

## Mise en œuvre d'une gouvernance documentaire pour la Ville de Lausanne

*Préavis N° 2016/6*

Lausanne, le 4 février 2016

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

### 1. Objet du préavis

L'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) a modifié en profondeur le rapport que l'administration entretient avec l'information qu'elle produit, reçoit, et échange, à l'interne, avec ses partenaires et avec le public. Aujourd'hui, l'ensemble du personnel est amené à traiter en continu et le plus efficacement possible une quantité toujours plus grande d'information, sous des formes variées et évolutives. Or, les usages en matière d'organisation, établis à l'ère du tout papier, n'ont pas été collectivement revus et repensés pour s'adapter à un environnement toujours plus numérique. Cette nouvelle donne impose d'établir un programme de gouvernance documentaire afin de mettre à disposition des collaborateurs une politique et des outils adaptés pour gérer leurs documents de façon efficace et pérenne, et ainsi mieux accompagner les services dans la transition vers le tout numérique. La gouvernance documentaire doit garantir une cohérence et une stabilité dans la gestion et la conservation des documents, indépendamment de l'évolution régulière de l'organisation communale et de la rotation des collaborateurs.

L'axe organisationnel de la réalisation du programme nécessite un accompagnement par une entreprise spécialisée dans la gestion documentaire, dont le coût est estimé à CHF 120'000.-. L'axe informatique implique un investissement de CHF 586'700.- qui comprend les coûts de prestations d'une entreprise commercialisant un produit informatique d'aide à la gouvernance documentaire, des licences informatiques et la formation de collaborateurs chargés de l'installation et de la maintenance du produit en question, ainsi que l'intégration de la gouvernance documentaire dans les outils déjà présents dans notre système d'information. A cela s'ajoute le coût de prestations d'un spécialiste qui viendra renforcer les équipes du Service d'organisation et informatique (SOI) pour la mise en œuvre du socle et qui s'élève à CHF 230'000.- ainsi que les engagements consentis à ce jour pour la préparation de ce préavis sur un compte d'attente pour un montant de CHF 69'300.-<sup>1</sup>, dont le disponible résiduel est de CHF 30'700.-.

Par le présent préavis, la Municipalité sollicite donc l'octroi d'un crédit d'investissement du patrimoine administratif de CHF 1'000'000.-, pour établir et lancer un programme de gouvernance documentaire à l'échelle de l'administration communale.

---

<sup>1</sup> Compte d'attente d'un montant de CHF 100'000.-, accepté par la Municipalité dans sa séance du 13 mai 2013.

## 2. Table des matières

|  |    |
|--|----|
| 1. Objet du préavis  | 1  |
| 2. Tables des matières   | 2  |
| 3. Préambule   | 3  |
| 4. Constat général   | 3  |
| 5. Enjeux et objectifs de la gouvernance documentaire                                | 6  |
| 5.1. Amélioration de l'efficacité  | 6  |
| 5.2. La gestion des connaissances  | 6  |
| 5.3. La sécurité   | 7  |
| 5.4. La cyberadministration  | 7  |
| 5.5. L'archivage historique numérique  | 8  |
| 5.6. Les obligations légales   | 10 |
| 5.7. Résumé des enjeux et des objectifs  | 11 |
| 6. Contexte international et national  | 11 |
| 7. Le programme de la gouvernance documentaire                                       | 12 |
| 7.1. L'axe organisationnel   | 12 |
| 7.2. L'axe informatique  | 13 |
| 7.3. Le comité de gouvernance documentaire   | 14 |
| 7.4. La conception et le déploiement du programme dans trois services – phase modèle | 14 |
| 8. Calendrier des opérations   | 15 |
| 9. Aspects financiers  | 16 |
| 9.1. Dépenses relatives à la gouvernance documentaire                                | 16 |
| 9.2. Investissements prévus pour la période 2016-2018                                | 16 |
| 9.3. Incidences sur le budget de fonctionnement                                      | 17 |
| 10. Conclusions  | 18 |

### 3. Préambule

L'objectif de la gouvernance documentaire – qui désigne à la fois le programme et l'instance de pilotage de ce programme – est de traiter la gestion documentaire de manière transversale, concertée et structurée, au plus haut niveau. Plus précisément, la gouvernance documentaire définit et articule des politiques et des outils afin d'unifier les moyens de produire, sécuriser, partager, conserver et éliminer les documents. La gestion des documents constitue l'élément central du vaste domaine constitué par la gestion de l'information, les systèmes d'information, et la communication. Le périmètre de la gouvernance documentaire, tel qu'il est défini ici, vise les documents stockés sur les répertoires partagés des services, dans les outils de gestion électronique de documents, et les messages électroniques à visée professionnelle. Cette gouvernance doit garantir et améliorer la gestion complète du « cycle de vie » des documents grâce à la mise à disposition de plans de classement et de calendriers de conservation, de règles de création, de nommage et de sauvegarde des fichiers, et d'un outil informatique dédié à piloter et matérialiser cette gouvernance. Les outils de gestion électronique de documents seront quant à eux paramétrés de façon à appliquer les règles de gouvernance. Le personnel devra être formé à respecter ces règles et à utiliser cet outil.

Le programme proposé ci-dessous a pour objectif de mettre en place la gouvernance qui se traduit à la fois par l'ensemble des moyens organisationnels et informatiques qui vont permettre de la réaliser, et le comité en charge de son pilotage. Une fois ce programme établi, la gouvernance devra être déployée par phase et faire l'objet d'un suivi. Le modèle de gouvernance préconisé ici se doit d'être dynamique et donc « mixte », c'est-à-dire qu'il articule des aspects centralisés (élaboration et pilotage de la politique) et décentralisés (déploiement et appropriation des outils). En associant une politique centrale à des modalités d'application décentralisées, on tient compte au plus près des contraintes de chaque métier et des pratiques des collaborateurs concernés. Pour ce faire, la réalisation du programme implique la mise en place et l'animation d'un réseau de correspondants dans les services. Ces correspondants seront formés à la politique et aux outils de la gestion documentaire afin de pouvoir ensuite faciliter leur diffusion et leur appropriation sur le terrain et accompagner les utilisateurs dans le changement. C'est le secrétariat des services que l'on sollicitera en particulier pour établir un tel réseau, estimant qu'il dispose par définition des compétences requises en matière de traitement documentaire, de diffusion de l'information et de travail collaboratif.

Constitutive du lancement du programme, la gouvernance documentaire sera déployée dans trois services volontaires dans une phase dite « modèle ». Cette phase de réalisation du programme de gouvernance et de son déploiement dans trois services durera trois ans. Elle permettra d'obtenir des effets significatifs sur la gestion documentaire dans ces services, d'améliorer le programme de gouvernance, et d'intensifier la concertation entre les porteurs du projet - le Service d'organisation et d'informatique (SOI) et le Service bibliothèques et archives de la Ville (BAVL) – et l'ensemble des services de la Ville, afin de préparer le déploiement de la gouvernance à l'ensemble de l'administration avec des moyens financiers raisonnables.

Le présent préavis prévoit l'acquisition d'un nouveau logiciel de gestion de la gouvernance documentaire. L'achat de matériel (serveur, disque, scanner) spécifique n'est pas prévu.

