



**Commune de Val-de-Ruz**

Conseil communal

# MISE EN PLACE DE LA GESTION DOCUMENTAIRE (GED) ET ARCHIVAGE DES DOCUMENTS

Rapport d'information au Conseil général

Version : 1.0      TH 144544

Date :              23.11.2015

## Révisions

Date	Version	Description	Auteur(s)
25.06.2014	0.1	Création du document	SST
24.09.2014	0.2	Modification du document	SST
21.04.2015	0.3	Modification du document	SST
15.06.2015	0.4	Modifications structure et corps	MVB
18.06.2015	0.5	Modifications et compléments	SST / MVB
20.08.2015	0.6	Modifications et compléments	SST / MVB
15.09.2015	0.7	Modifications et compléments	SST / MVB
04.11.2015	0.8	Modifications et compléments	PGO
10.11.2015	0.9	Compléments	SST / MVB
17.11.2015	0.10	Modifications suite à consultation externe	SST / MVB
23.11.2015	1.0	Adoption du document	CC

## Table des matières

<b>1.</b>	<b>Préambule .....</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>Bases légales et réglementaires.....</b>	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>La Gestion électronique de documents (GED) .....</b>	<b>6</b>
<b>3.1.</b>	<b>Présentation de PLAGED et de Therefore.....</b>	<b>7</b>
3.1.1	PLAGED : la gestion de l'arborescence et du plan d'archivage .....	7
3.1.2	Therefore : le stockage des documents.....	9
<b>3.2.</b>	<b>Quelques exemples d'utilisation de la GED au quotidien .....</b>	<b>11</b>
3.2.1	Traitement générique du courrier entrant.....	11
3.2.2	Traitement des documents produits et sortants.....	12
3.2.3	Traitement des courriels .....	12
3.2.4	Traitements spécifiques liés à certains documents.....	12
3.2.5	Documents à traiter par le Conseil communal .....	13
<b>3.3.</b>	<b>Problèmes rencontrés par les utilisateurs .....</b>	<b>14</b>
<b>4.</b>	<b>Audit documentaire .....</b>	<b>14</b>
<b>4.1.</b>	<b>Résultats de l'audit .....</b>	<b>15</b>
4.1.1	Classement et indexation .....	15
4.1.2	Éléments audités .....	15
4.1.3	Arborescences .....	16
4.1.4	Actions proposées .....	16
<b>5.</b>	<b>Archivage des documents.....</b>	<b>17</b>
<b>5.1.</b>	<b>Historique .....</b>	<b>18</b>
<b>5.2.</b>	<b>Objectifs.....</b>	<b>18</b>
<b>5.3.</b>	<b>Etat des lieux et planification des travaux.....</b>	<b>19</b>
<b>5.4.</b>	<b>Coût du projet.....</b>	<b>20</b>
<b>6.</b>	<b>Conclusion .....</b>	<b>20</b>
<b>7.</b>	<b>Annexe .....</b>	<b>22</b>

## Table des illustrations

Tableau 1	Structure de classement et d'archivage.....	8
Tableau 2	Fenêtre d'indexation.....	9
Tableau 3	Cycle de vie d'un document dans Therefore .....	10
Tableau 4	Éléments représentatifs du contenu de la GED – Etat au 16.11.2015.....	16

Monsieur le président,  
Mesdames les conseillères générales, Messieurs les conseillers généraux,

## **1. Préambule**

---

Au 1<sup>er</sup> janvier 2013, le Conseil communal a souhaité mettre en œuvre une administration moderne et répondant aux attentes des citoyens, entrepreneurs et visiteurs. Il a donc pris la décision d'introduire une gestion électronique des documents (GED) dès la création de la Commune.

Les avantages sont nombreux (diminution radicale de la quantité de papier, classement organisé, centralisation, distribution de l'information, etc.) même si cela implique l'application et le respect d'un certain nombre de règles au sein de toute l'administration.

Le présent rapport a pour objectif d'établir un point de situation après trois années de fonctionnement, de mettre en lumière les améliorations encore nécessaires afin d'optimiser l'utilisation de la GED et de décrire les perspectives en matière d'archivage. Le Conseil communal est conscient que ce rapport va parfois loin dans les détails, mais il lui semblait important de montrer le travail de l'administration dans ce domaine.

Vous sont également brièvement présentés les logiciels utilisés, à savoir PLAGED – qui permet de construire l'arborescence documentaire et qui décrit le plan d'archivage – et Therefore, qui est le logiciel utilisé pour stocker l'ensemble des documents de la Commune.

Enfin, pour qu'un système documentaire fonctionne correctement, il doit être audité régulièrement, raison pour laquelle un mandat a été confié à l'externe.

