

RAPPORT AU CONSEIL COMMUNAL D'YVERDON-LES-BAINS

concernant

une demande de crédit d'investissement de Fr. 185'000.- pour l'harmonisation des plans de classement communaux, l'introduction d'une gestion intégrée des documents (GID) et l'implantation pilote d'une gestion électronique des documents (GED)

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Préambule

La mise en place d'une administration exemplaire (Vision de la Municipalité pour la législature 2011-2016) ne peut être dissociée de l'amélioration de la gestion documentaire dans l'ensemble des services. La traçabilité de l'information, le partage de la connaissance, la réactivité par rapport aux requêtes sont des éléments clefs d'une organisation performante. Cela passe par une structuration de l'information qui dépasse la logique des dicastères et des services.

L'atteinte de cet objectif passe par une structuration commune à l'ensemble de l'administration, qui respecte des principes de la gestion documentaire. Entendons-nous bien : chaque service dispose bien d'un plan de classement. Ce dernier suit différentes logiques : par prestation, par chronologie, par type d'affaires, par secteur géographique, par catégorie documents, etc. La difficulté tient à la superposition de ces logiques et au cloisonnement des structures qui ne permettent pas une gestion rationnelle des dossiers.

Plusieurs étapes ont d'ores et déjà été réalisées pour structurer l'information au travers d'un plan de classement général, sans que tous les services puissent en bénéficier en raison du manque de ressources internes pour effectuer l'énorme travail que représentent l'analyse de l'existant, la réflexion pour construire une nouvelle architecture, et la concrétisation au travers de la refonte totale des dossiers papier et informatiques.

Ce qui est donc proposé aujourd'hui est l'introduction d'une gestion intégrée des documents, une possible implantation expérimentale de la gestion électronique des documents et donc l'obtention d'un crédit d'investissement de Fr. 185'000.-, pour y parvenir.

Historique de la gestion documentaire au sein de l'administration communale

La présente démarche représente une étape essentielle d'un long processus de mise en place d'une gestion intégrée des documents (GID) qui a débuté en 2008. Deux étapes sont à ce jour réalisées.

1^{ère} étape (dès 2008) – introduction d'une structure générale et implantation au Secrétariat général

- 1) Adoption par la Municipalité (17 juillet 2008) de la proposition de gérer les documents à l'aide d'un plan de classement qui serve à terme d'architecture commune à tous les services. La structure proposée s'articule sur celle du plan comptable, bien que la société des archivistes vaudois ait souligné le caractère rigide et peu dynamique d'une telle approche. Malheureusement, il n'existait pas à l'époque d'alternative élaborée par les spécialistes. Il est décidé d'introduire le plan de classement dans un service pilote,

le Secrétariat général se lança dans la démarche.

- 2) Implantation au Secrétariat général d'un plan de classement unique, pour les documents électroniques et papier. Mis en œuvre dès septembre 2008, il est régulièrement adapté aux besoins du service et nécessite un gros effort d'intégration, une discipline d'équipe importante pour produire les effets attendus de partage des dossiers et de traçabilité de tout document entrant et sortant. Contrairement à ce que pourrait laisser penser le terme de « classement », loin d'être statique, un plan de classement est évolutif, et malheureusement pour le confort des collaborateurs, interprétable. Les aménagements et affinages apportés à la structure, sont encore, 5 ans après, réguliers, dans la mesure où ils épousent la multiplication des projets et des dossiers que la Municipalité et les services prennent en charge.
- 3) Implantation du plan de classement pour le secrétariat de la Galerie de l'Hôtel de Ville : travaux préparatoires dès l'automne 2010, application au printemps 2011. La venue d'une nouvelle directrice exigera des remaniements, la structure actuelle ne répondant que partiellement à ses besoins.

Ces travaux ont été réalisés avec les ressources en personnel disponibles et pilotés par l'archiviste. Ils n'ont pas nécessité d'infrastructures spécifiques.

Contrairement à ce qui avait été imaginé, il est parfaitement illusoire de considérer que l'archiviste de la ville, occupant un poste à 80%, puisse mener auprès d'une dizaine de services communaux, le travail de structuration des documents papier et électronique, et la formation des collaborateurs. Raison pour laquelle l'étape 2 a été introduite.

2^{ème} étape (2012-2013) – étude en vue d'une généralisation du plan de classement

Afin de mesurer l'état de la situation dans les services et l'ampleur du travail à accomplir, la Municipalité a admis de confier un mandat d'analyse de la gestion documentaire dans l'administration communale en mai 2012. Un état des lieux a été établi dans chaque service.

En conclusion de son rapport du 26 novembre 2012, le mandataire préconise de dépasser la seule mise en place d'un plan de classement et propose de l'élargir à une gestion intégrée des documents (GID) dont le plan de classification est un élément, complété de mesures organisationnelles et de bonnes pratiques.