### 4. Constat général

En 2013, la Ville a stocké sur ses serveurs 19 TB (terabyte), représentant environ 26 millions de documents, soit une augmentation de 24% en cinq ans, et ce, sans compter les messages électroniques, les bases de données métiers et les documents papier stockés dans les locaux de chaque service<sup>2</sup>. De ces 26 millions de fichiers, 16 millions sont sauvegardés sur des répertoires partagés et 10 millions sur les répertoires personnels des utilisateurs, classés respectivement dans 1.7 million et 850'000 dossiers électroniques. Des 16 millions de documents partagés dans ces 1.7 million de dossiers, personne n'est facilement en mesure de savoir ce qui est engageant pour l'administration et devrait faire l'objet d'un

---

<sup>2</sup> Chiffres d'octobre 2013 produits par le SOI, et chiffre de 2008 extrait du rapport final remis par IBM au SOI sur le « Plan directeur ILM », p. 16 : « Un autre problème auquel est confronté la Ville de Lausanne est la gestion des données non structurées, provenant des serveurs de fichiers et qui représentent aujourd'hui environ 20 millions de fichiers ».

archivage (par nature sélectif et indexé), voire d'un archivage historique (c'est-à-dire d'un archivage à durée indéfinie), ou ce qui au contraire pourrait être éliminé<sup>3</sup>. Il est en effet essentiel de pouvoir faire la distinction entre les documents de travail et les documents validés qui ont acquis un statut de documents de preuve ou de mémoire et qui engagent la responsabilité de leur producteur et de l'administration<sup>4</sup>. Sous-ensemble des documents engageants, les documents vitaux renseignent sur les obligations et les droits d'une organisation et sont indispensables à la continuité de ses activités, notamment en cas de sinistre ; c'est pourquoi ils doivent faire l'objet de mesures de protection particulières.

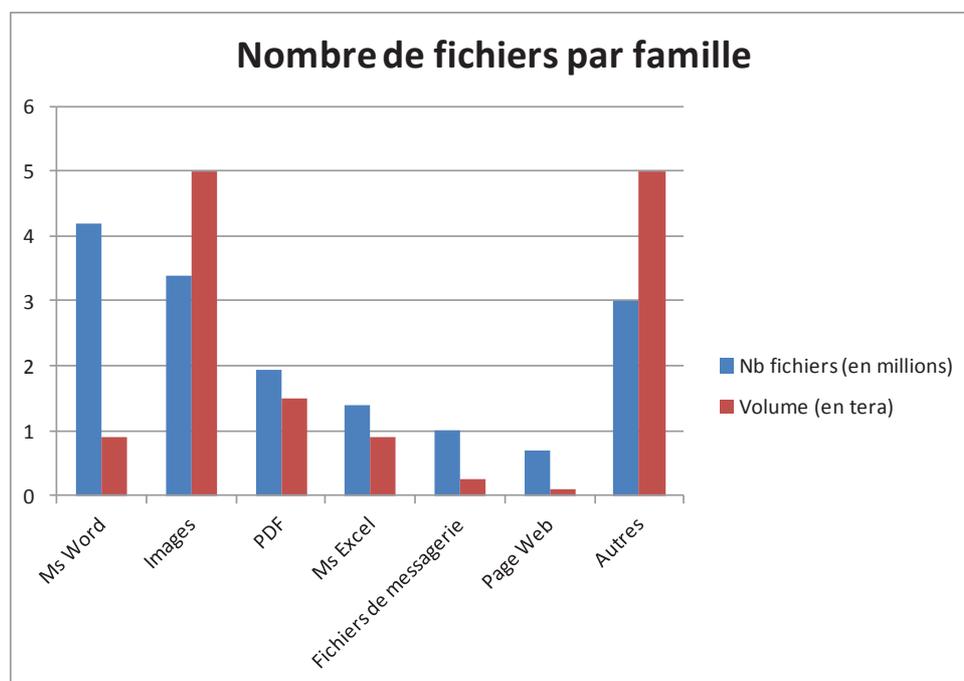


Figure 1 Nombre de fichiers par famille.

Les documents textuels sont les plus nombreux, les images les plus volumineuses.

Or l'administration a accumulé ces documents numériques sans établir de véritables principes d'entreprise pour gérer cette masse documentaire au fil des années. Les pratiques valables pour gérer les écrits papiers telles que le référencement, le classement, le tri et l'épuration, n'ont pas été systématiquement transposées dans les espaces numériques. Sous l'effet de nouveaux modes de travail, ces pratiques se sont même délitées pour ce qui concerne les dossiers papiers eux-mêmes.

Cet état de fait, constaté de manière générale dans les entreprises et organisations publiques, a conduit à une désorganisation progressive des processus documentaires, plus ou moins grande selon les services et les métiers. L'explosion de l'information, couplée à sa dispersion sur différents supports et applications, contraint en effet à accumuler des documents et des données, souvent insuffisamment référencés, qui perdent rapidement de leur actualité, et dont on ne sait plus quoi faire. Cet amoncellement perturbe le travail courant des collaborateurs : il les plonge dans l'incertitude et les oblige à réitérer leur réflexion sur la manière de gérer l'information, ce qui est facteur d'inconfort. Lors d'entretiens menés avec les représentants des services, il est apparu que nombre d'entre eux se trouvent souvent désemparés pour gérer une réalité documentaire perçue comme écrasante et mouvante. Ils ont le sentiment qu'ils reçoivent plus d'information qu'il ne leur est possible d'en traiter sans porter préjudice à leur activité principale. Ce sont les processus de décision à tous les échelons qui sont touchés, entraînant inefficacité et insatisfaction. Pour appréhender cette surcharge

<sup>3</sup> Il est essentiel de distinguer la sauvegarde de l'archivage historique : la sauvegarde recouvre les actions et les outils permettant la copie de documents numériques à des fins de sécurité, c'est-à-dire pour éviter leur perte ou corruption en cas de dysfonctionnement des supports sur lesquels ils sont enregistrés. Il s'agit donc d'une solution de récupération à court ou moyen terme qui diffère fondamentalement d'un système d'archivage numérique à long terme.

<sup>4</sup> Marie-Anne Chabin, « Nouveau glossaire de l'archivage », février 2010, pp.4 et 13 (<http://www.archive17.fr/index.php/l-archivage-pour-les-nuls/nouveau-glossaire-de-l-archivage.html>).

d'information, il est nécessaire d'avoir recours au soutien de la part de professionnels de la gestion documentaire, en particulier en ce qui concerne la gestion de la messagerie électronique.

Si l'introduction des logiciels de traitement de texte et la messagerie électronique a considérablement facilité la production et l'échange de documents, elle a aussi engendré des pratiques contraires à la bonne tenue des dossiers et à la bonne marche des affaires. En particulier, elle a encouragé une vision personnelle de la gestion des documents alors que ceux-ci doivent nourrir un travail collectif cohérent ; les documents administratifs n'appartiennent pas à leurs auteurs mais au service qui les emploie. Néanmoins, faute de principes, chaque collaborateur a développé des habitudes pour traiter au mieux le flot d'information qu'il reçoit et génère quotidiennement. De manière générale, il est établi que le temps consacré à la gestion de l'information, tous médias confondus, est en constante augmentation, à tel point que la part allouée à cette activité, eu égard à celle allouée aux objectifs métiers, peut atteindre chez les cadres jusqu'à un tiers de leur temps de travail, selon une récente étude sur le phénomène de « l'infobésité »<sup>5</sup>. Il convient donc d'infléchir cette tendance en soutenant le personnel par une politique et des moyens clairs, globaux et logiques.

C'est pourquoi le SOI et le BAVL ont uni leurs forces et collaborent pour trouver des solutions et pallier le manque d'organisation des processus documentaires<sup>6</sup>. Ils ont souhaité conforter leur analyse de la situation en soumettant un questionnaire aux chefs de service et en organisant la tenue de six ateliers réunissant au total une quarantaine de représentants de différents services en septembre 2013. Les constats énoncés ci-dessus sont tirés des retours de ces ateliers obtenus sous forme d'échanges et de questionnaires aux participants. Ceux-ci ont en particulier mis en avant les problèmes suivants :

- 1) l'absence ou le manque de visibilité d'une politique en matière de gestion des documents ;
- 2) l'absence d'un traitement efficace des documents sur l'ensemble de leur cycle de vie ;
- 3) le manque de connaissance des lois et règlements ayant un impact sur la gestion des documents ;
- 4) la perte ou au contraire la sur-conservation de documents ;
- 5) l'absence de gestion des messageries ;
- 6) la tension entre gestion de dossiers et gestion d'affaires orientée processus ;
- 7) l'absence d'un outil de recherche efficace.

