traitement approprié: la conservation des informations à leur place logique, la protection de l'environnement physique ou électronique où elles sont sauvegardées, la limitation de l'accès aux informations jugées confidentielles ou secrètes, l'évaluation de la durée d'utilisation des informations pour diverses raisons, leur destruction à la fin des durées de conservation fixées ou la conservation et la sauvegarde des informations dont on juge qu'elles présentent un intérêt permanent.

⁶ Disponible sur le site Web du CCI (www.unjiu.org) en tant qu'annexe XI du présent rapport.

⁷ ISO 15489-1, par. 3.16.

B. Documents d'archives d'une organisation

20. Dans la conduite de leurs activités officielles, les responsables et le personnel d'une organisation sont confrontés à un volume impressionnant d'informations, qu'ils produisent eux-mêmes ou qu'ils reçoivent d'autres branches de leur organisation ou entité ou de ses partenaires. Ces informations remplissent de multiples fonctions, entre autres: elles aident à prendre des décisions, elles sont une source de données, elles permettent de faire rapport aux États membres, elles étayent les activités normatives ou tiennent lieu de preuve de processus administratifs. Cet amoncellement d'informations contient des éléments d'intérêt divers et dont les composantes diffèrent quant à leur degré d'obsolescence au plan juridique, normatif, administratif, politique ou historique. Pour l'Organisation des Nations Unies, comme pour toute autre institution publique ou privée, **il est de la plus haute importance d'identifier, de gérer et de récupérer des éléments d'information qui ont un intérêt temporaire ou permanent leur donnant le caractère de «documents d'archives»** tels que définis par la norme ISO 15489-1 (voir le paragraphe 8).

21. Les rapports de mission, les contrats d'achat, la correspondance signée, les formulaires administratifs remplis, les comptes rendus des réunions des hauts comités de gestion, les dossiers du personnel et les états financiers, par exemple, seraient considérés comme des documents d'archives de l'organisation, ainsi que comme des produits destinés à être diffusés, notamment via le Web. La détermination de l'importance relative des documents («évaluation des documents») est un processus complexe qui nécessite le concours de spécialistes car il doit être entrepris en fonction des exigences de la conduite des activités et de la tenue des dossiers d'une organisation. Les documents d'une organisation appartiennent à celle-ci. Dans le contexte de la gestion des dossiers et archives, on peut les ranger dans les catégories suivantes⁸:

- Les documents actifs, qui sont fréquemment utilisés, quelle que soit leur date de création, sont nécessaires pour la conduite des activités courantes relatives à l'administration ou à des activités organiques de l'entité. Cette catégorie de documents est généralement conservée dans des bureaux à portée de main. On les appelle également «documents courants».
- Les documents semi-actifs et inactifs (également connu sous le nom de «documents non courants») qui ne doivent plus être accessibles quotidiennement mais dont on peut avoir besoin pour des raisons administratives ou juridiques pendant une durée de conservation donnée ou en permanence. **Il ne faudrait pas laisser les documents de cette nature dans les bureaux et les entreposer ailleurs.** La question de leur élimination ou de leur préservation se pose à la fin de la durée de conservation prescrite pour la conservation de ces documents qui devrait être déterminée par l'entité d'après la catégorie de documents à laquelle ils appartiennent.

22. En pratique, de nombreux exemplaires de documents sont gardés à portée de main à des fins professionnelles et pour faciliter le travail du personnel. Ils représentent un important volume de documents, tandis que la version authentique est conservée par l'entité dans un autre environnement sécurisé. Par exemple, au Secrétariat de l'ONU, les documents

⁸ Voir les définitions figurant sur le site Web de la Section des archives et de la gestion des dossiers du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Aux termes de la circulaire ST/SGB/2007/5, on entend par «document non courant» tout document renfermant des données ou informations qui ne sont plus utilisées quotidiennement pour les besoins du service, mais doivent être conservées pour une période de durée déterminée, et par «document temporaire» tout document renfermant des données ou informations qui ne sont utiles que pour une période de durée limitée aux fins de l'exécution de telle ou telle opération ordinaire ou de l'établissement d'un autre document.

se rapportant au budget et aux ressources humaines sont conservées par le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité et par le Bureau de la gestion des ressources humaines, respectivement. Néanmoins, par souci de commodité, des exemplaires peuvent être conservés par divers départements.

23. Lors de la réalisation de la présente étude, on a clairement constaté que dans le système des Nations Unies, la distinction entre la notion de documents d'archives et les notions plus vastes de documents et documentation est souvent floue. Tous les documents et autres éléments d'information produits ou reçus dans le cadre de la conduite des activités officielles sont des documents d'archives, certains étant plus importants que d'autres. En l'absence d'inventaire formel des documents d'archives, les unités administratives ou les personnes qui élaborent ou qui reçoivent les documents n'ont pas toujours une idée précise de l'importance relative des éléments d'information utilisés dans la conduite de leurs activités. Par conséquent, bon nombre d'unités administratives et de personnes risquent soit d'égarer des informations, soit de conserver des volumes de documents ou d'informations sur papier et/ou numérisés dont ils n'ont pas besoin.

C. Programme de gestion des documents d'archives

24. Un programme de gestion des documents d'archives (ou programme de conservation de documents) s'entend d'un ensemble concerté de politiques, de procédures et d'activités nécessaires pour assurer «un contrôle efficace et systématique de la création, de la réception, de la conservation, de l'utilisation et du sort final des documents, y compris des méthodes de fixation et de préservation de la preuve et de l'information»⁹ concernant la conduite des affaires et des opérations. En d'autres termes, **les programmes de gestion de documents d'archives constituent la base de modalités internes cohérentes visant à assurer une bonne gestion des dossiers et des archives conformément à des principes communs et convenus que toutes les parties de l'organisation font leurs et appliquent.**

25. L'existence de ce genre de programmes de gestion des documents d'archives et leur mise en œuvre est l'un des principaux aspects considérés dans la présente étude. Ces programmes devraient être introduits dans chaque entité et s'articuler autour d'éléments clefs comme: a) un système de classement des dossiers ou plan des dossiers¹⁰ mis au point par une entité en vue d'organiser et de ranger différents types de dossiers par ordre logique, et répondant aux besoins spécifiques des activités et de l'organisation; b) des plans d'archivage définis par la circulaire ST/SGB/2007/5 comme étant un ensemble de directives détaillées établies par un département ou un bureau et fixant les modalités de triage des documents d'archives en vue de s'assurer qu'ils sont conservés aussi longtemps que nécessaire eu égard à leur intérêt administratif, budgétaire, juridique ou historique ou à leur valeur d'information; et c) des principes et règles relatives à la sécurité et l'accès.

26. Il s'agit d'une question très concrète puisque les programmes de gestion des dossiers devraient fournir aux responsables et au personnel des lignes directrices sur le maniement de leurs documents dans le cadre de leurs activités, afin qu'ils saisissent clairement le statut de chaque élément d'information produit ou reçu. Les programmes susmentionnés mettraient également en relief la responsabilité de ces personnes dans tout traitement ultérieur des informations. Le secteur privé a pris conscience des avantages de ces programmes qui permettent aux sociétés de garder exclusivement les informations présentant un intérêt pour leurs activités ou à conserver conformément à la réglementation ou aux fins de l'historique d'expertise.

⁹ ISO 15489-1, par. 3.16.

¹⁰ La norme ISO 15489-2 définit le classement comme étant le processus qui identifie la ou des catégories d'activité et les documents qui en découlent, et qui les regroupe, afin de faciliter la description, les contrôles, les renvois et la détermination du sort final et des conditions d'accès.

Cycle de vie des documents

27. La gestion des dossiers s'appuie sur le concept essentiel suivant: un document passe par différentes étapes depuis sa création jusqu'au triage. On entend par «trilage» le choix final qui est fait entre la destruction souvent utile d'un document ou sa conservation permanente en tant qu'archive jugée précieuse à long terme.

28. Des politiques d'entreprise ou institutionnelle particulières doivent être mises en place pour chaque étape du cycle de vie d'un document: création, intégration, administration, distribution ou partage, indexation, conservation, stockage, recherche, accès, extraction d'informations, exploitation et élimination ou archivage à des fins de conservation. Au sein du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, ces étapes relèvent souvent de la responsabilité de diverses entités, par exemple les départements organiques, les services chargés de la gestion des conférences et des documents, le département de l'information, ou les services informatiques, d'où la difficulté, voire l'impossibilité, d'assurer une approche cohérente et concertée.

29. Idéalement, tout au long de son cycle de vie, un document devrait être caractérisé par des propriétés, connues sous le nom de «métadonnées», qui sont déterminées au moment de sa création: date, auteur, degré de confidentialité et droits d'accès, description du contenu et paramètres techniques, entre autres. Les métadonnées ont une incidence directe sur la manière dont un document particulier devrait être géré à chaque étape et peuvent décrire le contenu de l'élément d'information, ainsi que ses caractéristiques techniques et sa structure. Dans le monde numérique, les métadonnées acquièrent une importance croissante et désignent le contenu du document et ses caractéristiques techniques.

Plan d'archivage

30. Dans n'importe quelle unité, entité ou organisation tout entière, les documents relatifs à des questions diverses devraient être ordonnés en fonction d'un système commun d'archivage ou de classement. Toute unité devrait organiser de manière logique sa documentation interne afin de pouvoir extraire ultérieurement des informations pour les utilisateurs internes ou externes. Pour les profanes, l'emploi du terme «classement» pourrait être une source de confusion car il fait également référence aux «niveaux de classement» de l'information (non classée, confidentielle et strictement confidentielle), dont la signification est différente.

Durée de conservation

31. Logiquement, les documents devraient être conservés et préservés aussi longtemps qu'ils sont effectivement ou vraisemblablement utiles; c'est ce que l'on entend par «durée de conservation». Comme indiqué dans la norme ISO, «les décisions relatives à la durée de conservation des documents dans un système d'archivage sont basées sur une évaluation des exigences issues de l'environnement réglementaire, des obligations de rendre des comptes, des nécessités de la gestion et des risques encourus. Il convient que ces décisions impliquent dès le début l'entité en charge de l'activité en question, le 'records manager' désigné ou d'autres personnes selon les besoins, et se conforment aux politiques ou normes de 'Records management' et aux exigences applicables aux documents associés à l'activité considérée». Si les documents ne sont pas gérés en fonction de dispositions précises, acceptées et promulguées (programmes de conservation), il existe un grand risque d'incohérences dans les pratiques qui conduiraient à la perte de documents de valeur ou à la conservation d'éléments d'information inutiles.

32. L'un des objectifs d'une durée de conservation convenue consiste à permettre à une unité administrative d'être suffisamment consciente de ses obligations en matière de documentation et de pouvoir décider en toute confiance si les documents en sa possession demeurent nécessaires, et de répertorier les documents à sauvegarder pour les transférer, en tant qu'archive officielle, dans un lieu de conservation officiel. Les exemples ci-après montrent qu'une durée de conservation doit tout d'abord être conforme aux normes juridiques et aux exigences en matière d'expertise concernant les opérations d'une entité, mais aussi être déterminée par le bon sens.

Encadré 1

Exemples de principes de conservation dans le contexte du système des Nations Unies

- Au cours d'un processus de recrutement, des documents tels que les candidatures, les résultats de tests, les notes résultant des entrevues, les vérifications des références et les décisions sur le choix des candidats, constituent des documents courants jusqu'à ce que le poste vacant soit pourvu et sont conservées par le département ou bureau chargé du recrutement. Une fois cette étape administrative franchie, des éléments d'information deviennent semi-actifs ou inactifs car ils ne seraient utiles qu'en cas de contestation ou de recours. À l'issue de la durée de conservation prescrite, ils devraient être éliminés conformément aux règles internes ou conservés s'ils présentent un intérêt historique quelconque. Le même type de raisonnement s'applique, par exemple, aux activités d'achat et à l'élaboration du budget.
- Les feuilles de présence ou de maladie – il n'en va cependant pas de même des statistiques connexes – sont des documents administratifs d'intérêt limité dans le temps tandis que les documents sur la durée d'emploi des fonctionnaires doivent être conservés jusqu'à l'âge de la retraite des intéressés pour établir les droits à pension et ne devraient donc pas être traités de la même manière.
- Les rapporteurs sur les droits de l'homme reçoivent ou produisent un certain nombre de documents qui demeurent actifs tout au long de leur mandat. Lorsque le rapporteur cesse ses activités, les dossiers pertinents deviennent inactifs mais peuvent représenter une source d'information essentielle s'ajoutant aux informations incluses dans les rapports officiels. Ces éléments d'information reflètent les travaux effectués par le rapporteur, le contexte dans lequel la personne qui a exercé cette fonction a mené ses travaux et la situation générale du pays concerné; ils devraient donc être conservés à titre d'archives.

Accès¹¹

33. Les aspects clefs de la gestion des dossiers incluent l'élaboration de règles concernant la protection de la sécurité (niveaux de classement) et l'accès (droits d'autorisation), dont l'application garantit l'intégrité et la confidentialité comme il se doit, tout en permettant aux utilisateurs intéressés de trouver et utiliser des informations.

34. L'accès est une considération stratégique dans le contexte des Nations Unies. Chaque entité du système des Nations Unies comporte plusieurs groupes d'utilisateurs potentiels de ses documents et archives, notamment les fonctionnaires de l'unité qui les produit à divers niveaux, le personnel en général, les diplomates appartenant aux missions permanentes, les représentants qui assistent aux conférences, les membres des collectivités

¹¹ Dans l'ISO 15489, l'accès est défini comme étant «le droit, les modalités et les moyens de rechercher, d'exploiter ou de retrouver l'information». L'ICA définit l'accès comme étant «la disponibilité des dossiers pour la consultation, résultant à la fois d'une autorisation légale et de l'existence d'instruments de recherche».

intéressées par les activités des Nations Unies, les chercheurs extérieurs (organisations non gouvernementales, communauté universitaire, historiens, étudiants et journalistes) et la société civile en général. L'objectif poursuivi consiste à assurer l'accès aux documents pour en extraire aisément et en temps voulu les informations nécessaires aux fins de l'exercice permanent des activités, ainsi qu'à satisfaire aux obligations de rendre compte, tout en sécurisant les documents et en les protégeant contre une utilisation non autorisée, toute altération ou la destruction.

D. Gestion des dossiers et des archives

35. **Une collection d'archives crédible et exhaustive (dans la mesure du possible) est toujours le fruit de politiques rationnelles de gestion des dossiers et des archives et en particulier de leur application adéquate grâce à des programmes bien définis et adaptés de gestion des documents à tous les niveaux d'une entité.** Dans la plupart des entités, les documents produits appartiennent à leurs auteurs (ou leurs destinataires, dans le cas des documents émanant d'une source externe) et devraient être traités à l'aide des divers outils décrits dans le présent chapitre. À l'issue de chaque durée de conservation, il faudrait «statuer» sur le sort des documents inactifs, c'est-à-dire les détruire ou les transférer dans un lieu d'archivage officiel et reconnu. On estime généralement que les archives représentent moins de 10 % du nombre total de documents.

36. Lorsque les archives sont bien gérées et accessibles, elles représentent un gisement d'informations d'une valeur intellectuelle inestimable pour les futurs utilisateurs internes et externes. Les mandats, les buts et les accomplissements des entités du système des Nations Unies font de ses archives une précieuse source d'information sur les relations internationales, l'aide humanitaire, le développement socioéconomique, l'environnement et les droits de l'homme, entre autres. Malheureusement, de nombreux témoins ont assisté à la perte (parfois par conteneurs entiers) de preuves irremplaçables réunies lors d'événements aussi dramatiques que ceux qui se sont produits en Somalie et au Rwanda dans les années 1990.

37. Les documents d'intérêt permanent conservés en tant qu'archives représentent la seule trace de ce qui a été réalisé, et pour quelles raisons, par l'Organisation des Nations Unies et les entités qui s'y rattachent, tant au siège que sur le terrain, en particulier après l'achèvement d'une mission de maintien de la paix ou la fermeture d'un bureau extérieur. Comme l'a fait valoir l'une des personnes interrogées dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, la mémoire institutionnelle de toutes les entités du système des Nations Unies est le résultat du travail des membres de son personnel (elle atteste de ce qui a été fait et de quelle manière, à tous les niveaux), et ces preuves doivent être rassemblées et documentées. Il existe une différence fondamentale avec les documents d'information produits par la même entité qui communique ainsi des informations à caractère général sur elle-même. En outre, dans bon nombre de cas, les documents officiels ou les versions définitives des documents de politique générale, des accords, des protocoles ou des décisions ne peuvent être comprises et interprétées correctement que si les comptes rendus des négociations qui se sont déroulées durant la période de rédaction sont conservés et mis en regard du document final.

E. Gestion des dossiers et gestion des informations

38. Paradoxalement, bien que la gestion des informations et des connaissances soit à juste titre considérée comme un domaine stratégique de toute organisation pour la conduite de ses activités et l'exécution de ses mandats, la gestion des dossiers, qui est l'un des éléments clefs de la gestion de l'information, est souvent considérée comme secondaire ou

comme un fardeau parce que l'on ne la distingue pas clairement de la gestion des documents ou d'autres aspects d'un mode de travail méthodique.

39. Les considérations relatives à la gestion des dossiers et des archives ne sont pas suffisamment intégrées à d'autres composantes de la gestion des informations. Sans vouloir fondre la gestion des documents d'archives et ses particularités dans le concept plus vaste de gestion de l'information, l'Inspecteur souligne que **les principes et procédures régissant la gestion des dossiers et des archives doivent être intégrés par tous ceux qui sont en charge d'autres aspects de la gestion des informations internes**, comme la gestion des contenus d'une organisation, la gestion des connaissances et les technologies de l'information et des communications (TIC) qui ne sont que partiellement abordées dans la présente étude. Les lecteurs intéressés sont invités à consulter le site Web du CCI (www.unjiu.org) où ils trouveront d'autres rapports axés sur la gouvernance dans le domaine des TIC au sein des organismes du système des Nations Unies (JIU/REP/2011/9) et la gestion des connaissances (JIU/REP/2007/6).

III. Cadres réglementaires

40. L'Inspecteur a constaté que malgré leurs contextes administratifs analogues et la nécessité d'aborder tous les aspects techniques des questions identiques sur le sujet, les entités du système des Nations Unies n'ont pas adopté d'approche commune des questions relatives à la gestion des dossiers et des archives, d'où l'existence d'éventuelles différences significatives entre leurs cadres réglementaires respectifs. L'annexe II dresse une liste des politiques en vigueur en matière de gestion des dossiers et des archives et signale l'absence – dans certains cas – de politiques spécifiques à jour. Certaines politiques ont été approuvées par les chefs de secrétariat, tandis que d'autres ont été mises au point et approuvées à un échelon moins élevé.

41. Il est essentiel que les entités du système des Nations Unies soient dotées d'une politique de gestion des dossiers et des archives, distincte ou intégrée dans une politique d'information plus vaste. Cet ensemble de principes, de règles et de procédures doit aussi être soumis à des révisions périodiques en fonction des changements dans les processus de travail et/ou de l'évolution technologique. La politique devrait donc être réexaminée à intervalles déterminés d'un commun accord.

42. Au cours des dix dernières années, l'ensemble des normes ISO se rapportant à la gestion des dossiers et des archives a évolué sensiblement¹². Les entités du système des Nations Unies accusent un retard considérable dans l'adoption des normes reconnues au niveau international et le respect de celles-ci dont beaucoup ont été élaborées après la publication des principaux documents de politique générale de l'ONU. Il semblerait que dans les entités du système des Nations Unies, les conditions n'ont pas encore été satisfaites pour permettre le respect rapide de ces normes. Cependant, **l'Inspecteur souligne qu'il importe de structurer le cadre réglementaire de façon qu'il soit aligné sur la norme ISO 15489 qui constitue le cadre fondamental sur la question.** À partir de son analyse, l'Inspecteur reconnaît que les documents de politique générale existants abordent certains aspects pertinents de la gestion des dossiers et des archives, mais souvent dans des termes trop vagues, et en passant sous silence des aspects dont l'importance est soulignée dans la norme ISO, par exemple le suivi ou la formation.

43. L'ensemble de politiques et principes est rarement complété par des principes directeurs à visée pratique indispensables pour garantir la propriété collective. Par conséquent, les rôles et responsabilités respectifs et la manière de s'en acquitter sont gravement méconnus, d'où une insuffisance de leur mise en œuvre. L'étude du CCI a mis en exergue cette même absence de compréhension claire du cadre réglementaire parmi les producteurs et utilisateurs de documents.

44. Se fondant sur l'analyse du contenu des politiques, ainsi que sur des informations que lui ont communiquées ses interlocuteurs au cours d'entretiens, l'Inspecteur a étudié les rôles et les responsabilités assignées par les documents de politique générale respectifs à divers acteurs intervenant dans les processus de gestion des dossiers et des archives. Il y a deux modèles qui s'en dégagent:

- Une approche centralisée conférant un rôle majeur à une unité interne composée de professionnels de la gestion des documents et d'archivistes possédant des compétences spécialisées (par exemple, la Section des archives et de la gestion des dossiers du Secrétariat de l'ONU ou la Section des archives et des dossiers du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)).

¹² L'annexe III énumère la plupart des règles et normes internationales pertinentes.

- Une approche décentralisée répartissant les responsabilités entre plusieurs acteurs internes de nature diverse (par exemple, la division de l'administration, la division informatique, entre autres). Ce dernier modèle est celui que l'on rencontre le plus fréquemment dans les fonds et programmes.

45. On notera, cependant, que même les organismes qui optent pour l'approche centralisée ont souvent tendance à attribuer des responsabilités croissantes en matière de gestion des dossiers et des archives aux producteurs et propriétaires des documents eux-mêmes, notamment certaines fonctions très spécialisées comme l'évaluation et la description.

A. Secrétariat de l'ONU

46. La gestion des dossiers et archives a fait l'objet d'une profonde réflexion depuis la création de l'ONU. Dès 1946, le Secrétaire général a appelé l'attention des fonctionnaires sur le fait que le dépôt dans les archives de l'ONU des documents à archiver ne s'effectuait pas correctement¹³. **Depuis 2007, la circulaire du Secrétaire général sur la gestion des dossiers et des archives de l'Organisation des Nations Unies (ST/SGB/2007/5) est le document énonçant les principes directeurs dont l'application est obligatoire dans ce domaine au Secrétariat de l'ONU.** La circulaire représente une avancée par rapport aux textes administratifs antérieurs concernant la question¹⁴ et elle énonce les rôles et responsabilités des divers acteurs des processus de gestion des dossiers et des archives, en mettant en relief celles de la Section des archives et de la gestion des dossiers qui «est chargée de définir des orientations et de fixer des normes. Elle doit notamment concevoir des systèmes et procédures d'archivage couvrant les différents aspects de la gestion des documents et des archives de l'Organisation des Nations Unies, y compris leur usage, leur entreposage, leur conservation, leur triage et leur communicabilité. Elle définit également des principes généraux et des normes concernant la structure, le contenu et le contexte des documents électroniques qui doivent être établis sans erreurs, préservés dans leur intégrité, conservés sans modification et demeurer accessibles pendant toute la durée de leur conservation». Ainsi, il incombe manifestement à la Section des archives et de la gestion des dossiers de veiller à la cohérence des pratiques dans l'ensemble du Secrétariat de l'ONU, mais il faudrait pour s'acquitter de ce mandat que cette Section dispose de moyens suffisants, ce qui n'est pas le cas.

47. Si les circulaires du Secrétaire général sont en principe juridiquement applicables à toutes les unités administratives du Secrétariat de l'ONU¹⁵, la vérification réalisée par le Bureau des services de contrôle interne en 2011 a appelé l'attention sur la nécessité de clarifier le cadre réglementaire concernant les archives de l'ONU, ainsi que l'extension de la portée des responsabilités de la Section des archives et de la gestion des dossiers au-delà du siège de l'ONU¹⁶. La présente étude du CCI a confirmé que la question reste en suspens.

¹³ Voir ST/SGB/23 (1946).

¹⁴ ST/AI/326 (1984) et ST/SGB/42, entre autres. Diverses circulaires spéciales du Secrétaire général comprennent également des dispositions relatives à la gestion, aux soins, à la conservation, au stockage et au triage des dossiers et archives de certaines entités, ainsi qu'à la réglementation de l'accès à ces documents, la plupart du temps pour des raisons politiques sensibles ou questions juridiques, mais sans indication plus claire des ressources correspondantes.

¹⁵ Voir le document ST/SGB/2002/11, la modification la plus récente de la circulaire du Secrétaire général sur l'organisation du Secrétariat de l'ONU (ST/SGB/1997/5) qui énumère toutes les unités administratives intéressées.

¹⁶ Bureau des services de contrôle interne: «Audit of the United Nations Archives and Records Management», IAD; 12-00212, mars 2012.

48. La circulaire ST/SGB/2013/1 a réaffirmé que l'une des attributions du Bureau des services centraux d'appui (dont fait partie la Section des archives et de la gestion des dossiers) consiste à «donner des conseils sur la gestion des dossiers et assurer la conservation des archives au siège, dans les bureaux hors siège, les commissions régionales, les missions et opérations des Nations Unies et autres services du Secrétariat»¹⁷. Il n'a, toutefois, pas été tenu compte des charges budgétaires et, par conséquent, les ressources humaines et financières allouées pour l'exécution d'un mandat extrêmement large n'étaient manifestement pas à la mesure des exigences d'une application efficace et cohérente (annexe IV). Les informations réunies par le CCI par le biais de questionnaires et d'entretiens ont confirmé le manque de connaissance et l'absence d'application cohérente et uniforme des principes directeurs dans les bureaux hors siège, ainsi que dans les commissions régionales, où l'on ne comptait que de rares exemples d'unités ou de personnel spécifiquement chargés de ces fonctions (annexe IV).

49. En tant que document directif de haut niveau, la circulaire du Secrétaire général comptant sept pages (ST/SGB/2007/5) ne peut pas, intrinsèquement, être exhaustive ou détaillée, et elle doit être complétée par une série de directives techniques mises au point par la Section des archives et de la gestion des dossiers (encadré 2). Cependant, l'Inspecteur souligne que les lacunes quant au fond, les déficiences et les multiples zones grises de la circulaire ont contribué à l'émergence des graves problèmes suivants observés dans la pratique:

- Les objectifs et avantages d'une bonne gestion des dossiers et des archives pour l'organisation ne sont pas précisés. Il n'existe pas de déclaration de principes reconnaissant l'importance de la gestion des dossiers et des archives et ses avantages en termes d'efficacité de l'organisation, de son personnel et des acteurs, ce qui ne favorise pas l'application effective des dispositions.
- Le rôle ultime de la Section des archives et de la gestion des dossiers n'est pas clairement défini. Cette section a certes pour fonction de coordonner la gestion des dossiers et des archives dans l'ensemble du Secrétariat mais elle n'a pas les moyens d'exiger des divers départements et bureaux qu'ils se conforment aux principes définis en la matière. Il est nécessaire de donner davantage effet à la section 5.4 de la circulaire du Secrétaire général stipulant que «si la responsabilité de la gestion courante de tous les documents incombe aux différents départements et bureaux, le Chef de la Section des archives et de la gestion des dossiers ou son représentant à ce habilité peut inspecter les systèmes mis en place pour cette fonction et prescrire toutes modifications ou améliorations utiles». Dans les limites des ressources dont elle dispose, et malgré un engagement optimal, la Section n'est pas en mesure de prendre en charge, ni de mener à bien toutes les tâches qui lui sont confiées.
- Les dispositions relatives aux rôles et responsabilités des différents acteurs comportent un risque d'incohérences. En effet, la politique définie attribue un certain nombre de responsabilités à chaque catégorie d'acteurs, à savoir le personnel, la Section des archives et de la gestion des dossiers et les départements et bureaux. Néanmoins, elle les énonce en termes vagues, sans mentionner la nécessité de déterminer si les conditions préalables à leur exécution sont réunies, et en particulier

¹⁷ Cette définition des tâches est conforme aux documents de référence antérieurs sur la question. L'instruction administrative ST/AI/326 (1984) (en anglais seulement) stipule qu'il incombe à la Section des archives de donner des conseils et fixer des normes pour la constitution, la conservation, la restauration, l'ordonnancement, la description, la détermination du sort final et l'ouverture au public des archives et des documents non courants d'autres organes des Nations Unies et des unités hors siège du Secrétariat. En outre, la circulaire ST/SGB/242 (1991) (en anglais seulement) a mentionné que les documents d'archives de l'ONU incluent non seulement le Secrétariat du siège mais aussi les unités hors siège du Secrétariat et les organes subsidiaires de l'ONU.

si les capacités requises sont disponibles. En outre, il n'est pas prévu d'incitations au respect ni de sanctions en cas de non-respect, par les fonctionnaires et leurs responsables hiérarchiques, de leurs rôle et responsabilités respectifs.

- Dans la mesure où les responsabilités de la gestion des dossiers sont déléguées aux départements et bureaux, il n'est pas surprenant que ceux-ci aient conçu leurs propres méthodes ou n'aient pris aucune mesure en la matière, d'où la difficulté, dans les deux cas, de concevoir une approche globale et de la concrétiser. Cependant, «à la faveur» des circonstances (comme l'adoption du plan cadre d'équipement de l'ONU recommandant l'élimination de documents devenus inutiles et la restriction de l'espace occupé par des meubles de classement), certaines unités administratives ont mis au point un éventail d'initiatives positives d'envergure différente et plus ou moins approfondies.
- La portée du principal document de politique générale en vigueur est trop restreinte. S'il établit que tous les documents, y compris les documents électroniques et le courrier électronique, sont visés par ses dispositions, il contient peu de précisions à ce sujet (à l'exception de celles données dans deux paragraphes, à savoir les paragraphes 6.1 et 6.2, et uniquement en termes généraux). Il ne mentionne pas les documents sous forme auditive ou visuelle, qui nécessitent des mesures de conservation particulières, ni le contenu diffusé sur le Web ou au moyen d'autres technologies nouvelles. Depuis l'adoption de la circulaire ST/SGB/2007/5, la Section des archives et de la gestion des documents a adopté des directives qui régissent certains de ces aspects, lesquels sont traités par plusieurs départements, au mieux de leurs capacités grâce à la bonne volonté du personnel concerné, mais ils ne font en aucun cas l'objet d'une approche concertée à l'échelle de l'entité tout entière. En particulier, il faudrait concevoir et promouvoir des politiques applicables aux documents et archives audiovisuelles notamment parce qu'elles appellent, entre autres, une évaluation, un tri, une description/un catalogage, un stockage, une conservation, un transfert, un accès et une conservation à long terme propres à leurs spécificités.

