

N° 6/2.09

DEMANDE D'UN CREDIT DE CHF 40'000.00 POUR UNE PRE-ETUDE DES PROCESSUS DE TRAVAIL ET DES DIFFERENTS TYPES DE DOCUMENTS UTILISES DANS L'ADMINISTRATION EN VUE DE L'IMPLANTATION D'UNE SOLUTION DE GESTION ELECTRONIQUE DES DOCUMENTS

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

La commission de sept membres chargée de l'étude de ce préavis, composée de Mmes et MM. Arlette BERGUNDTHAL, Stéphane DEWARRAT, Julien DYON, Valérie MERINO DE TIEDRA, Laura PACCAUD, Eddy STREIT et du soussigné, président-rapporteur Pierre Marc BURNAND, s'est réunie le lundi 15 décembre 2008 en la Salle des pas perdus de l'Hôtel-de-Ville.

Elle a été reçue par MM. Eric ZÜGER, municipal en charge des finances, de l'économie et du contrôle de gestion, et Philippe BROCCARD, chef du Service informatique, qui ont présenté un exposé clair et complet de la problématique avant de répondre de manière exhaustive aux questions. La commission leur adresse ses vifs remerciements pour leur disponibilité et leurs explications.

1 LE PROBLÈME

Au temps des diligences, le secrétaire de la Municipalité, armé de sa plume d'oie et de sa patience, rédigeait chaque procès-verbal de décision de sa belle écriture ronde ou gothique, le lisait à la séance suivante puis le classait après approbation dans un registre en carton fort, ancêtre du classeur fédéral, où chacun savait le retrouver pour un usage idoine en cas de nécessité. En 2009, le secrétaire municipal tape (ou fait taper) ses notes de séance sur sa bécane, les photocopie (ou fait photocopier) pour diffusion aux sept membres de la Municipalité, qui à leur tour les photocopient (ou font photocopier) à l'adresse de leurs chefs de service, qui à leur tour les photocopient (ou font photocopier) pour leurs collaborateurs, qui à leur tour ... le sommet du sommet étant atteint lorsque, pour bien faire, un mandataire chargé de répondre à une question municipale photocopie le procès-verbal et l'adresse en retour, avec sa réponse, à la Municipalité. Inutile de préciser que ce tsunami administratif est encore aggravé par la grâce du courrier électronique, qui permet de balancer sans effort et tous azimuts des déferlantes de documents attachés plus ou moins lisibles et plus ou moins utiles à des personnes plus ou moins concernées.

C'est pour permettre de retrouver l'efficiency de la bonne vieille gestion de l'époque des tilburys, sans pour autant ignorer quelques moyens modernes devenus entre-temps incontournables, qu'a été inventée la GED (Gestion Electronique des Documents).

Pour faire court : subissant une bureaucratie galopante et envahissante ou y contribuant, constatant une augmentation exponentielle des dossiers et des fichiers, les services ressentent de plus en plus le besoin de recourir à des supports informatiques pour traiter, transmettre, stocker, rechercher et, si possible, retrouver les informations. Une bonne GED devrait permettre, sans compliquer le travail des services, de centraliser l'information et donc d'en limiter la prolifération, d'en faciliter l'accès aux personnes autorisées, d'en accélérer la circulation, de garder la trace de l'évolution des documents (modifications, ajouts, suppressions), de diminuer la consommation globale de papier et de gagner en place de rangement.

Compte tenu de la multitude de logiciels existant sur le marché et de la diversité des besoins, une pré-étude est nécessaire pour choisir le meilleur produit adapté aux exigences effectives de l'administration communale et en mesurer préalablement les effets possibles (primaires mais surtout secondaires, voire pervers) sur l'organisation du travail administratif et l'évolution des processus.

2 INFORMATIONS REÇUES EN COMMISSION

Grâce à l'exposé introductif et aux réponses à ses questions, la commission a glané moult informations dont les principales sont résumées en vrac ci-dessous.

Constats

- Statistiquement, dans toutes les administrations (publiques ou privées), le volume des dossiers augmente de 15 % chaque année;
- cette explosion de la masse d'information rend impérative une plus grande rigueur dans le traitement, le classement et l'archivage des dossiers;
- cette rigueur passe par l'uniformisation des supports et des méthodes;
- sous une forme très sommaire, une petite GED est déjà opérationnelle aujourd'hui dans certains secteurs spécialisés, notamment dans les systèmes comptables (factures multiples scannées, par exemple entre Morges et l'ARASMA).