Les organisateurs ont ainsi pu mesurer l'intérêt des services participants à s'engager dans un projet de gouvernance documentaire envisagé comme essentiel et fédérateur. Les collaborateurs sollicités considèrent dans leur majorité que les logiciels mis à disposition par le SOI sont suffisants pour remplir leurs missions. En revanche, il y a lieu de clarifier les choix et les usages de ces applications, d'améliorer leur intégration, et de mettre à disposition des collaborateurs une politique et des outils organisationnels. Suite à ces ateliers, des travaux ont d'ores et déjà été lancés en matière de refonte d'arborescence au sein de plusieurs entités de la Ville. Ils permettent non seulement d'expérimenter en matière d'adoption d'une politique et d'outils, mais également de confirmer les attentes des services.

Pour le SOI et le BAVL, il s'agit donc de répondre à ces demandes en prenant acte de la cassure engendrée par la disparition progressive de l'usage du papier comme support de référence, en mettant fin à l'érosion des bonnes pratiques en matière de gestion documentaire, et en contrecarrant les effets de la multiplication de silos informationnels, sans que cela requiert une remise en cause des applications informatiques existantes. Pour ce faire, il est nécessaire d'instaurer un programme de gouvernance documentaire et un comité représentatif de l'ensemble de l'administration pour piloter ce programme. Il s'agit de réduire les coûts engendrés par la sur-conservation de documents devenus superflus, ou au contraire par la perte de documents engageants ou vitaux. La mise en œuvre de la gouvernance doit garantir à l'administration de mieux défendre ses intérêts en bénéficiant de toute la documentation appropriée dans un délai rapide. Elle doit permettre de rationaliser les processus documentaires et de les intégrer aux processus métiers, de faciliter le travail des employés et d'augmenter leur efficacité. Enfin, elle doit conduire à maîtriser et à réduire les coûts de stockage informatique et papier.

<sup>5</sup> Caroline Sauvajol-Rialland, *Infobésité : comprendre et maîtriser la déferlante d'informations*, Paris, 2013, pp. 56 et 117.

<sup>6</sup> La Municipalité a ainsi validé la création d'un Comité de conduite « gouvernance documentaire » entre le BAVL et le SOI à travers une note du 14 octobre 2011.

## 5. Enjeux et objectifs de la gouvernance documentaire

### 5.1. Amélioration de l'efficacité

La gouvernance vise une harmonisation des pratiques en matière de traitement des documents fondée sur une politique et des outils d'entreprise, dans le cadre d'un projet fédérateur pour l'ensemble des collaborateurs. En améliorant la production et le référencement des documents, on augmente leur qualité et on favorise leur réutilisation dans le cadre d'une gestion durable. A l'interne, on facilite le travail en réseau et en mode projet, deux types d'organisation fondés sur une logique d'expertise, qui permettent à l'administration d'être plus réactive et rapide. Cette organisation du travail rejoint les attentes des collaborateurs qui souhaitent bénéficier d'outils en phase avec les pratiques actuelles et les exigences croissantes du monde du travail. La gouvernance se révèle ainsi être un facteur d'attractivité et d'intégration des nouveaux collaborateurs.

Si le système d'information de la Ville ne saurait être confondu avec son système informatique, les deux sont interdépendants, et la gouvernance doit devenir un des piliers du « green IT »<sup>7</sup> en limitant les effets d'une circulation et d'une conservation anarchique des documents, et en contribuant à diminuer la consommation de papier et d'énergie. La mise en œuvre d'une politique de « green IT » représente d'ailleurs un projet inscrit dans le schéma directeur du SOI pour 2012-2017. Ceci est d'autant plus important que, dans le même temps, l'échange d'information va encore s'intensifier pour répondre aux attentes de la société en matière de transparence et de restitution des données à la collectivité (« open data »)<sup>8</sup>. En effet, l'indépendance entre données et supports rend possible le croisement et la manipulation de vastes quantités d'information permettant des analyses statistiques d'ampleur inédite, et leur exploitation, non seulement par les services, mais aussi par des publics extérieurs à l'administration, dans le respect des règles de protection des données personnelles.

Comme on l'a vu, le programme de gouvernance se concentre sur la bureautique et la messagerie, mais doit, pour être effectif, s'intégrer dans une vision globale du traitement de l'information et de la communication au sein de la Ville, afin d'éviter les doublons et de fluidifier au maximum les échanges d'information. Ne sont donc pas directement concernées les données stockées dans les applications partiellement ou entièrement transversales (GEFI, PeopleSoft, Goéland) et les applications métiers. Toutefois, si le présent préavis ne couvre pas les investissements financiers qui s'y rapportent, les règles de gouvernance devront progressivement être appliquées à l'ensemble du système d'information de la Ville. En outre, l'existence de ces données devra être prise en compte au cas par cas pour ce qui concerne l'estimation des durées de conservation et des sorts finaux (soit l'élimination ou la conservation indéfinie) des documents bureautiques associés à ces données.

### 5.2. La gestion des connaissances

A l'heure de la société de l'information, les documents et les données constituent un capital informationnel que l'administration communale se doit de mieux valoriser à l'interne et auprès de ses administrés. Dans ce domaine, elle peut encore réaliser des gains de productivité tout en améliorant les conditions de travail de ses employés, car l'information et la communication sont au cœur de la création de valeur. Grâce à un traitement adéquat de l'information et de la communication, les données deviennent des informations contextualisées qui sont alors utiles et pertinentes pour chacun en fonction de la nature de son travail.

---

<sup>7</sup> « green IT », anglicisme évoquant la notion d'informatique « éco-responsable » qui vise à réduire l'empreinte écologique, économique et sociale des technologies de l'information et de la communication (TIC). Il s'agit d'une manière globale et cohérente de réduire les nuisances rencontrées dans le domaine informatique ; la pollution documentaire anarchique fait bel et bien partie de ces nuisances.

<sup>8</sup> Voir à ce sujet la stratégie d'« Open Government Data » (OGD) adoptée par le Conseil fédéral le 16 avril 2014 et son portail pilote : <http://www.egovernment.ch/umsetzung/00881/00883/index.html?lang=fr>.

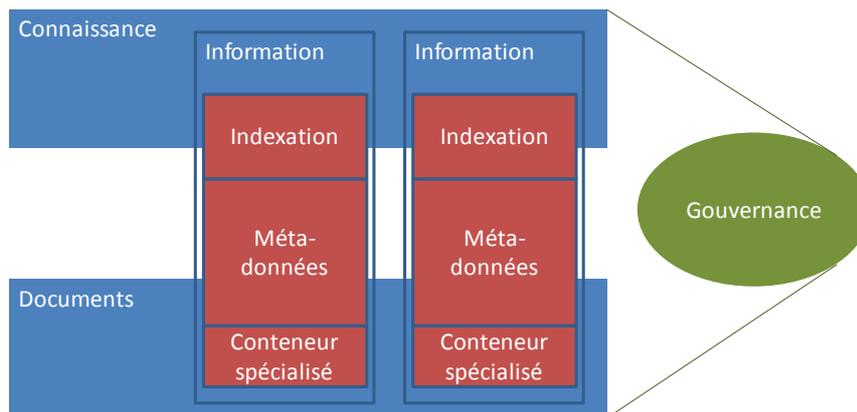


Figure 2 : Du document à la connaissance en passant par l'information.