Encadré 2

Principales directives élaborées par la Section des archives et de la gestion des dossiers du Secrétariat de l'ONU

Exigences fonctionnelles des systèmes d'archivage	Avril 2003
Norme sur les métadonnées relatives à l'archivage	Avril 2004
Directives sur l'identification et la gestion des données personnelles	Avril 2006
Directives pour la prévention de l'infestation par les insectes et la lutte contre cette infestation dans les centres d'archivage	Juin 2006
Norme sur les conditions d'archivage à des fins de numérisation	Avril 2009
Directives sur la mise en œuvre de programmes de conservation	Janvier 2012
Directives sur l'évaluation du programme de gestion des documents	Janvier 2012
Directives sur la destruction des documents	Janvier 2012
Système de classement des fichiers à des fins administratives communes à tous les bureaux de l'ONU	Juin 2012
Transfert de documents électroniques à la Section des archives et de la gestion des dossiers	Septembre 2012
Directives sur la gestion des courriels électroniques en tant qu'archives	–

50. L'Inspecteur a constaté que plusieurs unités du Secrétariat de l'ONU avaient mis au point ou étaient en train de rédiger leur propre politique pour compléter la circulaire ST/SGB/2007/5. Certes, ces documents comblent une partie des lacunes répertoriées plus haut et adaptent le cadre défini dans la circulaire du Secrétaire général à leur propre contexte, mais ils peuvent poser des problèmes de conformité avec les dispositions ST/SGB. La même préoccupation s'applique aux documents de politique générale publiés avant 2007:

- La circulaire publiée à Genève sur la question (IC/Geneva/2001/55) est antérieure à la circulaire ST/SGB/2007/5 du Secrétaire général et peut sembler incompatible avec certaines de ses dispositions. Cette situation peut être à l'origine de confusions comme le Bureau des services de contrôle interne l'a fait observer en 2012. La Section de la mémoire institutionnelle, qui fait partie de la bibliothèque de l'Office des Nations Unies à Genève, fournit des services de gestion des dossiers et des archives à plusieurs entités basées à Genève, sans avoir convenu avec celles-ci d'un cadre clairement défini (sous la forme d'un mémorandum d'accord, par exemple).
- Le HCR a publié un document sur sa politique en matière de documents électroniques en 2005 (c'est-à-dire avant la parution de la circulaire ST/SGB/2007/5), comme suite à une décision datant de 1996 visant à privilégier dorénavant la communication par voie électronique. Cette politique a été renforcée en 2009. En particulier, l'Inspecteur a pris note des efforts consentis par le HCR en vue d'adopter une approche didactique et a constaté que le document publié par cette entité sur sa politique explique en détail l'importance d'une bonne gestion des documents pour le HCR et son personnel. Des dispositions plus précises et spécifiques sont également énoncées pour définir les responsabilités des acteurs intéressés, à savoir les responsables du HCR, son personnel, la Section des archives et des dossiers et la Division des systèmes d'information et des télécommunications (DIST).
- La politique de gestion des archives et des dossiers d'ONU-Habitat (2007) a mis en lumière les rôles et responsabilités d'ordre divers, en particulier ceux du Directeur exécutif et des responsables des divisions, branches, sections et bureaux. Elle a reconnu formellement et à juste titre la nécessité de la fonction des «coordonnateurs des documents» en tant que principaux points de contact pour les questions afférant à la gestion des documents et des archives. À la date de la rédaction du présent rapport (dernier trimestre de 2013), la politique était en cours de révision en vue d'y inclure les questions relatives aux documents électroniques et à la conservation des informations sur support numérique.
- La politique de gestion des archives et des dossiers (2011-2012) est la pierre angulaire du projet en cours de gestion des archives et des dossiers instituée en 2011 à la Commission économique pour l'Afrique (CEA) de l'ONU avec le soutien de son Secrétaire exécutif. Elle a pour objet de faire face à la situation critique qui résulte de plusieurs décennies d'absence de gestion des documents et des archives à la Commission depuis la création de cette entité en 1958. La direction de la CEA a fait sienne cette politique et défini un cadre pour les activités d'archivage qu'il conviendrait d'exposer plus en détail dans le Manuel sur les procédures de gestion des archives et des documents que tous les fonctionnaires de la CEA peuvent consulter.
- Depuis 2011, le responsable de la gestion des documents au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a progressivement mis en place des dispositions internes pour le contexte plus étroit du HCDH (système de classement, programmes de conservation des documents, gestion du courrier électronique, etc.) qui sont toutes alignées sur les principes essentiels du Secrétariat.

- Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) a publié en 2011 une instruction sur la politique à suivre en matière de gestion des dossiers qui a mis l'accent sur les divers niveaux de responsabilisation jusqu'au sommet du Bureau: elle précise qu'il incombe au Secrétaire général adjoint de garantir, par l'intermédiaire du Sous-Secrétaire général et des directeurs, que l'OCHA respecte les politiques, normes et procédures de l'ONU concernant la gestion des documents¹⁸.

B. Fonds et programmes et autres entités

51. Il ressort de l'étude réalisée par l'Inspecteur que même en l'absence de délégation claire et précise des pouvoirs en la matière, la gestion des documents, et ultérieurement des archives, des fonds et des programmes de l'ONU et d'autres entités, relèvent de la responsabilité de leur chef de secrétariat respectif. L'analyse des documents de politique générale pertinents a fait ressortir les préoccupations suivantes:

- Les documents de politique générale du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) devraient faire l'objet d'une révision pour deux raisons. Premièrement, ils continuent d'attribuer un certain nombre de fonctions et tâches essentielles concernant la gestion des dossiers et des archives à des unités administratives spécialisées qui ont été supprimées au cours des dernières années. Par conséquent, on se demande comment les principes y figurant sont actuellement appliqués ou font l'objet d'un suivi dans l'ensemble de ces fonds. Deuxièmement, comme les documents susmentionnés ont été rédigés il y a de nombreuses années, les dispositions y figurant ne tiennent pas pleinement compte de l'évolution technologique et demeurent axées sur la documentation sur papier et les processus d'archivage connexes, la place faite aux documents électroniques, au courrier électronique et à d'autres formats nouveaux étant insuffisante.
- Le Programme alimentaire mondial (PAM) a mis en place un certain nombre de directives pertinentes sur divers aspects de la gestion des dossiers et des archives complétées par des procédures regroupées dans le Manuel sur la gestion des documents. Par suite des restrictions budgétaires, toutefois, cet organisme a donné la priorité aux activités opérationnelles et la restructuration interne de 2007 a conduit à supprimer le Groupe de la gestion des dossiers qui était la pierre angulaire de la gestion des dossiers et des archives au sein de l'entité. Le PAM a maintenu les fonctions qu'exerçait ce Groupe malgré sa suppression. Toutefois, les programmes et pratiques en la matière ont pâti de l'absence d'application dans l'ensemble de l'organisme.
- L'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) ont récemment rédigé des documents d'orientation, dont la mise en œuvre a cependant été entravée par l'absence de procédures et d'instruments propres à ces entités qui permettraient au personnel de se conformer à leurs dispositions, notamment pour la gestion des documents numériques. L'examen et la mise à jour des processus se poursuivent. Par exemple, le déploiement d'un instrument de classement électronique pour la gestion des documents des bureaux de pays et l'instauration d'une politique de conservation des informations envoyées par courrier électronique sont prévus au PNUD pour 2014.

¹⁸ OCHA, Policy Instruction on records management, 2011.

C. Autres organisations intergouvernementales

52. Contrairement aux entités du système des Nations Unies, plusieurs organisations intergouvernementales sont dotées d'un cadre réglementaire de gestion des dossiers et des archives beaucoup plus développé, structuré et détaillé, attestant d'un intérêt accru pour les questions relatives à la gestion des dossiers et des archives et d'une plus grande sensibilisation à ces questions:

- À la fin des années 1990, la Commission européenne a connu une série d'incidents majeurs qui ont fait apparaître un défaut de transparence et ont mis en question sa gouvernance, notamment l'adéquation de la gestion des dossiers. L'impression qui s'en est dégagée d'un manquement à l'obligation de rendre compte a été tellement négative qu'elle a conduit à la démission de l'ensemble de la Commission en 1999. Par conséquent, le Parlement européen a demandé, entre autres, une amélioration sensible de la gestion des documents et dossiers relatifs au processus administratif. Par la suite, la Commission a progressivement adopté, à partir de 2002, un certain nombre de règlements rigoureux et détaillés concernant la gestion des documents et les documents électroniques ou numérisés, qui ont été rassemblés en 2009 dans un manuel de référence de 90 pages faisant état de l'ensemble des principes et pratiques¹⁹. L'Inspecteur estime qu'il s'agit d'un instrument de qualité établissant un cadre de référence clair pour décider des mesures à prendre et aidant les fonctionnaires à trouver des solutions à des questions précises de manière cohérente.
- Les politiques et directives de l'OTAN concernant la gestion de l'information constituent un autre exemple de regroupement de tous les éléments pertinents d'un cadre général en un seul Manuel interne qui fournit à son personnel une base officielle et détaillée pour les orienter dans les pratiques de gestion des archives et des dossiers²⁰.
- La Banque mondiale compte trois documents d'orientation différents exposant l'ensemble du cadre réglementaire pour la gestion de ces documents, tous récemment revus et mis à jour. La politique de gestion des documents (2011), la politique d'accès à l'information (2010) et la politique de classement et de contrôle de l'information (2010) font l'objet de documents distincts qu'il convient de lire en parallèle pour comprendre la raison d'être d'une bonne gestion tout au long du cycle de vie des documents de la Banque mondiale. Par ailleurs, ces documents de référence sont complétés par une série de directives pratiques destinées à aider le personnel à mettre en œuvre des principes directeurs. Alors que les principes à appliquer sont énoncés dans les documents d'orientation, les directives permettent la mise à jour périodique des procédures, selon les besoins, mais sans exiger de processus d'autorisation de haut niveau.

La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait renforcer le contrôle des politiques et pratiques de gestion des archives et des dossiers, de même que le respect de ces politiques et pratiques.

¹⁹ SCE (2009) 1643: Modalités d'application de la décision 2002/47/CE, CECA, Euratom concernant l'administration des documents et de la décision 2004/563/CE, Euratom concernant les documents électroniques et numérisés.

²⁰ Policies and directives related to information management, NATO, 2012.

Recommandation 1

Le Secrétaire général et chacun des chefs de secrétariat des entités du système des Nations Unies visées dans le présent rapport devraient passer en revue leurs cadres réglementaires respectifs régissant la gestion des dossiers et des archives et les reconfigurer dans un ensemble global et parfaitement clair de principes, de règles et de procédures à visée pratique, pour suivre le rythme de l'évolution du contexte dans lequel s'inscrit la tenue des dossiers et les progrès de la technologie utilisée à cette fin, et couvrir, dans son intégralité, le cycle de vie des informations enregistrées. Ils devraient garantir la stricte application de ces principes, procédures et règles à tout document considéré comme un dossier de l'organisation ou de l'entité.

IV. Pratiques actuelles et risques connexes

53. Le tableau 1 et la figure I présentent une analyse comparée de la situation actuelle en matière de gestion des archives et des dossiers dans chacune des entités retenues. Cette analyse a été établie sur la base d'un ensemble de critères visant à évaluer les cadres réglementaires de ces entités et un autre tendant à jauger leurs pratiques. Les critères relatifs aux politiques sont notamment l'existence et la pertinence de dispositions spécifiques, le niveau auquel elles ont été adoptées et leur champ de diffusion (documents sur papier et/ou sur support numérique), l'existence de dispositions particulières pour la gestion des messages électroniques et de leurs annexes, et les modalités institutionnelles en place. Les critères relatifs aux pratiques incluent la gestion des documents sur papier et des documents sur support numérique (programmes de gestion des dossiers et des archives, transfert, conservation, etc.) et les niveaux de formation et de suivi. La place des entités sur chacun des axes (voir la figure I) est le résultat de la **somme** des notes qui leur ont été attribuées pour chacun des critères²¹.

54. Les résultats présentés ci-dessous n'ont pas pour objet de fournir une mesure scientifique, qu'il serait impossible d'effectuer à cet égard, mais plutôt de donner une vue d'ensemble de la situation des entités du système des Nations Unies. Cette évaluation générale devrait de toute évidence être nuancée en fonction de la diversité des entités, dont quelques-unes ont déjà réalisé des progrès dans certains domaines. Cependant, les modalités actuelles de gestion des dossiers et des archives restent caractérisées par des approches fragmentaires et l'application insuffisante de principes largement méconnus. **Les résultats obtenus en termes de pratiques effectives demeurent inférieurs à la moyenne.** L'Inspecteur est gravement préoccupé par ce constat car les conditions ne sont pas actuellement réunies pour pouvoir améliorer sensiblement la situation.

Tableau 1

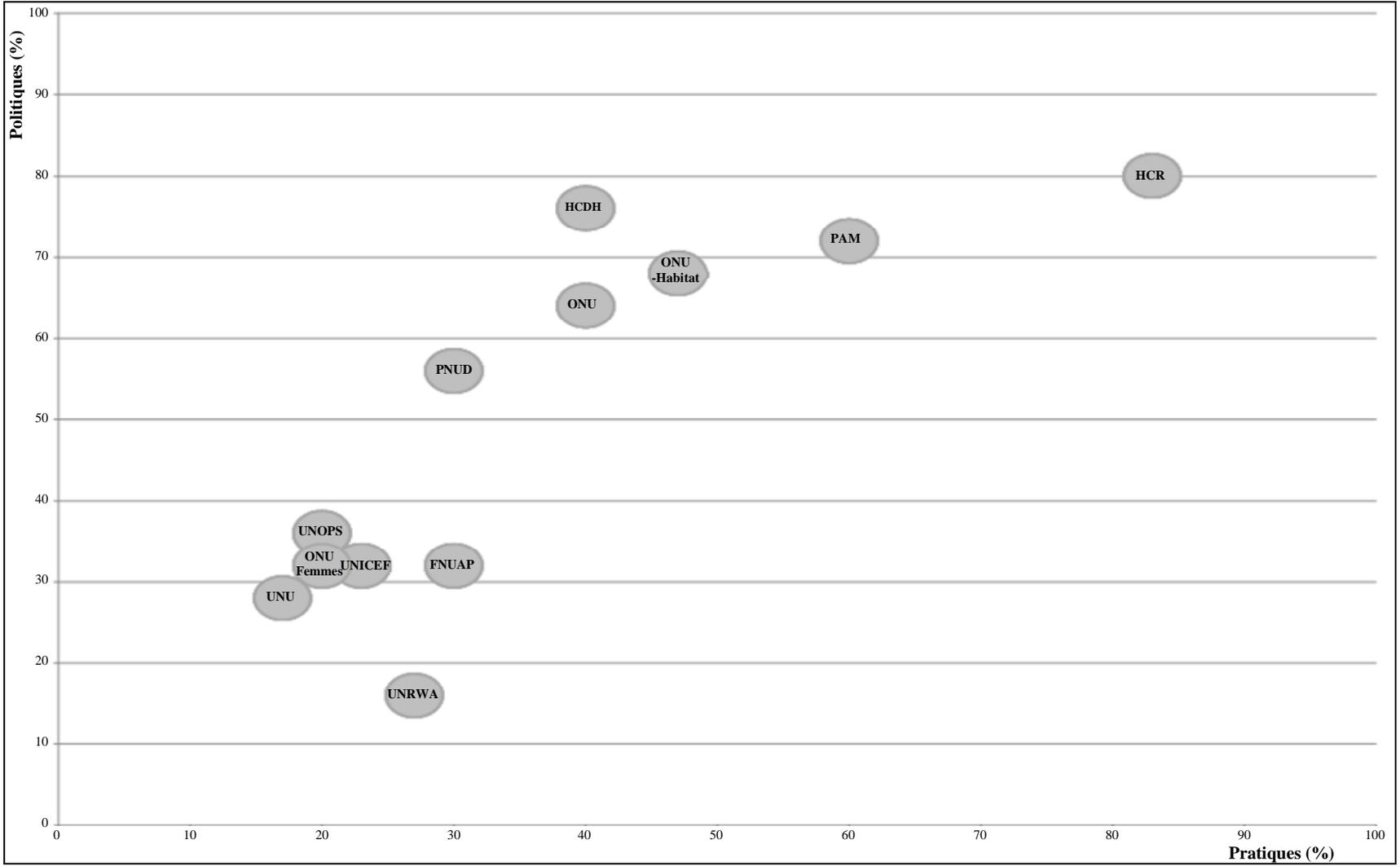
Vue d'ensemble de la gestion des dossiers et des archives dans certaines entités du système des Nations Unies

<i>Organisations</i>	<i>Politiques de gestion des dossiers et des archives évaluées en fonction d'un ensemble de cinq critères (%)</i>	<i>Pratiques en matière de gestion des dossiers et des archives évaluées en fonction d'un ensemble de six critères (%)</i>
Secrétariat de l'ONU	64	40
HCDH	76	40
HCR	80	83
PNUD	56	30
FNUAP	32	30
ONU-Habitat	68	47
UNICEF	32	23
UNOPS	36	20
ONU-Femmes	32	20

²¹ Si l'on s'était servi d'un modèle d'agrégation multiplicatif plus logique, on aurait obtenu une dispersion plus spectaculaire des places respectives des entités dans l'ensemble du graphique, voire en dehors des limites de celui-ci. On trouvera à l'annexe VII la matrice des critères utilisés pour cet exercice. Quant à l'annexe XII, elle contient une explication de leur application à chaque entité et peut être consultée sur le site Web du CCI (www.unjiu.org).

<i>Organisations</i>	<i>Politiques de gestion des dossiers et des archives évaluées en fonction d'un ensemble de cinq critères (%)</i>	<i>Pratiques en matière de gestion des dossiers et des archives évaluées en fonction d'un ensemble de six critères (%)</i>
PAM	72	60
UNRWA	16	27
UNU	28	17

Figure 1
Vue d'ensemble de la gestion des dossiers et des archives dans certaines entités du système des Nations Unies



A. Hétérogénéité des pratiques propres aux producteurs de documents en l'absence de programmes de gestion des dossiers et des archives

55. L'Inspecteur reconnaît qu'un grand nombre de responsables et d'autres fonctionnaires s'efforcent de conserver au jour le jour des preuves ou justificatifs de leurs travaux, des décisions qu'ils ont prises ou des opérations qu'ils ont effectuées pour le compte de leurs unités administratives, parfois sous pression ou dans des contextes difficiles. L'étude a souligné, cependant, que ces efforts sont ponctuels et, la plupart du temps, ils ne s'inscrivent pas dans un programme convenu et structuré de gestion visant à mettre en œuvre des politiques et principes de gestion des dossiers valables dans l'ensemble de l'entité, en les adaptant, à l'aide de processus idoines, aux différents départements, bureaux du siège ou bureaux hors siège.

56. Par exemple, **au siège de l'ONU, seuls quelques départements et bureaux ont conçu leurs propres plans de classement et d'archivage conformément aux dispositions énoncées dans la circulaire ST/SGB/2007/5** (par. 4.1). Le site Internet de la Section des archives et de la gestion des dossiers ne mentionne qu'un petit nombre de départements et unités administratives ayant mis au point de tels outils de gestion des dossiers et des archives²². Cette situation a des incidences négatives en termes d'adhésion à des programmes de conservation et d'élimination des documents promulgués à l'échelle de l'entité, lorsqu'il en existe.

57. En 2012, la Section des archives et de la gestion des dossiers a elle-même mis en garde contre les difficultés que soulève l'application de principes de politique générale. Elle a fait observer que de toute évidence, un trop grand nombre de bureaux n'avaient pas les moyens nécessaires ni une connaissance suffisante des règles de l'ONU relatives aux documents, de sorte qu'un pourcentage important d'entre eux n'avait pas adopté de programme de gestion des documents et ne lui transmettait pas systématiquement et régulièrement leurs documents. De ce fait, des documents inactifs et qui ne sont plus d'actualité, mais susceptibles de présenter un intérêt justifiant leur archivage, sont laissés dans des locaux à usage de bureau et des archives précieuses ne sont pas repérées ni conservées comme il se doit. Par ailleurs, de nombreux documents temporaires sont conservés au-delà de leur date limite, et occupent donc un espace de stockage dont on aurait grand besoin²³.

58. Lors de la préparation de la présente étude, l'Inspecteur est tombé sur un certain nombre d'évaluations mettant en lumière les risques liés aux pratiques actuelles. L'un des responsables interviewés a exprimé l'espoir que le rapport du CCI «tirerait la sonnette d'alarme» dans l'entité qui l'employait et amènerait à résoudre la question.

- À l'UNICEF, la Division des solutions et services informatiques et la Division des ressources humaines ont souligné, lors de la préparation de leur analyse commune de rentabilité que les documents officiels concernant le personnel étaient exposés à un risque élevé et que la gestion actuelle des documents avait déjà conduit à la perte permanente et irrémédiable de certains dossiers de membres du personnel²⁴.

²² On trouve cette liste sur le site Internet de la Section à l'adresse suivante: <https://archives.un.org/content/retention-schedules-un-offices>.

²³ «Capital master plan and United Nations records: report and lessons learned by the Archives and Records Management Section», 2012.

²⁴ «Business case: electronic records management system and customer relationship management system», UNICEF, 2012.

- La CEA, sur une cinquantaine d'années depuis sa création, n'a pas instauré de processus systématique ou organisé de gestion sécurisée de ses documents et archives. En 2004, un consultant a expliqué qu'il existait un dépôt où s'amoncelaient des documents anciens sans aucune indication quant à leur contenu ni sur la personne qui les avait envoyés aux archives. Aucun outil de recherche, aucun dispositif de localisation et aucun système organisé de classement des documents sur papier n'étaient prévus. Les documents ainsi archivés sur les questions de fond étaient mélangés avec les dossiers de la bibliothèque, de sorte qu'il était impossible de retrouver les éléments essentiels des travaux de la CEA²⁵. Le consultant a également mis en garde contre les risques qu'impliquaient des fichiers incomplets ou des données altérées: il pouvait en résulter des informations lacunaires ou même la perte totale d'informations, ce qui mettait en doute la capacité à rendre des comptes et la crédibilité, entravait la prise de décisions et pouvait conduire à de fausses hypothèses et retarder l'exécution des programmes. L'activité de l'organisation et sa réputation pourraient s'en trouver compromises.

59. **L'Inspecteur souligne la nécessité de mettre au point des programmes bien adaptés de gestion des documents d'archives ou dossiers. En l'absence de programmes de cette nature, c'est au personnel qu'il appartient souvent de décider ce qui constitue une archive, si et comment il convient de la conserver, pour quelles raisons et pour combien de temps, et s'il pourrait exister un autre exemplaire fiable de ce document stocké dans un autre endroit.**

60. Fréquemment, les personnes interrogées étaient satisfaites des modalités en place et des pratiques connexes et ignoraient que celles-ci peuvent avoir engendré toute une série de risques pour l'entité à laquelle elles appartiennent. En revanche, les informations réunies en réponse à des questionnaires et enquêtes ont révélé que le degré d'application des dispositions promulguées était rarement jugé satisfaisant. Moins de la moitié des répondants considérait les pratiques en matière de gestion des dossiers et archives comme «satisfaisantes» ou «très satisfaisantes» par comparaison aux principes promulgués en la matière, aussi bien pour les documents sur papier que pour les documents électroniques. Il en ressort que les informations et documents ne sont pas gérés de façon à constituer des preuves complètes, exactes, fiables, accessibles et durables des activités de l'entité, en particulier sous forme électronique, pour les années ou les décennies à venir (voir le chapitre V).

61. **Au sein du Secrétariat de l'ONU, plusieurs initiatives positives ont été prises pour revoir les pratiques de gestion des archives et des documents et mettre au point des politiques de conservation.** Par exemple, le Service administratif du Département de la gestion et le Service administratif du Bureau de la gestion des ressources humaines ont mis sur pied des programmes de numérisation basés sur un renforcement des processus internes de gestion des documents. Le Service administratif du Département des affaires économiques et sociales a réalisé des avancées remarquables afin de doter ses services des moyens nécessaires pour qu'ils puissent se conformer aux grands principes régissant la gestion des dossiers et des archives, notamment: une politique de gestion des dossiers, un plan d'archivage et un système de classement des fichiers, en collaboration avec la Section des archives et de la gestion des dossiers. La CEA participe aussi à un projet visant à améliorer sensiblement les pratiques de gestion des dossiers et des archives dans ses diverses unités administratives, en commençant par sa Division de l'administration. Au siège d'ONU-Habitat, on a également mis sur pied un programme de gestion des dossiers et des archives.

²⁵ D. Zeller, Consultancy on records management (at ECA), rapport provisoire (2004).

62. L'Inspecteur a constaté que la situation était souvent meilleure dans les unités administratives gérant des dossiers administratifs et/ou financiers que dans les unités chargées d'activités de fond ou de l'élaboration de normes, ce qui s'explique principalement par les bonnes pratiques héritées de l'époque où des registres étaient en place. Heureusement, ces unités administratives ou financières comptent parmi les principaux producteurs de dossiers. Dans ces domaines, les usages sont également différents en ce sens que les responsables et les fonctionnaires sont davantage appelés à rendre des comptes et à attester de leur fiabilité et de l'exécution de leurs responsabilités (notamment dans le cadre des procédures de signature de contrats et de passation de marchés), ce qui les amène à prêter plus d'attention à la gestion des dossiers et des archives.

Plan de classement et plan d'archivage

63. Dans le système des Nations Unies, il n'existe pas actuellement de mode officiel de classement ou d'archivage unique semblable à ceux qui ont été progressivement institués à la Commission européenne ou dans d'autres entités²⁶. La Section des archives et de la gestion des dossiers a élaboré, pour l'ensemble du Secrétariat de l'ONU, un document général intitulé «Records common to most United Nations offices» (en abrégé «RCUN») (documents communs à la plupart des bureaux des Nations Unies), en 2000, puis l'a révisé en 2007²⁷. Le RCUN énumère les principales catégories de classement des documents et suggère des durées de conservation correspondantes mais il ne concerne que les documents administratifs de base. Ce document de référence contient aussi des informations sur le bureau qui détient les documents et l'autorité qui lui est conférée afin de déterminer leur sort final. En 2012, la Section des archives et de la gestion des dossiers a également publié un ensemble de directives sur un système de classement des dossiers aux fins de l'exercice de fonctions administratives communes aux bureaux des Nations Unies.

64. Bon nombre des fonctionnaires interrogés au siège de l'Organisation des Nations Unies connaissait l'existence du RCUN et certains s'en sont servis pour leur propre classement et pour déterminer la durée de conservation des documents. Alors que d'autres entités pourraient elles aussi se référer au RCUN pour établir leurs plans de classement et d'archivage, les réponses au questionnaire du CCI ne faisaient pas expressément mention du RCUN. Par conséquent, il existe encore des possibilités d'élargir la diffusion et la mise en œuvre de cet instrument: les bureaux extérieurs ou les commissions régionales, par exemple, pourraient l'adopter.

65. Comme son nom l'indique, **le RCUN ne prend en compte que les informations administratives courantes, même s'il en traite de manière assez détaillée. Il ne peut donc pas servir de guide pour la gestion des documents de fond propres à chaque département, commission régionale ou autre unité administrative**, qui doit être adaptée aux activités de fond et besoins opérationnels considérés. Pour pouvoir mener à bien la tâche exigeante que constitue l'élaboration d'un plan d'archivage sur mesure, il faut à la fois comprendre le contenu des activités et posséder certaines compétences en matière de gestion des documents. Dans de nombreux secteurs du système des Nations Unies, il n'existe pas encore de plan de cette nature, ce qui compromet la qualité des pratiques de gestion des dossiers et des archives.

²⁶ La Liste commune de conservation des dossiers de la Commission européenne (LCC en abrégé) est un document à valeur réglementaire qui, structuré comme un tableau de gestion, définit la durée de conservation des différentes catégories de dossiers de l'institution. La première version a été adoptée en juillet 2007.

²⁷ Disponible sur le site Internet de la Section des archives et de la gestion des dossiers à l'adresse suivante: <https://archives.un.org/content/un-records-resources-and-tools>.

66. Dans la plupart des cas, les fonds et programmes et les autres entités utilisent un système de classement général valable pour toutes leurs unités administratives et laisse aux producteurs et propriétaires des différents documents le soin de l'adapter à leurs besoins respectifs et de le mettre en œuvre, ce qui n'est pas dénué de risque compte tenu de leurs compétences et ressources limitées en matière de gestion des dossiers et des archives. Le PNUD devrait en principe publier en 2014 une politique de traitement et de classification de l'information.

Confidentialité, accès et sécurité

67. L'approche adoptée par l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne la confidentialité, l'accès et la sécurité part du principe que l'Organisation doit exercer ses activités au grand jour et en toute transparence, «sauf si, de par leur nature, les informations considérées sont qualifiées de confidentielles selon les directives énoncées dans la ... circulaire» pertinente²⁸.

68. La norme ISO 15489-1 recommande que les organismes se dotent de règles régissant l'accès aux documents archivés²⁹. En 2012, l'ICA a publié les «Principes relatifs à l'accès aux archives»³⁰. Les 10 principes énoncés dans ce document fournissent aux archivistes une référence internationale faisant autorité et permettant d'évaluer les politiques et pratiques d'accès existantes. **L'Inspecteur encourage les entités du système des Nations Unies à comparer, éventuellement en faisant réaliser une étude indépendante à cet effet, leur politique d'accès en vigueur avec ces principes et à s'en servir comme cadre lors de l'adoption de nouvelles règles d'accès aux archives, dont elles sont les dépositaire ou de la modification de celles qui existent.** Actuellement, ces notions (niveaux d'autorisation d'accès, confidentialité et processus de déclassification, etc.) sont régies soit par des dispositions incluses dans le principal document d'orientation, soit par des directives distinctes. Les questions ci-après méritent de faire l'objet d'observations spécifiques supplémentaires:

- Les règles d'accès ont été élaborées par le Bureau des affaires juridiques de l'ONU, en concertation avec la Section des archives et de la gestion des dossiers, ainsi que les unités produisant des documents. La circulaire du Secrétaire général publiée sous la cote ST/SGB/2007/6 traite expressément des questions relatives aux informations sensibles ou confidentielles, à la classification et au maniement des informations. Les critères de classification et de déclassification y sont clairement définis, de même que les catégories de classification. Cependant, l'absence de tout suivi de l'application de ces dispositions, conjuguée à un manque de formation appropriée, fait naître des risques dans ce domaine, notamment en ce qui concerne les documents sur support numérique.
- Au HCR, des règles d'accès ont été mises au point par la Section des dossiers et des archives en concertation avec les unités concernées. Cependant, elles n'ont jamais été officiellement publiées en tant que partie intégrante de la politique de gestion des dossiers et des archives de l'organisme (mémoire intérieur), même si d'autres règlements y font référence et reprennent les principes qu'elles énoncent. Contrairement à d'autres organismes, le HCR accorde, dans ses principes directeurs, un rôle plus important aux archivistes auxquels il confie la responsabilité de déclasser des documents ou de continuer à les traiter comme étant «classifiés».

²⁸ ST/SGB/2007/6.

²⁹ ISO 15489-1: 2001 (F), par. 9.7.

³⁰ Conseil international des archives, Comité des bonnes pratiques et des normes, Groupe de travail sur l'accès, AGM, 2012.

- Il manque, dans les politiques en matière de gestion des dossiers et des archives du PNUD, du FNUAP et d'ONU-Femmes, un ensemble consolidé de critères qui puisse servir de fondement aux décisions concernant la classification et les restrictions d'accès à appliquer. Certaines de ces politiques, notamment celle suivie par le FNUAP, a intégré la mise au point d'une classification de l'information dans un projet institutionnel de gestion du contenu. L'UNICEF applique des règles de base datant de 1983. Certaines de ces entités prennent la circulaire ST/SGB applicable en la matière comme principale référence, et la complètent par des directives internes. La circulaire du Secrétaire général intitulée «Tribunaux pénaux internationaux: classification, maniement et consultation des documents et informations sensibles» (ST/SGB/2012/3) est un bon exemple de cadre de référence conçu sur mesure pour définir les modalités de classification et de maniement sécurisé des informations confidentielles.

69. L'existence d'une unité chargée de la gestion des dossiers et des archives (comme celles constituées, respectivement, au Secrétariat de l'ONU, à l'ONUG, à ONU-Habitat ou au HCR) offre des garanties raisonnables quant à l'application appropriée des règles puisque les archivistes peuvent en contrôler la mise en œuvre de manière plus cohérente, du moins en ce qui concerne les pièces dont leur service est le dépositaire. Cependant, les archivistes ont souligné qu'ils reçoivent souvent des documents sur papier dépourvus de tout marquage quant aux contenus exigeant un maniement sécurisé. Comme l'a souligné un archiviste chevronné, ce manque d'indications précises alourdit sensiblement la charge de travail des archivistes puisque ceux-ci doivent alors procéder à un examen page par page des documents pour empêcher la divulgation d'informations sensibles. Le même problème se pose pour les archives numériques.