## **2. Bases légales et réglementaires**

---

Afin de documenter les décisions prises par les Autorités et d'assurer la conservation du patrimoine archivistique dans le respect des dispositions de la législation cantonale, les bases légales et réglementaires nécessaires sont les suivantes :

- Code des obligations (CO, RS 220) ;
- Ordonnance fédérale sur les livres de comptes (Olico, RS 221.431) ;
- Directives pour la conservation des livres comptables et des documents (instructions à l'usage des assujettis TVA publiées par l'Administration fédérale des contributions) ;
- Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (Loi sur la transparence, LTrans), du 17 décembre 2004 ;
- Convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE), du 9 mai 2012 ;
- Loi cantonale sur l'archivage (LArch), du 22 février 2011 ;
- Loi cantonale sur la protection des biens culturels (LCPBC), du 27 mars 1995 ;
- Guide d'archivage pour les communes neuchâteloise, d'août 2010 ;
- Règlement général de la Commune de Val-de-Ruz, du 14 décembre 2015 ;

- Règlement sur l'organisation et la mise en place des structures de la Commune de Val-de-Ruz, du 19 décembre 2012 ;
- Règlement sur le statut des membres du Conseil communal, du 18 février 2013 ;
- Directives du Conseil communal relatives à la Gestion intégrée des documents (GID) et archivage, du 26 mai 2015.

### 3. La Gestion électronique de documents (GED)

---

Il s'agit, pour tout document entrant, en travail ou sortant, d'utiliser le logiciel de gestion documentaire Therefore et d'appliquer des règles définies et rendues obligatoires pour chaque collaborateur de l'administration.

Si les contraintes organisationnelles et les changements d'habitudes ont été importants lors de la mise en œuvre, les facilités dont chacun a profité et profitera à terme compensent largement l'effort initial. L'importante rentabilité de l'investissement repose sur de nombreux avantages :

- une seule organisation pour traiter l'ensemble documentaire de la Commune ;
- clarification et simplification des procédures d'archivage ;
- documents officiels classés sous forme papier à un endroit unique, les autres documents reçus étant détruits au bout d'une année. Les documents émis ne sont généralement pas conservés sous forme papier ;
- distribution de l'information. Dès que le document est enregistré, il peut être immédiatement consulté par tous les utilisateurs de la GED ;
- gain de place dans les locaux, les unités administratives ont moins de documents papier à conserver et à classer ;
- gain de temps important dans la recherche des documents grâce aux possibilités de recherche fortement améliorées. Une meilleure réutilisation de documents existants provoque des gains de temps potentiellement importants ;
- facilité à classer correctement et rapidement l'information grâce à des rubriques déterminées et pré-formatées ;
- numéro de document unique pour chaque document. Pour tous les documents produits par la Commune, ce numéro est mis dans les références du document. Cela permet ainsi de le retrouver facilement par son numéro sans savoir comment il est classé ;
- garantie de travailler sur la dernière version d'un document ;
- possibilité de mettre à disposition sur Internet ou le Portail Echo des documents cibles déterminés, par exemple à destination de votre Conseil ou du public.

Dans toute organisation, des règles permettent de classer, puis de retrouver avec plus ou moins de succès tous les documents papiers ou informatisés reçus ou produits. Les courriels font aussi partie de l'ensemble documentaire.

Tout document, dès sa naissance, va donc être placé directement dans Therefore ou éventuellement dans d'autres produits en fonction des métiers (par exemple une facture créée par la Commune est classée dans le logiciel par lequel elle est émise).

La majorité des documents papiers n'est plus accessible, même s'il est toujours possible d'imprimer un document de la GED. Un document peut aussi toujours être édité sous la forme Office, PDF ou autre.

Grâce à cette solution, toute l'administration travaille avec des règles communes, et chacun profite d'une information unique et univoque. Chaque collaborateur étant astreint au secret de fonction, la politique de consultation des documents est ouverte, seuls les documents réellement confidentiels ou soumis à des restrictions légales sont protégés.

Les documents qui sont produits par l'informatique et peuvent être réémis en tout temps ne sont ni stockés sous forme papier, ni classifiés dans la GED (une facture par exemple).

Le classement d'une information dans Therefore détermine automatiquement ses règles d'archivage. Ainsi, lorsqu'un document est introduit dans la GED, son délai de conservation et d'autres éléments sont immédiatement connus et gérés.

Il est dès lors essentiel de déterminer au préalable le cycle de vie d'un document et la structure générale de classement (grâce au plan de classement).

### **3.1. Présentation de PLAGED et de Therefore**

---

La gestion documentaire est composée de principes organisationnels qui s'appuient sur des logiciels informatiques.