Le traitement de l'information, c'est-à-dire ici son filtrage, son analyse et sa hiérarchisation, représente le processus de base pour construire de la connaissance individuelle et collective. Par ses bénéfices, la gouvernance documentaire représente donc non seulement un outil d'aide à la décision et à l'action, mais elle soutient également la collaboration et la production de sens dans le travail, avec à la clé une meilleure articulation entre communication interne et communication externe au bénéfice des usagers et du public.<sup>9</sup>

### 5.3. La sécurité

L'indépendance données-support permet la mise en place de nouvelles façons de travailler qui impactent directement la gestion documentaire, comme par exemple le travail en dehors du bureau et des heures d'ouverture, l'interaction avec les administrés à travers les réseaux sociaux, et la sauvegarde des données dans le « nuage » (*cloud computing*). Rappelons ici que le SOI souhaite encourager la mobilité des collaborateurs, ce qui requiert de sa part d'assurer la portabilité des applications, la sécurité des données et de l'identité des utilisateurs, et de gérer les risques liés au besoin d'ouverture de son système d'information. Gérer les documents et données traités par les employés dans un contexte aussi ouvert est également un enjeu crucial. Il s'agit de tirer parti de la connectivité omniprésente et d'anticiper les développements informatiques pour adapter les pratiques documentaires et les rendre les plus opérantes possibles. Cela requiert de simplifier et d'aligner dans la mesure du possible les traitements documentaires sur les objectifs et les évolutions des pratiques métiers. Il faut notamment revoir les liens entre les gestionnaires de fichiers et les applications métiers dont l'importance n'a cessé de croître, pour supprimer les ruptures de flux et les doublons, et garantir une meilleure intégration entre les différents conteneurs d'information.

### 5.4. La cyberadministration

Le développement de la cyberadministration doit par ailleurs permettre de favoriser le rapprochement entre la Ville, ses partenaires institutionnels, et les citoyens, en simplifiant les procédures administratives et en multipliant les possibilités de transactions numériques, et ainsi faire des économies financières. Cela implique de revoir et d'améliorer les processus de gestion documentaire. En effet, une bonne organisation des documents est un facteur clé pour améliorer la qualité de service et la relation entre l'administration et les usagers. Quel que soit leur secteur d'activités, les collaborateurs ont besoin de pouvoir accéder en temps réel à des documents fiables et authentiques rattachés aux dossiers d'affaires qui les occupent. Du fait qu'il existe une grande variété d'activités à la Ville, les services ont tout intérêt à partager une politique et des outils en la matière, pour mutualiser les retours d'expérience, les bonnes pratiques et fluidifier les échanges entre services, et ce, également

<sup>9</sup> Sauvajol-Rialland, *Infobésité*, op. cit., pp. 20-22, 31, 148-149.

dans le cadre des réorganisations de services décidées par la Municipalité. Le système doit en outre rester étanche en ce qui concerne la protection des données personnelles sensibles des résidents lausannois, qui ne doivent rester accessibles qu'aux services concernés.

Soucieux de favoriser les échanges électroniques considérés comme importants pour l'économie en général, le Conseil fédéral a fait évoluer la législation pour permettre le traitement électronique des affaires au sein de l'administration fédérale, ou entre autorités et particuliers, et pour en renforcer la sécurité. La valeur légale des documents numériques est ainsi reconnue au niveau fédéral dans plusieurs textes juridiques, notamment la loi du 19 décembre 2003 sur les services de certification dans le domaine de la signature électronique (SCSE) en cours de révision, l'ordonnance du 11 décembre 2009 concernant les données et informations électroniques (OeIDI), l'ordonnance du 18 juin 2010 sur la communication électronique dans le cadre de procédures administratives (OCEI-PA), l'ordonnance du 18 juin 2010 sur la communication électronique dans le cadre de procédures civiles et pénales et de procédures en matière de poursuite pour dettes et de faillite (OCEI-PCPP), et l'ordonnance sur l'acte authentique électronique (OAAE) du 23 septembre 2011.

L'ordonnance du 24 avril 2002 concernant la tenue et la conservation des livres de comptes (Olico) énonce des principes qui peuvent s'appliquer par analogie à tous les documents engageants pour l'administration communale : les documents doivent être gérés dans un système qui garantit leur authenticité, fiabilité, intégrité et accessibilité. La valeur légale des documents numériques dépend donc de la fiabilité du système informatique dans lequel ils sont produits et conservés, car en cas de litige, il appartient au juge de décider si un document numérique est ou non recevable, et il revient donc à l'administration de prouver que son système garantit les principes énoncés ci-dessus<sup>10</sup>.

#### *5.5. L'archivage historique numérique*

L'archivage historique des documents numériques ne peut plus être envisagé sous format papier, étant donné la volumétrie et la complexité des documents numériques, ainsi que les avantages du format numérique en termes d'exploitation et de partage. Si la Ville ne dispose pas encore d'un système d'archivage numérique, l'archivage ne saurait pour autant être différé ou laissé à la convenance de chaque producteur ou récepteur ; il représente une exigence à la fois légale, sociale, économique et culturelle. Toutefois, un système d'archivage numérique ne peut se construire que si des règles de gouvernance documentaire s'appliquent en amont. Ce préavis s'inscrit dans le contexte du projet de construction de la Maison du livre et du patrimoine dont les espaces de stockage ont été dimensionnés pour accueillir des versements d'archives papier pendant encore quinze ans. L'absence d'un système d'archivage numérique engendrerait des coûts, soit par la construction, soit par la location d'espaces de stockage papier supplémentaires, avec tous les désagréments induits par la dispersion des fonds d'archives. La conception et la mise en œuvre du système d'archivage historique numérique devra faire l'objet d'un financement spécifique, une fois la gouvernance documentaire mise en place.

---

<sup>10</sup> Voir également le plan d'action 2014 du Comité de pilotage de la cyberadministration à la Confédération qui porte sur quatre projets : « Données publiques en libre accès », « Extraits de registres (état civil) », « Facturation électronique » et « Mise en œuvre de la stratégie suisse d'informatique en nuage » (<http://www.egovernment.ch/index.html?lang=fr>).

## Répartition des fichiers par âge

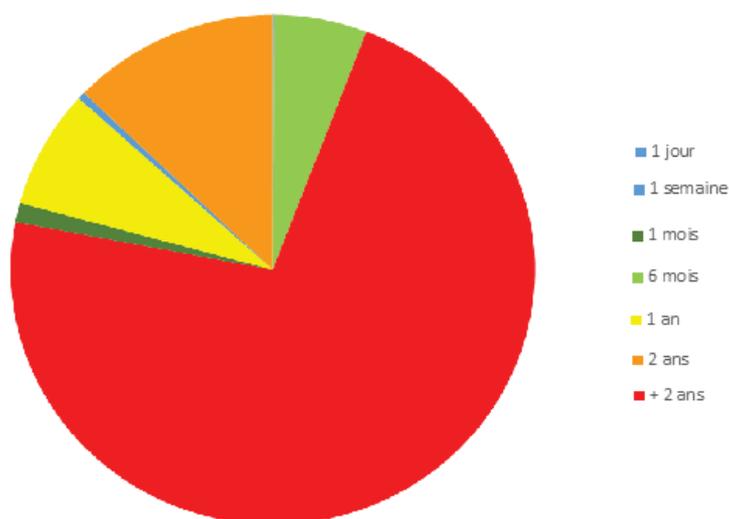


Figure 3 : Répartition du nombre de fichiers par âge.  
Le nombre de documents vivant est extrêmement faible comparé aux documents de plus de deux ans.