Transferts

70. Comme indiqué précédemment, certaines entités ont mis sur pied un programme d'archivage centralisé afin de regrouper leurs archives sur papier en un seul centre d'archivage (comportant parfois différents locaux), tandis que dans d'autres entités, ces documents sont dispersés à travers les départements, bureaux ou unités, soit délibérément, soit faute d'une vision d'ensemble. Du point de vue des archivistes professionnels, il est clair que **les archives ne doivent pas être conservées dans leur bureau d'origine** car si c'est le cas, l'entité ne peut pas les protéger ou les divulguer au moment voulu.

71. Lorsqu'il faut procéder à un transfert, les pratiques suivies manquent de cohérence. Un grand nombre de documents d'archives ne sont pas identifiés, ni transférés dans un dépôt central par l'unité administrative d'origine, ni les auteurs de documents. Aux termes de la circulaire ST/SGB/2007/5, il incombe à la Section des archives et de la gestion des dossiers de prendre les dispositions voulues pour transférer les documents, ce qui n'est tout simplement pas gérable. Cette Section a reconnu qu'au Secrétariat de l'ONU, il est certes difficile de jauger le volume des documents qu'il faudrait transférer, par comparaison à celui qui est effectivement transféré. Quoi qu'il en soit, il y a des lacunes importantes dans les archives de l'ONU. Ce constat vaut sans doute particulièrement pour les autres entités, comme l'a révélé l'enquête du CCI: **plus de 80 % des unités qui ont répondu à l'enquête ont déclaré qu'elles conservaient leur propre collection d'archives** (documents qu'elles gardaient à titre de mémoire institutionnelle après l'expiration du délai de conservation prescrit ou à usage interne). Or, cette façon de procéder influe défavorablement sur la préservation de la mémoire institutionnelle. Au moment où les documents sont enfin transférés, ils risquent de n'être traités (évalués, triés, etc.) **qu'avec un retard considérable faute de ressources suffisantes dans les unités chargées de la gestion des dossiers et des archives, en particulier lorsque les documents sur papier ne sont pas bien gérés au niveau de l'unité administrative concernée.**

72. Les raisons qui poussent à transférer des documents aux unités chargées de la gestion des dossiers et des archives sont plus souvent le déménagement d'un bureau, le manque d'espace ou le changement de responsable qu'un mode de gestion systématique de la documentation conforme aux principes établis pour l'ensemble de l'entité et visant à en retirer les avantages. Le tableau 2 reproduit les informations réunies sur les pratiques suivies pour les documents sur papier et les documents électroniques, et révèle que les principes de gestion de la documentation ne sont guère respectés³¹.

Tableau 2

Transfert des documents sur papier et documents sur support numérique

Quelle est la fréquence, dans votre unité, du transfert des documents sur papier et/ou documents électroniques semi-courants et/ou non courants en vue de les évaluer et les trier pour décider de leur sort final/ de leur destruction?

	<i>Documents sur papier (en pourcentage)</i>	<i>Documents électroniques (en pourcentage)</i>
Conformément au plan approuvé de conservation des documents	52,5	40,0
De manière irrégulière	32,5	15,0
Sur demande	30,0	25,0
À l'initiative d'un fonctionnaire	30,0	22,5
Aucun transfert n'a encore été effectué	12,5	17,5
Ne sait pas	5,5	7,5

Source: Enquête de 2013 du CCI, question 13.

73. **En ce qui concerne le Secrétariat de l'ONU, y compris les bureaux hors siège et les commissions régionales, il faudrait clarifier à qui appartient un document après l'expiration du délai de conservation prescrit.**

74. **En l'absence de mode d'archivage centralisé, c'est aux producteurs ou utilisateurs des documents qu'il incombe de décider quelles pièces doivent être transférées ou détruites.** L'enquête du CCI a mis en lumière le risque lié au fait que dans bien des cas, ce ne sont pas des archivistes professionnels qui décident du sort final d'un document.

L'application de la recommandation suivante devrait renforcer le contrôle des politiques et pratiques de gestion des dossiers et des archives, et le respect effectif de ces politiques et pratiques au sein des entités du système des Nations Unies.

Recommandation 2

Il incombe au Secrétaire général et à chacun des chefs de secrétariat des entités des Nations Unies visées dans le présent rapport, de même qu'aux hauts responsables, de veiller à ce que tous les départements, les bureaux et les autres entités relevant de leur responsabilité, mettent en place les composantes essentielles des programmes de gestion des dossiers et les appliquent à tous les dossiers qu'ils sont chargés de gérer.

³¹ Le chapitre V examine les questions relatives aux documents numériques et électroniques.

B. Conditions de conservation des documents «non courants» et archives sur papier

75. L'Inspecteur a constaté que diverses modalités ont été adoptées en vue de la conservation des documents non courants et des archives d'intérêt historique. Certaines entités ont décidé d'entreposer et de conserver, dans leurs propres bâtiments, leurs collections généralement réparties entre plusieurs locaux de stockage où les conditions de conservation sont variables. En revanche, d'autres entités ont conclu des accords d'entreprise avec une société tierce qui abrite leurs collections. Les paragraphes 109 à 118 du présent rapport portent sur les questions spécifiques concernant les archives des bureaux extérieurs.

76. L'annexe VI du présent rapport contient les informations et les chiffres réunis par le CCI concernant les collections d'archives sur papier et les observations formulées au sujet des conditions générales dans lesquelles elles sont conservées. L'Inspecteur a visité plusieurs locaux de stockage internes à New York, Genève et Bruxelles (Centre régional d'information des Nations Unies). En dépit de tous les efforts consentis, les conditions de stockage actuelles dans les différentes entités du système des Nations Unies ne sont pas pleinement satisfaisantes, ainsi que les archivistes l'ont reconnu dans leurs réponses au questionnaire du CCI³². **La conservation des documents se heurte à un certain nombre de problèmes, énumérés ci-après. En raison de ces problèmes, des informations ayant un intérêt historique sont exposées à des risques inacceptables qui pourraient conduire à la perte ou la destruction d'archives irremplaçables:**

- **L'espace de stockage est insuffisant pour contenir toutes les pièces transférées aux unités spécialisées dans la gestion des dossiers et archives.** Il convient de noter qu'actuellement, seule une proportion (difficile à estimer) des dossiers est transférée aux unités chargées de la gestion des dossiers et des archives qui seraient confrontées à une situation encore plus difficile si les pratiques de gestion des dossiers et des archives étaient renforcées. Les étagères, les meubles et le matériel disponibles ne sont pas toujours parfaitement adéquats.
- **Fréquemment, les conditions de stockage ne sont pas appropriées,** notamment en termes de contrôle de la température, d'éclairage, de ventilation, d'humidité et de capacité d'adaptation aux changements climatiques, étant donné que les parties des bâtiments des Nations Unies affectées au stockage des archives n'ont pas été initialement conçues ou construites à cet effet.
- **Le non-respect des normes de sécurité suscite certains risques:** parfois, divers membres du personnel non habilités à accéder à une collection d'archives partagent l'espace où se trouve cette collection ou peuvent pénétrer dans cet espace, ce qui risque de compromettre la sécurité des archives (accès non autorisé ou endommagement).
- Les circonstances de force majeure ou situations d'urgence imprévues qui peuvent survenir **en l'absence de plan défini de préparation aux catastrophes adapté aux bâtiments contenant des archives** peuvent également nuire à la conservation sécurisée des archives. L'Inspecteur a été mis au courant de plusieurs incidents qui ont eu lieu au Palais des Nations à Genève (inondation de 2004) et au siège du PAM à Rome (incendie en 2012). Il en ressort que cet aspect devrait faire l'objet d'une grande attention.

³² La norme ISO 11799 (2003) intitulée «Information et documentation – Prescriptions pour le stockage des documents d'archives et de bibliothèques» est la seule norme existante; cependant, elle constitue en soi le plus petit commun dénominateur énonçant les exigences à satisfaire en termes généraux.

77. Les archivistes employés par le système des Nations Unies ont conscience de l'existence de ces problèmes et sont fermement convaincus de la nécessité de concevoir des solutions visant à améliorer l'état des choses. Pour avoir une image claire de la situation dans chaque entité, **l'Inspecteur recommande que le Secrétaire général et les chefs de secrétariat de toutes les entités visées dans le présent rapport fassent exécuter, individuellement ou conjointement, une étude indépendante détaillée pour évaluer les conditions de stockage actuelles des collections d'archives sur papier et formule les recommandations qui s'imposent dans un rapport qui sera présenté aux organes directeurs et/ou aux organes subsidiaires compétents de leur organisme, ainsi qu'au Comité de l'information de l'Assemblée générale des Nations Unies, à sa trente-huitième session en 2016 au plus tard.** Pour sensibiliser les hauts responsables aux conditions médiocres de conservation des archives de l'ONUG, la Section de la mémoire institutionnelle de la Bibliothèque de l'ONUG a procédé en 2004 à une étude de cette nature qui n'a cependant pas eu beaucoup d'impact.

78. Le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF et ONU-Femmes ont choisi de confier la conservation de leurs archives à une entreprise tierce qui les a entreposées dans des locaux situés en dehors du district de Manhattan à New York. Les conditions de conservation devraient y être meilleures et plus conformes aux normes reconnues. L'Inspecteur n'a pas pu vérifier ces conditions mais a noté que l'accord de prestation de services comprenait des dispositions prévoyant des conditions adéquates de stockage et de protection des pièces archivées, notamment des documents vitaux. Dans cette optique, il est encore plus essentiel de disposer d'un solide programme de gestion des documents pour repérer les documents permanents intéressants, éliminer les documents à la date prescrite afin d'éviter les dépenses superflues qu'implique le stockage de documents devenus inutiles dans les locaux d'une entreprise tierce et garder la trace des documents archivés de manière centralisée en vue de répondre aux exigences et demandes internes ou externes.

C. Manque de compétences spécialisées au niveau de l'organisme

79. Les tâches concernant la gestion des dossiers et des archives sont souvent considérées comme des fonctions d'appui (comme en atteste la place de la Section des archives et de la gestion des dossiers qui fait partie des services centraux d'appui dans la structure du Secrétariat de l'ONU). Les responsables interrogés ont expliqué que les activités opérationnelles pourraient dès lors prendre le pas sur des fonctions jugées moins importantes. En période de crise financière, ou même de restrictions budgétaires ordinaires, comme celles introduites durant les années 1990, on tend à réduire les ressources allouées aux fonctions d'appui; la gestion des dossiers et des archives ne fait pas exception à cette règle, même si les documents budgétaires ne fournissent pas de données chiffrées précises et pertinentes à ce propos. Depuis de nombreuses années, les fonctions de gestion des dossiers et des archives sont considérées comme non productives et peu attrayantes. Par conséquent, les autorités budgétaires ne leur prêtent que peu d'attention et ne prennent guère d'initiatives pour les améliorer. Ainsi qu'il ressort du chapitre VI du présent rapport, il s'agit pourtant d'un domaine où il existe des possibilités d'accroître l'efficacité des activités et de réaliser des économies.

80. L'annexe IV montre à quel point les modalités institutionnelles et les dotations en effectifs peuvent varier dans le domaine de la gestion des dossiers et des archives. L'Inspecteur a constaté que les unités chargées de la gestion des dossiers et des archives relèvent des départements ou divisions responsables de la gestion (services d'appui), de la gestion de l'information et de la bibliothèque (gestion des connaissances), de l'informatique ou même des relations extérieures, ce qui témoigne de l'absence de vision claire et commune quant à la place de ces fonctions dans la structure administrative. L'annexe IV met également en lumière le manque de professionnels de la gestion des documents et de

l'archivage au sein du personnel des entités du système des Nations Unies, même lorsqu'une unité spécialisée dédiée à ces fonctions figure officiellement dans l'organigramme. L'Inspecteur déplore également l'absence d'examen d'embauche pour ce domaine d'activité spécialisé, constat particulièrement inquiétant car la disponibilité de personnel compétent dans la classe de début de la catégorie des administrateurs s'en trouve limitée. **À l'avenir, il faudrait rectifier cette anomalie pour permettre des améliorations sensibles. Il est crucial que les organismes recrutent des spécialistes de la gestion de l'information possédant les qualifications requises, une expérience adéquate et une compréhension particulière des différents aspects de la gestion des dossiers et des archives.**

Unités existantes chargées de la gestion des dossiers et des archives

81. Lorsque lorsqu'il existe, dans une entité, une unité administrative spécialisée dans la gestion des dossiers et des archives, les obligations essentielles que lui confère son mandat comprennent, outre son rôle de dépositaire, une large gamme de missions et de fonctions, telles que l'établissement d'un cadre de politique générale, l'élaboration de normes applicables à l'ensemble de l'entité, la prestation de services consultatifs spécialisés, et, occasionnellement, la gestion des données et archives électroniques. Parfois, les unités de ce type sont expressément chargées d'éveiller et de maintenir l'intérêt pour leur domaine d'activité, de dispenser une formation, et d'exercer un suivi et une surveillance. Cependant, à l'heure actuelle, il est exceptionnel qu'elles remplissent de telles fonctions, principalement parce que les entités comprenant de telles unités n'ont formulé aucune politique claire sur cette question, jugée secondaire, d'où le manque de ressources qui y sont allouées.

82. Bien qu'elle ne résolve pas tous les problèmes en la matière, la présence d'une unité expressément chargée de la gestion des dossiers et des archives, est un outil puissant pour susciter l'intérêt pour cette fonction au sein de l'entité proprement dite. Une telle unité est capable de donner des conseils professionnels et d'élaborer des normes internes. Elle peut, en outre, soutenir les initiatives des départements ou des bureaux, à leur demande. Se fondant sur les informations réunies lors de ses visites et entretiens, **l'Inspecteur met l'accent sur la valeur ajoutée que peut apporter la mise en place d'unités spécialisées dotées de compétences suffisantes en impliquant l'entité tout entière dans la gestion efficace des dossiers et des archives.** Même si ses ressources financières sont limitées, le HCDH illustre concrètement cette démarche (encadré 3).

Encadré 3

Exemple du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

Jusqu'en 2011, le HCDH dépendait entièrement de la Section de la mémoire institutionnelle de la Bibliothèque de l'ONUG pour la gestion de ses dossiers et archives. Puis, cette année-là, la Section de l'administration générale du HCDH a recruté un professionnel dans ce domaine.

L'embauche d'un fonctionnaire chargé des dossiers (à la classe P-3) a eu des incidences positives sur les pratiques en matière de gestion des dossiers et des archives à divers niveaux de l'entité. Depuis septembre 2011, un travail considérable a été accompli en ce sens que la situation du HCDH dans ce domaine a, pour la première fois, fait l'objet d'une évaluation d'ensemble. Le fonctionnaire chargé des dossiers a coopéré avec plusieurs branches du HCDH et avec les secrétariats des comités des droits de l'homme en vue de les informer, d'examiner leurs collections d'archives, d'identifier les problèmes et de suggérer des solutions. Avec le concours de la Section de la mémoire institutionnelle de la Bibliothèque de l'ONUG, il a également entamé la conception d'instruments propres au

HCDH, notamment un plan de classification et des plans d'archivage. Le fonctionnaire chargé des dossiers a aussi mis au point du matériel didactique et tenu des réunions d'information pour faire mieux comprendre les questions relatives à la gestion des dossiers et des archives.

Par ailleurs, ce spécialiste a préparé le descriptif d'un projet d'ensemble appelant l'attention de l'Équipe de hauts responsables sur les questions relatives à la gestion des dossiers et des archives. L'Équipe a accueilli favorablement l'argumentaire du projet et a autorisé une collecte de fonds pour pouvoir le mener à bien. Toutefois, elle a appelé l'attention sur les contraintes budgétaires rencontrées à la date de la rédaction du présent rapport, qui rendaient difficile l'extension de ce projet à l'ensemble du Haut-Commissariat. Ceci met en relief la précarité de la situation et la nécessité d'institutionnaliser une gestion professionnelle des dossiers et des archives de manière à assurer la pérennité de cette évolution positive.

83. Il n'existe aucun accord de nature formelle ni aucune norme déterminant la proportion de ressources humaines ou financières requises pour contribuer à déterminer la capacité minimale nécessaire pour assurer une gestion appropriée des dossiers et des archives. Ces ressources dépendent de nombreux facteurs différents tels que la taille de l'entité concernée, la nature de son mandat et de ses activités, le volume et la nature des documents produits ou gérés, l'existence d'outils automatisés disponibles en interne pour saisir et gérer les informations contenues dans les documents et l'emplacement des lieux d'affectation. Le tableau 3 montre les variations qui existent entre les limites supérieures et inférieures des volumes de ressources allouées aux fonctions d'archivage au niveau national. Quelques gouvernements ont publié des estimations des ressources consacrées à la gestion des archives. Certains éléments d'information figurant dans l'une d'entre elles, qui émane de la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME, France), méritent d'être pris en compte ci-après, notamment parce que cette estimation comprend une analyse comparée de l'ampleur des ressources allouées à la gestion des dossiers et des archives par plusieurs pays développés et fait apparaître des différences notables entre ceux-ci.

Tableau 3

Ressources consacrées à la conservation des archives publiques nationales, en équivalent temps plein (ETP), en euros/an

	<i>Minimum/an</i>	<i>Maximum/an</i>
Coût par ETP (basé sur le budget consacré à la conservation des archives publiques)	50 000	160 000
Coût estimatif de la conservation des archives par km linéaire	30 000	170 000
Nombre d'EPT par km linéaire d'archives conservées de manière permanente	1,25	1,6

Source: DGME, Audit de modernisation relatif à l'archivage, juillet 2007. Les estimations sont fondées sur les pratiques des pays suivants: Australie, Canada, États-Unis d'Amérique, France, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Suisse.

84. Lors de la réalisation de la présente étude, l'Inspecteur a rencontré quelques exemples de quantification des ressources requises pour créer ou maintenir une telle capacité au niveau de l'entité considérée:

- Au HCDH, plus de 850 fonctionnaires et experts reçoivent ou produisent des documents, non seulement au siège mais aussi, et surtout, sur le terrain où les documents revêtent une valeur considérable dans des situations précises où les droits de l'homme font l'objet de violations ou sont en danger. Le descriptif du projet de

gestion des dossiers et archives du HCDH³³ part de l'hypothèse qu'il faudra cinq postes pour aider le responsable du projet à mettre en œuvre le programme de gestion des dossiers et des archives: deux postes d'administrateur (un fonctionnaire chargé des dossiers et un administrateur des systèmes de gestion des documents électroniques) et trois postes d'agent des services généraux (assistants aux archives). Cette capacité interne devrait être complétée par des services de consultants pour faciliter les changements technologiques et suivre l'avancement du projet.

- À la CEA (effectifs: environ 1 500 personnes), les ressources requises pour institutionnaliser la gestion des dossiers et des archives et créer une unité spécialisée ont été estimées comme suit: un poste d'administrateur et trois postes d'agents des services généraux, représentant une somme de 200 000 dollars par an en termes de rémunération et indemnités. L'investissement initial pour la première année couvrant l'achat de matériel, de logiciels et de fournitures, ainsi que la rénovation de certaines parties du bâtiment à utiliser pour l'archivage s'élèverait au total à environ 500 000 dollars. Le coût des redevances de licence pour le système de gestion de l'information a été estimé à 50 000 dollars par an.

85. L'Inspecteur a été informé de plusieurs décisions adoptées ces dernières années pour réduire les effectifs des unités spécialisées dans la gestion des dossiers et des archives ou supprimer ces unités. Ce fut le cas notamment au PAM en 2007 et à l'UNICEF en 2011, en raison de restrictions budgétaires de plus large envergure qui interviennent fréquemment et de l'adoption de décisions donnant la priorité aux activités opérationnelles³⁴. Comme ces unités jouaient un rôle-clef dans la fourniture de conseils et le suivi en matière de gestion des dossiers et des archives, les décisions en question ont eu des incidences négatives et ont engendré des risques dépassant de loin la proportion d'«économies» résultant de ces décisions. On peut s'interroger sur l'économie nette découlant de la décision de supprimer une unité spécialisée dans la gestion des dossiers et des archives dotées des compétences professionnelles voulues, au regard des dépenses liées aux risques à moyen et long terme qu'entraîne l'absence d'une telle unité.

86. L'Inspecteur a également noté avec préoccupation que dans les entités pourvues d'unités spécialisées dans la gestion des dossiers et des archives, ces unités manquent de visibilité et de crédibilité, et donc d'autorité dans leur environnement de travail respectif, ce qui réduit sensiblement leur capacité de bien faire connaître les principes réglementaires et d'en assurer l'application correcte. Les chefs respectifs des sections chargées de la gestion des dossiers et des archives ne sont pas recrutés à un poste de directeur, mais à la classe P-5 (y compris au Secrétariat de l'ONU). Certes, la classe du poste que l'on occupe n'est pas synonyme d'autorité. Néanmoins, il se peut que ce problème de niveau du poste nuise au travail d'équipe s'il altère l'image que les cadres moyens des services organiques et informatiques ont de l'autorité du plus haut responsable de la gestion des dossiers et des archives dans leur entité, alors que leur entière coopération est requise aux fins de l'application des politiques dans ce domaine.

87. En revanche, le service des archives de l'OTAN a une visibilité et une crédibilité nettement plus grandes au sein de l'organisation, parce que son mandat inclut la responsabilité du processus de déclassification et de divulgation des informations, un sujet qui intéresse au plus haut point les gouvernements des États membres eu égard à la nature des activités de l'OTAN. En raison de cet intérêt, le service des archives de l'OTAN fournit un appui fonctionnel au «Comité des archives de l'OTAN». Ce Comité, composé de représentants des États membres possédant une compétence professionnelle en matière de

³³ HCDH, Records and Archives Project (projet relatif aux dossier et archives), 2011-2012.

³⁴ Dans l'intervalle, une analyse initiale en vue d'une réforme du système de gestion des dossiers a été entreprise au PAM en 2009 et une étude de faisabilité a été élaborée en 2013.

gestion des dossiers et des archives, se réunit une fois par an pour fournir une assistance et des conseils à l'organisation sur toutes les questions relatives aux archives et aux documents, par exemple la déclassification, les orientations générales ou la conservation des informations sur support numérique. Il figure au nombre des rares comités qui relèvent directement de l'organe directeur principal de l'organisation (le Conseil de l'Atlantique Nord) et semble satisfaire les besoins des 28 États membres et de l'équipe interne chargée de la gestion des dossiers et des archives. Le CCI n'a pas trouvé d'exemple de comité des archives institutionnel comparable parmi les organismes des Nations Unies, même si certains services du Secrétariat de l'ONU, en particulier ceux du Conseil de sécurité et des comités des sanctions, manient aussi des informations très sensibles sans bénéficier pour autant de conseils professionnels en matière de gestion des dossiers et des archives.

Absence d'unité chargée de la gestion des dossiers et des archives

88. En l'absence d'unité spécialisée, les fonctions de gestion des dossiers et des archives relèvent de la responsabilité de toute une série de divisions, ou de parties de ces divisions, chargées de l'administration, de la politique, de la technologie ou des installations. L'Inspecteur considère qu'une approche aussi fragmentée de l'archivage réduit à néant le concept de gestion des dossiers et des archives, alors que son importance cruciale est de plus en plus reconnue par les institutions et les sociétés publiques et privées. Comme indiqué ci-dessus, le concept suppose que l'ensemble de la chaîne de gestion et d'archivage des documents sur papier et sur support électronique fasse l'objet d'une vision globale et soit contrôlé par un seul propriétaire, dans le cadre des flux d'information de l'entité. Il implique également une image claire de la façon dont les rôles et responsabilités respectifs des acteurs sont exercés et interagissent. La dispersion des fonctions de gestion des dossiers et des archives entre de multiples unités ou personnes n'est pas favorable à une telle conception.

89. La situation actuelle se caractérise par le morcellement des responsabilités, les textes en vigueur laissant théoriquement aux producteurs et propriétaires des documents le soin d'assurer leur bonne gestion au sein de leur propre entité ou service. On en vient donc à douter que des programmes de gestion des dossiers aient été mis en place et à se demander si les documents à conserver en raison de leur intérêt administratif, juridique ou historique ou de la valeur des informations de fond qu'ils contiennent sont repérés, puis transférés dans un dépôt institutionnel, le cas échéant. Cette situation risque également de se traduire par le non-respect des principes directeurs et ne permet pas de dégager une filière précise pour l'acheminement des demandes d'informations reçues d'utilisateurs extérieurs (pouvoirs publics et chercheurs) et de les guider comme il se doit dans leurs recherches.

D. Capacité insuffisante au niveau des unités administratives

90. L'Inspecteur a constaté que les unités administratives et les producteurs de documents manquent de moyens pour s'acquitter avec succès des rôles et responsabilités nombreux et complexes qui leur sont confiés. L'enquête du CCI a montré que 50 % seulement des entités et départements considérés avaient assigné des responsabilités en matière de gestion des dossiers et des archives à un ou plusieurs fonctionnaires auxquels ils avaient délégué une autorité appropriée pour qu'ils puissent coordonner et superviser l'application des politiques institutionnelles dans ce domaine. Dans la grande majorité des cas, des fonctionnaires exercent, dans le cadre de leurs attributions plus générales, des tâches de gestion des dossiers et des archives, et ne peuvent y consacrer qu'un temps limité, surtout dans les lieux d'affectation où les conditions de travail sont difficiles (bureaux extérieurs, par exemple). En règle générale, ces personnes ne possèdent pas les qualifications ou l'expérience professionnelle requises pour ce travail. La plupart du temps, les tâches en question sont dévolues à des agents des services généraux exerçant des fonctions administratives (y compris sur le terrain) ou ce sont les fonctionnaires des

services organiques eux-mêmes qui gèrent leurs propres documents. Dans le meilleur des cas, des fonctionnaires chargés de la gestion de l'information ou des systèmes d'information et ayant une formation informatique s'occupent de l'archivage.

91. Parfois, **des réseaux de points de contact ou de coordonnateurs chargés des dossiers** se sont développés et ont contribué à renforcer les capacités de gestion des dossiers et des archives au niveau de leur unité administrative respective. Selon l'Inspecteur, il s'agit d'une bonne pratique mais **malgré le rôle charnière des coordonnateurs compétents, nombre d'entités en sont manifestement dépourvues**. Les réseaux susmentionnés représentent un intermédiaire capital entre chaque unité administrative, ses fonctionnaires et l'unité spécialisée dans la gestion des dossiers et des archives. Les fonctionnaires en question, le plus fréquemment des assistants administratifs ou des personnes occupant des postes analogues, doivent avoir une solide connaissance des activités de leur unité administrative et de sa documentation diversifiée et les programmes d'information et de formation devraient les cibler en priorité.

92. Afin de pallier le risque de manque d'autorité pour promouvoir des pratiques optimales d'archivage, le rôle des coordonnateurs de la documentation devrait être clairement défini dans des dispositions spécifiques et obligatoires promulguées dans des documents d'orientation, comme c'est le cas à ONU-Habitat. Pour éviter le risque de manque d'autorité, la Banque mondiale s'attache à donner à ses points de contact le rang de cadres moyens (classe H) afin qu'ils soient mieux acceptés en qualité de partenaires, notamment par les chefs de département, et cet objectif a déjà été réalisé dans la grande majorité des cas.

93. Pour combler le manque de compétences internes, certains départements ont eu recours à des services de consultants ou ont pu bénéficier du détachement temporaire de professionnels appartenant à la Section des archives et de la gestion des dossiers, même si celle-ci ne compte pas suffisamment de postes. Dans le cadre de son projet de gestion des dossiers et des archives, le Département des affaires économiques et sociales a choisi son consultant, en concertation avec la Section des archives et de la gestion des dossiers, ce qui constitue en soi une bonne pratique.

Encadré 4

Exemple de la Commission européenne

La Commission européenne a investi des sommes considérables dans la gestion des documents au cours de la dernière décennie. Le budget alloué à chaque direction générale, comparable à un département de l'ONU, comprend des ressources destinées aux fonctions de gestion des dossiers et archives: en particulier, la présence d'au moins un responsable de l'administration des documents est obligatoire dans chaque direction générale.

Ces personnes exercent des fonctions bien définies et possèdent les qualifications requises. Le responsable de l'administration des documents est chargé, sous l'autorité du Directeur général ou du chef du service, de procéder à un premier examen des dossiers et à leur transfert aux archives historiques. Selon l'ampleur de la direction générale et le volume des informations à gérer, le responsable de l'administration des documents peut être aidé par un nombre variable de fonctionnaires afin de garantir une gestion efficace des documents alignée sur les principes directeurs et les procédures convenues. Dans une étude interne récente, il a été estimé que 450 fonctionnaires spécialisés dans l'administration des documents étaient employés au sein de la Commission européenne (sur un total d'environ 50 000 fonctionnaires).

En termes de responsabilisation, il incombe à chaque directeur général de créer les conditions d'une bonne administration des documents au sein de sa direction et, surtout, de rendre des comptes à ce propos.

E. Coordination insuffisante des fonctions relatives à l'information

94. Le Comité des commissaires aux comptes s'est déclaré gravement préoccupé par la manière dont les questions relatives à l'informatique et aux communications sont traitées au Secrétariat de l'ONU³⁵. Parmi d'autres aspects stratégiques, les vérificateurs aux comptes ont examiné les raisons de l'absence d'approche intégrée des questions relatives à l'information. Par exemple, le fait de conférer le titre de «directeur général de l'informatique et des communications» (au lieu de «directeur de l'information») au plus haut responsable de l'information du Secrétariat a donné à penser que le poste était de nature technique et qu'il fallait privilégier une optique axée sur la technologie. Il en résulte que le Directeur général de l'informatique et des communications et ses collaborateurs n'ont pas suffisamment prêté attention à: a) la transformation, l'évolution ou la direction stratégique des fonctions en matière de TIC; et b) l'élaboration et la mise en œuvre de directives, de cadres, de normes et de politiques institutionnelles, c'est-à-dire applicables à l'échelle du Secrétariat.

95. La façon dont les questions en matière de gestion des dossiers et des archives sont actuellement abordées dans les entités du système des Nations Unies constituent un exemple frappant de manque d'approche commune multidisciplinaire:

- L'unité chargée de la gestion des dossiers et des archives appartient souvent à une autre branche de la structure administrative que l'unité responsable de la gestion des connaissances, alors que la gestion des dossiers et des archives est justement un domaine où il faudrait agir de concert.
- La gestion des dossiers et des archives est régie par des règles fondées sur l'organisation de l'information et le respect de bonnes pratiques, tandis que les services informatiques sont axés sur l'efficacité technique et opérationnelle, et que l'unité responsable de la gestion et du partage des connaissances se charge de la collecte, la diffusion et la mise à jour de données sur les concepts clefs et les leçons dégagées. Récemment encore, il était difficile de concilier ces trois fonctions et, par conséquent, les professionnels de la gestion des dossiers et des archives, les informaticiens et les responsables de la gestion des connaissances œuvraient rarement main dans la main pour entreprendre de manière synergique et sur un pied d'égalité des projets collectifs en mettant à profit leurs compétences professionnelles respectives.
- Fréquemment, l'unité chargée de la gestion des dossiers et des archives s'occupe des documents sur papier et les départements responsables des activités informatiques des documents numérisés, en particulier des processus de gestion du contenu et des documents, en ne prêtant guère attention aux principes de gestion des dossiers dans leurs stratégies de sauvegarde, même s'ils y accordent une importance croissante. Avec l'évolution des technologies, l'un des principaux aspects qu'il faudra garder à l'esprit à l'avenir concerne la manière d'assurer une exploitation équilibrée des compétences pour la gestion et la conservation des archives numériques.
- Aujourd'hui, la gestion des dossiers exige des solutions technologiques, que des experts en informatique fournissent et dont ils assurent le service. Les responsables de la gestion des dossiers et les archivistes ont besoin de compétences informatiques solides pour faire face à l'évolution rapide de leur profession et aux problèmes qui y sont associés. Dans le même temps, les projets informatiques devraient, dès leur conception, prendre en compte la conservation des dossiers, afin de permettre une gestion précoce et adéquate du patrimoine documentaire numérique.