Ce chapitre présente brièvement les logiciels utilisés, à savoir PLAGED, qui décrit le plan d'archivage, et Therefore, qui est le logiciel utilisé pour stocker l'ensemble documentaire générique de la Commune.

#### **3.1.1 PLAGED : la gestion de l'arborescence et du plan d'archivage**

---

La structure de classement et d'archivage est élaborée au travers du logiciel PLAGED, développé par le Centre électronique de gestion (CEG). Ce logiciel permet dans un premier temps de construire et de réviser avec simplicité l'arborescence documentaire.

Le nombre de niveaux de l'arborescence n'est pas limité. Les deux premiers niveaux, appelés position et rubrique, ne sont que des niveaux de classification. A partir du troisième niveau, appelé dossier, des documents peuvent être rattachés au travers de la GED.

Dans chaque unité administrative, le dossier « à classer », au deuxième niveau, constitue une exception. Il est principalement utilisé par la chancellerie afin de transmettre aux différentes unités administratives le courrier entrant à classer.

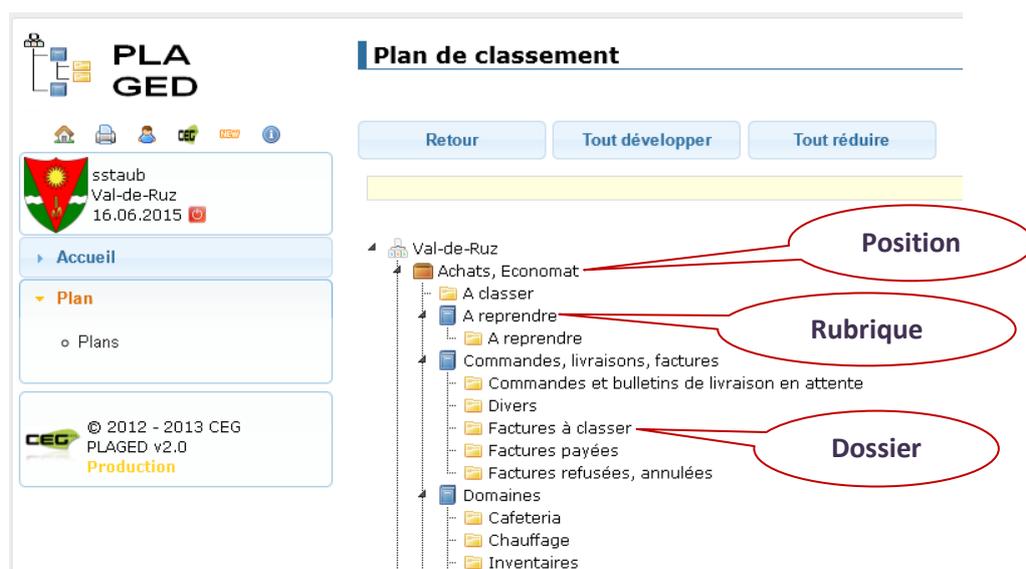


Tableau 1 Structure de classement et d'archivage

L'archivage, étape finale de la vie d'un document, s'effectue au moyen de critères déterminés dès le premier niveau, soit la position, et qui sont répercutés sur l'ensemble des niveaux inférieurs.

Les critères sont définis en fonction de la nature des documents à conserver et de la législation y relative comme, notamment, le Code des obligations (CO, RS 220), l'ordonnance fédérale sur les livres de comptes (Olico, RS 221.431) ainsi que les directives pour la conservation des livres comptables et des documents (Instructions à l'usage des assujettis TVA publiées par l'Administration fédérale des contributions).

Les principaux critères d'archivage sont :

- la durée (en années) du délai d'utilité administrative et juridique, courant dès la clôture d'un dossier d'affaire ;
- le sort final du document (détruit après le délai d'utilité ou versé aux archives pour conservation *ad aeternam* ).

Pour éviter de devoir reprendre un document afin de le détruire ou de l'archiver les règles d'archivage sont intégrées à Therefore, depuis PLAGED, dès la naissance ou l'arrivée d'un document. Les documents référencés dans un dossier héritent donc automatiquement des bons critères d'archivage. A tout moment, les critères d'une position, d'une rubrique ou d'un dossier peuvent être modifiés et les bons critères sont automatiquement réaffectés à l'ensemble des documents référencés.

Enfin, pour que l'ensemble de la classification reste cohérent, les droits de mise à jour de l'arborescence et de l'archivage ne sont attribués qu'à la chancellerie.