L'explosion de la volumétrie, couplée à l'obsolescence toujours plus rapide des supports et des programmes informatiques, rendent l'organisation et la conservation de l'information enregistrée, même à court terme, aussi complexe qu'essentielle. En effet, les écrits papiers consacrent l'interdépendance entre les informations enregistrées et le support d'enregistrement et peuvent ainsi être conservés, dans des conditions adéquates, durant des siècles. En revanche, la conservation des documents numériques exige non seulement la préservation des données elles-mêmes, mais également celle de leur format, pour rendre possible leur interprétation sur une machine disponible au moment de la lecture. La simple conservation du support d'origine contenant les données n'équivaut donc en rien à un archivage, puisque leur interprétation implique leur migration dans un format et sur un support actualisé. L'opération doit être répétée en prévision de la disparition des programmes et des machines aussi longtemps que l'information enregistrée doit être conservée. Comme l'explique l'archiviste M.-A. Chabin, « les technologies numériques n'ont pas été inventées pour imiter les pratiques d'écriture du papier. [...] Avec le numérique, on perd certes en visibilité immédiate, mais on gagne en traçabilité ». Et de conclure : « c'est là tout l'enjeu de l'archivage : traçabilité de la non-modification du contenu, traçabilité de la modification du support. »<sup>11</sup>

Il convient donc de dépasser la « dématérialisation » toute relative des processus pour prendre la mesure des contraintes soulevées par la gestion documentaire numérique dans ses multiples dimensions : intellectuelles, organisationnelles, techniques et financières. Il devient en particulier essentiel de déterminer avant même la création des documents comment ceux-ci seront référencés, classés et conservés, en précisant leur caractère engageant et/ou patrimonial, afin d'automatiser le plus possible les éliminations et de garder la maîtrise de la volumétrie et des coûts d'archivage induits. La gestion documentaire numérique présente ainsi l'avantage de pouvoir être grandement assistée par l'automatisation de certains processus, en particulier le référencement partiel des documents et l'élimination des documents sélectionnés à une échéance définie, tout en gardant la possibilité d'une intervention humaine au cas par cas. Il faudra par ailleurs tenir compte des applications métiers dans

<sup>11</sup> M.-A. Chabin, « Sérendipité et autres curiosités : critique malicieuse de la société de l'information à usage de ceux qui pensent (et donc archivent) », tome 1 : « Ité-rations », septembre 2012, billets « Intégrité » (p. 5) et « Nudité » (p. 20) (<http://www.marieannechabin.fr/2012/09/iterations/>).

lesquelles les données sont par définition structurées pour privilégier l'archivage historique des données de telle ou telle application en fonction de critères validés.

### 5.6. Les obligations légales

L'administration lausannoise doit traiter les documents et les données représentant des traces probantes de ce qui est décidé ou constaté dans le cours de ses activités, en se conformant aux exigences légales<sup>12</sup>. En dehors des lois et règlements particuliers qui peuvent préciser la forme et la durée de conservation de documents et de données métiers, les processus documentaires doivent pouvoir répondre aux impératifs formulés dans trois lois cantonales et leur règlement d'application respectif, à savoir la loi sur l'information (LInfo), la loi sur la protection des données personnelles (LPrD), et la loi sur l'archivage (LArch).<sup>13</sup>

En vertu de la LInfo qui consacre le principe de la transparence administrative, chaque personne a le droit d'accéder librement et gratuitement à tous les documents officiels détenus par une commune, pour autant que cela n'occasionne pas un travail disproportionné, et sous réserve de la protection d'intérêts publics prépondérants qui s'opposeraient à cette consultation. Par document officiel, la loi entend « tout document achevé, quel que soit son support, qui est élaboré ou détenu par les autorités, qui concerne l'accomplissement d'une tâche publique et qui n'est pas destiné à un usage personnel ». Sous l'angle de la LInfo, les documents officiels sont donc des instruments de traçabilité des activités de l'administration et de garantie des droits des administrés. La LPrD protège quant à elle les individus contre l'utilisation abusive des données personnelles qui les concernent, en soumettant leur traitement à des conditions précises. Les données personnelles représentent toute information qui se rapporte à une personne identifiée ou identifiable. L'application de ces deux lois exige bien évidemment une gestion rationnelle, efficace, et systématique des documents, ce qui est l'objet de la LArch. Rappelons que l'article 75 de la loi sur les communes de 1956 prescrit que « le syndic [...] veille aussi à la conservation et à la bonne tenue des archives communales ».

L'exposé des motifs de la LArch défend une conception de l'archivage comme processus global de gestion de l'information débutant dès la création ou la réception des documents. Dans ce cadre, tout collaborateur doit respecter des directives qui garantissent la gestion des documents dès le début de leur cycle de vie. Il convient dès lors de proposer des règles adaptées et contraignantes ainsi que les ressources et outils nécessaires. L'archivage n'est plus conçu comme la simple accumulation de documents à titre de preuve ou de témoignage, mais comme un ensemble de processus qui doivent permettre l'enregistrement documenté de toutes les informations utiles et leur conservation intégrale à court ou long terme. Il implique un tri raisonné entre celles qui doivent être maintenues à long terme et celles qui peuvent ou doivent être éliminées. Une telle démarche doit permettre en tout temps de pouvoir retrouver et exploiter ces informations. Les outils archivistiques que sont les plans de classement et calendriers de conservation revêtent donc une importance fondamentale en matière de transparence administrative car ils sont les seuls à pouvoir justifier auprès de la population de

---

<sup>12</sup> Ainsi son système de gestion documentaire (et d'archivage) sera « légal » s'il se conforme aux lois et règlements en vigueur. Cela n'implique pas que tous les documents et données sauvegardés dans ledit système soient reconnus comme probants par un juge en cas de conflit, car c'est à celui-ci qu'il revient alors de décider ce qui est considéré comme « probant », c'est-à-dire ce qui prouve effectivement. Le système peut en outre avoir vocation à prouver et donc être « probatoire » s'il est conçu et utilisé de manière à pouvoir prouver ce qui est important pour ses utilisateurs.

<sup>13</sup> Loi sur l'information (LInfo) du 24 septembre 2002 : [http://www.rsv.vd.ch/dire-cocoon/rsv\\_site/doc.pdf?docId=5507&Pvigueur=&Padoption=&Pcurrent\\_version=1&PetatDoc=vigueur&Pversion=&docType=loi&page\\_format=A4\\_3&isRSV=true&isSJL=true&outformat=pdf&isModifiante=false](http://www.rsv.vd.ch/dire-cocoon/rsv_site/doc.pdf?docId=5507&Pvigueur=&Padoption=&Pcurrent_version=1&PetatDoc=vigueur&Pversion=&docType=loi&page_format=A4_3&isRSV=true&isSJL=true&outformat=pdf&isModifiante=false) ;  
loi sur la protection des données personnelles (LPrD) du 11 septembre 2007 : [http://www.rsv.vd.ch/dire-cocoon/rsv\\_site/doc.pdf?docId=584257&Pvigueur=&Padoption=&Pcurrent\\_version=9999&PetatDoc=vigueur&Pversion=&docType=loi&page\\_format=A4\\_3&isRSV=true&isSJL=true&outformat=pdf&isModifiante=false](http://www.rsv.vd.ch/dire-cocoon/rsv_site/doc.pdf?docId=584257&Pvigueur=&Padoption=&Pcurrent_version=9999&PetatDoc=vigueur&Pversion=&docType=loi&page_format=A4_3&isRSV=true&isSJL=true&outformat=pdf&isModifiante=false) ;  
loi sur l'archivage (LArch) du 14 juin 2011 : [http://www.rsv.vd.ch/rsvsite/rsv\\_site/doc.pdf?docId=871790&Pvigueur=&Padoption=&Pcurrent\\_version=0&PetatDoc=vigueur&Pversion=&docType=loi&page\\_format=A4\\_3&isRSV=true&isSJL=true&outformat=pdf&isModifiante=false](http://www.rsv.vd.ch/rsvsite/rsv_site/doc.pdf?docId=871790&Pvigueur=&Padoption=&Pcurrent_version=0&PetatDoc=vigueur&Pversion=&docType=loi&page_format=A4_3&isRSV=true&isSJL=true&outformat=pdf&isModifiante=false) .

l'élimination non arbitraire de documents.<sup>14</sup>

### 5.7. Résumé des enjeux et des objectifs

En résumé, le projet a pour objectif d'établir un programme de gouvernance documentaire et d'instaurer un comité de pilotage de ce programme pour répondre aux enjeux identifiés ci-dessus. Grâce à la mise en œuvre d'une politique et d'outils aussi bien organisationnels qu'informatiques, la gouvernance doit permettre d'améliorer la recherche d'information pertinente, de remédier aux risques en matière de perte d'information, en particulier d'information à valeur probante, et d'augmenter l'efficacité des collaborateurs à travers un meilleur partage de leurs connaissances. Elle doit favoriser l'amélioration de la qualité des documents, la bonne tenue des dossiers, la conformité aux exigences légales, qu'elles soient opérationnelles ou relatives à la transparence administrative et à la protection des données personnelles, le développement de la cyberadministration, et une baisse des coûts liés au financement des espaces de stockage. Elle doit enfin préparer le terrain pour le déploiement de l'archivage historique numérique dans l'administration.