³⁵ Voir A/67/651.

96. L'absence de conception intégrée a des incidences négatives, en particulier dans le monde numérique, où les documents et les connaissances qu'ils renferment sont principalement créés sur support numérique. Une approche mieux concertée de tous les aspects de la gestion de l'information, y compris la gestion des documents, la gestion des dossiers, la gestion des connaissances et la gestion des TIC, ne pourrait que s'avérer bénéfique pour les entités du système des Nations Unies et garantirait que tous les projets entrepris dans ce vaste domaine sont conçus et mis en œuvre en prenant en compte et en intégrant les cadres directeurs et compétences respectifs pertinents. On peut donc se réjouir que les points de vue sur cette question évoluent dans plusieurs entités, notamment au Secrétariat de l'ONU où une stratégie globale de gestion des connaissances est en cours de préparation (2013, projet) et comprend des éléments relatifs à la gestion des dossiers.

F. Mise en œuvre: manque de suivi

97. L'application des politiques ne peut pas être assurée, à terme, sans suivi de leur mise en œuvre, ni contrôle du respect de leurs dispositions. La répartition peu rigoureuse des responsabilités dans les principaux documents d'orientation se traduit par un manque de clarté des obligations et des lignes directrices spécifiques, dont la mise en œuvre devrait être contrôlée par des vérificateurs internes et externes. Ce n'est que depuis peu que certaines entités (CEA, ONU-Habitat et OCHA) ont repéré cette lacune et se sont attachées à la combler en définissant des responsabilités dans leur propre politique de gestion des dossiers et des archives. Par exemple, la politique d'ONU-Habitat sur la gestion des dossiers et des archives met l'accent sur la responsabilité qui incombe aux chefs des divisions, services, sections et bureaux de veiller à ce que l'ensemble des fonctionnaires de leur unité administrative respecte la politique de gestion des dossiers et des archives. À l'OCHA, le chef du Service des communications et de l'information est chargé de suivre l'application de la politique de gestion des dossiers et des archives et doit veiller à ce qu'il existe des mécanismes pour procéder aux vérifications requises.

98. Il s'agit d'un aspect crucial. Tout comme dans n'importe quel cas de délégation de pouvoir, une bonne application des politiques dans cette structure décentralisée exige un contrôle efficace. Il faudrait que la tendance à confier des fonctions de gestion des dossiers et des archives aux producteurs et utilisateurs des documents (département et autres bureaux ou entité décentralisée sur le terrain) s'accompagne d'un renforcement du contrôle par des personnes compétentes de l'application effective de la politique définie, qui fait défaut à l'heure actuelle. Comme l'Inspecteur l'a déjà fait observer, les quelques unités existantes chargées spécifiquement de la gestion des dossiers et des archives manquent de moyens ou de ressources financières pour s'acquitter de ces tâches; dans les entités dépourvues de toute unité spécialisée, la situation est encore plus critique.

99. Il n'est pas surprenant que l'enquête menée par le CCI révèle un faible niveau de suivi et de contrôle à cet égard. Même lorsqu'ils ont affirmé que ce type de contrôle existe, les répondants ne sont pas parvenus à en donner des exemples précis.

Tableau 4

Efficacité du suivi

(En pourcentage)

Merci d'indiquer quelles sont les principales procédures et modalités de contrôle en vigueur pour veiller à ce que l'unité et les membres de son personnel se conforment aux politiques/procédures en matière de gestion des dossiers et des archives

	Oui	Non	Ne sait pas
Suivi par l'unité responsable de la gestion des dossiers et des archives au niveau institutionnel	43,6	33,3	23,1
Mécanismes intégrés de contrôle interne	51,3	30,8	17,9

Merci d'indiquer quelles sont les principales procédures et modalités de contrôle en vigueur pour veiller à ce que l'unité et les membres de son personnel se conforment aux politiques/procédures en matière de gestion des dossiers et des archives

	<i>Oui</i>	<i>Non</i>	<i>Ne sait pas</i>
Surveillance interne/externe	38,5	30,8	30,8
Divers	15,4	30,8	53,8

Source: Enquête du CCI, question 30.

100. Il convient donc de mieux suivre et contrôler comment les tâches de gestion des dossiers et des archives sont menées à bien par les unités administratives, si les cadres moyens ont créé des conditions appropriées pour instaurer des pratiques adéquates de gestion des dossiers et des archives et dans quelle mesure les fonctionnaires se conforment aux règles et procédures. En octobre 2012, la Section des archives et de la gestion des dossiers a elle-même demandé une vérification formelle des pratiques de gestion des documents au sein du Secrétariat de l'ONU pour s'assurer que les départements et bureaux se conforment aux dispositions de la circulaire ST/SGB/2007/5. Les Archives de l'OTAN ont également demandé que le service de vérification interne de l'organisation contrôle la manière dont les fonctionnaires appliquaient les principes directeurs existants à l'échelle de l'organisation.

101. L'Inspecteur estime que dès que les pratiques de gestion des dossiers et des archives auront été améliorées et seront mieux institutionnalisées, elles devraient entrer en compte dans le système d'évaluation et de notation de chaque fonctionnaire, y compris les cadres. Ainsi, il deviendrait obligatoire d'évaluer comment les différents acteurs concernés se conforment aux procédures instituées.

102. Une avancée appréciable serait l'instauration d'une collaboration entre les unités chargées de la gestion des dossiers et des archives et les services de surveillance en vue de concevoir, dans ce domaine, un instrument de gestion des risques commun utilisable pour la réalisation d'un audit et pour d'autres évaluations périodiques. De l'avis de l'Inspecteur, un tel instrument constituerait une bonne base d'autoévaluation dans le contexte de l'ONU³⁶. L'Inspecteur a constaté que des bonnes pratiques analogues étaient mises en œuvre dans les services des archives nationaux, afin d'établir des procédures d'autoévaluation pour plusieurs autorités publiques. Depuis 2009, la National Archives and Records Administration (NARA) des États-Unis a introduit un système d'autoévaluation de la gestion des dossiers et des archives dans chaque département de l'Administration fédérale et centralise les résultats obtenus. Ce mécanisme permet aux départements de mieux comprendre leurs responsabilités et de déterminer si l'exécution de celles-ci est ou non satisfaisante avant de recevoir toutes conclusions et recommandations de la NARA. Chaque autoévaluation est concentrée sur un aspect particulier de la gestion des dossiers et des archives, par exemple celle des documents vitaux en 2011. Les British National Archives ont mis au point un instrument d'autoévaluation divisé en neuf modules thématiques fournissant un soutien pour l'analyse des pratiques effectives en accord avec les principaux éléments des lignes directrices énoncées dans le code britannique de gestion des dossiers.

³⁶ Par exemple, la Section des archives et de la gestion des dossiers a mis au point un instrument d'évaluation du programme de gestion des documents (2012).

G. Sensibilisation restreinte: nécessité de développer les activités d'information et de formation

103. Les avantages d'une meilleure gestion des documents ne sautent pas toujours aux yeux des utilisateurs potentiels, ce qui se traduit par une résistance au changement dans les flux de travail ou les processus internes existants. Les membres du personnel et les équipes préféreraient souvent conserver leurs propres système de classement et principes de gestion de l'information, car ils sont convaincus d'être les mieux placés pour déterminer la façon de procéder la plus efficace et conforme à leurs besoins spécifiques. Selon l'expérience de l'équipe de la FAO chargée du projet de gestion institutionnelle de la documentation, un système de gestion de cette nature a d'autant plus de chances d'être mis en place avec succès, d'être adopté et conservé par ses utilisateurs et de vaincre la résistance au changement s'il se rapproche des habitudes du personnel auquel il est proposé.

104. **La norme ISO 15489 souligne qu'un organisme a besoin de mettre en œuvre un programme de formation pour l'ensemble du personnel qui crée des documents ou qui utilise un système d'archivage.** Elle précise en outre qu'un programme de formation de cet organisme ne sera effectif que **si la direction s'engage à le mettre en œuvre.** La formation est dispensée à deux niveaux: le premier concerne les professionnels de la gestion des documents qui doivent constamment mettre à jour leurs connaissances et leurs compétences en raison de l'évolution technique; le deuxième inclut le personnel dans son ensemble, **en commençant par les cadres de direction.**

105. Il ressort de la présente étude que par rapport à d'autres institutions internationales comparables et aux formations qu'elles proposent (voir encadré 5), les entités du système des Nations Unies doivent intensifier considérablement leurs activités de formation pour expliquer les tâches liées à la gestion des dossiers et des archives. Les filières officielles de communication se limitent généralement à la diffusion des politiques promulguées mais ne comportent pas d'incitations favorisant leur application. Par conséquent, l'importance de la gestion des dossiers et des archives et les principales procédures applicables y afférentes restent largement méconnues.

Encadré 5

Exemples d'activités de communication et de formation dans d'autres institutions internationales

- Le centre de formation de l'OTAN dispense des cours de gestion de l'information et inculque des connaissances visant à préparer à l'exercice de leurs fonctions les gestionnaires de l'information, les hauts responsables de la gestion de l'information et du savoir et le personnel d'appui (ainsi que les personnes occupant des postes équivalents). Pour ce faire, il emploie notamment un module spécifique conçu et fourni par l'archiviste de l'OTAN.
- À la Commission européenne, un recueil des modalités d'application des décisions relatives à l'administration des documents³⁷ fait état des bases d'e-Domec, acronyme anglais de «Electronic archiving and Document management in the European Commission». Publié en mai 2011, le manuel «E-Domec Toolkit, some handy tools for good document management», synthèse pédagogique de l'application des règles en matière d'archivage et de gestion des documents, a été largement diffusé parmi le personnel du secrétariat.

³⁷ Disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/archival-policy/docs/edomec/recueil_dec_mda_fr.pdf.

106. L'enquête du CCI a montré que l'acquisition de nouvelles connaissances sur les principes et procédures de gestion des dossiers et des archives s'effectue le plus souvent par le biais d'un apprentissage informel (formation en cours d'emploi, initiatives personnelles et conseils donnés par des collègues, entre autres). Dans les suggestions qu'ils ont adressées au CCI, les répondants ont demandé à maintes reprises que la formation soit intensifiée et que des directives précises leur soient fournies à ce propos.

107. Parmi les activités de formation et de communication en matière de gestion des dossiers et des archives, il convient de citer les ateliers menés par la Section des archives et de la gestion des dossiers dans certains bureaux hors siège et commissions régionales, l'atelier annuel tenu par le HCDH à l'intention des représentants des bureaux de pays, et l'atelier organisé chaque année, depuis 2007, pour le personnel des missions de maintien de la paix par le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP). Le manuel Livelink/e-SAFE³⁸ (dont la version la plus récente date de 2011) est un bon exemple d'outil régulièrement mis à jour, qui contient des renseignements fondamentaux et des instructions pratiques en vue d'assurer le respect des dispositions. Cependant, ces initiatives positives sont limitées par de graves contraintes financières; les unités spécialisées dans la gestion des dossiers et des archives disposent rarement d'un volume suffisant de ressources financières pour entreprendre des activités de communication et de formation qui se bornent souvent à la présentation de principes directeurs théoriques. Cette situation est insatisfaisante car la gestion des dossiers et des archives comportent des aspects concrets qu'il ne faudrait pas négliger et la formation implique donc des exercices pratiques dans le cadre d'une instruction face-à-face sur le lieu de travail. Lors des séances de formation, il faudrait mieux expliquer les avantages procurés par l'amélioration des pratiques de gestion des dossiers et des archives, y compris ceux qu'en retire le personnel lui-même.

108. Lorsqu'il existe des guides élaborés par les unités chargées de la gestion des dossiers et des archives, seule une poignée de personnes intéressées bénéficient de leur diffusion ou ont la possibilité de les tester. Par exemple, bien qu'ils soient accessibles sur son site Internet, la mise en pratique des guides et instruments conçus par la Section des archives et de la gestion des dossiers n'est certainement pas à la mesure de l'investissement consacré à leur préparation. Un autre exemple illustre **le peu de temps consacré, au secrétariat de l'ONU, à la familiarisation des nouveaux membres du personnel avec la gestion des documents**: on y alloue «généreusement» cinq minutes durant un programme de mise au courant d'une semaine lors de leur entrée en service!

109. Pour améliorer la connaissance de la gestion des dossiers et des archives et développer les compétences en la matière, il conviendrait de renforcer les programmes de formation et de les adapter aux différents auditoires auxquels ils sont destinés. L'accent serait mis respectivement sur les points suivants: a) la promotion d'une bonne gestion en la matière, dans la formation des cadres supérieurs qui jouent un rôle clef (positif ou négatif, selon l'exemple qu'ils donnent) dans l'application des principes directeurs; b) les procédures et le respect des règles, dans les cours s'adressant au personnel affecté à des tâches de gestion des dossiers et des archives; et c) une connaissance générale de la question et les comportements individuels à adopter, dans les séances d'information destinées à l'ensemble du personnel.

La mise en œuvre de la recommandation ci-après devrait améliorer l'efficacité des pratiques de gestion des dossiers et des archives dans les entités du système des Nations Unies.

³⁸ En 2013, le HCR a rebaptisé «e-SAFE» son système de gestion électronique des documents et des dossiers «Livelink» introduit en 2001.

Recommandation 3

Le Secrétaire général et chacun des chefs de secrétariat des entités des Nations Unies visées dans le présent rapport devraient veiller à ce que le temps et le volume de ressources nécessaires soient consacrés à l'institutionnalisation de programmes de formation à la gestion des dossiers et des archives. Cette formation sera assurée par des experts chevronnés de la gestion des dossiers et des archives, tant au siège que dans les bureaux extérieurs, et s'adressera: a) à des cadres supérieurs et cadres de niveau moyen; b) aux coordonnateurs des dossiers et à d'autres catégories de personnel participant aux activités de gestion des dossiers et archives; et c) au personnel en général.

H. Difficultés supplémentaires pour les entités de terrain

110. Les entités du système des Nations Unies actives sur le terrain, y compris les missions de maintien de la paix, de même que les fonds et programmes, travaillent dans des conditions difficiles et, par conséquent, elles sont confrontées à des défis supplémentaires en termes de respect des politiques, de capacité professionnelle et d'adéquation des instruments. Eu égard aux contraintes financières, les informations sur les services de terrain recueillies aux fins du présent rapport n'ont pu être obtenues que par le biais d'entretiens audiovisuels avec les responsables concernés et des réponses à l'enquête du CCI qui englobaient, pour une large part, les entités de terrain.

111. Ces deux sources d'information ont mis en exergue le manque d'attention dont souffraient les documents produits, reçus et stockés sur le terrain. De toute évidence, les responsables aux sièges n'avaient qu'une vague idée de la manière dont les bureaux décentralisés maniaient leurs documents, les répertoriaient et transféraient au siège les dossiers censés présenter un intérêt permanent. Dans les entités dotées d'une unité chargée de la gestion des dossiers et archives, celle-ci tient lieu d'interlocuteur capable de donner des conseils sur la politique à suivre et des conseils techniques ou d'assurer une formation. Toutefois, la diminution des ressources disponibles et l'absence d'homologues sur le terrain restreignent l'influence qu'une telle unité peut exercer. Il arrive fréquemment que les missions sur place de spécialistes de la gestion des dossiers et des archives du siège soient annulées faute de ressources financières ou que les bureaux de terrain doivent en assurer eux-mêmes le financement.

112. Par conséquent, sur le terrain, le respect de bonnes pratiques dépend encore davantage du degré d'information et de la façon de procéder de chacun. Dans les bureaux régionaux ou bureaux de pays, la capacité minimale nécessaire à l'application de pratiques adéquates fait souvent défaut ou, comme plusieurs évaluations internes le démontrent, la gestion des dossiers et des archives passe au second plan par rapport à d'autres préoccupations (légitimes).

**Département des opérations de maintien de la paix
et Département de l'appui aux missions**

113. En théorie, la Section des archives et de la gestion des dossiers est dépositaire des archives relatives aux opérations de maintien de la paix. Dans le passé, on s'est inquiété, en particulier au sein du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB), des incidences sur la question à l'étude de la clôture d'opérations de maintien de la paix. Bien souvent, le désordre qui régnait dans les dossiers entassés dans des conteneurs a contraint à prolonger, durant des années, aussi bien la tenue des fichiers sur les opérations que le maintien en fonction des équipes chargées de réconcilier les données financières, ce

qui a compliqué progressivement, au fil du temps, la gestion des dossiers et des archives. Par conséquent, le Département des opérations de maintien de la paix, le Département de l'appui aux missions (DAM) et la Section des archives et de la gestion des dossiers ont déployé conjointement des efforts considérables, durant la dernière décennie, en vue d'améliorer la situation.

114. Parmi les départements de l'ONU, le DOMP et le DAM semblent avoir joué un rôle de précurseurs dans l'établissement d'un programme de gestion des dossiers et des archives à l'échelle d'un département. Il a été établi que la gestion des dossiers et des archives revêtait une importance majeure pour tout un éventail de parties prenantes au maintien de la paix, qui avaient besoin de ces ressources documentaires à la fois pour rendre compte de leur mission et pour en dégager les leçons. Le solide programme de gestion des dossiers et des archives, conçu conjointement par le DOMP et le DAM, est fondé sur une directive commune concernant la politique de gestion des documents (promulguée en 2006 et modifiée en 2009)³⁹, à laquelle s'ajoutent des dispositions spécifiques portant sur la classement des documents et des plans d'archivage distincts pour le siège, d'une part, et les sites des opérations, d'autre part (voir l'annexe II). Le manuel de liquidation du DOMP, qui guide la préparation et l'exécution des plans de liquidation des missions de maintien de la paix, comprend certaines dispositions relatives à la gestion et l'archivage des dossiers.

115. Autrefois, en particulier lorsque les opérations de maintien de la paix se sont multipliées et ont gagné en ampleur et en complexité au début des années 1990, **un nombre considérable de dossiers, y compris ceux ayant trait à des questions très sensibles au plan politique, ont été perdus ou détruits et n'ont donc pas pu être préservés dans les archives historiques**. Depuis lors, les missions de maintien de la paix ont mis en place au total 14 centres d'archives, qui ont pour objet de rassembler les documents produits ou reçus. Aux termes du programme de missions de maintien de la paix, il incombe aux chefs de ces missions de superviser les activités de gestion de l'information dans le cadre de leur mandat. En outre, le bureau du chef de la mission exerce une surveillance sur les pratiques de gestion des dossiers et de gestion de l'information. Nul ne doute que les centres d'archives constituent une avancée, mais leur création est relativement récente et il subsiste un certain nombre de difficultés s'agissant de leur fonctionnement⁴⁰:

- Les centres d'archives conservent principalement des dossiers administratifs; **d'où un manque d'attention pour les documents d'intérêt politique et, par conséquent, de valeur historique**. Par ailleurs, la branche civile des missions de maintien de la paix est séparée de la branche militaire pour ce qui est de la gestion des informations et des dossiers, et il semblerait que les militaires ne prennent pas part à l'activité des centres d'archives.
- **Les centres d'archives s'occupent principalement des documents sur papier**, tandis que le traitement des documents sur support numérique est assuré par les services responsables de l'informatique pour la mission.
- **Les ressources en personnel compétent restent limitées**: en 2013, on dénombrait cinq spécialistes de la gestion de l'information répartis entre 17 missions de maintien de la paix en cours. La plupart du temps, les centres d'archives emploient des effectifs locaux en nombre limité.

³⁹ Directive du DOMP et du DAM: gestion des documents, promulguée en janvier 2006 et modifiée en 2009.

⁴⁰ Ce passage du rapport est fondé sur les informations reçues de la Section des archives et de la gestion des dossiers et du DOMP ou recueillies lors de l'enquête sur la gestion des archives dans le cadre des opérations de maintien de la paix, menée en 2011 par le Bureau des services de contrôle interne.

116. Afin de continuer d'améliorer les pratiques en matière de gestion des dossiers et des archives dans le contexte des opérations de maintien de la paix, il est essentiel qu'un noyau de ressources dans ce domaine soit affecté à la mission, dès le tout début des opérations jusqu'à leur achèvement, pour veiller à la mise en place de bonnes pratiques. Pour pouvoir instaurer une situation aussi idéale, il faut disposer des ressources nécessaires et éviter que les capacités de gestion de l'information soient réaffectées, pour des raisons opérationnelles, à d'autres fonctions telles que des tâches informatiques. Les efforts communs déployés récemment par la Section des archives et de la gestion des dossiers, le DOMP et le DAM en vue de gérer les dossiers des missions en amont grâce aux centres d'archives ont permis de réduire le nombre de documents transférés à la Section des archives et de la gestion des dossiers en sa qualité de dépositaire final des archives sur les opérations de maintien de la paix, améliorant ainsi l'efficacité du processus.

Fonds et programmes et autres entités

117. Au cours de l'enquête, plusieurs membres du personnel des bureaux extérieurs ont répondu que les politiques en matière de gestion des dossiers et des archives avaient été mises au point sans tenir compte des particularités de ces bureaux. L'Inspecteur a déploré que ce schéma se retrouve dans de nombreux changements administratifs introduits à l'ONU, en particulier dans le cadre des projets informatiques, l'exemple le plus typique étant IMIS (centré depuis des années sur les besoins du siècle). Par ailleurs, chaque unité administrative a tendance à penser qu'elle comporte davantage de spécificités que n'importe quelle autre.

118. Au PNUD et au PAM, la politique de gestion des dossiers et des archives laisse toute latitude dans ce domaine à l'entité de terrain, qu'il s'agisse de bureaux de pays ou de bureaux régionaux. Les responsables interrogés au siège respectif de leurs organismes ont reconnu avec franchise que chacune de leurs entités de terrain avait probablement défini ses propres processus et pratiques de gestion et de stockage des documents et dossiers. Ils ont souligné qu'il incombe aux responsables d'un bureau sur le terrain de veiller au respect des principes régissant la gestion des dossiers et des archives. L'Inspecteur insiste sur le fait que **cette délégation de pouvoir devrait s'accompagner non seulement de mécanismes rigoureux de contrôle interne et de procédures bien définies mais aussi d'un renforcement des capacités locales d'archivage** pour appuyer les travaux de fond et satisfaire aux impératifs de transparence et de responsabilisation concernant l'action menée⁴¹. Ces efforts, tout en alourdissant les contraintes opérationnelles et financières, procureraient des avantages appréciables.

119. En revanche, bien qu'ils comptent aussi de nombreuses équipes sur le terrain, le HCDH, le HCR et l'UNICEF centralisent au siège la conservation de leurs archives:

- En théorie, les spécialistes de la gestion des dossiers du HCDH ou le personnel de la Section des archives du HCR devraient fournir un appui aux bureaux extérieurs avant leur clôture ou la réduction de leurs effectifs ou lors du déroulement de ces opérations. Toutefois, le respect effectif de ce principe est entravé par l'insuffisance des ressources disponibles pour assurer un suivi ou procéder à des missions d'évaluation.

⁴¹ Depuis sa mission auprès du PAM, le CCI a été informé que les directeurs des bureaux régionaux et bureaux de pays rendent compte désormais de la gestion des dossiers et des archives, dans les déclarations qu'ils présentent au sujet des contrôles internes effectués, notamment pour vérifier le respect de toutes les politiques institutionnelles. Bien qu'ils ne se limitent pas à la gestion des dossiers et des archives, les audits réalisés périodiquement en interne et par un vérificateur extérieur incluent parfois un examen des pratiques de gestion des archives dans les domaines sur lesquels porte la vérification.

- Au HCR, le personnel des bureaux où Livelink/e-SAFE a été introduit est chargé de sauvegarder des documents dans le répertoire central, approche qui s'avère efficace et dont d'autres entités pourraient s'inspirer pour autant que chacune de leurs unités administratives soit connectée à un portail central. Livelink/e-SAFE est pleinement appliqué et largement utilisé au siège du HCR, par le Centre de services à Budapest et dans la région européenne. Il est aussi occasionnellement mis en œuvre dans d'autres lieux d'affectation (c'est-à-dire au Canada, aux États-Unis, en Jordanie, en République-Unie de Tanzanie, etc.). Dans chaque pays où le HCR est présent, un point de contact, au moins, a accès au système et peut y télécharger des informations. L'acceptation du système par ses utilisateurs n'a fait que croître régulièrement depuis 2008, date à laquelle il est devenu accessible via l'Internet; actuellement, la Section des dossiers et des archives reçoit un nombre croissant de demandes de la part de collègues, de consultants et d'agents d'exécution présents sur le terrain qui souhaitent avoir accès à Livelink/e-SAFE.
- À l'UNICEF, en cas de clôture d'un bureau, ses archives et dossiers sont transférés au siège de l'organisme.

I. Vers une coordination accrue au sein du système des Nations Unies

120. Par le passé, plusieurs initiatives ont été lancées pour traiter les questions relatives à la gestion des dossiers et des archives de manière plus harmonisée en divers endroits. Cependant, ces efforts étaient fragmentés et n'ont donné que des résultats limités, sans doute par manque de volonté politique et à cause d'idées préconçues selon lesquelles les questions de cette nature ne concernent que les archivistes.

- Dans le sillage de tentatives et d'initiatives antérieures, le Groupe de travail chargé de la gestion des archives et des dossiers, qui relevait de l'Équipe spéciale chargée des services communs, a permis en 2004 qu'un échange d'informations ait lieu entre les entités ayant leur siège à New York, notamment au sujet de leurs politiques et procédures respectives, et de la technologie utilisée. Les entités ont pris en charge conjointement le coût des honoraires des consultants chargés d'entreprendre deux grands projets se rapportant aux aspects professionnels (évaluation, conservation et valeur des documents en termes d'intérêt historique) et à la conservation des documents sur support numérique. Le Groupe de travail a cessé ses activités en 2007. Ses principaux accomplissements se limitaient à un partage d'informations et à la publication de documents de travail sur les questions de fond concernant la profession, notamment sur les archives numériques.
- Créé en 2003, le Groupe des gestionnaires des dossiers et archives des organismes des Nations Unies se compose des archivistes des entités du système des Nations Unies ayant leur siège à Genève. Il se réunit par intermittence et offre un cadre de discussion pour la coopération et les échanges professionnels entre les chefs de section et leur personnel.

121. Le Groupe de travail chargé de la gestion des archives et des dossiers relevant de l'Équipe de gestion des services communs à Nairobi a été constitué en février 2011 dans le but d'aider les entités des Nations Unies de Nairobi à mettre en application leurs programmes de gestion des dossiers et des archives. Même si les membres du Groupe ont toujours témoigné d'un vif intérêt pour la gestion des dossiers et des archives, sa composition a fluctué entre un minimum de 10 membres et un maximum de 17 représentants de différents organismes établis sur le complexe de Gigiri de l'Office des Nations Unies à Nairobi et à l'extérieur. Son mandat (2013) met clairement en lumière cinq objectifs principaux: établir des pratiques communes à Nairobi; développer la formation; nouer des liens à une échelle plus vaste du système des Nations Unies pour

mettre en œuvre des pratiques communes; fournir des services consultatifs et sensibiliser les gestionnaires et le personnel. Depuis sa création, le groupe a principalement axé son attention sur le partage de connaissances et de pratiques optimales, ainsi que sur la formation et l'élaboration d'études au profit des services basés à Nairobi. Avec un solide apport de l'équipe d'ONU-Habitat, plusieurs entités ont pu réaliser des progrès sensibles dans la rationalisation de leurs pratiques de gestion des dossiers et des archives et l'élimination de dossiers périmés. ONU-Habitat est la seule entité basée à Nairobi qui applique une politique bien définie de gestion des dossiers et des archives. Dans les autres entités basées à Nairobi, la situation est variable: les sièges, ou les bureaux régionaux ou de pays jouissent de degrés d'autonomie différents et d'un soutien variable de la part de leur chef de secrétariat respectif, ce qui ne facilite pas l'adoption d'une approche commune.

122. L'ICA a institué une «Section des organisations internationales» en 1976, dans le but de resserrer les liens entre les archivistes et les spécialistes de la gestion des documents des organisations internationales, ainsi qu'entre tous les organismes professionnels, institutions et autres organisations ou personnes intéressées par la fonction de dépositaire, ou par l'organisation ou l'administration des archives et dossiers d'origine internationale, publics ou privés⁴². Sa composition dépasse les limites du système des Nations Unies et elle comprend aussi des membres qui en font partie à titre individuel⁴³. ONU-Habitat est membre de la Section en qualité d'organisation et est en train de s'inscrire auprès de l'ICA. Celui-ci compte également, en tant que membres individuels, des personnes chargées de la gestion des dossiers et des archives au sein d'ONU-Habitat. Cette exception mise à part, l'Inspecteur a constaté avec regret que les divers fonds et programmes du système des Nations Unies ne faisaient pas partie de la Section quoique celle-ci offre des possibilités de constitution de réseaux professionnels et d'échange d'informations. Cependant, contrairement à d'autres assemblées professionnelles utiles, elle ne permet pas d'aborder des questions propres aux Nations Unies dans un cadre qui ne soit pas purement informel. Au fil des ans, les recommandations de la Section ont mis en lumière, à maintes reprises, un certain nombre de questions clefs que les entités du système des Nations Unies devraient examiner pour renforcer les pratiques en matière de gestion des dossiers et des archives suivant l'exemple montré par d'autres organisations internationales, qui ont obtenu certains résultats. Ceci suppose l'instauration d'un dialogue respectueux entre les professionnels de la gestion des documents et les archivistes, d'une part, et leur direction exécutive respective, d'autre part.

123. Divers groupes d'utilisateurs exploitant les nouvelles technologies sont en activité. Depuis 2002, le groupe d'utilisateurs des systèmes de gestion des documents et dossiers électroniques conçus pour les organisations internationales a rassemblé des organisations internationales ayant leur siège en Europe qui se servent de solutions OpenText (texte libre) pour gérer leurs informations, dossiers et archives. Ce groupe a un triple objectif: a) partager les enseignements retirés de l'application de solutions OpenText à la gestion des dossiers; b) formuler des réponses et demandes concertées en vue de la mise au point ultérieure de produits OpenText pertinents; et c) faciliter la gestion des relations entre utilisateurs et concepteurs des produits OpenText. Dans le même esprit, le réseau de partage entre organisations internationales concernant la plate-forme Documentum permet d'échanger des informations sur l'avancement des logiciels et sur des questions techniques, ainsi que de mener des négociations avec le fournisseur EMC. Les entités qui utilisent le logiciel SharePoint ont également créé une communauté de praticiens.

⁴² Voir la page d'accueil de la Section des organisations internationales du CIA à l'adresse suivante: http://www.unesco.org/webworld/ica_sio/.

⁴³ On trouvera une liste des membres de la Section des organisations internationales à l'adresse suivante: <http://www.ica.org/?lid=2806&group1=26>.