Les questions portaient sur:

- l'existence de procédures et directives concernant la gestion des documents,
- les ressources allouées à la gestion des documents (temps de travail spécifique, possibilité de stockage physique pour les archives intermédiaires, espaces virtuels pour les documents numériques),
- la procédure de création de document (charte graphique, charte nommage, recours à des métadonnées pour la description),
- les systèmes de classement utilisés, recours au classement par dossiers d'affaires,
- la conduite et gestion des dossiers, de l'ouverture à la clôture,
- l'accès à l'information pour les collaborateurs,
- les règles d'élimination, de versement aux Archives,
- les partages et diffusions des informations au sein de chaque service et entre services, facilité, difficulté de la recherche d'information,
- les réflexions sur la problématique et attentes,
- le niveau de satisfaction des collaborateurs.

En ce qui concerne le classement, les auteurs relèvent : *"[Secrétariat général excepté], un certain nombre de plans de classement spécifiques sont utilisés, mais aucun service ne dispose d'un plan général cohérent pour l'ensemble des dossiers traités. La plupart des*

plans existants s'appliquent soit au format papier, soit au format informatique, mais aucun ne gère les deux à la fois. Par ailleurs, aucun plan n'est vraiment basé sur l'analyse des processus. Des sous-sections ou des collaborateurs ont développé aussi leur propre système qui n'est pas utilisé, ni connu par le reste du service. [...] Malheureusement les plans de classement existants sont souvent le fruit du travail d'un collaborateur spécifique et n'a pas été réalisé selon les bonnes pratiques en terme d'analyse et de documentation. Le plus dommageable est qu'aucun suivi ou contrôle des plans n'a été prévu. Ainsi, en l'absence de contrôle sur la création des rubriques, la structuration des dossiers retrouve le chaos après quelques années et plus personne ne sait à qui appartiennent les dossiers créés et leur importance".

Descriptif du projet

Il s'agit maintenant d'aborder la 3^{ème} étape du processus (dès l'obtention du crédit) avec la création et mise en œuvre d'un **plan de classification enrichi**.

Un plan de classification enrichi vise plusieurs objectifs :

- faciliter le recours aux nouveaux moyens de communication (tablettes) et l'accès aux versions numériques des documents produits et reçus par l'administration communale,
- diminuer la transmission, la circulation et le stockage de copies papier,
- faciliter l'organisation de l'ensemble des dossiers, en particulier ceux sur lesquels plusieurs services interviennent et, ainsi en faciliter l'accès,
- diminuer le stockage de multiples copies numériques par la mise en commun des dossiers d'affaire ou de parties de ceux-ci,
- améliorer l'efficacité de l'administration communale,
- améliorer l'accessibilité aux informations en recourant à une gestion documentaire cohérente et compréhensible pour la majorité des collaboratrices et collaborateurs,
- améliorer la sécurité des documents et des dossiers car un document classé dans le dossier adéquat a toutes les chances d'être retrouvé le moment voulu.

Pour atteindre ces objectifs, des conditions préalables sont nécessaires :

- rédaction et édition d'un règlement de la gestion documentaire communale,
- établissement d'un plan de classification adapté à l'administration communale,
- mise en œuvre du plan de classification dans tous les services de l'administration communale. C'est-à-dire que le classement des documents dans leur dossier d'affaire respectif doit répondre à une convention propre à l'administration communale et non plus à une pratique propre à chaque service, voire à chaque collaborateur – collaboratrice,
- création des outils complémentaires au plan de classification, tels que calendrier de conservation, localisation des dossiers, identification du dossier maître et de son responsable, charte de nommage, aides à la constitution de dossiers complets, etc.

Remarque : sauf précision, toutes les propositions du présent rapport s'entendent pour tous les documents, indépendamment de leur support. La gestion documentaire cherche aussi des solutions à la problématique de l'existence et de la conservation des documents similaires sur des supports différents (papier et numérique p.ex.)

L'étude propose trois niveaux d'intervention :

stratégique	<p>Comme tout changement substantiel, il doit s'appuyer sur une volonté forte et clairement exprimée de la part de la direction, en l'occurrence, la Municipalité.</p> <p>Un cadre doit être donné : raison pour laquelle un règlement GID valable pour toute l'administration devra être élaboré.</p>
--------------------	--

opérationnel	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le plan de classification enrichi doit être élaboré, dans une réflexion transversale (plan de classification, calendrier de conservation, métadonnées de gestion), fondé sur les missions et les processus et non sur l'organigramme et les thématiques, valable pour les documents physiques et numériques. Cette exigence est en voie d'intégration au sein de l'association vaudoise des archivistes. La classification des documents ne doit plus être bouleversée et remise en question par des modifications organisationnelles (répartition différente des services au sein de dicastères reconfigurés, restructuration d'un service, etc.). Seules les missions et les processus doivent servir de construction de l'architecture du plan de classement. Les documents doivent être regroupés par affaires (dossier d'affaire) et ceux-ci trouver leur place dans le plan de classement. 2. Rédaction de manuels et de procédures spécifiques basés sur le règlement GID qui régleront l'emploi de la charte graphique, la convention de nommage, l'emploi du plan de classification. 3. Elaboration de directives pour le tri des documents, la clôture des dossiers d'affaire, le versement aux Archives ou l'élimination. 4. Désignation et formation de répondants GID dans les services. 5. Formation des collaboratrices et collaborateurs. 6. Procédures de contrôle et d'assurance de la qualité.
technique	Mise à disposition d'espaces de stockage virtuels et physiques distincts pour les dossiers selon leur statut (actif, semi-actif, passif).