La mise en œuvre de la gouvernance est pensée pour éviter tout bouleversement informatique. Elle met clairement l'accent sur l'accompagnement des collaborateurs dans les changements imposés par les TIC. Bien que la gestion documentaire ait toujours fait partie des tâches professionnelles au sein de l'administration, la gouvernance vise à réaffirmer que les activités de traitement de l'information représentent un travail à part entière. Elles ne vont pas de soi et requièrent des compétences qu'il convient de cultiver. Ces activités doivent être reconnues, organisées et structurées. Si elles continuent à être considérées de façon marginale et conjoncturelle, ce sont les transformations bénéfiques des TIC sur les modes de travail qui seront mises à mal. La réalisation de la gouvernance représente donc un objectif essentiel et indispensable non seulement pour le BAVL et le SOI, mais plus largement pour la Ville, car elle rendra possibles les conditions de la simplification administrative, de l'optimisation de la qualité des services délivrés, et de la maîtrise des coûts.

## 6. Contexte international et national

Le fait que la mise en œuvre d'une gouvernance documentaire représente un préalable ou du moins une condition sine qua non à celle d'un système d'archivage numérique, a été largement éprouvé dans les organisations d'une certaine taille, qu'elles soient publiques ou privées. C'est en particulier le cas dans le monde anglo-saxon, au bénéfice d'une tradition de la gestion documentaire plus ancienne qu'en Europe. Publiée en 2001, une norme internationale établit les principes de la gestion des documents engageants et de sa mise en œuvre à un niveau opérationnel<sup>15</sup>. Elle a été complétée en 2011 par une série de normes sur la gestion du système de gestion documentaire proprement dit (normes ISO 30300 *Système de management des documents d'activité*) à un niveau stratégique. Sur le plan suisse, la norme internationale a été adoptée comme recommandation par l'association e-CH pour la normalisation de la cyberadministration en 2006 (eCH-0038 *Records Management Framework*) et par la Confédération en 2011.

Les applications informatiques destinées à la gestion des documents engageants doivent répondre à une série d'exigences, définies dans un recueil élaboré dans le cadre de l'Union européenne en 2001 et révisé en 2011 (*MoReq2010*). Né de la coopération de services d'archives en Suisse, le Centre de coordination pour l'archivage à long terme de documents électroniques (CECO), a établi des exigences de base pour les systèmes de gestion des documents engageants en 2011.<sup>16</sup> En matière de cyberadministration, le CECO considère que « l'implémentation de processus et d'interfaces pour l'archivage de documents informatiques est une condition préalable au passage à des processus entièrement numériques ».

<sup>14</sup> « Exposé des motifs et projets de lois sur l'archivage (LARCHI) et modifiant la loi du 19 septembre 1978 sur les activités culturelles », novembre 2010 ([http://www.patrimoine.vd.ch/fileadmin/groups/19/LArch-EMPD\\_sans\\_texte\\_loi-Nov\\_2010\\_01.pdf](http://www.patrimoine.vd.ch/fileadmin/groups/19/LArch-EMPD_sans_texte_loi-Nov_2010_01.pdf)).

<sup>15</sup> Il s'agit de la norme *ISO 15489 Records management*.

<sup>16</sup> [http://kost-ceco.ch/cms/index.php?requirements\\_rm\\_fr](http://kost-ceco.ch/cms/index.php?requirements_rm_fr).

Un projet de conception et de mise en œuvre de gouvernance documentaire peut donc s'appuyer sur des exigences, des méthodologies et pratiques largement diffusées aux niveaux international et national. Il est toutefois essentiel pour sa réussite que les professionnels en charge du projet (archivistes, informaticiens, prestataires) dimensionnent et personnalisent ces références pour la Ville. Ils peuvent pour cela bénéficier des retours d'expériences et des échanges avec d'autres administrations qui ont entrepris des projets de ce type. On pense en particulier aux Etats du Valais et de Genève pour lesquels les projets de cyberadministration ont été le facteur déclencheur dans le démarrage de projets d'amélioration de la gestion documentaire<sup>17</sup>. C'est aussi dans ce contexte que depuis 2008 la Confédération a développé son programme de gestion électronique des affaires (GEVER) « considéré comme un prérequis indispensable au développement d'un gouvernement électronique dans l'administration fédérale et au-delà ». Le Conseil fédéral a adopté une ordonnance GEVER entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013, qui apporte notamment des précisions sur le traitement et la protection des données, la sécurité des données et des systèmes GEVER, les compétences au sein de l'administration fédérale et le financement desdits systèmes. La Chancellerie fédérale, qui assume la coordination de l'organisation du projet, propose à l'ensemble de l'administration fédérale deux produits répondant aux exigences du programme. En parallèle, des spécifications d'ordre organisationnel, fonctionnel et technique, ont été élaborées pour constituer une documentation considérée comme un socle neutre par rapport aux produits sélectionnés. Il incombe maintenant à la Chancellerie et à chaque département d'introduire, d'exploiter et de financer l'un ou l'autre produit dans son entité d'ici à 2018. Selon le rapport de la Délégation des finances aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats, les dépenses liées à la phase d'acquisition et de réalisation du projet s'élèvent à CHF 6 millions, tandis que les coûts liés à l'introduction d'un produit GEVER dans les départements sont estimés à CHF 80 millions au minimum<sup>18</sup>.

## 7. Le programme de la gouvernance documentaire

### 7.1. L'axe organisationnel

L'axe organisationnel de la gouvernance documentaire comprend la conception et la mise à disposition de plans de classement et calendriers de conservation dans les services. Ces documents de référence s'articulent sur une représentation schématique des missions et des activités traitées par chaque service. Ils prennent en compte aussi bien les documents papier que les documents numériques, et doivent servir de base à la construction de nouvelles arborescences de dossiers sur les répertoires partagés des services. Ils précisent également les droits d'accès aux documents, leur support d'archivage (papier ou numérique) et leur délai de communicabilité une fois archivés. Ils peuvent être assortis de thésaurus et autres outils documentaires spécifiques pour améliorer l'indexation et la

---

<sup>17</sup> Pour des informations complémentaires, voir une présentation sur « la mise en œuvre du records management au sein de l'administration cantonale valaisanne du point de vue organisationnel » : <http://vsa-aas.ch/wp-content/uploads/2015/06/Dubois.pdf> et les documents produits par l'Etat de Genève sur la gouvernance des documents électroniques dans l'administration : [http://etat.geneve.ch/dt/archives/gouvernance\\_documents\\_electroniques-66-5414.html](http://etat.geneve.ch/dt/archives/gouvernance_documents_electroniques-66-5414.html).