124. L'absence de mécanisme de coordination institutionnalisé, quel qu'il soit, entre entités du système des Nations Unies et à l'échelle du système, est préoccupante. En effet, comme il est indiqué dans le présent rapport, les entités sont toutes actuellement confrontées à des défis et questions techniques de nature semblable. Ce genre de mécanisme aiderait les entités à aborder collectivement les questions relatives à la gestion des dossiers et des archives et à définir des stratégies communes. De l'avis de l'Inspecteur, à ce moment crucial, **on ne saurait que retirer des avantages de la création d'un réseau structuré et formel de professionnels responsables de la gestion des dossiers et des archives dans les différents secteurs du système des Nations Unies en vue de promouvoir une approche concertée et d'assurer l'alignement sur ces stratégies communes.**

V. Le problème des archives numériques

A. La plupart des fichiers numériques ne sont pas actuellement gérés comme des dossiers

125. Il ne fait aucun doute que l'apparition des nouvelles technologies a largement contribué à l'amélioration des programmes, services et activités du système des Nations Unies. La plupart des documents sont aujourd'hui créés sur support numérique ou numérisés. Pour les Nations Unies, tout comme pour d'autres grandes institutions, la principale difficulté consiste à saisir et gérer ses documents numériques selon des modalités allant au-delà des stratégies ordinaires de sauvegarde et de stockage. **Au cours de la transition vers un environnement numérique, on n'a pas accordé l'attention voulue à la gestion de ces documents en tant que dossiers.** Les conséquences sont alarmantes: **les documents numériques et les archives connexes accumulées au cours d'une vingtaine d'années sont en danger et il se peut que l'on n'y ait plus accès même s'ils sont stockés quelque part sur un serveur quelconque.**

126. La norme ISO 15489-2 fait état des différences entre la manipulation des documents sur papier et des documents électroniques, au cours des étapes successives du processus de gestion des documents d'archives. **L'une des principales différences s'agissant des documents électroniques est la suivante: les mesures relatives à la gestion des dossiers et des archives concernant l'intégration dans le système d'archivage, le classement, l'accès et le sort final doivent être prises au moment de la création des documents numériques.** Cette façon de procéder, particulièrement importante pour préserver les métadonnées qui accompagnent les documents, n'est pourtant pas pratique courante dans bon nombre d'entités du système des Nations Unies. Par conséquent, rien ne garantit qu'un document sous forme électronique puisse être considéré comme la version originale ou authentique.

127. Les résultats de l'enquête du CCI et les observations formulées durant les entretiens mettent en relief la diversité extrême des modalités selon lesquelles les producteurs et utilisateurs de documents intègrent et stockent les documents numériques ou électroniques dans le système en se servant de divers moyens de sauvegarde informatiques. Parmi les moyens utilisés, il y a lieu de citer, entre autres, les disques individuels, les disques partagés, les ordinateurs portables, les clefs USB, les bases de données locales ou communes, les intranets, et les dépôts de contenu basés sur le Web, qui ne sont pas **configurés en fonction de principes et critères communs convenus de classement ni de principes directeurs en matière de conservation constituant, avec les règles d'accès, les caractéristiques fondamentales de la gestion des dossiers.** Dans la plupart des cas, les divisions informatiques sauvegardent ensuite ces combinaisons d'éléments d'information numériques.

Tableau 5

Moyens de stockage de documents et dossiers sur support numérique

(En pourcentage)

<i>(En l'absence de système de gestion électronique des documents et des dossiers) utilisez-vous d'autres systèmes de gestion de l'information dans votre unité?</i>	
	<i>Oui</i>
Disque individuel	91,7
Disque partagé	92,3
Données partagées	78,8
Système de gestion du contenu	39,3
Système de gestion du document	37,9

(En l'absence de système de gestion électronique des documents et des dossiers) utilisez-vous d'autres systèmes de gestion de l'information dans votre unité?	Oui
Dépôt en ligne (nuages, etc.)	15,4
Autres dispositifs informatiques	26,3

Source: enquête du CCI, question 23.

128. Les fonctionnaires chargés des dossiers ont confirmé que la situation actuelle est insatisfaisante car les dispositifs informatiques de stockage ne permettent pas au personnel de gérer les documents électroniques tout au long de leur cycle de vie. **Ils ont mis l'accent sur les risques inhérents connexes en termes d'intégrité, de sécurité et d'authenticité dans la mesure où les documents peuvent être facilement supprimés et déplacés, tandis qu'il n'est pas possible de retracer comme il convient les mesures prises par les utilisateurs; des copies sont fréquemment effectuées et il n'y a aucun moyen de contrôler l'accès à ces copies ni le processus de création de dossiers.**

129. Les personnes interrogées lors de l'enquête du CCI ont reconnu ces difficultés et près de 50 % d'entre elles ont déclaré que la situation actuelle ne permettait pas une gestion efficace des dossiers. Les observations recueillies ont également montré que les documents électroniques sont rarement éliminés à l'issue de la durée de conservation fixée et qu'ils ne sont pas transférés dans un quelconque dépôt d'archives officiel de l'institution. Ce type de stockage électronique devrait se limiter exclusivement aux fichiers électroniques d'intérêt permanent (bases de données patrimoniales) auxquels il serait ultérieurement plus aisé d'appliquer des stratégies de conservation à long terme.

130. **L'existence de dépôts multiples, établis par diverses catégories de personnel,** présente un risque élevé de perte d'informations pertinentes lorsqu'un fonctionnaire, quel qu'il soit, quitte son poste. Ce système de propriété à la fois multiple et exclusif a également des effets négatifs sur la gestion du savoir et sur le partage des connaissances, qui, par la force des choses, ne peut pas s'effectuer librement entre unités de l'entité; les systèmes locaux de ce type n'accordent en principe qu'un accès exclusif, même si leur contenu pourrait être utile à d'autres parties de l'entité. L'une des fonctionnaires chargées des dossiers n'a pas caché que dans l'entité où elle travaillait, il existait des liens évidents entre bon nombre des sujets de fond abordés par chaque section, et que les fonctionnaires pourraient tirer largement parti de l'accès à l'information traitée par leurs homologues si celle-ci était mise à leur disposition dans un dépôt documentaire commun.

Encadré 6

Cas particulier des courriels et de leurs annexes

Les courriels et leurs annexes ont potentiellement une valeur documentaire pour n'importe quelle unité administrative et sont donc en théorie soumis aux normes d'archivage, comme le prévoit en particulier la circulaire ST/SGB/2007/5. L'annexe V du présent rapport dresse la liste des entités qui ont promulgué des politiques ou lignes directrices particulières concernant les messages électroniques. Certaines n'ont pas encore défini de politiques spécifiques ou renvoient à une circulaire administrative plus générale sur les technologies de l'information et de la communication. Au Secrétariat de l'ONU, il semble qu'un projet de politique générale soit en cours de préparation depuis plusieurs années mais n'ait pas encore été officiellement publié.

Un grand nombre de ces politiques spécifiques sont axées sur l'usage de messages électroniques en tant que ressource informatique et indiquent comment ceux-ci peuvent être ou ne pas être utilisés au sein d'une organisation (usage personnel/officiel, confidentialité, procédures régissant les pièces jointes et leur taille, caractéristiques des boîtes aux lettres, mesures antipourriel, etc.).

Cependant, un petit nombre de politiques précisent quels sont les messages à considérer comme des dossiers électroniques et comment ceux-ci doivent être gérés en termes de conservation, de plan de classement, de sort final et de sécurité, et quels sont les processus qui devraient déterminer la conservation de ces messages en qualité d'archives. La politique la plus détaillée menée à cet égard est celle du HCR, qui retire les avantages de son application Livelink/e-SAFE et attribue un rôle à sa Section des archives et des dossiers à ce sujet. Au Secrétariat de l'ONU, la Section des archives et de la gestion des dossiers a élaboré des directives sur la gestion des courriers électroniques en tant que dossiers, disponibles sur son site Web, mais ces directives ne sont pas facilement accessibles et ne peuvent pas être mises en vigueur. Le manuel du PAM comprend des dispositions sur les messages électroniques.

La présente étude a bel et bien confirmé qu'aujourd'hui, la gestion des courriers électroniques dans les autres entités du système des Nations Unies consistait simplement à effectuer une sauvegarde de tous les messages et de leurs annexes sans distinction, en ne fournissant guère d'informations sur les éléments conservés et sur les raisons de leur conservation. En fait, **la principale considération qui détermine la suppression des messages électroniques n'est pas leur valeur documentaire**, mais la capacité du serveur d'en assurer le stockage, voire des choix personnels. Il est rare qu'un dépôt numérique soit exploité à titre de base documentaire. Il convient de noter que la proportion du volume considérable d'informations stockées, qui présente véritablement un intérêt en tant qu'archive à moyen ou à long terme pour l'organisation, est finalement assez faible (on l'estime à environ 5 % de l'ensemble des messages échangés).

Même si, parmi les principaux avantages qu'il apporte, un programme de gestion des dossiers et des archives devrait surtout permettre de retrouver facilement et rapidement des informations, les exemples suivants montrent que l'absence de gestion dynamique engendre des difficultés pratiques et des risques dont tous les utilisateurs ne sont pas forcément conscients:

- Lorsqu'il quitte son poste, le chef de secrétariat d'une organisation internationale regroupe dans un seul dossier l'ensemble des messages électroniques qu'il a échangés pendant toute la durée de son mandat et les verse à la section des archives!
- Depuis septembre 2011, les courriers électroniques du PNUD sont tous stockés au Centre international de calcul des Nations Unies, la durée de conservation provisoire générale étant fixée à sept ans. Toutefois, ces informations ne sont ni classées, ni répertoriées, ni rangées par catégorie. Le PNUD dépend donc des instruments de recherche et filtres du Centre pour retrouver l'une ou l'autre information sauvegardée.
- Au DOMP, les messages sont archivés pendant 10 ans sur des serveurs de la base logistique de l'ONU à Brandish dans les mêmes conditions.

Compte tenu de l'usage croissant des messages électroniques attestant d'opérations et de décisions de fond, il est urgent de définir des politiques portant sur la gestion des courriers électroniques en tant que preuves documentaires. Il s'agit d'une condition préalable pour pouvoir les intégrer pleinement dans un quelconque système de gestion électronique des dossiers dès le stade de leur création, ce dont on a déjà mentionné l'importance critique. Par exemple, un certain nombre de systèmes de gestion électronique des documents et des dossiers déjà en place (Unite Docs or Livelink/e-SAFE) comporte une option «glisser-coller» qui permet de prendre en compte ces messages facilement et de manière précoce.

B. Nécessité de mettre en place des systèmes de gestion de l'information comprenant des fonctions de gestion des dossiers

131. Il s'ensuit que paradoxalement, bon nombre de documents sur support numérique sont actuellement imprimés uniquement à des fins d'archivage, comme la circulaire ST/SGB/2007/5 suggère de le faire, le cas échéant. En l'absence de système d'archivage électronique qui aurait dû être mis en place depuis longtemps, les cadres et les fonctionnaires n'ayant qu'une connaissance élémentaire des principes de gestion des dossiers et des archives optent, par prudence, pour l'impression sur papier qui, bien évidemment, n'est ni écologique ni efficiente (perte de temps et gaspillage de ressources). Les versions imprimées des documents numériques sont intégrées aux systèmes d'archives sur papier existants (au niveau de l'unité, du département ou de l'entité). Ainsi, on atténue les risques de perte de documents importants jusqu'à la mise en place d'un système approprié. Toutefois, cette solution n'est pas idéale; en effet, les documents sont sortis de leur contexte d'origine et des informations importantes telles que des métadonnées peuvent être égarées. Il arrive que ce soit la politique générale de l'organisme concerné qui dicte cette pratique. L'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), par exemple, reconnaît les courriels comme moyens officiels de communication mais la directive correspondante stipule que le personnel devrait conserver une copie papier à des fins de référence.

132. Dans le cadre de la poursuite de la réforme de l'ONU, l'évolution vers une administration plus écologique et sans papier s'appuyant davantage sur des supports électroniques et l'emploi de signatures numériques constitue un axe important pour la modernisation des processus administratifs. L'Inspecteur a constaté que la Section des archives et de la gestion des dossiers n'est pas étroitement associée à ce processus de réforme, malgré l'impact de ses travaux sur la façon dont le secrétariat gérera ses dossiers. **En l'absence d'un système informatique largement répandu et doté de fonctionnalités de gestion des dossiers et des archives, il serait risqué de privilégier l'usage de dossiers électroniques ou numériques et de réduire le nombre de copies papier.**

133. Bien que plusieurs entités du système des Nations Unies s'attachent à passer d'un archivage sur papier à un archivage numérique, en réalité, un grand nombre de modèles d'activité à l'ONU restent fondés sur le papier pour faire face à diverses exigences ou circonstances, notamment les obligations juridiques (consistant à fournir des preuves écrites et documents authentiques dans le cadre des tribunaux), la nécessité d'obtenir des signatures écrites pour des activités opérationnelles, les situations où les partenaires locaux n'ont pas d'archivage numérique ou, simplement, le souci de faciliter la tâche du personnel qui se sert de la documentation (on a souvent cité les juristes à ce propos).

134. Pour faire face aux risques que comportent les documents numériques ou électroniques et pouvoir assurer la conservation à moyen et à long terme des documents numériques pertinents, il est essentiel que l'ONU et les entités apparentées fassent des progrès décisifs dans le choix et la mise en œuvre de systèmes de gestion de l'information pourvus de fonctionnalités de gestion des dossiers et des archives. La mise en place, dans les entités, de systèmes de gestion des documents et des dossiers électroniques en reste aux prémices et les décisions prises doivent encore être traduites en actions durables. Les plus avancées des entités du système des Nations Unies à cet égard sont le HCR, qui a progressivement mis en œuvre, depuis 2001, son système Livelink/e-Safe, ainsi que, dans une certaine mesure, le PAM.

135. Les systèmes de gestion des documents et des dossiers électroniques comptent parmi les systèmes de gestion du contenu qui associent les technologies de gestion des documents et les technologies de gestion des dossiers. Ils permettent d'administrer les documents et les dossiers sur l'ensemble de leur cycle de vie, depuis leur création jusqu'à leur destruction,

en se conformant, entre autres, aux principes de classement, plans d'archivage et principes d'accès en vigueur dans l'entité.

136. La norme ISO 15489 souligne que toute politique de gestion des dossiers vise à la production et à l'organisation de documents authentiques, fiables et exploitables. L'introduction de SGEDD est une condition préalable à cet égard et fait partie de la solution permettant la gestion et la conservation des documents numériques/électroniques, ainsi que l'accès à ces documents, mais ce n'est pas pour autant une panacée. **L'Inspecteur appelle l'attention sur les conditions suivantes qui doivent être remplies pour introduire progressivement et utiliser un SGEDD:**

- Les principes directeurs en matière de gestion des dossiers et des archives sont clairement énoncés et maîtrisés dans l'ensemble de l'unité administrative des producteurs de documents, notamment grâce à un plan de classement spécifique et des plans d'archivage communs correspondants s'appliquant aux dossiers administratifs (les règles adoptées pour les dossiers communs aux bureaux de l'ONU peuvent en constituer l'assise), mais surtout aux documents de fond vraisemblablement propres à chaque unité administrative conformément au mandat de base et aux activités fondamentales de l'entité.
- Les responsables (et surtout les hauts responsables) adhèrent au système.
- La participation du personnel à l'archivage est assurée grâce à la sensibilisation et la formation (facilitée par un processus convivial impliquant un minimum de changement par rapport aux usages professionnels traditionnels).

137. Le présent rapport n'a pas pour objet de prôner un système plutôt qu'un autre. Le marché des systèmes de gestion est suffisamment diversifié et offre toute une gamme d'options dont on peut évaluer les qualités en fonction des besoins opérationnels, des principaux flux de travail, de l'infrastructure informatique et des dispositifs déjà mis en place dans chaque entité ou sous-entité, ainsi qu'en fonction de l'ampleur des coûts d'investissement et d'entretien futurs. Le système mis en place doit être conforme à un ensemble minimum de critères professionnels et techniques (normes ISO, voir l'annexe III) constituant la base d'un système crédible de gestion des dossiers. Dans le même esprit, la Section des archives et de la gestion des dossiers a établi une liste de critères de cette nature pour le secrétariat de l'ONU en 2003⁴⁴. Dans ce contexte, l'Inspecteur appelle l'attention sur la nécessité d'évaluer avec soin les fonctionnalités de gestion des archives et des dossiers de SharePoint (qui varie selon la version du logiciel) en l'absence de consensus parmi les professionnels sur sa capacité de répondre aux besoins en la matière.

Tableau 6

Exemples de grandes sociétés et de systèmes de gestion de l'information à grande échelle

<i>Sociétés</i>	<i>Solutions logicielles</i>
EMC corporation (États-Unis)	Documentum
Open Text (Canada)	Livelink
IBM (États-Unis)	Filenet

⁴⁴ *Standard on functional requirements for record-keeping systems in the United Nations Secretariat* (Norme sur les critères fonctionnels des systèmes d'archivage au Secrétariat de l'ONU) promulguée en 2003, et disponible sur le site Web de la Section des archives et de la gestion des dossiers: https://archives.un.org/sites/archives.un.org/files/Standard_Functional%20Req_RKS3.pdf.

<i>Sociétés</i>	<i>Solutions logicielles</i>
Oracle (États-Unis)	Universal Records Management (URM)
Microsoft (États-Unis)	SharePoint
Hewlett Packard (États-Unis)	TRIM
Solutions Open source	Alfresco, etc.

138. L'Inspecteur souligne qu'il serait largement préférable de travailler sur une plateforme technique commune ou compatible pour éviter, tout au moins dans le cadre de l'ONU, le manque d'interactivité et de compatibilité qui a caractérisé la mise en œuvre des TIC depuis les années 80. La situation s'est traduite par des coûts élevés et un gaspillage en termes de prix d'achat, de services de consultants et d'efficacité, comme le CCQAB l'a souvent fait observer.

139. Il ne fait aucun doute que tout instrument technologique, quel qu'il soit, doit satisfaire les objectifs de l'entité et non l'inverse, malgré les pressions exercées sur les responsables par certains fournisseurs et consultants. Comme le projet de la FAO l'a mis en évidence, les solutions guidées par la technologie sont généralement vouées à l'échec. Dans ce contexte, il est essentiel d'analyser le processus sous-jacent de gestion des dossiers et des archives et les besoins des unités administratives avant de choisir, de personnaliser (si nécessaire) et de mettre en place n'importe quel système de gestion électronique des dossiers et des archives.

140. Quand il s'agit d'investir des sommes importantes dans l'acquisition d'une technologie, le concept de coût total de propriété exige que l'on comptabilise, durant l'analyse de rentabilité précédant le choix d'une solution de SGEDD (ou de toute autre formule de dépôt numérique), les coûts de tous les aspects du système envisagé, depuis le coût d'achat/de personnalisation jusqu'au coût d'exploitation, sur l'ensemble de la durée de vie du système informatique acquis et mis en application.

Secrétariat de l'ONU

141. Dès 2007, il est ressorti de la circulaire ST/SGB/2007/5 que la mise en place d'un SGEDD pour administrer les documents électroniques du Secrétariat de l'ONU serait le bon choix. Les progrès dans ce domaine ont été entravés par les graves problèmes et les retards considérables rencontrés dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un véritable progiciel de gestion des contenus basé sur Documentum au Secrétariat de l'ONU. L'Inspecteur a noté avec beaucoup d'inquiétude que certains projets novateurs d'administration des documents numériques (notamment à ONU-Habitat) avaient été laissés en suspens pour cette raison, en 2007-2009, ce qui avait empêché des avancées au niveau local.

142. Le Service de la gestion des connaissances du Bureau de l'informatique et des communications a créé une solution institutionnelle destinée à l'ensemble des départements et bureaux du Secrétariat. De l'avis du Bureau, Unite Docs devrait constituer le lieu de conservation final des documents et dossiers: ce serait la source d'information digne de foi pour les départements s'agissant, entre autres, des documents approuvés et des versions définitives des rapports.

143. En octobre 2012, dans le cadre d'une étude commanditée par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, Forrester Consulting a procédé à une analyse comparée des trois principaux systèmes de gestion des contenus disponibles sur le marché et déjà opérationnels dans certaines parties du Secrétariat, à savoir Documentum (EMC

Corporation), FileNet (IBM) et SharePoint (Microsoft). L'Inspecteur note avec satisfaction que la Section des archives et de la gestion des dossiers a été considérée comme l'un des principaux intervenants dans cette étude et que la gestion des dossiers figure au nombre des neuf fonctionnalités prioritaires retenues pour l'évaluation des produits. Ceux-ci ont été jugés sur la base d'un ensemble d'impératifs institutionnels, tels que la gestion des documents, les flux de travail, la création d'images et la gestion des dossiers. Le CCI n'a pas pu confirmer ou contester la conclusion de l'étude en faveur de l'option FileNet en raison de l'insuffisance de la documentation qui lui avait été communiquée sur les éléments quantitatifs et financiers de l'analyse coûts-avantages. L'une des remarques positives importantes du consultant portait sur l'appui que tout système de gestion du contenu institutionnel devait apporter aux moyens de gestion des dossiers tant sur support électronique que sur papier.

144. **Bien que Unite Docs ait été conçu conformément aux normes fonctionnelles de la Section des archives et de la gestion des dossiers, en août 2013, ce système n'avait encore été installé que dans un nombre limité de départements**, dont les effectifs ne représentaient au total que quelques centaines d'utilisateurs actifs, alors qu'il aurait pu et dû être utilisé par 10 000 fonctionnaires au moins. La mise en service de l'application exige un investissement de la part de l'unité ou du département qui l'adopte, parce qu'il faut établir préalablement un plan de classement et un plan de d'archivage correspondants. Il est préoccupant que l'application ne soit utilisée qu'à faible échelle car le Bureau de l'informatique et des communications a investi des sommes considérables, au cours des dernières années, pour rendre le système opérationnel⁴⁵.

145. L'Inspecteur a constaté que, mis à part Unite Docs, plusieurs autres systèmes étaient utilisés dans l'ensemble du Secrétariat et que leurs propriétaires faisaient souvent valoir qu'ils remplissent des fonctions de gestion des dossiers alors qu'en réalité, il n'en est rien.

Tableau 7

Exemples d'utilisation de SGEDD dans certaines unités administratives du secrétariat

	<i>Unité administrative</i>	<i>Depuis</i>
Unite Docs	Service administratif du Département de la gestion	2012
Unite Docs	Service administratif du Département de l'information (mise en œuvre dans l'ensemble du département prévue pour l'automne 2013)	2012-2013
Unite Docs	Service administratif du Bureau de la gestion des ressources humaines	2012
Unite Docs	Service de la gestion des communications et de l'information du Département des affaires économiques et sociales (DAES) (mise en œuvre dans l'ensemble du Département prévue au printemps 2014)	2012-2013
Unite Docs	Section de la mémoire institutionnelle de la bibliothèque de l'ONUG (projet pilote pour Genève)	2012
TRIM	Section des archives et de la gestion des dossiers pour la gestion des dossiers sur papier	
TRIM	CEA (Division de l'administration)	2013

⁴⁵ L'investissement réalisé pour mettre en œuvre Unite Docs comprend les éléments suivants: a) le coût du logiciel (282 500 dollars); b) des services de consultants externes (150 000 dollars); et c) l'emploi de personnel interne représentant un total de douze mois de travail. En 2013, les titulaires de trois postes équivalents plein temps fournissaient des services d'appui au système Unite Docs.

	<i>Unité administrative</i>	<i>Depuis</i>
TRIM	À l'initiative de spécialistes de la gestion de l'information, ce système a été utilisé dans le cadre de plusieurs missions du DOMP	
Corlog	Différentes unités administratives l'emploie pour les fichiers entrants et sortants, par ordre chronologique, par exemple au Cabinet du Secrétaire général	
Xthos	Diverses unités administratives, par exemple le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences	
Lotus Notes	Plusieurs unités administratives ont mis au point leurs propres bases de données en se servant de l'application Lotus Notes pour organiser leurs dossiers et leur documentation: par exemple, le secrétariat du Conseil de sécurité	
COSMOS	Le DOMP a mis en place cette application-cadre pour automatiser la gestion concertée, notamment la gestion des dossiers, sur l'ensemble du cycle de vie des documents	2013
Différentes applications de SharePoint	Diverses unités administratives, notamment dans le cadre des missions de maintien de la paix et dans des bureaux extérieurs	

146. L'Inspecteur a constaté avec satisfaction que plus d'une quinzaine de groupes de clients sont intéressés par Unite Docs. Cependant, en l'absence de stratégie institutionnelle de mise en place obligatoire d'Unite Docs, la Section de la gestion des connaissances du Bureau de l'informatique et des communications peine à convaincre les utilisateurs potentiels parce que:

- Les activités de communication entreprises pour expliquer les caractéristiques d'Unite Docs et en vanter les mérites sont trop limitées pour sensibiliser ses clients (départements et bureaux) et éveiller leur intérêt.
- Les départements et bureaux demeurent autonomes et ont souvent décidé de n'utiliser que leur propre application de gestion de l'information, qu'il juge mieux adaptée à leurs besoins. Dans certains cas, les départements qui ont étudié le système Unite Docs ont renoncé à l'adopter, en raison par exemple de problèmes de connectivité des réseaux.
- En 2013, le remplacement de la plate-forme précédemment utilisée pour Unite Docs par la plateforme Filenet (IBM) a occasionné des retards et une incertitude pour les utilisateurs. Ce processus de changement, jugé nécessaire par la Section de la gestion des connaissances du Bureau de l'informatique et des communications afin de mieux répondre aux besoins particuliers d'intégration et d'interface avec les utilisateurs, est maintenant bien engagé et devrait s'achever d'ici à la fin de 2013.
- Des personnes interrogées ont mentionné les inconvénients techniques que soulevait le maintien des serveurs au siège de New York, limitant les heures de disponibilité des services d'appui à l'horaire de travail de New York. Cet état de choses était particulièrement gênant pour les entités ayant des bureaux extérieurs situés dans différentes zones horaires où il faut intervenir rapidement en cas de panne. L'Inspecteur se félicite d'apprendre qu'en réponse à ces remarques, le Bureau de l'informatique et des communications a décidé qu'une plate-forme technique européenne serait hébergée, à compter de 2014, par la Base d'appui de l'ONU à Valence (UNSB-V) (Espagne) qui desservira plusieurs régions.
- La Section des archives et de la gestion des dossiers utilise, quant à elle, une autre solution informatique, à savoir le système TRIM.

Encadré 7

L'exemple du SGEDD du HCR: Livelink/e-SAFE

Le HCR est sans aucun doute l'entité la plus avancée en termes de gestion des dossiers numériques. Il a mis en place son propre SGEDD (Livelink/e-SAFE) au siège, dès 2000, et, ultérieurement, dans ses bureaux de pays de la région européenne et au-delà. Ce système de gestion des dossiers a été adopté par plusieurs institutions internationales comparables.

La Section des archives et des dossiers du HCR supervise l'utilisation de l'application. L'archiviste principal du HCR a estimé qu'environ 60 % des dossiers élaborés au siège du HCR et dans les bureaux extérieurs englobés dans le système sont saisis et traités via Livelink/e-SAFE.

L'extension du système à d'autres régions a été retardée par la décision d'utiliser le logiciel SharePoint, en mettant notamment à profit les qualités qu'il présente en tant qu'outil de gestion concertée. En mars 2013, le HCR a lancé un projet en vue d'étudier les options visant l'application d'OpenText et de SharePoint de Microsoft dans les bureaux du HCR, dans le but d'améliorer l'administration du patrimoine informationnel mondial de l'organisme. Le but essentiel recherché est le suivant: SharePoint deviendrait l'interface des utilisateurs finals, tandis que le système Livelink/e-SAFE servirait de dépôt électronique des dossiers.

Fonds et programmes et autres entités

147. Le PAM a réalisé des progrès dans la mise en place d'un programme de gestion des dossiers électroniques pour la préservation de la mémoire de toute l'entité. Ce programme a été mis en œuvre progressivement au siège et sur le terrain après 2004. Les objectifs étaient triples: a) créer un cadre de partage de l'information au sein du PAM et en particulier entre le siège et les bureaux extérieurs; b) saisir les messages envoyés par courriel et les stocker dans un dépôt sécurisé; et c) établir des règles et procédures communes de gestion des dossiers à appliquer à l'ensemble de l'entité. Les fondements du programme de gestion des dossiers électroniques sont les systèmes d'enregistrement électronique et les plans d'archivage institutionnels basés sur le plan de classement fonctionnel des dossiers du PAM. Cet organisme a signalé qu'en 2013, 40 à 50 bureaux extérieurs à peu près utilisaient le système.

148. En tant qu'entité de création récente, ONU-Femmes a prié ses services chargés des systèmes d'information et des télécommunications de mettre au point, à titre prioritaire, un système de gestion électronique des dossiers, à l'aide de la version 2013 de SharePoint de Microsoft. Selon ONU-Femmes, compte tenu de ses effectifs restreints, l'option SharePoint répond à ses besoins en matière de gestion des dossiers et des archives.

149. Le FNUAP a investi beaucoup de temps et des sommes considérables dans la mise en place de la plateforme de gestion des contenus institutionnels Documentum au cours des cinq dernières années. Alors que le projet semblait prometteur en 2008-2010, il s'est heurté à un certain nombre de difficultés internes, notamment le manque de démarche concertée – c'est le moins qu'on puisse dire – entre plusieurs partenaires internes clés. Faute d'accord interne sur les processus et les flux de travail et en l'absence d'ensemble convenu de métadonnées, le projet a dû être suspendu dans l'attente des résultats d'une évaluation confiée à une société d'experts-conseils et d'indications sur la marche à suivre. Le consultant a recommandé de poursuivre la mise au point et l'adaptation aux besoins internes de Documentum, eu égard notamment aux investissements importants déjà réalisés. La décision sur l'avenir du projet est en suspens jusqu'à ce que le Comité exécutif examine la question et donne son aval.

150. Le PNUD a entamé l'examen des solutions envisageables et œuvre à la mise en place d'un SGEDD basé sur l'utilisation de SharePoint, qui est censé intégrer les caractéristiques de la gestion des documents dans les dossiers produits à l'aide de SharePoint.

151. L'UNOPS s'est fixé comme priorité stratégique pour 2013-2014 d'établir un SGEDD et la direction de l'entité considère que certaines composantes d'un tel système sont déjà en place. Par conséquent, l'option présentée à son Conseil d'administration en juin 2013 consiste à concevoir une solution technique interne englobant les systèmes existants qui contiennent des dossiers au lieu d'acheter sur le marché une application dont l'adaptation exigerait des dépenses et des efforts considérables. Si l'Inspecteur est sensible aux arguments économiques qui justifient cette approche, il ne sous-estime pas pour autant le risque considérable qu'un système conçu de cette manière ne soit pas conforme aux normes de gestion des dossiers et des archives exposées dans le présent rapport et s'avère en réalité coûteux à long terme.

L'application de la recommandation ci-après devrait renforcer l'efficacité de la gestion des dossiers et des archives dans les entités du système des Nations Unies.

Recommandation 4

Le Secrétaire général et chacun des chefs de secrétariat des entités des Nations Unies visées dans le présent rapport devraient faire en sorte que les systèmes d'information qui saisissent, créent ou gèrent les dossiers électroniques soient conformes aux normes internationales d'archivage et de préservation des dossiers et archives numériques.

C. Harmonisation du SGEDD avec d'autres systèmes informatiques institutionnels

152. Il est encourageant de constater que les organismes des Nations Unies se dotent de progiciels de gestion intégrés (PGI) qui permettent de rationaliser les activités de gestion et les transactions⁴⁶. **Les PGI saisissent des pièces justificatives concernant les opérations et, parfois, des documents connexes, mais pas les documents portant plutôt sur des travaux de fond et susceptibles de présenter un intérêt historique à l'avenir.** On a fait valoir dans ce rapport que le champ couvert par la notion de dossiers ne se limite pas – loin de là – aux documents se rapportant à des opérations.