La gestion électronique des documents (GED)

La gestion intégrée des documents conduit à une rationalisation de la gestion documentaire. Toutefois, une étape supplémentaire, incluant la disparition de la circulation des documents papier et de la duplication de documents pourrait être ensuite franchie, en introduisant une gestion électronique des documents. A ce jour, il nous est difficile d'estimer le coût et les ressources nécessaires à l'implantation généralisée d'une GED, ni même d'en mesurer toutes les incidences sur les méthodes de travail. Le recours à une GED suppose de disposer de compétences en gestion documentaire pour être à même d'évaluer chaque document entrant, de le scanner et de l'attribuer directement à son dossier d'affaire à l'aide d'une référence ou cote appropriée. Ensuite, pour qu'une GED déploie tous ses effets, il est nécessaire d'admettre le partage des documents sinon pour toute l'administration, à tout le moins pour tous les services amenés à traiter conjointement d'un dossier. La culture de la transparence ne va pas de soi.

Les expériences menées au sein d'autres administrations démontrent que la gestion électronique des documents est rarement généralisée à l'ensemble d'une organisation. Elle est le plus souvent introduite sectoriellement, souvent pour des processus plutôt répétitifs et très codifiés.

Afin de mesurer l'impact d'une telle introduction dans le fonctionnement de l'administration, il a donc été décidé d'élargir le mandat confié à l'implantation pilote d'un logiciel GED. Il s'agira pour les mandataires d'identifier un ou plusieurs processus susceptibles d'être plus efficaces avec cet outil. De cette expérience, la Municipalité décidera de la pertinence et de la possibilité d'une extension à d'autres processus, voire à l'ensemble de la gestion documentaire de l'administration communale.

Mandataire (stratégique)	Direction de projet, communication, rédaction du règlement, identification des missions et compétences, choix outils technologiques	Fr. 42'500.-
Mandataire (opérationnel)	Etablissement du plan de classification, du calendrier de conservation, métadonnées de gestion, rédaction du manuel et des procédures, mise au point des procédures de contrôle et d'assurance qualité	Fr. 82'500.-
Mandataire (opérationnel)	Formation des collaboratrices – collaborateurs concerné-e-s, soutien à la mise en œuvre	Fr. 40'000.-
Module GED	Implantation logiciel, formation service (s) pilote(s)	Fr. 20'000.-
Total		Fr. 185'000.-

Un montant de Fr. 300'000.- est prévu au plan des investissements pour cette dépense.

Les charges annuelles d'exploitation s'élèvent à Fr. 43'000.- et comprennent les frais d'intérêts variables du capital investi, Fr. 2'300.-, l'amortissement, Fr. 37'000.-, et les frais d'entretien, Fr. 3'700.- (2 %).

Conclusion

Une gestion documentaire de qualité, pour déployer tous ses effets, nécessite de recourir à un plan de classification à la fois stable et ouvert à l'introduction de nouvelles compétences. Fait pour durer, il doit refléter les compétences et les tâches exercées plutôt que les dicastères et les organigrammes.

Les réflexions futures porteront d'abord sur l'analyse des compétences et des tâches afin de proposer une architecture qui résiste aux changements organisationnels.

L'aboutissement de ce travail permettra d'une part, le décroisement des arborescences informatiques propres à chaque service, aboutissant actuellement à la surconsommation d'espaces de stockage virtuels ou physiques ; d'autre part, permettra de s'interroger sur la pertinence de l'introduction d'une véritable gestion électronique des documents, aboutissant à une réduction drastique du papier et augmentant la fluidité du traitement de l'information.



Vu ce qui précède, nous avons l'honneur de vous proposer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de prendre la décision suivante :

LE CONSEIL COMMUNAL D'YVERDON-LES-BAINS
sur proposition de la Municipalité,
entendu le rapport de sa Commission, et
considérant que cet objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

décide :

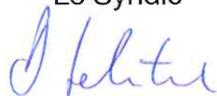
Article 1: La Municipalité est autorisée à introduire la gestion intégrée des documents et à lancer l'implantation pilote de gestion électronique des documents ;

Article 2: Un crédit d'investissement de Fr.185'000.- lui est accordé à cet effet ;

Article 3: La dépense sera financée par la trésorerie générale, imputée au compte n° 1103 et amortie en 5 ans au plus.

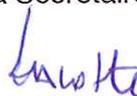
AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le Syndic



D. von Siebenthal

La Secrétaire



S. Lacoste

Délégué de la Municipalité : Monsieur D. von Siebenthal, syndic