<sup>18</sup> Nathalie Falcone, « Rapport final sur le programme GEVER Bund 2008-2012 à l'attention du Conseil fédéral », 12.12.2012, p. 6 (<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/29163.pdf>) ; « Rapport de la Délégation des finances aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération 2014 », pp. 28-29 (<http://www.parlament.ch/f/dokumentation/berichte/berichte-delegationen/berichte-der-finanzdelegation/Documents/bericht-findel-2014-f.pdf>). Selon les principes énoncés dans l'ordonnance GEVER :

« 1 L'administration fédérale traite en principe au moyen de systèmes de gestion électronique des affaires (systèmes GEVER) les documents importants pour les affaires. Sont considérés comme tels les documents dans lesquels est consignée l'activité de l'administration au sens de l'art. 22 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA).

2 Les systèmes GEVER de l'administration fédérale visent à garantir que les affaires sont traitées conformément au droit, sur la base de processus, de manière vérifiable, systématique, transparente, sûre et économique.

3 Aucun système de classement ne peut être utilisé parallèlement aux systèmes GEVER pour les documents importants pour les affaires. » (Ordonnance sur la gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale du 30 novembre 2012 (Etat le 1<sup>er</sup> juillet 2014)).

Pour des informations complémentaires, voir le site de la Confédération sur GEVER (en allemand) : <http://www.bk.admin.ch/themen/04609/index.html?lang=de>.

recherche d'information. Ils doivent être insérés dans une politique plus large qui instaure des règles de base en matière de création, de nommage et de sauvegarde de documents pour l'ensemble du personnel.

Les collaborateurs doivent être sensibilisés à la problématique de la gestion documentaire à travers un plan de communication et formés au respect de la politique et des outils mis à sa disposition. En mettant l'accent sur la communication et la formation, on vise à un changement de culture et à l'ancrage de nouvelles pratiques auprès des collaborateurs. La gestion documentaire doit être intégrée au programme d'introduction des nouveaux collaborateurs afin que ceux-ci soient immédiatement au fait des exigences et des pratiques de l'administration dans ce domaine. Des sessions de formation seront régulièrement proposées afin de maintenir à jour les connaissances et les pratiques des collaborateurs. Ces formations serviront bien entendu de plateforme d'échanges entre le personnel et les professionnels de la gestion documentaire qui pourront tirer parti des expériences des collaborateurs et adapter et faire évoluer leurs recommandations et outils au besoin.

### 7.2. L'axe informatique

La vision défendue dans le cadre de ce préavis est de privilégier l'accompagnement des services plutôt que de parier sur un investissement en outillage technique. En effet, la Ville de Lausanne s'est dotée ces dernières années de plusieurs solutions qui, si elles devront être adaptées afin de répondre aux règles de la gouvernance documentaire, sont à même de couvrir les besoins en la matière. Les briques technologiques que sont l'outil de gestion d'affaires Goéland, l'outil de gestion collaborative Sharepoint, la gestion électronique de documents Alfresco, l'outil de gestion de recherche d'entreprise Fast par exemple, seront toutes perfectionnées, et leur usage clarifié pour les utilisateurs dans le cadre de la mise en œuvre de la gouvernance. La gouvernance elle-même nécessite une solution dédiée. Le projet de mise en œuvre comprendra une phase de sélection d'un produit du marché, privilégiant, à performance comparable, les solutions *open source*, et permettant la gestion de l'information liée à la gouvernance elle-même, les plans de classement et calendriers de conservation, les droits d'accès, et autres référentiels documentaires métier.

Il existe aujourd'hui sur le marché des applications informatiques destinées à faciliter la gestion des documents bureautiques en fonction de leur cycle de vie. Ces applications offrent des fonctionnalités qui permettent d'automatiser des règles préalablement définies par l'organisation, en matière de classement, de durée de conservation et de droits d'accès notamment. Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'outils de gestion électronique de documents (GED) tels qu'on les connaît depuis les années 1980, mais de produits qui permettent de configurer des règles, de déterminer sur quels silos de fichiers celles-ci doivent s'appliquer, et d'en automatiser tout ou partiellement la mise en œuvre. Outre la maîtrise des durées de conservation et l'application des sorts finaux, ces applications permettent la saisie automatique d'une partie des métadonnées, c'est-à-dire littéralement les données à propos des données ou les informations de contextualisation, qui sont essentielles pour toutes les activités documentaires et en particulier la recherche.

Concrètement, quand les collaborateurs sauvegardent un document, ils visualisent la partie du plan de classement qui concerne leurs activités et classent leur document dans le dossier adéquat de l'arborescence. Outre celles inscrites par son producteur ou récepteur, ce document hérite automatiquement de métadonnées en fonction de son classement. Celles-ci permettent de déterminer qui peut accéder à ce document et qui peut en faire quoi, combien de temps il est conservé pour répondre à quelles exigences (opérationnelles, légales, patrimoniales), et quel est son sort final à l'issue de cette conservation – est-il éliminé ou archivé historiquement ? Avec une même application que l'on interface avec chaque silo de fichiers déterminé grâce à des connecteurs spécifiques, on peut ainsi mettre en œuvre au plus haut niveau une politique d'entreprise transversale tout en tenant compte des spécificités et des exigences services et métiers. L'application a la capacité de vérifier la comptabilité des règles et de les appliquer sur l'ensemble du système d'information, de manière transversale, en s'interfaçant avec chacune des briques qui le compose, une intervention humaine restant toujours possible.

L'application permet également le suivi et le « reporting » décisionnel afin de garantir le respect de la politique et des règles de gouvernance définies par le programme. Elle offre le contrôle de tous les accès aux contenus gouvernés et l'extraction d'informations qui peuvent ensuite être analysées avec un

logiciel de « business intelligence ». Ces analyses permettent ensuite de dégager des tendances en matière de stockage et d'en déduire l'évolution des coûts liés à la gouvernance documentaire.

### *7.3. Le comité de gouvernance documentaire*

Le SOI et le BAVL ont un rôle prépondérant dans la conception et la mise en œuvre de la gouvernance documentaire. Toutefois, il est impératif que l'ensemble des services se sentent concernés et s'engagent activement dans la conduite de ce projet aussi transversal que fédérateur. C'est pourquoi il est indispensable d'instaurer un comité de gouvernance qui rassemblera des représentants de différents services. Ces personnes seront choisies en fonction de leur profil de compétences. Le projet sera mené par un comité de projet composé d'un chef de projet organisationnel issu du BAVL et d'un chef de projet informatique issu du SOI. En outre, le BAVL et le SOI entendent faire appel à des prestataires de service en matière de gestion documentaire et informatique, pour étoffer leur capacité à établir et lancer le programme de gouvernance et les sous-projets qui en découlent. Le programme sera placé sous l'autorité du COPILINF.

### *7.4. La conception et le déploiement du programme dans trois services – phase modèle*

Plusieurs services sont volontaires, trois seront désignés par le COPIL. Pour concevoir et déployer dans ces trois services le programme aussi bien sur son axe organisationnel qu'informatique, les chefs de projet devront être appuyés par des prestataires spécialisés durant toutes les phases du projet. Les coûts de leurs interventions sont devisés respectivement à CHF 120'000.- et CHF 230'000.-. Envisagés sur trois niveaux, les objectifs suivants seront poursuivis :

Au niveau stratégique :

- l'élaboration et la validation d'une politique de gouvernance documentaire par le comité de gouvernance ;
- la validation formelle par le comité de gouvernance d'un manuel des règles de gestion documentaire pour les fichiers bureautiques et les messageries (création et archivage de dossiers, nommage des dossiers et des fichiers, etc.) en cours d'élaboration par le BAVL et le SOI ;
- l'adoption de la politique et des règles en tant qu'instructions administratives ;
- l'élaboration par les chefs de projet d'une méthode de projet en matière de révision d'arborescence et sa validation formelle par le comité de gouvernance ;

Au niveau opérationnel :

- la planification et la coordination d'entretiens avec des collaborateurs désignés par les chefs de service pour concevoir les plans de classement et calendriers de conservation ;
- l'analyse de l'existant dans les services, soit les missions et les activités, grâce à des entretiens avec les collaborateurs désignés dans les services, et des analyses informatiques faites par les chefs de projet ;
- la conception des plans de classement et calendriers de conservation ;
- leur mise en pratique, leur révision et leur consolidation ;
- leur validation formelle par les chefs de service concernés ;
- la communication des règles, des plans de classement et des calendriers de conservation aux collaborateurs et l'accompagnement au changement ;
- la formation des correspondants,
- la formation de l'ensemble des collaborateurs des trois services.