153. Peu de PGI comprennent une fonction de gestion des dossiers capable de repérer les dossiers précieux parmi toutes les informations et pièces justificatives saisies ou de faire le lien entre des dossiers et un plan d'archivage. En réalité, les normes commerciales relatives à l'application des PGI ne prévoient pas l'établissement d'une fonction de gestion des dossiers. Le scénario envisagé consiste à maintenir indéfiniment des dossiers (inutiles) dans les bases de données et applications. Au cours de l'étude, l'Inspecteur a observé différents types d'analyse ou de position sur cette question. Une partie des personnes interrogées étaient fermement convaincues de la nécessité de mettre en relation les documents produits par les PGI (en définitive, des dossiers potentiels), mais aussi par n'importe quel système informatique, par exemple les systèmes utilisés pour la gestion des ressources humaines, et le système de gestion des dossiers (à la FAO, par exemple). On escomptait que cette coordination permette idéalement d'éliminer ou de réduire les doubles emplois (saisie

⁴⁶ JIU/REP/2012/8, «Étude des progiciels de gestion intégrée dans les organismes du système des Nations Unies».

manuelle de données dans de multiples systèmes ou retraitage de dossiers générés par les PGI) et, par conséquent, de gagner du temps, d'économiser des ressources financières et d'accroître l'efficacité. En revanche, d'autres organismes étaient opposés à cette forme d'intégration, estimant qu'il serait trop coûteux de concevoir la fonctionnalité nécessaire et de l'intégrer aux PGI. Ce point de vue est largement déterminé par le retour sur investissement attendu et la valeur apportée par un système de gestion des dossiers intégré aux PGI qui exigerait de lourdes dépenses liées à l'extensibilité et l'entretien sans pour autant procurer de valeur ajoutée, le système ne faisant aucune différence entre les divers types et valeurs de dossiers et de documents. Au Secrétariat de l'ONU, de longues discussions ont été menées sur l'intégration éventuelle d'un système de gestion des dossiers et des archives dans Umoja, une solution de PGI qui inclut un logiciel destiné à faciliter et rationaliser les échanges d'informations ayant trait aux multiples fonctions exercées dans cette entité. Il ne s'en est dégagé aucun consensus sur l'établissement d'un tel module.

D. Numérisation

154. La numérisation ne désigne pas que le balayage électronique; elle exige une bonne planification car la numérisation des documents est une opération coûteuse qui exige du temps. De ce fait, il faut évaluer avec soin l'objectif et les avantages d'un projet de numérisation avant de l'entreprendre. Presque tous les départements et bureaux consultés durant l'étude étaient dotés de programmes de numérisation, d'envergure diverse cependant. Les fonctionnaires interrogés ont souvent mis l'accent sur les aspects suivants: a) les avantages en termes de réduction du volume de papier manipulé par le personnel, et par conséquent de l'espace de stockage nécessaire; b) des possibilités accrues de diffusion et d'accès résultant du remplacement des pièces imprimées sur papier par des fichiers numériques; et c) l'amélioration consécutive de l'efficacité du personnel sur le lieu de travail. Du point de vue de l'archiviste, la numérisation est aussi une option pour préserver les dossiers endommagés ou fragiles exposés à des risques⁴⁷.

155. Les réponses au questionnaire du CCI illustrent l'absence de stratégie institutionnelle pour les initiatives de numérisation prises par les entités du système des Nations Unies. Les programmes de numérisation se déroulent au sein des départements, bureaux et unités concernées qui agissent de manière plus ou moins autonome, en fonction de leurs propres priorités et des ressources disponibles. Par conséquent, en dépit des directives sur la numérisation au Secrétariat de l'ONU élaborées par la Section des archives et de la gestion des dossiers⁴⁸, on constate un manque d'uniformisation de l'équipement utilisé, des processus techniques appliqués (reconnaissance des caractères optiques, par exemple), du type de format retenu ou des métadonnées, entre autres. Pour y remédier, le Bureau de l'informatique et des communications est en train de mettre au point Unite Imaging. Les autres entités n'ont pas fait état de directives semblables dans leurs réponses au questionnaire du CCI.

156. En dehors des documents créés sur support numérique, on doit gérer une quantité phénoménale de documents scannés: il faut accorder à tous la même attention. Là aussi, les programmes de gestion des dossiers et des archives représentent des éléments essentiels pour la mise en œuvre de projets de numérisation: dans un premier temps, il faudrait procéder à un examen complet des fichiers pertinents (inventaire, archivage ou élimination

⁴⁷ Le rapport intitulé «Understanding the cost of digitization» élaboré pour le Comité commun de l'information des Nations Unies illustre les efforts qu'implique ce genre de projet. Il est disponible à l'adresse suivante: <http://www.jisc.ac.uk/whatwedo/programmes/digitisation/reports/breakingcosts>.

⁴⁸ La norme de la Section des archives et de la gestion des dossiers en date de 2009 peut être consultée sur le site Web de cette section à l'adresse suivante: https://archives.un.org/sites/archives.un.org/files/Standard_RKreqfor%20digitisation3.pdf.

des documents sur papier selon leur délai de conservation) afin de repérer et de scanner les documents les plus pertinents. Paradoxalement, dans le contexte des projets de numérisation, des documents créés sur support numérique font souvent l'objet d'un nouveau balayage électronique à partir d'une source imprimée.

E. Conservation sur support numérique⁴⁹

157. La continuité de l'information numérique est un sujet de préoccupation croissant à l'échelle mondiale parmi les professionnels des secteurs aussi bien public que privé. Elle a amené à mettre au point une série de normes dans le but d'atténuer l'impact de l'obsolescence de la technologie sur le patrimoine numérique⁵⁰. Le terme «conservation numérique» désigne ci-après les mesures prises par une entité pour assurer la conservation à long terme des dossiers numériques (c'est-à-dire ayant fait l'objet d'un balayage électronique ou créés directement sur support numérique) qui présentent un intérêt à long terme ou permanent et pour garantir un accès continu aux connaissances qu'elles renferment.

158. La saisie précoce des dossiers numériques et leur conservation à long terme sont étroitement liées et interdépendantes, les caractéristiques prises en compte dans le cycle de vie du dossier étant déterminées dès que possible, et, de préférence, au stade de la création, même si la phase de conservation ne concerne qu'une quantité limitée de dossiers. Par exemple, dans le meilleur des cas, lorsqu'elle reçoit des dossiers numériques qui lui sont transmis par diverses unités administratives, la Section des archives et de la gestion des dossiers est souvent confrontée à des problèmes d'incompatibilité du matériel, d'obsolescence des logiciels ou d'absence de description et de métadonnées techniques, qui empêchent de traiter les dossiers comme il se doit.

159. Dans les entités du système des Nations Unies, comme indiqué plus haut, les mesures limitées et insuffisantes mises en place en ce qui concerne les dossiers numériques et électroniques, visent principalement à gérer, au mieux, les dossiers courants et inactifs. **L'approche actuelle ne prend pas encore en compte l'idée que certains de ces dossiers ont un cycle de vie opérationnel à long terme (s'étendant parfois sur une cinquantaine d'années) ou deviendront des archives historiques en raison de leur valeur permanente. Autrement dit, si l'importance de la gestion des dossiers électroniques est désormais progressivement reconnue, il faut promouvoir la notion d'«archives électroniques».**

160. **Cette question stratégique devrait retenir la plus grande attention des hauts responsables des entités du système des Nations Unies. En effet, les mesures mises en œuvre et les décisions prises aujourd'hui garantissent que les archives électroniques de demain seront conservées comme il convient.** L'étude montre, cependant, qu'à l'heure actuelle, on ne prête pas suffisamment d'attention aux stratégies de conservation numérique. Non seulement, il est rare que les textes sur la politique à suivre en matière de gestion des dossiers et des archives comprennent des dispositions spécifiques sur la

⁴⁹ La plupart des considérations techniques évoquées dans le présent document ont été mentionnées par deux consultants internationaux, Charles Dollar et Lori Ashley, auteurs du Modèle de maturité des capacités de conservation numérique. Ces considérations ont été très favorablement accueillies lors de la réunion de la Section des organisations internationales tenue à Bruxelles, du 12 au 14 juin 2013.

⁵⁰ Par exemple, l'ISO 18492 (2005) «Applications en gestion des documents-Conservation à long terme d'informations contenues dans des documents électroniques» et l'ISO 16363 (2012) «Systèmes de transfert des informations et données spatiales – Audit et certification des référentiels numériques de confiance».

conservation à long terme puisqu'elles se bornent généralement à indiquer qu'il faudrait appliquer les mêmes règles aux dossiers sur papier et aux dossiers sur support numérique. Cependant, comme la Section des archives et de la gestion des dossiers l'a affirmé, **«jusqu'à présent, aucun mode de conservation fiable n'a encore été mis en place pour les archives numériques de l'ONU»**. Par conséquent, **l'Inspecteur recommande le lancement d'une initiative interorganisations en vue d'aborder cet aspect clef. Une telle initiative devrait mobiliser les compétences des spécialistes possédant de solides connaissances de l'archivage et de la gestion des dossiers, de même que celles des cadres de direction.**

161. Bien qu'il faille encore appliquer le module d'archivage Livelink/e-SAFE à la saisie des dossiers en vue d'un stockage plus permanent, le HCR est une exception positive remarquable puisqu'il a déjà pris une première série de mesures en vue d'appliquer une stratégie de conservation numérique et a récemment recruté un spécialiste de l'archivage numérique. Ce poste est considéré comme crucial en vue d'évaluer, de mettre au point et de tester une solution pour la conservation à long terme du patrimoine numérique du HCR. Ces efforts ont été entrepris dans le cadre d'un projet pour 2013-2014 qui devrait aboutir à la mise en application et à la tenue à jour d'une solution institutionnelle pour la conservation à long terme des pièces pertinentes.

162. L'Inspecteur est conscient que la situation peut varier d'une entité à l'autre et des besoins opérationnels de chacune concernant les documents numériques. Comme l'a souligné le Comité de haut niveau sur la gestion dans son plan stratégique⁵¹, il n'y a pas de solution universelle. Par conséquent, une approche souple fondée sur une collaboration entre organismes ayant des besoins et ressources différents est acceptable. **Le présent rapport devrait déclencher un débat sur cette question au plus haut niveau de chaque entité afin que la conservation sur support numérique soit – comme indiqué – régie par les mêmes principes de gestion des dossiers et des archives.**

163. Pour appuyer les efforts des entités du système des Nations Unies, qui souhaitent entreprendre un projet portant sur la conservation numérique, certains modèles ont été mis au point par des professionnels pour évaluer le degré de maturité de la conservation des documents numériques au sein d'institutions privées ou publiques. Ces modèles fournissent des indications pour orienter le passage d'une situation caractérisée par la désorganisation et le manque de discipline quant à la gestion des documents numériques à des programmes de conservation de plus en plus réfléchis. Ils prennent en compte les principaux aspects du problème de la conservation des documents numériques, à savoir notamment:

- Les moyens et ressources organisationnels nécessaires pour garantir l'établissement d'un programme institutionnel de conservation des documents numériques: un cadre réglementaire spécifique, des principes de gouvernance applicables aux instruments mis en œuvre, une culture de collaboration entre toutes les parties prenantes, un niveau suffisant de compétences techniques et une technologie appropriée pour gérer les dossiers tout au long de leur cycle de vie, entre autres. Comme exposé dans le présent rapport, ces éléments n'en sont encore qu'à l'état naissant dans les entités du système des Nations Unies.
- Un dépôt numérique offrant les garanties techniques pour assurer, entre autres, le stockage et la sécurité de tous les dossiers, et l'accès à ceux-ci, pendant longtemps. La norme intitulée «Système ouvert d'archivage d'information (SOAI) – Modèle de référence» (ISO 14721) fournit le cadre et les concepts d'un archivage numérique, tandis que la norme sur l'Audit et la certification des référentiels numériques de confiance (TRAC, ISO 16363) répertorie les critères auxquels un référentiel de

⁵¹ CEB/2013/HLCM/2, Strategic Plan 2013-2016 (Plan stratégique pour 2013-2016), par. 12 et 13.

confiance devrait satisfaire pour que son contenu soit accessible à long terme et qu'il puisse servir de base aux entités du système des Nations Unies en vue de déterminer les options à envisager pour créer un dépôt d'archives institutionnel ou commun.

- La capacité de fournir des services essentiels pour une surveillance continue des contextes externes et internes et de planifier des mesures visant à protéger l'intégrité, la sécurité, la facilité d'utilisation et l'accessibilité des dossiers électroniques stockés dans des référentiels numériques de confiance. Elle englobe un large éventail de mesures exigeant du temps, des ressources et des compétences, notamment la réalisation d'une enquête sur les dossiers électroniques pour repérer les dossiers à conserver à long terme, la mise en place d'une collaboration entre les parties prenantes, l'intégration des dossiers nécessaires grâce à une centralisation systématique des dossiers électroniques émanant des producteurs et leur adaptation à un format neutre convenu, le traitement des métadonnées descriptives, l'adoption de mesures pour stocker, entretenir et renouveler les dispositifs et les supports, la sauvegarde des métadonnées techniques, et la sécurisation des systèmes.

La mise en œuvre de la recommandation ci-après devrait permettre de renforcer la coordination et la coopération entre les entités du système des Nations Unies.

Recommandation 5

Le Secrétaire général, en sa qualité de président du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination, devrait créer une équipe spéciale interorganisations présidée par un expert chevronné de la gestion des dossiers et des archives, et réunissant les entités les plus intéressées par la mise en place d'une approche commune de la conservation à long terme et/ou permanente des dossiers numériques (stratégie, politiques et infrastructures).

VI. Le temps de faire des choix stratégiques

A. Avantages d'une amélioration des pratiques de gestion des dossiers et des archives

164. L'amélioration de la gestion des dossiers devrait être considérée comme partie intégrante de la modernisation des processus administratifs et opérationnels. Les spécialistes de la gestion des dossiers d'archives s'accordent à penser que des pratiques adéquates de gestion des dossiers et des archives peuvent procurer des avantages importants à toute entité, qu'elle soit privée ou publique. On trouve dans l'un des ouvrages consacrés à cette question des arguments convaincants, à savoir qu'une bonne gestion des dossiers favorise un accès efficient à l'information, la mise en archives passives des dossiers inactifs et l'élimination des dossiers périmés, ce qui réduit les coûts de stockage⁵². La gestion des dossiers est une activité dont les gestionnaires peuvent vanter les mérites auprès des élus et des contribuables: elle permet de rationaliser les activités et de réduire les dépenses à financer par des recettes fiscales. Les lecteurs trouveront, dans la section 4 de la norme ISO 15489-1, une liste intéressante des avantages que l'on peut attendre de la gestion des dossiers.

165. Ces avantages sont soit quantitatifs, soit intangibles. Il ne fait aucun doute que des opérations telles que la recherche d'informations qui ne sont pas aisément disponibles, le stockage de documents superflus ou de doublons sur support papier ou électronique, et l'expédition de dossiers inutiles depuis les bureaux extérieurs jusqu'au siège entraînent des dépenses supplémentaires pour les entités. Cependant, lorsqu'il s'agit de procéder à une estimation financière des avantages à moyen et à long terme par rapport aux dépenses actuelles et futures et de calculer les économies nettes qui pourraient en résulter, on manque de données de référence pour repérer clairement et, a fortiori, pour mesurer à la fois le gaspillage actuel (dû aux pratiques existantes) et les économies futures escomptées d'une amélioration éventuelle des pratiques de gestion des dossiers et des archives et de leur mise en conformité effective avec les principes directeurs. Par exemple, il est difficile d'obtenir des informations sur la taille des collections actuelles de dossiers gérées par les unités administratives, les documents conservés en double sous la forme de fichiers papier ou sur des disques partagés, la quantité de documents intéressants qui ne sont pas archivés ou le temps réel consacré à la recherche de pièces documentaires.

166. Au cours de la présente étude, l'Inspecteur n'a recensé que très peu de cas concrets fournissant des détails sur les avantages attendus de l'introduction de meilleures pratiques de gestion des dossiers et des archives. Il convient de prendre en compte divers facteurs lorsque l'on évalue les avantages potentiels d'une amélioration de la gestion des dossiers et des archives, par exemple les effectifs nécessaires et les coûts du stockage et de la conservation physique, l'achat de licences pour des outils informatiques et la formation connexe, le stockage électronique, et la migration ou l'émulation des éléments numériques. Les dépenses, parfois très élevées, qu'il faut engager pour rechercher des informations et y accéder, les conséquences de la perte d'informations et les chevauchements entre des travaux de base pour des projets ou activités similaires, devraient également être évalués.

167. Les échanges de vues menés avec les fonctionnaires chargés des dossiers et d'autres catégories de personnel ont donné matière à réflexion s'agissant des domaines où des économies seraient réalisables. Dans le même temps, il ne faut pas oublier que des

⁵² Bruce Dearstyne, «Why records management matters», *Public Management*, vol. 89, n° 10 (novembre 2007).

économies d'échelle permettraient à elles seules de réaliser des économies, grâce à la mise en œuvre d'un projet institutionnel exigeant un minimum d'investissement en termes d'élaboration de politiques, de ressources humaines affectées à ce projet et de technologies mises en place, entre autres. On pourrait escompter un retour sur investissement à moyen terme.

Gains de productivité pour le personnel

168. Dans le secteur privé, des études ont montré que le rendement augmente sensiblement suite à la définition de règles internes strictes en matière d'archivage et à l'application d'un système de gestion des dossiers. Dans le contexte des Nations Unies, on peut aisément imaginer les répercussions potentielles, sur la vie professionnelle et le rendement des fonctionnaires, d'un système de recherche facile et presque immédiat de fichiers sur n'importe quelle question. Dans le même esprit, l'Audit de modernisation relatif à l'archivage entrepris par les autorités françaises a mis en évidence que le délai moyen nécessaire pour rechercher des pièces anciennes et y avoir accès diminue lorsque le classement et le tri sont correctement effectués en amont, ce qui permet d'établir des archives en bonne et due forme et d'obtenir un gain de temps significatif en termes d'heures de travail rémunéré⁵³.

169. Il n'y a aucune raison pour qu'il en aille différemment dans le cadre de l'ONU. Tous les chiffres indicatifs disponibles confirment que la mise en œuvre d'un système de gestion des dossiers d'archive apporte une amélioration sensible de l'efficacité du travail et des gains de productivité connexes. L'une des principales motivations des responsables qui ont introduit des programmes de gestion des dossiers d'archive est l'accroissement du rendement de leurs équipes affectées à des activités de fond. Ces avantages sont, bien sûr, essentiellement intangibles et difficilement mesurables. De manière générale, les personnes qui ont répondu au questionnaire reconnaissent que l'amélioration de la gestion des dossiers et des archives permettrait d'acquiescer une meilleure connaissance institutionnelle de la planification de la relève et d'économiser du temps et des ressources financières en évitant de répéter des tentatives ou erreurs de même nature dans la conduite des affaires.

170. Les exemples ci-après, fondés sur un bilan de la situation à l'ONU et dans les entités associées, indiquent les possibilités d'économiser du temps de travail, qui peut être réaffecté à d'autres fonctions, soit administratives, soit organiques. En nombre de fonctionnaires internationaux concernés et en termes de rémunération, les économies peuvent s'avérer considérables.

- Plusieurs départements de l'ONU (comme le Département de l'information ou le Département de la gestion) se sont efforcés d'établir une estimation approximative du temps nécessaire pour retrouver leurs dossiers et y accéder, ainsi que des gains de temps escomptés en matière de recherche des informations pertinentes et d'accès à ces informations. Les méthodes qu'ils ont suivies étaient différentes mais selon les résultats obtenus, en moyenne, le gain de temps se situait dans une fourchette de cinq à trente minutes **par recherche individuelle**. La fréquence et le type de recherche dépendent manifestement de la nature des activités menées par le département ou le bureau. Dans le descriptif de son projet d'initiative de numérisation (2012), l'ensemble formé par le DOMP et le DAM part de l'hypothèse que le temps de recherche diminuerait de 80 % par demande adressée à son personnel.

⁵³ Audit de modernisation relatif à l'archivage réalisé par les autorités françaises en 2007 (voir le tableau 3).

- La Commission européenne a également effectué une étude pour évaluer le temps consacré en moyenne par son personnel à la recherche d'informations sur leur lieu de travail. Il ne s'élevait au total qu'à quelques semaines par an, ce qu'il conviendrait de considérer comme un exemple de gain de temps envisageable par les organisations internationales moins avancées dans l'application de politiques et pratiques de gestion des dossiers et des archives.

Économies en termes de dépenses de personnel

171. Comme l'Inspecteur a pu le constater, c'est la FAO qui a réalisé les économies les plus impressionnantes de ressources financières. Dans un premier temps, le projet de modernisation de la gestion des dossiers était axé sur les nombreux logiciels en place à la FAO et visait à les remplacer par un système moderne de gestion des archives qui consisterait à associer progressivement chaque fonctionnaire de la FAO à la saisie et au traitement des pièces intéressantes. Le projet a permis de redéfinir et redéployer des postes affectés à la tenue des dossiers. L'entité a ainsi réussi à diminuer le nombre net de ses effectifs exerçant ces fonctions – soit une réduction de 42 à 28 postes équivalents pleins temps (occupés précédemment par du personnel chargé essentiellement des divers dossiers, et de l'intégration ou la réintégration manuelle des messages et des dossiers dans les systèmes) – tout en reformulant les définitions d'emploi pour les concentrer sur une palette de compétences différente en remplaçant les postes de «commis aux dossiers courants» par des postes de «gestionnaire des dossiers», d'où un intérêt professionnel accru pour la fonction, de meilleures perspectives de carrière et une plus grande visibilité. Cette démarche a permis de faire des économies substantielles: 1,1 million de dollars en 2010-2011, et à l'issue de l'exercice biennal 2012-2013, pendant lequel le projet s'est poursuivi, 2,46 millions de dollars au total.

172. Le HCR a donné des exemples d'économies découlant de l'introduction de Livelink/e-SAFE. Dans le cas de la commission mixte de contrôle, le montant estimatif des économies s'est chiffré à plus de 10 000 dollars par réunion mensuelle. Ces économies ont pu être réalisées, entre autres, grâce à la réduction des frais de voyage et des indemnités journalières de subsistance, au gain de temps de travail au sein du Groupe de la reproduction, à la diminution du volume de la documentation (économie de matériel de classement, de papier et d'encre), et à une baisse de dépenses correspondant à trente-six heures de travail du personnel d'appui chargé de préparer des dossiers et la documentation.

Amélioration de la qualité des travaux de fond

173. Tout comme on attend des investissements consacrés aux systèmes de PGI qu'ils permettent de rationaliser les processus administratifs, les investissements en matière de gestion des dossiers devraient améliorer la qualité des travaux sur les questions de fond. En 2013, un rapport sur la gestion des dossiers et des archives dans les bureaux extérieurs du HCR a fourni quelques exemples concrets de l'impact de la gestion des dossiers sur les activités de fond. Dans un bureau de pays, la pratique peu rigoureuse qui consistait à enregistrer des informations sur des dispositifs individuels plutôt que de les regrouper dans des dépôts collectifs a engendré une perte de mémoire institutionnelle qui a eu des incidences sur la négociation d'accords avec le gouvernement national.

174. Le projet de la FAO reposait sur la même hypothèse, à savoir que les investissements en matière de gestion des dossiers amélioreraient la qualité des travaux de fond. Au moment de la mission du CCI auprès de la FAO, cette entité étudiait, dans le cadre de la deuxième phase de son projet de modernisation de la gestion des dossiers, les problèmes posés par la gestion des contenus et les stratégies visant à rassembler des informations de fond sur les projets de la FAO et les domaines d'activités généraux: l'ajout d'un système de marquage permettrait de produire des condensés thématiques journaliers

ou hebdomadaires qui procureraient systématiquement aux administrateurs une synthèse des principaux échanges de vues sur un sujet donné relevant de leur responsabilité ou des positions auxquels ils souscrivent.

175. La fonctionnaire chargée des dossiers du HCDH a décrit avec beaucoup de précision les avantages que les avancées dans son domaine d'activité pourraient procurer aux diverses divisions thématiques du Haut-Commissariat aux fins de leurs travaux de fond. Elle était d'avis qu'une approche institutionnelle de la gestion des dossiers et une centralisation de l'archivage des documents (sur papier ou sur support numérique) offrirait une solution pour optimiser les ressources documentaires du Haut-Commissariat. Elle estimait qu'on pourrait ainsi mieux coordonner les travaux des différentes divisions du HCDH et relier plus étroitement les diverses questions relatives aux droits de l'homme, ce qui renforcerait l'utilité de l'action du Haut-Commissariat pour les parties prenantes. Dans l'exemple susmentionné, le HCR a également souligné que Livelink/e-SAFE avait amélioré la qualité des réunions, les membres de la commission mixte de contrôle y étant mieux préparés parce qu'ils recevaient la documentation nécessaire en temps voulu et que les erreurs dues aux manipulations étaient sensiblement réduites.

Économie d'espace

176. Le tri et l'identification des documents sur papier devenus inutiles, en fonction d'un plan d'archivage convenu, réduit le nombre de classeurs et de boîtes qu'il faut gérer et, par conséquent, l'espace de stockage nécessaire dans les bureaux ou dans les dépôts électroniques. Dans le cas des documents sur papier, il s'ensuit des économies qui varient beaucoup selon le coût de l'espace de stockage physique dans chaque lieu d'affectation. Par exemple, le DOMP et le DAM ont estimé que le coût du stockage des documents imprimés au secrétariat de New York s'élevait à 60 dollars par an et «par pied linéaire».

177. Le plan cadre d'équipement a fourni à la Section de la gestion des dossiers et des archives la possibilité de contacter plusieurs départements qui déménageaient ou étaient censés occuper moins d'espace dans leurs locaux actuels. La volonté de collaboration active entre la Section et les départements ou bureaux en question a rendu ceux-ci plus sensibles à la gestion des dossiers et les a donc conduits à adopter des meilleures pratiques. Cette forme de collaboration s'est souvent traduite par une rationalisation de l'utilisation de l'espace et a permis de réduire encore davantage le volume de la documentation à classer dans les locaux, et de réaliser ainsi des économies. La Section de la gestion des dossiers et des archives a estimé qu'en éliminant des dossiers dans les bureaux, on avait pu économiser environ 30 000 pieds linéaires d'espace de rangement, ce qui correspondait à une baisse des dépenses estimée à 1,8 million par an d'après les calculs du DOMP et du DAM. D'autres expériences de même nature à ONU-Habitat et à la CEA ont montré qu'un réexamen des processus opérationnels et dossiers qui s'y rapportent fournissait les bases nécessaires pour mieux séparer les documents actifs des documents inactifs, et procéder ainsi à la rationalisation qui s'impose.

Économie d'ordre informatique

178. Les experts en informatique s'accordent à penser que le prix de l'espace de stockage des documents numériques baisse sans cesse et qu'il ne vaut donc pas la peine de séparer les documents d'intérêt à court terme de ceux qui présentent une valeur à long terme, voire permanente, et de les gérer en conséquence. L'Inspecteur a fait observer qu'à son sens, ce raisonnement n'était pas vraiment satisfaisant; les pratiques actuelles ont des incidences financières pour l'organisation dans son ensemble et pour chaque unité administrative, comme on le verra ci-après. Une gestion plus dynamique et mieux avisée des dossiers numériques réduirait certainement ces coûts.

- En règle générale au siège de l'ONU et dans de nombreux autres lieux d'affectation, il est d'usage que les départements informatiques facturent chaque département ou bureau pour l'espace qu'ils utilisent sur les serveurs et les disques partagés, ainsi que pour des services connexes comme les sauvegardes quotidiennes et la récupération de données (habituellement mesurés en giga-octets/an). Par conséquent, l'accumulation de dossiers superflus et de doublons fait monter automatiquement la facture de chaque unité administrative. À l'ONUG, par exemple, un département utilisant 1 000 giga-octets d'espace (pour une centaine de fonctionnaires) devrait verser un montant de 24 000 dollars par an. Si 25 % seulement des pièces numériques stockées correspondent à des doublons inutiles, et cette estimation est probablement en-dessous de la réalité, on pourrait économiser 6 000 dollars par fonctionnaire et par an.

Tableau 8

Montants indicatifs des dépenses informatiques relatives aux services de stockage et de sauvegarde

	<i>Serveurs</i>	<i>Systèmes de courriel</i>
Siège de l'ONU	19,50 dollars/GB* en 2014	19,50 dollars/GB* en 2014
ONUG	24 dollars GB/an	61 francs suisses/0,5 GB (500 MB**)

* Giga-octets.

* Méga-octets.

- L'utilisation d'un SGEDD pour trier les dossiers et identifier ceux dont on n'a plus besoin, en fonction d'un plan d'archivage, permettrait aussi d'économiser de l'espace sur la bande passante puisqu'il ne serait plus nécessaire d'annexer les documents aux messages électroniques et qu'il suffirait d'indiquer le lien renvoyant à une version unique dans le plan d'archivage et le dépôt.
- En l'absence de toute gestion dynamique des dossiers numériques, les procédures de migration ou de conversion des dossiers numériques d'un système ou support technique à un autre, escomptées dans les décennies à venir, engloberaient un nombre considérable de dossiers et fichiers numériques. Si l'on parvenait à limiter ces procédures aux «dossiers permanents» ciblés, le temps et les ressources nécessaires pour ces opérations techniques seraient sensiblement réduits.
- Actuellement, dans la plupart des cas, nul ne possède vraiment un droit de propriété sur le contenu réel d'un dépôt numérique et la valeur effective qu'il représente pour les entités: les producteurs et utilisateurs de dossiers ont perdu la trace des informations enregistrées et sauvegardées, tandis que leurs homologues du secteur informatique ne s'occupent que des caractéristiques et services techniques. Cet état de choses conduit à maintenir ou laisser en service, à un coût toujours croissant, des applications présentant de moins en moins d'utilité et fondées sur des technologies obsolètes, pour permettre l'accès futur à des dossiers potentiellement intéressants, en cas de besoin. Il convient de rappeler que l'espérance de vie utile d'une application quelconque semble aujourd'hui se situer entre cinq et dix ans au maximum.

179. Il y a lieu de penser qu'une gestion avancée des dossiers permettrait de repérer les dossiers numériques ayant une valeur permanente afin qu'ils puissent être sauvegardés, en même temps que leur contenu et les informations techniques connexes (métadonnées) afin de les rendre accessibles à long terme, au lieu de gaspiller de l'argent en maintenant en place des systèmes obsolètes. Cette démarche semble beaucoup plus pratique et logique.

Est-ce raisonnable de conserver indéfiniment chaque dossier, plutôt que d'effectuer un tri et d'éliminer la majorité des dossiers actuels?

Incidence positive sur la réputation

180. Les organisations qui mettent en place des programmes efficaces de gestion des dossiers seront vraisemblablement considérées comme étant plus transparentes, novatrices et à la page au plan technologique par leurs États membres et d'autres parties prenantes. Il en résultera un surcroît de confiance des parties prenantes dans l'organisation ou l'entité et ses programmes et par conséquent des répercussions positives en termes de mobilisation de ressources mises en recouvrement et de contributions volontaires. Le processus selon lequel les secrétariats doivent rendre compte de leurs activités en serait aussi grandement renforcé.