Considérations de principe sur la GED

- A volume constant d'informations à traiter, une GED, quelle qu'elle soit, est ratée si elle ne permet pas des économies de temps (donc de personnel) et d'argent; compte tenu de l'accroissement constant des documents à manipuler, l'objectif de la GED est plutôt de faire plus et mieux dans le domaine de l'information sans augmentation de personnel;
- une GED bien faite, a-t-on appris, permet "accélérer le cycle de vie des acteurs principaux du travail administratif"... restons calme : les acteurs principaux sont les documents qui, en fin de vie et sans état d'âme, sont archivés ou détruits;
- l'introduction puis la maintenance de la GED nécessitera la désignation d'un administrateur (chef de projet), mais cela se fera sans tiraillements ni augmentation de personnel puisque le responsable de l'informatique communale est tout désigné pour voir cette tâche intégrée à son cahier des charges;
- si le principe est admis, la GED devrait être introduite à terme dans tous les dicastères, mais par étapes et pour autant que les avantages soient identifiés au départ; dans un premier temps, elle devrait être testée dans un ou deux services pilotes.

Considérations pratiques sur la GED

- La centralisation des données n'exclut pas des sauvetages de sécurité conservés en des endroits dispersés et protégés; dans ce contexte, des collaborations avec des communes voisines (Nyon par exemple) sont envisageables;
- la transformation intégrale (par scannage) des archives papier en archives électroniques est évidemment irréaliste et de toute manière inutile; la règle usuellement admise est la suivante :
- à partir du moment où une GED est décrétée, on scanne systématiquement les nouveaux documents;
- on scanne les documents usuels au fur et à mesure de leur utilisation;
- on ne scanne les documents archivés que lorsque la marche du service impose d'y avoir recours;

- l'introduction d'une GED impliquera pour le personnel communal de la formation continue qui pourra être absorbée sans heures supplémentaires.

Comparaisons

- Des démarches analogues ont déjà été menées dans des villes comme Lausanne et Neuchâtel; il n'y a pas d'exemple connu de GED dans des villes comparables (en grandeur) à Morges, mais la question semble se poser un peu partout.

Principe et nécessité d'une pré-étude

- L'appel à des spécialistes est nécessaire pour avoir l'assurance de se procurer le bon outil et de ne pas s'égarer dans une fausse direction; le Service informatique, avec en tout et pour tout trois collaborateurs, ne peut pas développer lui-même ce projet;
- la pré-étude sera confiée à un seul mandataire qui aura notamment pour objectif d'établir un cahier des charges; ce mandataire sera ensuite, évidemment, exclu de la soumission;
- le cahier des charges qu'établira le consultant devra fixer les objectifs, définir le périmètre d'application, identifier les personnes concernées, expliciter le traitement souhaité des documents, analyser les synergies possibles avec la cyberadministration, chiffrer les coûts de la mise en place, évaluer les économies possibles à terme (retours sur investissements en travail donc en personnel, en fournitures, en matériel); l'objectif général est que le produit choisi puisse répondre à au moins 95 % des besoins.

3 DISCUSSION EN COMMISSION

A l'unanimité, la commission reconnaît l'incontournable nécessité de maîtriser l'information et donc l'évidente utilité d'une GED bien réfléchie et coordonnée.

En revanche, les avis divergent quant à la nécessité de mettre en route une pré-étude, certains commissaires tendant à penser qu'elle pourrait être menée à bien à l'interne. Toutefois, en regard des arguments convaincants entendus en séance et aussi par manque de compétence, ils n'ont pas les moyens d'en faire la preuve.

Le calendrier proposé (vingt-huit mois pour le déploiement de la GED dans les services) laisse dubitatifs certains membres de la commission. Sans énoncer de contre-proposition concrète, ils émettent toutefois le vœu que cette mise en place, une fois décidée, se fasse de manière accélérée.

Finalement, par conviction ou par raison, et consciente que le véritable enjeu se situera lors du prochain préavis de la Municipalité (appel d'offre pour l'introduction effective de la GED), l'ensemble de la commission se range à la conclusion proposée par la Municipalité, avec une correction de pure forme (point 1 : "pré-étude" au lieu de "étude globale").

4 CONCLUSION

Au terme de ses délibérations et malgré quelques interrogations non levées liées à la compétence limitée et avouée de ses membres dans un domaine très pointu, la commission approuve à l'unanimité le principe d'une pré-étude visant à l'implantation d'une GED (Gestion Electronique des Documents) dans l'administration communale et appuie donc la demande de crédit.

En conséquence, nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir voter les conclusions suivantes :

LE CONSEIL COMMUNAL DE MORGES

- vu le préavis de la Municipalité,
- après avoir pris connaissance du rapport de la commission chargée de l'étude de cet objet,
- considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

1. d'accorder à la Municipalité un crédit de CHF 40'000.00 pour une pré-étude des processus de travail et des différents types de documents utilisés dans l'administration en vue de l'implantation d'une solution de gestion électronique des documents;
2. de dire que ce montant sera amorti, en règle générale, en deux ans, à raison de CHF 20'000.00 par an, à porter en compte dès le budget 2010.

au nom de la commission
Le président-rapporteur

Pierre Marc Burnand