Au niveau technique, il existe sur le marché des solutions informatiques assurant les aspects techniques de la gouvernance. Une fois une politique et des règles définies, ils permettent leur application de manière générale à tout silo de documents grâce à leur interfaçage avec les systèmes de gestion de contenu présents dans l'organisation.

Une fois les plans de classement et calendriers de conservation pour les trois services chargés dans l'application, les fonctionnalités à disposition des collaborateurs de ces services seront :

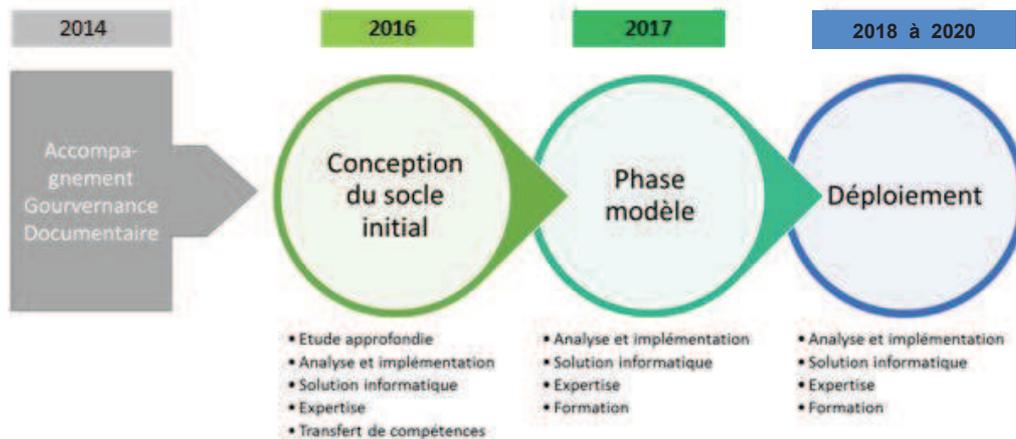
- l'ajout automatique ou semi-automatique de métadonnées dès la sauvegarde des documents ;
- l'application facilitée des règles d'organisation et d'indexation des silos documentaires standards à la Ville ;
- la disponibilité du moteur de recherche Fast paramétré en fonction de leurs besoins.

Grâce au travail entrepris en matière organisationnelle et informatique, le SOI pourra optimiser le stockage et la sauvegarde des documents en fonction de leur accès, que ce soit en matière de degré de partage (public, interne à la Ville, confidentiel) ou de disponibilité (rapidité, fréquence). Il s'agira d'adapter le support et le niveau de service en fonction de ces éléments qui seront désormais connus.

A la Ville, les systèmes producteurs ou consommateurs de contenus sont nombreux. Ils sont aussi de nature diverse et les technologies utilisées sont souvent différentes. Aussi, la définition et la mise en œuvre d'un mode d'interfaçage unique sera complexe et coûteux, voire techniquement impossible dans certains cas. L'application choisie devra donc accepter plusieurs modes d'interfaçages. Pour les trois services volontaires, il s'agira donc de déterminer quels systèmes de gestion de contenu interfaçer avec l'application de gouvernance acquise, selon quelles modalités et quelles priorités. Le déploiement de l'application dans ces services se fera alors en fonction de ces choix.

## 8. Calendrier des opérations

Le projet de mise en place de la gouvernance documentaire à la Ville de Lausanne se décompose en trois phases principales, suivant le découpage suivant :



## 9. Aspects financiers

### 9.1. Dépenses relatives à la gouvernance documentaire

La gestion de l'information est devenue centrale pour l'efficacité de l'activité de l'administration communale. Le nombre de documents, de tout type, ne fait qu'augmenter.

La constitution et l'application de règles de gouvernance dans le respect de la législation y relative (en particulier la protection des données personnelles) est une obligation pour la Ville.

Le plan des investissements pour les années 2016 à 2019 prévoit un crédit à voter de CHF 1 million pour l'objet « Atelier de numérisation » car, au démarrage du projet, il était envisager une dématérialisation à grande échelle des documents papier. Il est constaté depuis lors, que les échanges électroniques remplacent de plus en plus les échanges papier et qu'une dématérialisation de petite série dans les services est préférable.

En revanche, est identifié le besoin de mieux organiser la masse des fichiers existants.

Récapitulation des dépenses (en milliers de CHF) :

|  |     |
|--|-----|
| Accompagnement dans l'étude source de ce préavis                         | 69  |
| Mise en place des règles de gouvernance                                  | 120 |
| Acquisition et configuration d'un outil de gouvernance                   | 250 |
| Gestion de la connaissance   | 136 |
| Paramétrisation des gestions électroniques de documents (GED) existantes | 200 |
| Suivi et support dans la mise en œuvre                                   | 225 |

### 9.2. Investissements prévus pour la période 2016-2018

Les investissements sont échelonnés et ventilés par phase, année par année ; le tableau ci-dessous détaille les dépenses prévues :

| (en milliers de CHF)                                | 2014        | 2015        | 2016         | 2017         | 2018         | Total          |
|---|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|----------------|
| <i>Accompagnement<br/>Gouvernance Documentaire</i>  | 0.0         | 0.0         | 50.0         | 40.0         | 30.0         | 120.0          |
| <i>Solutions informatiques (y. c.<br/>Licences)</i> | 0.0         | 0.0         | 250.0        | 200.0        | 135.7        | 585.7          |
| <i>Support à la mise en œuvre</i>                   | 0.0         | 0.0         | 80.0         | 80.0         | 650.0        | 225.0          |
| <i>Compte d'attente</i>                             | 49.7        | 19.6        | 0.0          | 0.0          | 0.0          | 69.3           |
| <b>Totaux</b>                                       | <b>49.7</b> | <b>19.6</b> | <b>380.0</b> | <b>320.0</b> | <b>230.7</b> | <b>1'000.0</b> |

Tableau 1: Investissements sur la période 2014-2018

Il n'a pas été possible de respecter le plan des investissements annoncé à ce jour au vu de l'introduction progressive des améliorations nécessaires sur plusieurs plateformes transverses. Un investissement plus important dans la première année conduirait à un risque dans la stabilité du système d'information.



## 10. Conclusions

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

*Le Conseil communal de Lausanne,*

vu le préavis N° 2016/6 de la Municipalité, du 4 février 2016 ;

ouï le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire ;

considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

*décide :*

1. d'allouer à la Municipalité un crédit d'investissement du patrimoine administratif de CHF 1'000'000.-, destiné à couvrir les frais de mise en œuvre d'une gouvernance documentaire à la Ville de Lausanne pour la période 2016-2018 ;
2. d'amortir annuellement sur une durée de cinq ans le crédit prévu ci-dessus par la rubrique 1500.331 du budget de fonctionnement du Service d'organisation et d'informatique ;
3. de faire figurer au budget de fonctionnement du Service d'organisation et d'informatique les intérêts relatifs aux dépenses découlant du crédit figurant sous chiffre 1 ci-dessus sous la rubrique 1500.390 ;
4. de balancer le compte d'attente n° 1500.581.138 ouvert pour couvrir les frais d'études, par prélèvement sur le crédit mentionné ci-dessus sous chiffre 1.

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :  
Daniel Brélaz

La secrétaire adjointe :  
Sylvie Ecklin