181. D'un point de vue juridique, de solides arguments plaident aussi pour qu'une attention accrue soit accordée à la manière dont les entités du système des Nations Unies saisissent, gèrent et préservent leurs ressources documentaires pour en protéger l'intégrité, en particulier dans un univers numérique. La capacité de prouver l'authenticité d'un document numérique dépend de la solidité du système d'archivage en place, et le présent rapport met en lumière les déficiences actuelles de ces modalités. Au vu des tendances observées, les entités du système des Nations Unies pourraient avoir du mal à présenter des dossiers certifiés (sous forme de copie papier ou par le biais d'une certification de la signature numérique), par exemple dans le contexte d'affaires juridiques ou en réponse à toute demande officielle de dossiers et d'information qui leur sera adressée aux fins, par exemple, d'une procédure de réfutation de décision ou d'octroi de marché. Si un organisme ou une entité dont l'action est axée sur le terrain ne parvient pas à garder la trace, sous forme de dossiers, des conflits, crises et tragédies de toute nature, dont il n'est pas un simple témoin mais un acteur majeurs qui prépare et adopte des décisions politiques et opérationnelles d'importance historique, qu'advient-il de sa réputation?

B. État déplorable de la situation

182. La présente étude montre qu'à l'heure actuelle, les modalités de gestion des dossiers et des archives se caractérisent par le morcellement des démarches suivies et l'application incohérente de principes directeurs dont les intéressés ignorent souvent l'existence. Pour l'instant, au lieu d'être intégrées dans une approche en réseau, différentes unités administratives mènent des processus d'archivage sur papier et sur support numérique isolément. S'il va de soi que les types de problèmes rencontrés varient en fonction de la multiplicité des techniques et des formats utilisés, étant donné que les outils nécessaires à l'intégration, à la gestion et au stockage des informations sont très différents les uns des autres, il n'en reste pas moins que par souci de cohérence institutionnelle, tous les dossiers devraient être conformes aux mêmes principes de traitement. La manière d'aborder les questions relatives à la gestion des dossiers et des archives dans les entités du système des Nations Unies est un exemple frappant du «syndrome du silo» et de l'absence d'une vision multidisciplinaire et concertée qui s'inscrirait dans la culture de l'organisation et qui supposerait que le respect mutuel l'emporte sur la concurrence entre plusieurs échelons de la pyramide administrative. Les trois éléments à retenir, à savoir une gestion des dossiers et des archives reposant sur l'organisation de l'information et des règles de mise en conformité, une approche informatique centrée sur l'efficacité technique et opérationnelle et, enfin, une gestion du savoir et un partage des connaissances favorisant la prise en compte, la diffusion et l'actualisation des concepts clés et des enseignements dégagés, n'ont pas encore été pleinement conciliés. De ce fait, les professionnels de la gestion des dossiers et des archives, les informaticiens et les spécialistes de la gestion du savoir travaillent rarement main dans la main pour développer des projets institutionnels en mettant à profit, de manière synergique et avec la même autorité, leurs compétences professionnelles respectives.

183. De l'avis de l'Inspecteur, l'absence générale de pratiques correctes de gestion des dossiers et des archives est principalement imputable (voir chap. IV, tableau 1) au fait qu'à une ou deux exceptions près, il n'y a pas dans les entités du système des Nations Unies de chef de file clairement désigné et ayant suffisamment d'autorité pour imprimer une orientation institutionnelle cohérente à des projets multidisciplinaires comme ceux qu'appelle la situation actuelle dans le domaine concerné. Dans bien des cas, l'unité chargée de la gestion des dossiers et des archives s'occupe des documents sur papier, tandis que le département informatique est responsable des documents numériques, notamment des processus de gestion des contenus et de la documentation, les principes archivistiques n'étant guère pris en compte dans les stratégies de sauvegarde. Les éléments d'information se présentant sous d'autres formes, par exemple sur support audiovisuel, sont souvent négligés.

C. Nécessité d'une initiative institutionnelle

184. Grâce à de nombreuses années d'efforts soutenus et à une véritable révolution culturelle, la Commission européenne a progressivement obtenu des résultats, qui répondent non seulement aux principes de la gestion des dossiers et des archives mais également aux attentes de toutes les parties prenantes et du fonctionnaire moyen. En s'inspirant de son exemple, les unités administratives et les producteurs de documents des Nations Unies devraient, conformément à un ensemble commun de principes de classement et d'archivage, appliquer uniformément les notions et les lignes directrices énoncées dans le présent rapport. À cet effet, il faudra qu'une initiative politique et stratégique courageuse soit prise à un niveau élevé, en adoptant une stratégie fondée sur des informations solides et des consultations approfondies et en accordant une première dotation en ressources importantes. Un programme efficace de gestion des dossiers et des archives qui s'appliquerait à l'ensemble du système des Nations Unies, tant aux sièges qu'aux bureaux extérieurs, ne peut naître que d'un engagement institutionnel contracté au plus haut niveau de chaque entité du système ou, mieux encore, à l'échelle de tout le «Groupe des Nations Unies», sous la direction du Secrétaire général. **Le présent rapport apporte la preuve que s'en tenir au statu quo n'est plus envisageable.**

185. L'Inspecteur estime que n'importe quel effort de large envergure pour renforcer encore davantage les moyens actuels ou les initiatives positives, déjà existantes mais ponctuelles, ne suffirait pas pour réaliser des avancées significatives et faire en sorte que le niveau d'efficacité attendu des entités du système des Nations Unies dans le domaine de la gestion des dossiers et des archives devienne réalité. Par conséquent, puisque tous les États membres, les cadres, les fonctionnaires et chaque bénéficiaire des services passés et actuels des Nations Unies sont légitimement parties prenantes à cet égard, il est temps que les hauts responsables des entités du système des Nations Unies préparent et engagent des discussions à visée concrète concernant les choix stratégiques auxquels il faudra procéder et tiennent les États membres dûment informés, pour que ceux-ci puissent, comme il se doit, se prononcer clairement sur la marche à suivre, le moment venu.

186. La situation dans chacune des entités du système des Nations Unies visées dans le présent rapport sera sans doute spécifique selon son propre modèle institutionnel et ses besoins opérationnels particuliers, l'état de ses archives et, surtout, la présence ou l'absence d'experts et de systèmes informatiques spécialisés dans la gestion des dossiers, les ressources humaines et financières nécessaires et le temps requis pour les mobiliser. Il faudrait imprimer et soutenir le même rythme dans chaque entité prise dans son ensemble; en effet, ce n'est peut-être qu'à moyen terme qu'un rendement financier croissant et les autres bénéfices de l'initiative se concrétiseront. Une conclusion vaut pour toutes les entités visées: la mise en œuvre des recommandations énoncées dans le présent rapport nécessitera le lancement de projets pertinents à l'échelle institutionnelle.

187. Les projets en question seraient conçus pour englober chaque élément d'une entité, l'objectif étant que la démarche entreprise bénéficie de la force et de l'autorité politique nécessaires pour que les principaux acteurs (en particulier tous les cadres de direction) acceptent les règles communes. Ainsi, ils développeraient progressivement les principales caractéristiques des outils, de manière à assurer le respect des dispositions de la norme ISO 15489 (et éventuellement d'autres normes), en particulier celles concernant l'adoption d'un plan de classement commun et la fixation de délais de conservation conformes aux «Records common to most United Nations offices» (RCUN) (dossiers communs à tous les bureaux de l'ONU).

188. Même s'il faut s'attendre à rencontrer de nombreuses réticences au partage de l'information (considérée comme une forme de pouvoir) et envisager des changements d'ordre administratif, un tel projet, s'il est conçu à l'échelle de toute une entité, donnera l'élan nécessaire et se traduira par des économies d'échelle considérables. À partir d'une solide analyse des lacunes, on inclura dans le projet les composantes ci-après:

- L'établissement d'un organe directeur représentant tous les départements ou bureaux en qualité de créateurs et utilisateurs de dossiers, y compris sur le terrain.
- L'élaboration et le lancement d'une stratégie à moyen terme progressive et planifiée.
- La préparation et la promulgation de principes en matière de gestion des dossiers et des archives suivies de textes ayant force obligatoire sur la politique à mener dans ce domaine.
- La désignation d'une équipe chargée du projet dont le chef de file fera rapport aux hauts responsables.
- Le recrutement ou la formation de spécialistes et de coordonnateurs de la gestion des documents et des dossiers qui travailleront en réseau et seront si possibles recrutés par le biais d'un concours spécial pour leur profession.
- La communication d'informations régulièrement actualisées à l'organe directeur, conformément à ses attentes initiales.
- L'élaboration et la mise en œuvre de dispositions relatives à la surveillance et au contrôle.
- La production d'outils didactiques adaptés, également disponibles en ligne.
- La sélection par concours de consultants chevronnés.
- Le choix, à l'issue d'une analyse approfondie des coûts-avantages à moyen et à long terme et sur une base concurrentielle, de systèmes de communication, de serveurs et de logiciels permettant d'assurer le respect de toutes les dispositions de l'ISO concernant les fonctionnalités nécessaires de gestion des dossiers et des archives, y compris sur le terrain.

189. De toute évidence, la situation actuelle exige un projet d'envergure institutionnelle même si l'Inspecteur ne souhaite pas préjuger de la conclusion des débats, qui devraient logiquement s'instaurer entre le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des entités visées dans le présent rapport. Deux possibilités de mise en œuvre sont envisageables: a) bâtir un projet commun applicable au niveau du «groupe des Nations Unies» et fondé sur des principes communs couvrant l'ensemble du cycle de vie de tous les types d'informations archivées; ou b) entreprendre des projets multiples, à raison d'un par entité du système des Nations Unies, coordonnés par une équipe spéciale des Nations Unies chargée de la gestion des dossiers et des archives et adaptés à la culture propre à chaque entité. La première option donnerait plus de force au projet et augmenterait les économies d'échelle que l'on peut en attendre, mais accentuerait la complexité de sa gouvernance et de

son financement. Dans les deux cas, les principes de la gestion des dossiers et des archives, la compatibilité avec les normes de l'ISO et l'orientation du ou des projets vers les bureaux extérieurs seraient des composantes incontournables. Dans la seconde option, un groupe de travail commun pourrait être chargé de ces objectifs. La solution la plus performante pourrait consister à conjuguer ces deux options.

La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait améliorer l'efficacité de la gestion des dossiers et des archives dans les entités du système des Nations Unies.

Recommandation 6

L'Assemblée générale et les organes directeurs des entités des Nations Unies visées dans le présent rapport devraient prier le Secrétaire général et les chefs de secrétariat respectifs de présenter une proposition individuelle ou commune visant à améliorer la gestion des dossiers et des archives de manière cohérente au sein de leur entité.

190. En outre, la gestion des dossiers et des archives **est un domaine qui se prête à une approche à l'échelle du système au même titre que** la démarche (beaucoup plus complexe et coûteuse) menée par les organisations qui se préparent à mettre en application les Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS)⁵⁴. Il serait gratifiant de constater que ces questions sont abordées à l'échelon du CCS, par une équipe spéciale ou un réseau rassemblant un certain nombre ou la totalité des organismes représentés au sein du Comité de haut niveau sur la gestion, qui souhaitent appliquer des principes communs conformes aux normes de l'ISO, et mettant à leur disposition un cadre d'échange de vues sur leur expérience, les difficultés qu'ils rencontrent et les progrès réalisés. Ce serait l'occasion d'entreprendre une harmonisation des pratiques opérationnelles, comme le préconise le Comité de haut niveau sur la gestion au paragraphe 13 de son plan stratégique pour la période 2013-2016 précisant que le Comité «n'émet pas d'objection de principe à ce que [les organismes] travaillent de concert, lorsque cela s'avère nécessaire, sachant que cela se fera sur la base du volontariat. Ainsi, un nombre restreint d'organismes pourrait se saisir d'un sujet particulier et conduire des travaux préparatoires et une expérimentation pilote, les autres organismes se joignant à eux ultérieurement en fonction de l'évolution de la question et de l'impact potentiel de celle-ci». Dans l'éventualité où une telle initiative d'harmonisation serait prise, elle pourrait englober l'étude de la conservation des informations sur support numérique, comme envisagé dans le présent rapport (par. 157 à 163 et recommandation 5).

⁵⁴ JIU/REP/2010/6; «État de préparation des organismes des Nations Unies en vue de l'application des Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS)».

Annexe I

Définitions de termes clefs relatifs à la gestion des dossiers et des archives (également disponibles sur le site Web du CCI, en version plus étoffée et comparant les définitions adoptées, respectivement, par certaines organisations internationales)

Accès	Droit, modalités et moyens de rechercher, d'exploiter ou de retrouver l'information (ISO 15489-1)
Archives	Documents qui doivent être conservés indéfiniment en raison de leur intérêt administratif, budgétaire, juridique ou historique ou de leur valeur d'information (ST/SGB/20075)
Classement	Processus qui identifie la ou des catégories d'activité et les documents qui en découlent, et qui les regroupe, afin de faciliter la description, les contrôles, les renvois et la détermination du sort final et des conditions d'accès (ISO/TR 15489-2).
Conservation	Actions et tâches concourant à la pérennité technique et intellectuelle des documents authentiques (ISO 15489-1)
Destruction	Action d'éliminer ou de supprimer des documents, de façon irréversible (ISO 15489-1)
Document	Tout écrit ou enregistrement, quels que soient sa forme ou son support, considéré comme une unité (ISO 15489-1)
Dossiers numériques/électroniques	Documents communiqués et conservés au moyen de matériel électronique qui comprennent: a) une structure: format du dossier électronique et tous liens renvoyant à des pièces jointes ou autres documents connexes; b) un contenu: informations constituant le corps du document électronique, qui attestent l'existence d'une opération; et c) un contexte: informations attestant la source du document et indiquant les paramètres de l'opération à laquelle ils se rapportent (identité de l'auteur, date, dispositions de sécurité et conditions d'accès, langue(s), modalités d'élimination, format du document, etc.), qui sont généralement dissociées du contenu dans la structure (Section des archives et de la gestion des dossiers)
Évaluation	Processus établissant la valeur d'un document d'archives afin d'en déterminer le délai de conservation (Section des archives et de la gestion des dossiers)
Gestion des dossiers (ou des archives)	Constitution et gestion d'un ensemble de documents renfermant des informations exhaustives, exactes et fiables attestant l'exécution de telles ou telles opérations (ST/SGB/2007/5)

Gestion de(s) contenu(s)	Technologies, outils et méthodes employés pour saisir, gérer, stocker, conserver et mettre à disposition l'ensemble des contenus d'une organisation. Les plateformes de gestion des contenus fournissent les outils, méthodes et stratégies nécessaires pour mettre en place des systèmes de gestion de l'information (documents, documents d'archives et archives) (Section des archives et de la gestion des dossiers)
Justificatif	Pièce renfermant des données ou informations, quels qu'en soient la forme et le support, que l'Organisation des Nations Unies conserve comme preuve de l'exécution de telle ou telle opération (ST/SGB/2007/5)
Métadonnées	Données décrivant le contexte, le contenu et la structure des documents ainsi que leur gestion dans le temps (ISO 15489; ISO 30300)
Numérisation	Transformation d'une information analogue en information numérique par le biais d'une photographie numérique ou à l'aide d'un scanner. Par exemple, balayage d'un document sur papier pour créer une copie numérique (Section des archives et de la gestion des dossiers)
Plan d'archivage	Directives détaillées établies par un département ou un bureau fixant les modalités de triage des documents d'archives en vue de s'assurer qu'ils sont conservés aussi longtemps que nécessaire eu égard à leur intérêt administratif, budgétaire, juridique ou historique ou à leur valeur d'information (ST/SGB/2007/5)
Plan de classement	Plan ou système mis au point par un bureau, un département ou une organisation pour organiser ou ordonnancer différents types de fichiers (Section des archives et de la gestion des dossiers)
Producteurs/utilisateurs de documents	Individus ou unités administratives qui, dans le cadre de leurs activités officielles, produisent ou reçoivent des documents qui deviennent des documents de l'organisation
Records management (gestion de documents d'archives)	Champ de l'organisation et de la gestion en charge d'un contrôle efficace et systématique de la création, de la réception, de la conservation, de l'utilisation et du sort final des documents, y compris des méthodes de fixation et de préservation de la preuve et de l'information liées à la forme des documents (ISO 15489)
Sort final	Détermination de la destination finale des documents, en particulier des documents non courants, c'est-à-dire décision de les détruire ou de les verser aux archives (Section des archives et de la gestion des dossiers)
Transfert	Processus de déplacement des documents d'archives (pour les verser aux archives historiques) au cours de leur cycle de vie (Section des archives et de la gestion des dossiers)

Annexe II

Principaux documents d'orientation ou documents directifs concernant la gestion des dossiers et des archives dans certaines entités du système des Nations Unies

Circulaires du Secrétaire général couvrant toutes les unités administratives du Secrétariat de l'ONU, ci-après marquées d'un astérisque (), visées dans la circulaire ST/SGB/2002/11*

ST/SGB/2004/15	Utilisations des moyens et des données informatiques et télématiques, approuvées par le Secrétaire général	Définit les utilisations autorisées de l'informatique et des moyens et données connexes, et vise à garantir la sécurité et l'intégrité technique du système
ST/SGB/2007/5	Gestion des dossiers et des archives de l'Organisation des Nations Unies, approuvée par le Secrétaire général	Énonce: a) les règles et procédures à observer à l'occasion de l'établissement, de la gestion et du triage des documents d'archives sur papier ou sur support électronique et du traitement des documents non courants de l'Organisation des Nations Unies; et b) organise également les procédures d'accès aux archives et aux documents non courants de l'Organisation
ST/SGB/2007/6	Informations sensibles ou confidentielles Classification et maniement, approuvés par le Secrétaire général	Définit les règles garantissant la classification des informations confidentielles qui sont confiées à l'Organisation des Nations Unies ou dont elle est la source et la sécurisation de leur maniement; décrit les principes et les catégories de classification; expose le processus de déclassification et les règles de maniement des informations classifiées
ST/SGB/2013/1	Organisation du Bureau des services centraux d'appui, approuvée par le Secrétaire général	Confirme que le Bureau des services centraux d'appui est chargé de donner des conseils sur la gestion des dossiers et d'assurer la conservation des archives au siège, dans les bureaux hors siège, les commissions régionales, les missions et opérations des Nations Unies et autres services du Secrétariat

Commissions régionales de l'ONU: autres documents de référence

CEA*	Politique relative à la gestion des archives et des dossiers de la CEA (2012), approuvée par le Directeur de la Division de l'administration	Définit les principes, les responsabilités et les besoins relatifs à la gestion des dossiers de la CEA pour faire en sorte qu'il soit créés, gérés et conservés comme il se doit et que leur sort final soit déterminé de manière appropriée afin de protéger les droits juridiques et financiers de la Commission et de sauvegarder sa mémoire institutionnelle
------	--	--

CESAO*	Projet de procédures normalisées relatives à la gestion des dossiers et à l'archivage (2012), approuvé par le Directeur de la Division des services administratifs	Vise à instaurer une coopération continue et durable entre toutes les sections de la Division des services administratifs en définissant des principes directeurs et des procédures pour l'adoption de normes uniformes en vue de la création, du classement et de la conservation de documents d'intérêt permanent, et de leur versement aux archives centrales
--------	--	--

Bureaux hors siège de l'ONU: autres documents de référence

ONUG*	IC/Geneva/2001/55: Gestion des archives et des dossiers de l'Office des Nations Unies à Genève	Décrit le rôle du Groupe de l'enregistrement et des archives de l'ONUG (aujourd'hui rebaptisé «Section de la mémoire institutionnelle») dans le domaine de la gestion des dossiers et de l'archivage et réaffirme les règles que doivent suivre les unités administratives et le personnel du secrétariat pour s'acquitter de leurs responsabilités en matière de conservation, de transfert et de détermination du sort final des archives et des documents non courants de l'Office des Nations Unies à Genève. Cette circulaire expose aussi des lignes directrices concernant l'accès d'utilisateurs internes et du public aux archives de l'ONU
-------	--	--

Autres départements et bureaux

DOMP/DAM*	6400/ADM/POL/0504, Amendement 2 (en anglais): Directive sur la gestion des dossiers du DOMP/DAM (en date de 2006, et modifiée en 2008), telle qu'approuvée par le Secrétaire général adjoint (SGA) aux opérations de maintien de la paix	Définit le cadre et les responsabilités se rapportant au programme de gestion des dossiers du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) et du Département de l'appui aux missions (DAM) qui s'applique à l'ensemble des membres du personnel du DOMP et du DAM, affectés au siège ou à des missions de maintien de la paix; met l'accent sur l'obligation de respecter les dispositions adoptées
	Utilisation du système de classement des dossiers des missions de maintien de la paix (2008), tel qu'approuvé par le Chef de Cabinet, DOMP	Donne des instructions détaillées sur l'utilisation du système de classement des dossiers des missions de maintien de la paix conçu à la fois pour les documents sur papier et les documents électroniques
	Utilisation du plan d'archivage pour les dossiers communs aux missions de maintien de la paix et missions politiques (RCUN.P) (2011), tel qu'approuvé par le SGA aux opérations de maintien de la paix et le SGA à l'appui aux missions	Permet la gestion des dossiers administratifs établis couramment dans tous les bureaux des missions menées sur le terrain et ne documentant pas leurs activités de base (ex.: documents financiers dans un bureau du personnel)

	Utilisation du plan d'archivage au siège des documents sur les opérations de maintien de la paix (PHRS) v.2, (2011), tel qu'approuvé par le SGA aux opérations de maintien de la paix et le SGA à l'appui aux missions	
	Procédure opérationnelle normalisée pour l'accès aux archives et documents non-courants et leur déclassification (2006, modifiée en 2010), telle qu'approuvée par le SGA aux opérations de maintien de la paix	Établit la procédure d'accès et de déclassification pour les archives et les documents non courants du groupe chargé des opérations de maintien de la paix
	Procédure opérationnelle normalisée pour l'accès à l'information (2011), telle qu'approuvée par le SGA aux opérations de maintien de la paix	Permet la gestion des droits d'accès à l'information produite par tous les bureaux actifs dans le secteur du maintien de la paix, et prévoit en particulier un cadre commun d'accès à l'information (basé sur une matrice des droits d'accès) favorisant la cohérence en ce qui concerne le partage des informations de base des bureaux et la restriction de l'accès à ces informations
OCHA*	Directive générale sur la gestion des dossiers (2011), approuvée par le Coordonnateur des secours d'urgence et le SGA aux affaires humanitaires	Cette directive générale définit le cadre du programme de l'OCHA relatif à la gestion des dossiers, ainsi que les responsabilités y afférentes, et est conforme aux normes et règles applicables aux fins de la gestion des dossiers et des archives à l'échelle du Secrétariat, telles qu'énoncées dans la circulaire ST/SGB/2007/5
HCDH*	Le HCDH se trouve au stade préliminaire de la publication de politiques internes complémentaires sur la conservation, la gestion des dossiers (ou des archives) et l'accès, qui transposeront, dans le contexte plus restreint du HCDH, les principes et politiques applicables à l'échelle du Secrétariat de l'ONU	
	Manuel administratif relatif aux bureaux extérieurs du HCDH	
HCR*	IOM/72/1999 portant sur l'introduction de plans de gestion des dossiers	Définit les principes à suivre pour identifier les catégories de dossiers du HCR et déterminer leur délai de conservation; décider rapidement du sort final qu'il convient de leur réserver dès l'expiration du délai de conservation autorisé; et verser les documents permanents aux archives du HCR en vue de leur conservation et de leur utilisation future aux fins de recherches.

IOM/031/2005 portant sur la politique du HCR relative aux documents électroniques

Donne des directives aux fins de la gestion des dossiers électroniques communiqués par courriel et d'autres documents numériques du HCR; et souligne que Livelink/e-SAFE est un élément clé du système d'archivage du HCR pour tous les documents, quel qu'en soit le support

IOM/039/2009 portant sur le renforcement du respect des dispositions concernant la gestion des documents électroniques et l'utilisation de Livelink/e-SAFE en tant que système de gestion électronique des documents dans l'ensemble du HCR

Définit des lignes directrices et des règles visant à garantir le respect des principes de gestion et d'archivage des documents électroniques du HCR pour assurer l'application de pratiques optimales et appelle aussi bien les responsables que le personnel à s'employer activement à adhérer aux principes de conservation des documents électroniques

IOM/076/2010 portant sur la politique de classement, de maniement et de divulgation de l'information du HCR

Une introduction au système de gestion des documents du HCR (version la plus récente en date de 2011)

Fournit les renseignements fondamentaux et les instructions pratiques nécessaires pour utiliser le système Livelink/e-SAFE conformément aux principes directeurs

Fonds et programmes des Nations Unies

PNUD	Stratégie actualisée de gestion de l'information (2008-2013)	Énonce les principes essentiels régissant la politique de gestion des documents, de conservation des dossiers et d'archivage
	Manuel des Règles et procédures du PNUD relatives aux programmes et aux opérations (POPP) dont une section porte sur la gestion des dossiers et une autre sur la gestion des documents électroniques	Énonce les normes institutionnelles de classement, de conservation et d'archivage des dossiers, applicables aux bureaux de pays et aux unités administratives du siège; définit les principes en matière de gestion des documents sur support électronique et comprend des dispositions spécifiques pour les documents qui constituent des instruments juridiques ou sont nécessaires aux fins de vérification
	Politique de classification et de traitement de l'information (2013)	
PNUE*	Aucune information disponible	

Circulaires du Secrétaire général couvrant toutes les unités administratives du Secrétariat de l'ONU, ci-après marquées d'un astérisque (*), visées dans la circulaire ST/SGB/2002/11

FNUAP	Lignes directrices du FNUAP sur le système d'archivage et la gestion des dossiers (1997), approuvées par le Chef du Service des achats et de l'administration et directive actualisée du FNUAP sur la conservation des documents (2012)	
ONU-Habitat*	Politique d'ONU-Habitat en matière de gestion des archives et des dossiers (2007), approuvée par le Directeur exécutif (en cours de réexamen en 2013, en vue d'y inclure les questions relatives aux dossiers électroniques et à la conservation d'informations sur support numérique)	Garantit que des dossiers complets et exacts sur toutes les activités, décisions et opérations d'ONU-Habitat sont créés et gérés pour sauvegarder la mémoire institutionnelle de l'organisme
UNICEF	CF/EXD /1983/2867: Archives et dossiers de l'UNICEF (1983), Mémoire du Directeur général CF/AI/1983/359: Directives procédurales pour les dossiers et les archives de l'UNICEF (1983) CF/IC/2001-029: Politique de l'UNICEF concernant l'utilisation des systèmes informatiques CF/EXD/2010/003: Politique de l'UNICEF concernant la divulgation d'informations (2012)	Énonce certaines règles générales relatives à la conservation des dossiers de l'UNICEF conformément à la pratique de l'ONU, et des prescriptions concernant la responsabilité de dépositaire Définit les règles et procédures à suivre en ce qui concerne le transfert, la conservation, la garde et la détermination du sort final des archives et des documents non courants de l'UNICEF et donne aussi des explications sur les directives régissant l'accès des utilisateurs internes et du public aux dossiers de l'UNICEF conservés dans les archives ou stockés dans des centres d'archivage
UNOPS	Directive organisationnelle n° 12 (Rev.1, 2011) sur la politique de conservation des dossiers de l'UNOPS, approuvée par le Directeur exécutif	Reconnaît que l'UNOPS produit des dossiers dans le cadre de ses activités courantes et doit donc, en tant que partie intégrante essentielle de ses travaux, procéder de manière claire à leur classement ainsi qu'à leur enregistrement, leur intégration dans un fichier, leur transfert, leur archivage et leur maintien en bon état et la détermination de leur sort final. vise à garantir que l'UNOPS se conforme aux prescriptions de la norme ISO 9001 concernant la conservation des dossiers; à assurer la transparence et la traçabilité de la conduite des affaires de l'UNOPS; et à promouvoir l'efficacité et l'efficacité de la conduite, la traçabilité et la documentation des opérations menées par l'UNOPS

Circulaires du Secrétaire général couvrant toutes les unités administratives du Secrétariat de l'ONU, ci-après marquées d'un astérisque (), visées dans la circulaire ST/SGB/2002/11*

ONU-Femmes	Directives générales portant sur la gestion des dossiers (2012), élaborées par la Division de la gestion et de l'administration	Définit les politiques et procédures relatives à la conservation, au classement, à l'archivage et à la détermination du sort final des dossiers
PAM	Circulaire 2005/006 du Directeur exécutif portant sur l'établissement de politiques et procédures relatives à la gestion des dossiers au PAM (2005)	
	Directive 2005/007 de la Division de l'administration du PAM portant sur l'application des politiques et procédures relatives à la gestion des dossiers au PAM	Définit les procédures organisationnelles qui permettront d'appliquer la politique de gestion des dossiers en définissant les modalités d'organisation nécessaires, ainsi que les responsabilités et le rôle général de l'unité chargée de la gestion des dossiers
	Directive 2006/006 de la Division de l'administration sur la politique de conservation des dossiers au PAM	Établit la politique du PAM sur la conservation des dossiers pour s'assurer que les dossiers nécessaires aux fins des activités sont convenablement protégés et tenus et que les dossiers devenus superflus ou ne présentant plus d'intérêt sont éliminés en temps voulu, et met à la disposition du personnel du PAM des règles et procédures aux fins de la conservation et de la détermination du sort final des documents officiels
	Manuel du PAM sur la gestion des dossiers (2006)	Indique la stratégie à suivre en ce qui concerne la gestion des dossiers de l'organisation, et illustre l'importance des dossiers, ainsi que des principes et procédures qui en régissent le maniement et la conservation

Autres entités apparentées

Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux (2012)	S/RES/1966 (2010)	Prie le Secrétaire général de mettre au point, en consultation avec le Conseil de sécurité et avant la première des dates d'entrée en fonction indiquées au paragraphe 1 de la résolution, le régime de protection des informations et d'accès aux archives du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, du Tribunal pénal international pour le Rwanda et du Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux
	S/RES/1966 (2010), art. 27	Déclare que le Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux est chargé de gérer les archives, sous l'angle notamment de leur conservation et de leur accessibilité. Les archives du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et du Tribunal pénal international pour le Rwanda sont conservées auprès de la division du Mécanisme concernée. Pour ce qui est de l'accessibilité des archives, le Mécanisme veille à préserver les informations confidentielles, y compris celles concernant les témoins

		protégés et celles communiquées à titre confidentiel. À cette fin, le Mécanisme met en place un système de sécurité et de contrôle d'accès, régissant notamment l'incommunicabilité des archives et, s'il y a lieu, leur mise en diffusion générale
	ST/SGB/2012/3 (applicable en parallèle avec les circulaires du Secrétaire général énumérées ci-dessus)	Définit les modalités de classification, de maniement sécurisé et de consultation autorisée des documents et informations qui ont été confiés au Tribunal pénal international pour le Rwanda, au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et au Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles de ces deux tribunaux ou qui émanent de ces trois juridictions (ci-après dénommées «les Tribunaux pénaux»), eu égard au pouvoir que leur confère leur statut d'autoriser, refuser ou limiter la consultation des documents et informations qu'ils détiennent
UNRWA*	Une politique d'archivage applicable à l'ensemble de cet organisme, en cours d'élaboration	
UNU	Voir les circulaires ST/SGB ci-dessus	

Annexe III

Principales normes internationales relatives à la gestion des dossiers et des archives

Organisation internationale de normalisation (ISO)

ISO 15489 (2001)	Records management (parties 1 et 2)
ISO 18492 (2005)	Applications en gestion des documents-Conservation à long terme d'informations contenues dans des documents électroniques
ISO 22310 (2006)	Lignes directrices pour les rédacteurs de normes concernant les exigences de «records management» dans les normes
ISO 23081 (2006; 2009 et 2011)	Processus de gestion des enregistrements – Métadonnées pour les enregistrements (parties 1 à 3)
ISO 26122 (2008)	Analyse des processus pour la gestion des informations et documents d'activité
ISO/TR 13028 (2010)	Mise en œuvre des lignes directrices pour la numérisation des enregistrements
ISO 16175 (2010 et 2011)	Principes et exigences fonctionnelles pour les enregistrements dans les environnements électroniques de bureau (partie 1 à 3)
ISO 30300 et ISO 30301 (2011)	Information et documentation – Systèmes de gestion des documents d'activité
ISO 13008 (2012)	Processus de conversion et migration des documents d'activité numériques
ISO 14721 (2012)	Systèmes de transfert des informations et données spatiales - Système ouvert d'archivage d'information (SOAI) – Modèle de référence
ISO 16363 (2012)	Systèmes de transfert des informations et données spatiales – Audit et certification des référentiels numériques de confiance
ISO 17068 (2012)	Information et documentation - Référentiel tiers de confiance pour les enregistrements électroniques
ISO/IEC 17826 (2012)	Technologies de l'information - Interface de management des données du nuage informatique (CDMI)

Conseil international des archives (ICA)

ISAD(G)	Norme générale et internationale de description archivistique
ISDIAH	Norme internationale pour la description des institutions de conservation des archives
ISDF	Norme internationale pour la description des fonctions

ISAAR(CPF)	Norme internationale sur les notices d'autorité utilisées pour les archives relatives aux collectivités, aux personnes ou aux familles, 2 ^{ème} édition
ICA	Principes relatifs à l'accès aux archives
ICA	Lignes directrices pour la mise au point d'un calendrier de conservation pour les archives d'associations professionnelles (Guidelines for developing a Retention Schedule for Records management and achival professional associations)
ICA	Code de déontologie des archivistes
Autres organisations	
DOD 5051.2	Electronic records (National Archives des États-Unis)
MoReq2 (Union européenne)	Modèle d'exigences pour l'organisation de l'archivage électronique

Annexe IV

Modalités d'organisation concernant la gestion des dossiers et des archives dans certaines entités du système des Nations Unies

	<i>Unité spécialisée chargée de la gestion des dossiers et des archives au niveau institutionnel</i>	<i>Autres parties prenantes</i>
Siège du Secrétariat de l'ONU	<p>Section des archives et de la gestion des dossiers de l'ONU, relevant du Bureau des services centraux d'appui, Département de la gestion</p> <p>Cette section est dirigée par un archiviste en chef (P-5) et compte cinq postes d'administrateur et 14 postes d'agent des services généraux. Deux postes d'administrateur, appuyant ses travaux dans le cadre des missions de maintien de la paix, sont financés au moyen de fonds extrabudgétaires</p>	<p>La Section de la gestion du contenu, Service de la gestion des connaissances, Bureau de l'informatique et des communications, a mis au point le système UNITEdocs auquel trois postes équivalents pleins temps ont été attribués</p>
Commissions régionales de l'ONU		
CEA*	<p>Groupe de la gestion des archives et des dossiers placé sous la responsabilité de la Section des services de bibliothèque et de la gestion du savoir, Division de l'information et de la gestion du savoir</p>	
CEE*	Aucune unité spécialisée	<p>La CEE fait appel aux services de la Bibliothèque de l'ONUG</p>
CEPALC*	Aucune unité spécialisée	<p>Les fonctions et responsabilités en matière de gestion des dossiers et des archives sont exercées par différentes unités telles que le Bureau du Secrétaire exécutif, l'équipe des TIC, la bibliothèque Hernan Santa Cruz, la Section des achats, etc.</p>
CESAP*	Aucune unité spécialisée	
CESAO*	<p>Groupe de la gestion des archives et des dossiers issus du courrier électronique, Section des services généraux</p>	<p>Section des systèmes d'information et de communication pour les lignes directrices et l'appui technique</p>

*Unité spécialisée chargée de la gestion des dossiers
et des archives au niveau institutionnel*

Autres parties prenantes

Deux postes d'agent des services généraux

Comité de la gestion du savoir pour les directives sur la politique à suivre et le plan d'archivage électronique

Bureaux hors siège de l'ONU

ONUG* Au sein de la Section de la mémoire institutionnelle de la Bibliothèque de l'ONUG dirigée par un chef (P-5), le Groupe de la gestion et la numérisation des dossiers, doté d'un poste P-3 et de 9 postes d'agent des services généraux, et le Groupe de la gestion des archives, doté d'un poste P-2 et de 6 postes d'agent des services généraux, exercent ce rôle

ONUN* N.D.

N.D.

ONUV/ONU DC La Section de l'appui général s'occupe des archives et des dossiers (registre)

La Section de la technologie de l'information, Département de la gestion, supervise le système de registre électronique

Autres départements et bureaux

DOMP/DAM Au siège, le Groupe de la gestion de l'information sur le maintien de la paix relevant des DOMP et DAM promulgue des politiques; sur le terrain, des groupes chargés de la gestion de l'information/de la gestion des dossiers ont été créés dans le cadre de cinq missions de maintien de la paix: MINUSTAH, MONUSCO, MINUL, MINUSS et ONUST

La Division de l'informatique et des communications des DOMP et DAM met au point des outils informatiques pour appuyer la mise en œuvre de la politique organisationnelle et de la politique en matière de gestion de l'information des DOMP et DAM

OCHA*

Le Chef du Service des communications et de l'information surveillera la mise en œuvre de cette politique et procèdera à des vérifications pour s'assurer que les règles en matière de gestion des dossiers sont respectées

HCDH* Aucune unité spécialisée. Depuis 2011, un poste de fonctionnaire chargé des dossiers (P-3, financé au moyen de fonds extrabudgétaires) a été créé au sein de la Section de l'administration générale. Actuellement, on ne dispose d'aucun financement pour mettre en œuvre un programme de gestion des dossiers

	<i>Unité spécialisée chargée de la gestion des dossiers et des archives au niveau institutionnel</i>	<i>Autres parties prenantes</i>
CNUCED*	Aucune unité spécialisée	La CNUCED fait appel aux services de la Bibliothèque de l'ONUG
HCR*	Section des archives et des dossiers relevant du Service des relations extérieures Elle est dirigée par un archiviste principal (P-4) et dotée de 5 postes d'administrateur et 5 postes d'agent des services généraux.	
Fonds et programmes des Nations Unies		
PNUD	Aucune unité spécialisée	Les fonctions et responsabilités en matière de gestion des dossiers et des archives sont exercées par le Bureau de la gestion et le Bureau des politiques de développement pour les aspects concernant la politique générale; par la Division des services administratifs pour la gestion des documents au siège et par le Bureau des systèmes informatiques et des technologies de l'information pour les systèmes électroniques relatifs à la gestion des documents
PNUE*	Aucune information disponible	
FNUAP	Aucune unité spécialisée	Les fonctions et responsabilités sont réparties entre diverses divisions/divers services: le Service des installations et de l'administration pour la politique de conservation des archives sur papier, le Service de l'information de gestion pour les questions techniques et plus précisément, la politique relative aux courriers électroniques/lecteurs réseau partagés, et le Service chargé de l'information stratégique et de la gestion du savoir, au sein de la Division des programmes, pour l'application du système de gestion du savoir DOCUSHARE
ONU-Habitat*	Groupe d'appui à la gestion du savoir, situé au sein du Bureau de la gestion. Le groupe est dirigé par un administrateur, secondé par 5 agents des services généraux	
UNICEF	Aucune unité spécialisée depuis la suppression du groupe de la gestion des documents en 2011, faute de ressources suffisantes pour le maintenir en activité	Les fonctions et responsabilités en matière de gestion des dossiers et des archives sont exercées par plusieurs divisions, notamment les divisions des ressources humaines, des approvisionnements, des solutions et services informatiques et de la gestion financière et administrative

	<i>Unité spécialisée chargée de la gestion des dossiers et des archives au niveau institutionnel</i>	<i>Autres parties prenantes</i>
UNOPS	Aucune unité spécialisée	La gestion des dossiers compte au nombre des attributions du Groupe administratif qui fait partie des Services d'appui institutionnel, au siège de l'UNOPS
ONU-Femmes	Aucune unité spécialisée	Les fonctions et responsabilités en matière de gestion des dossiers et des archives sont partiellement prises en charge par le bureau administratif de la Division de la gestion et de l'administration
PAM	Aucune unité spécialisée depuis la suppression en 2007 du groupe de la gestion des dossiers qui faisait partie de la Division des technologies de l'information et des communications	Les fonctions et responsabilités en matière de gestion des dossiers et des archives sont exercées par la Division de l'administration qui est chargée des archives physiques Les bureaux régionaux et les bureaux (sous) nationaux sont autonomes pour ce qui est de la gestion de leurs dossiers et de la conservation de leurs archives
Autres entités apparentées		
Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux (2012)	Section des archives et des dossiers du Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux, relevant du greffe Cette section est dirigée par un archiviste en chef (P-5) et est dotée de 12 postes d'administrateur et 10 postes d'agent des services généraux	
UNRWA*	Aucune unité spécialisée	Dans une certaine mesure, les fonctions de gestion des dossiers et des archives sont exercées par le Groupe des services généraux au siège d'Amman, en collaboration avec le Groupe de la tenue centralisée des dossiers au siège de Gaza
UNU	Groupe de l'enregistrement et des archives, relevant de la bibliothèque de l'UNU, en collaboration avec l'Administration et le Bureau du Recteur G-5 et G-3 relevant du Bibliothécaire (poste d'administrateur)	

Annexe V

Principaux documents d'orientation ou documents directifs concernant les courriels et leurs annexes dans certaines entités du système des Nations Unies

<i>Circulaires du Secrétaire général couvrant toutes les unités administratives du Secrétariat de l'ONU énumérées dans la circulaire ST/SGB/2002/11</i>		<i>Gestion des courriels et de leurs annexes en tant que dossiers</i>	<i>Politique en matière d'utilisation</i>
ST/SGB/2004/15	Utilisations des moyens et des données informatiques et télématiques Circulaire sur la gestion des courriels (en cours d'élaboration depuis 2006)		✓
	Lignes directrices de la Section des archives et de la gestion des dossiers sur la gestion des courriels en tant que dossiers: voir https://archives.un.org/content/managing-emails-records	✓	
Commissions régionales de l'ONU: autres documents de référence			
CEA*	–		
CEE*	–		
CEPALC*	–		
CESAP*	–		
CESAO*	Système de messagerie de la CESAO: politique de conservation et d'archivage des messages		
Bureaux hors siège de l'ONU: autres documents de référence			
ONUG*	IC/Geneva/2006/15: Appropriate usage of e-mail and internet facilities (utilisation appropriée du courrier électronique et de l'Internet)		✓
ONUN*	Politique en matière de gestion du courrier électronique applicable au PNUE, à ONU-Habitat et à l'ONUN (2012)		✓
ONUV/ONU DC	–		

Circulaires du Secrétaire général couvrant toutes les unités administratives du Secrétariat de l'ONU énumérées dans la circulaire ST/SGB/2002/11

Gestion des courriels
et de leurs annexes
en tant que dossiers

Politique en matière
d'utilisation

Autres départements et bureaux

DOMP/DAM*	–		
OCHA*	–		
HCDH*	Lignes directrices mises au point sur la base de la circulaire de l'ONU élaborée en la matière (2011/12)	✓	✓
CNUCED*	–		
HCR*	IOM/039/2009 portant sur le renforcement du respect des dispositions concernant la gestion des documents électroniques et l'utilisation de Livelink/e-SAFE en tant que système de gestion électronique des documents dans l'ensemble du HCR		
	IOM/031/2005 portant sur la politique du HCR relative aux documents électroniques	✓	

Fonds et programmes des Nations Unies

PNUD	Le groupe de la gouvernance des TIC du PNUD a entériné la décision du Groupe d'appui à la performance de l'organisation, visant à établir une politique de conservation des courriels		✓
PNUE*	Politique en matière de gestion du courrier électronique applicable au PNUE, à ONU-Habitat et à l'ONUN (2012)	?	?
FNUAP	Manuel de politiques et procédures du FNUAP: Politique relative aux courriers électroniques (2012)		✓
ONU-Habitat*	Politique en matière de gestion du courrier électronique applicable au PNUE, à ONU-Habitat et à l'ONUN (2012)	?	?
UNICEF	CF/IC/2001-029: Politique de l'UNICEF concernant l'utilisation des systèmes informatiques (2001)		✓
UNOPS	–	–	
ONU-Femmes	–	–	

<i>Circulaires du Secrétaire général couvrant toutes les unités administratives du Secrétariat de l'ONU énumérées dans la circulaire ST/SGB/2002/11</i>		<i>Gestion des courriels et de leurs annexes en tant que dossiers</i>	<i>Politique en matière d'utilisation</i>
PAM	OD2010/001: Messagerie électronique: Directive sur l'utilisation du courrier électronique officiel du PAM et d'autres services de messagerie électronique		
	AD 2005/006: Courriels officiels du PAM, Directive sur l'utilisation du courrier électronique et sur la politique et la procédure y relatives, et Manuel du PAM sur la gestion des dossiers (2006), sect. 4.2.3		✓
Autres entités apparentées			
Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux (2012)	–	–	
UNRWA*	–	–	
UNU	–	–	

Annexe VI

Modalités applicables aux collections d'archives physiques dans certaines entités du système des Nations Unies

Chiffres communiqués en réponse au questionnaire du CCI

Siège du Secrétariat de l'ONU	Les archives sur papier sont centralisées au siège dans le bâtiment principal et dans un bâtiment industriel situé en dehors de Manhattan. De nombreux groupes de dossiers et d'archives demeurent dans les départements et les bureaux	Dossiers non courants: 22 736 pieds linéaires (45 472 boîtes) Archives: 22 736 pieds linéaires (65 261 boîtes)
Commissions régionales de l'ONU		
CEA*	Le projet de gestion des dossiers et des archives en est au stade initial	
CEE*	Les archives sur papier sont centralisées et hébergées par la bibliothèque de l'ONUG	La Section de la mémoire institutionnelle de la Bibliothèque de l'ONUG détient les informations à ce sujet
CEPALC*	Les collections d'archives essentielles d'intérêt historique sont stockées dans la Bibliothèque. Les collections d'archives administratives sont stockées sur papier dans les locaux de stockage des différentes unités	
CESAP*		Aucune information disponible
CESAO*	La conservation des archives est décentralisée puisque les documents d'intérêt archivistique demeurent sous la garde de chaque division ou section concernée. Certains documents d'archives, principalement des documents organisationnels, financiers ou relatifs au personnel, sont placés dans des locaux d'archivage sous la garde de la Section des services généraux	Local d'archivage MB 12 (47 m ²)
Bureaux hors siège de l'ONU		
ONUG*	Les stocks de documents non courants et archives historiques sont centralisés, pour la plupart, par la Section de la mémoire institutionnelle de la Bibliothèque de l'ONUG. Cependant, certaines entités ont encore des locaux de stockage où se trouvent des documents non courants et des archives historiques, qui doivent être traités et transférés à la Section de la mémoire institutionnelle	Documents non courants: 7 km linéaires Collection d'archives: 6 km linéaires (y compris 3 km d'archives de la Société des Nations)

	En théorie, la Section de la mémoire institutionnelle conserve les collections des entités suivantes basées à Genève: CEE, CNUCED, HCDH	
ONUN*	Aucune information disponible	
ONUV/ONUDC*	La conservation des archives est décentralisée: les documents non courants et les archives historiques sont hébergés par les unités utilisatrices	Inconnus
Autres départements et bureaux		
DOMP/DAM*	Les DOMP/DAM ne détiennent pas d'archives physiques. Les archives sont centralisées par la Section des dossiers et des archives de l'ONU	
OCHA*		La Section de la mémoire institutionnelle de la Bibliothèque de l'ONUG détient les informations à ce sujet.
HCDH*	La conservation des documents non courants et des archives d'intérêt historique est centralisée au Palais Wilson s'agissant des documents non courants et documents d'archives (et au Palais des Nations à la Bibliothèque de l'ONUG), et décentralisée dans les bureaux de l'avenue Motta où les stocks de documents sont répartis entre les départements	Un total estimatif de 1,5 km linéaire à Genève
CNUCED*		La Section de la mémoire institutionnelle de la Bibliothèque de l'ONUG détient les informations à ce sujet
HCR*	Le stockage et la conservation des documents non courants et des archives d'intérêt historique sont centralisées aux Archives du HCR, dans les locaux du siège. On trouve sur le terrain un volume inconnu d'archives qui n'ont pas encore été transférées	10 km linéaires de documents sur papier qui ne représenteraient que 40 % des archives physiques ont une valeur à long terme. 1 500 boîtes d'archives sont stockées dans des locaux extérieurs
Fonds et programmes de l'ONU		
PNUD	Au siège, la gestion des dossiers est centralisée et ces dossiers sont conservés hors site par une société tierce depuis 2009	34 000 pieds cubes pour le siège
	Sur le terrain, la gestion des archives est décentralisée car chaque bureau de pays doit réserver un espace à l'archivage et à la gestion de ses propres archives. Lorsqu'un bureau ferme, les dossiers permanents doivent être transférés et conservés au siège	

PNUE*	Aucune information disponible	
FNUAP	L'ensemble des documents d'archives du FNUAP sont stockés de manière centralisée et conservés en dehors du site par deux sociétés tierces externes depuis mi-1990 et mi-2011, respectivement	5 316 pieds cubes
ONU-Habitat*	La plupart des documents non courants sont stockés de manière centralisée, dans trois espaces de stockage principaux du complexe de Gigiri	Les documents non courants font actuellement l'objet d'un processus d'évaluation; leur volume représenterait 4 300 boîtes, soit à peu près 30 100 fichiers Les dossiers dont on a estimé à l'issue d'une évaluation qu'ils offriraient un intérêt permanent pour l'organisation représenteraient 1 200 boîtes (soit environ 8 400 fichiers)
UNICEF	Au siège, les dossiers et archives sont stockés de manière centralisée par une société tierce dans un entrepôt situé dans le New Jersey, ainsi que dans des locaux des unités administratives. Il n'est pas prévu de transférer les dossiers et archives des bureaux extérieurs au siège	10 000 boîtes contenant des archives sont stockées dans l'entrepôt du New Jersey et 300 boîtes dans des espaces de stockage situés au sous-sol de la Maison de l'UNICEF
UNOPS	Le processus de stockage est décentralisé; chaque unité conserve ses propres dossiers. Les quelques dossiers d'intérêt permanent sont conservés dans le sous-sol du siège de Copenhague	
ONU-Femmes	Les dossiers du siège sont stockés de manière centralisée par une tierce partie	En principe, l'entité ONU-Femmes a hérité des archives des éléments qui la composent émanant du Secrétariat de l'ONU (Division de la promotion de la femme, Bureau de la Conseillère spéciale pour la problématique hommes-femmes et la promotion de la femme et Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme), ainsi que du Fonds de développement des Nations Unies pour la femme
PAM	Les dossiers du siège sont stockés au siège à Rome et à Brindisi	Près de 380 000 documents courants. On ne dispose d'aucune information sur le nombre de documents non courants

Autres entités apparentées

Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux (2012)	La Section des archives et des dossiers du Mécanisme a repris à sa charge les dépôts de dossiers centralisés du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie	Approximativement 600 m linéaires de documents non courants et d'archives d'intérêt historique du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. Créé en 2012, le Mécanisme n'a pas encore produit ses propres documents non courants ou archives d'intérêt historique
UNRWA*	Dans le cas des archives des départements du siège, le stockage s'effectue de manière centralisée à Amman (antérieurement, ces documents étaient stockés à Vienne), tandis que la conservation des archives des bureaux extérieurs est décentralisée, chaque bureau conservant ses propres archives	921 boîtes contenant à peu près 10 000 dossiers
UNU	Toutes les pièces archivées sont centralisées au siège de Tokyo	Plusieurs centaines de boîtes

Annexe VII

Vue d'ensemble de la gestion des dossiers et des archives (GDA) dans certaines entités du système des Nations Unies

Cette annexe contient des informations de fond ayant trait aux paragraphes 53 et 54. Elle présente l'ensemble de critères d'évaluation des entités, en les plaçant sur deux axes: le cadre réglementaire de la GDA (axe 1) et les pratiques en matière de GDA (axe 2) des différentes entités. On trouvera des informations sur l'application des critères aux différentes entités dans l'annexe complémentaire XII disponible sur le site Web du CCI (www.unjju.org).

Axe 1

Cadre réglementaire de la GDA (politiques et dispositions institutionnelles)

Critère 1 (Cadre)

Aucune politique institutionnelle de GDA n'a été promulguée	0
Une politique de GDA a été promulguée mais elle est incomplète ou obsolète	1
Une politique a été promulguée pour les principaux aspects de la GDA (ISO), surtout pour les documents sur papier	3
Une politique a été promulguée pour les principaux aspects de la GDA (ISO) à la fois pour les documents sur papier et les documents sur support numérique	4
Une politique a été promulguée pour les principaux aspects de la GDA (ISO) à la fois pour les documents sur papier et les documents sur support numérique, et publiée conjointement avec des directives pratiques dans un manuel institutionnel	5

Critère 2 (Niveau de promulgation du cadre)

Aucun principe de GDA n'a été promulgué	0
Des principes de GDA ont été promulgués par une unité spécialisée	2
Des principes de GDA ont été promulgués par une division	3
Des principes de GDA ont été promulgués pour l'ensemble de l'entité, principalement pour le siège	4
Des principes de GDA ont été promulgués pour l'ensemble de l'entité, et sont également bien respectés dans les unités hors siège	5

Critère 3 (Documents directifs)

Aucun document directif n'est disponible	0
Les documents donnant des directives pratiques sont incomplets et/ou obsolètes	1
Les documents donnant des directives pratiques sont complets et à jour, mais ne sont pas systématiquement diffusés au sein de l'entité	3
Les documents donnant des directives pratiques sont complets et à jour; ils sont bien acceptés dans l'ensemble de l'entité	5

Critère 4 (Messageries électroniques)

Aucune politique n'a été promulguée en matière de courrier électronique	0
Une politique a été promulguée en matière de courrier électronique, mais exclusivement à usage interne	2
La politique en matière de courrier électronique (usage) est complétée par des directives informelles concernant la gestion des courriels en tant que dossiers	3
Une politique en matière de courrier électronique a été promulguée pour gérer les courriels en tant que dossiers , lorsqu'il y a lieu	5

Critère 5 (Dispositions institutionnelles)

Il n'existe aucune structure spécialisée dans la GDA au sein de l'entité	0
Les responsabilités en matière de GDA sont réparties entre divers acteurs dans l'entité	1
Les responsabilités en matière de GDA sont attribuées à une unité spécialisée dotée d'un pouvoir et de ressources limitées	3
Les responsabilités en matière de GDA sont attribuées à une unité spécialisée appuyée par un réseau formel de points de contact/coordonnateurs des dossiers	4
Une unité chargée de la GDA a été mise en place, bénéficie d'un bon financement, et exerce une autorité de suivi et de contrôle	5

Axe 2**Pratiques en matière de GDA****Critère 1 (Gestion des dossiers/archives sur papier)**

Les unités administratives/producteurs ou utilisateurs de dossiers ne tiennent/ne conservent pas de dossiers sur papier	0
Les unités administratives/producteurs de dossiers conservent leurs dossiers dans leur bureau mais cette démarche ne s'inscrit par dans le contexte d'un programme de GDA (principes de classement/conservation, transfert, etc.)	1
Certaines unités administratives/producteurs de dossiers appliquent des programmes de GDA (principes de classement/conservation, transfert, etc.)	2
La plupart des unités administratives/producteurs de dossiers appliquent des programmes de GDA (principes de classement/conservation, transfert, etc.)	3
Un programme de GDA (principes de classement/conservation, transfert, destruction des documents non permanents à l'issue du délai de conservation fixé) est appliqué de manière cohérente à l'ensemble de l'entité	5

Critère 2 (Gestion des dossiers/archives numériques)

Les unités administratives/producteurs ou utilisateurs de dossiers ne tiennent/ne conservent pas de dossiers numériques	0
Divers systèmes d'information, notamment des systèmes de gestion des documents, sont utilisés pour stocker des dossiers numériques	1
Des plans initiaux ont été établis pour la mise en place d'un SGEDD ou un tel système est expérimenté pour la gestion des dossiers numériques	2
Un SGEDD a été mis en place au siège pour saisir et gérer les dossiers numériques, en appliquant les principes de classement et de conservation	3
Un SGEDD a été mis en place au siège et dans les bureaux extérieurs pour saisir et gérer les dossiers électroniques, en appliquant des principes de classement et de conservation	5

Critère 3 (Suivi)

Promulgation d'une politique comme unique mesure de mise en conformité	1
Mise en place de mécanismes de contrôle interne par les unités administratives/producteurs ou utilisateurs de dossiers eux-mêmes	2
Points de contact GDA répartis à travers l'entité et entretenant des relations étroites avec l'unité spécialisée dans la GDA	3
Une unité spécialisée dans la GDA évalue régulièrement la mesure dans laquelle les producteurs ou utilisateurs de dossiers se conforment aux pratiques en matière de GDA	4
Les processus établis de vérification interne et/ou externe incluent les questions de GDA	5

Critère 4 (Formation et diffusion)

Il n'existe que des possibilités d'apprentissage informel	0
Une formation de base est intégrée dans les séminaires de mise au courant à l'entrée en service/de préparation à la retraite; possibilités de formation limitées	2
Des ateliers GDA sont proposés au personnel exerçant des responsabilités dans ce domaine (points de contact)	3
Des ateliers ou une formation en ligne sur la GDA sont proposés à l'ensemble du personnel	4
Une formation assurée par des instructeurs ou une formation en ligne en matière de GDA est obligatoire pour les hauts responsables et d'autres catégories de personnel intéressées (points de contact)	5

Critère 5 (Conservation des dossiers/archives sur papier)

Les unités administratives/ producteurs ou utilisateurs de dossiers ne prêtent aucune attention à la conservation des dossiers sur papier inactifs présentant un intérêt permanent	0
La plupart des dossiers sur papier (actifs ou inactifs, d'intérêt permanent) sont conservés dans les locaux occupés par les unités administratives/les producteurs ou utilisateurs de dossiers au siège ou dans les bureaux extérieurs	1
Les dossiers sur papier inactifs ou d'intérêt permanent sont transférés irrégulièrement dans un dépôt sécurisé	2
Les dossiers sur papier inactifs ou d'intérêt permanent du siège sont transférés dans un dépôt sécurisé	4
Tous les dossiers sur papier inactifs ou d'intérêt permanent sont régulièrement transférés dans un dépôt sécurisé	5

Critère 6 (Conservation des dossiers/archives numériques)

Les unités administratives/producteurs ou utilisateurs de dossiers ne prêtent aucune attention à la conservation des données/dossiers numériques inactifs	0
Les unités administratives/producteurs ou utilisateurs de dossiers (actifs et inactifs, d'intérêt permanent) conservent la plupart des dossiers numériques sur leur propre support informatique, au siège ou dans les bureaux extérieurs	1
Les dossiers numériques inactifs ou d'intérêt permanent sont transférés irrégulièrement dans un dépôt numérique sécurisé	3
Au siège, les dossiers numériques inactifs ou d'intérêt permanent sont transférés dans un dépôt numérique sécurisé	4
Tous les dossiers numériques inactifs ou d'intérêt permanent sont transférés dans un dépôt numérique sécurisé	5

Annexe VIII

Enquête en ligne du CCI sur les pratiques en matière de gestion des dossiers et des archives

En mars-avril 2013, le Corps commun d'inspection a mené une enquête en ligne, comprenant 38 questions, auprès de 161 unités administratives sélectionnées au sein des organisations et entités visées dans le présent rapport.

Pour obtenir une image diversifiée des pratiques suivies aux sièges et dans les bureaux extérieurs, les participants à cette enquête ont été choisis comme suit: aux sièges, Service administratif du chef de secrétariat; département/division chargé(e) de l'appui ou des services administratifs; un(e) ou deux département(s)/division(s) organique(s) exerçant des activités propres au mandat de base de l'organisation ou de l'entité; le cas échéant, 50 % des bureaux régionaux et 10 % des bureaux de pays; pour le Secrétariat de l'ONU, 25 % des missions de maintien de la paix et des représentants et envoyés spéciaux ou personnels du Secrétaire général.

Le CCI a obtenu 58 réponses, certaines d'entre elles étant cependant incomplètes, soit un taux de participation de 35,1 %, qui a été jugé suffisamment représentatif pour que le contenu de ces réponses soit reflété dans la partie descriptive du présent rapport. On part de l'hypothèse que seules les personnes, qui connaissent le mieux les processus et les fonctions de gestion des dossiers et des archives, se sentaient suffisamment sûres de leur fait pour participer à l'enquête du CCI. Il pourrait en résulter une erreur systématique susceptible d'influer sur les résultats tels qu'ils ont été recueillis et on peut en déduire qu'en réalité, la situation pour ce qui est des pratiques suivies est encore plus critique que les informations dont il est fait état dans la présente étude ne le laissent supposer.

Participation à l'enquête du CCI sur les pratiques de gestion des dossiers et des archives

<i>Lieu d'affectation</i>	<i>Destinataires</i>	<i>Réponses</i>	<i>Taux de participation (en pourcentage)</i>
Sièges	48	14 questionnaires entièrement remplis	29,1
Bureaux extérieurs*	113	25 questionnaires entièrement remplis	22,1
Total	161	39 questionnaires entièrement remplis	24,2
Total	161	58 (y compris les questionnaires partiellement remplis)	35,1

* Incluent les bureaux régionaux et de pays et les missions.

Les réponses au questionnaire en ligne ont confirmé les problèmes mis en lumière par les fonctionnaires intéressés au cours des entretiens, et par les réponses au questionnaire par écrit du CCI.

L'enquête comprenait aussi des questions ouvertes destinées à recueillir des observations et des suggestions de la part des répondants qui souhaitaient apporter leur concours à l'étude. Ces personnes ont appelé l'attention sur un certain nombre de difficultés, par exemple le manque de compétence spécialisée, le caractère limité de la formation proposée et effectivement disponible et le manque de rigueur dans le respect des principes directeurs (en matière de transfert, de destruction, etc.). Le principal sujet de préoccupation évoqué concernait les dossiers électroniques et notamment, leur conservation, les programmes de numérisation et la gestion des courriels.

Annexe IX

**Vue d'ensemble des mesures à prendre par les organisations participantes
pour donner suite aux recommandations du Corps commun d'inspection
(JIU/REP/2013/2)**

	Effet escompté	Nations Unies, fonds et programmes															Institutions spécialisées et AIEA													
		CCS	Nations Unies*	CNUCED	PNUD	PNUE	FNUAP	ONU-Habitat	HCR	UNICEF	ONUDC	UNOPS	UNRWA	ONU-Femmes	PAM	ITC	FAO	AIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	ONUSIDA	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI	OMM
Rapport	Pour suite à donner	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Pour information	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Recommandation 1	d	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E														
Recommandation 2	d	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E														
Recommandation 3	d	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E														
Recommandation 4	e	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E														
Recommandation 5	g	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E														
Recommandation 6	e	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L														

Légende: L: Recommandation appelant une décision de l'organe délibérant.
E: Recommandation appelant une suite de la part du chef de secrétariat.
■: Recommandation n'appelant pas de suite de la part de cet organisme.

Effet escompté: a: responsabilisation renforcée; b: diffusion des pratiques optimales; c: coordination et coopération renforcées; d: contrôle et conformité renforcés; e: efficacité renforcée; f: économies importantes; g: efficacité renforcée; o: autre.

* Recouvre toutes les entités énumérées dans la circulaire ST/SGB/2002/11 autres que la CNUCED, l'ONUDC, le PNUE, ONU-Habitat, le HCR et l'UNRWA.