### 3.1.2 Therefore : le stockage des documents

Les documents papier ou électroniques qui entrent dans l'administration – et qui doivent être conservés et/ou distribués – sont entrés dans Therefore, pour autant qu'ils ne puissent être recréés en permanence par une application informatique.

L'introduction d'un document dans Therefore (ou son référencement) se fait toujours au travers d'une fenêtre d'indexation (masque de saisie). Celle-ci reprend les critères de classement définis par PLAGED et permet d'affiner son référencement. Therefore attribue un numéro d'identification unique à chaque document.

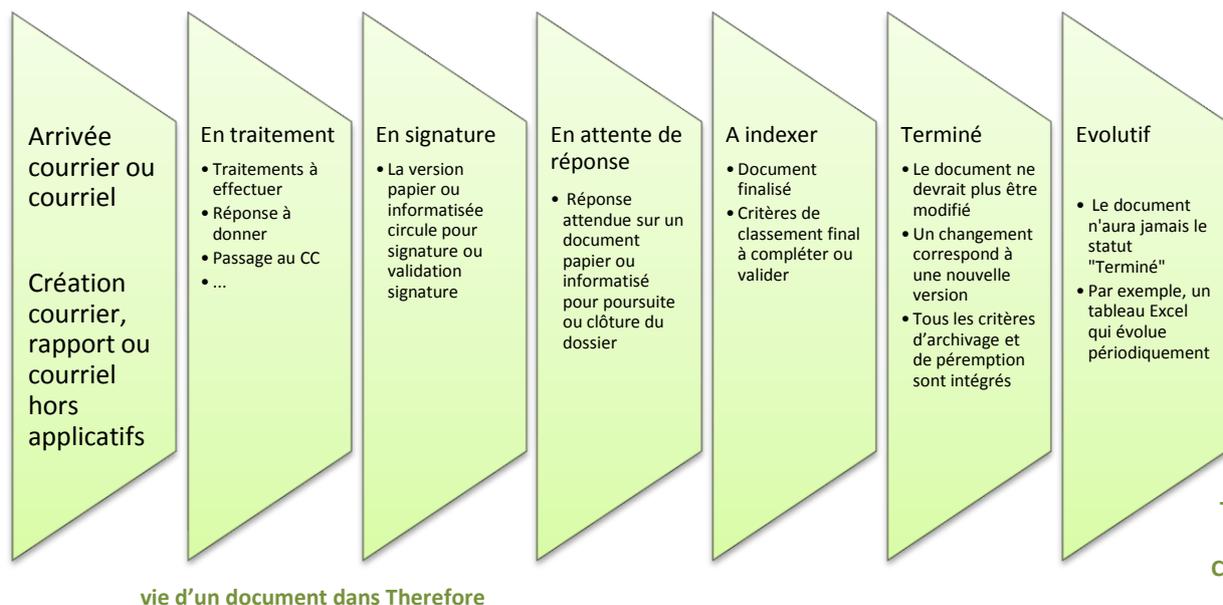
Un document doit pouvoir être facilement retrouvé. En effet, tout document produit ou reçu est susceptible d'évoluer et peut être traité par différentes personnes.

Tableau 2

Fenêtre d'indexation

Bien que l'arborescence définie via PLAGED guide l'utilisateur dans son classement (partie ❶ du masque de saisie), il est primordial de renseigner explicitement les champs permettant la recherche (partie ❷) ainsi que ceux permettant son traitement (partie ❸).

De manière schématique, le cycle de vie d'un document dans Therefore est le suivant :



Les documents sont introduits avec le statut « En traitement » s'ils sont destinés à être modifiés ou complétés. Ils sont « A indexer » s'ils ne subissent plus de modification mais que leur référencement doit être complété. Dès lors que le statut du document est « Terminé », il est automatiquement archivé au terme du délai de conservation déterminé dans PLAGED.

### 3.1.2.1 Autres avantages de Therefore

#### Une recherche rapide de documents

Il existe trois modes de recherche :

- recherche selon les index et affichage de la liste des documents trouvés ;
- recherche parmi les documents trouvés d'une recherche ;
- recherche texte intégral (un peu comme Google).

Les deux premiers modes donnent la plupart du temps très rapidement un meilleur résultat et la présentation de la liste de résultats est plus performante (tri, filtre dynamique, etc.).

La recherche texte intégral, plus lente, est à utiliser si la recherche par index a échoué.

#### Une boîte aux lettres propre

Chaque unité administrative et technique de la Commune ainsi que chaque collaborateur ayant accès à Therefore disposent d'une boîte aux lettres Therefore.

Au moment de l'indexation d'un document, celui-ci peut être adressé directement à la personne ou à l'unité administrative concernée (ainsi qu'au Conseil communal) pour traitement sans devoir passer par une messagerie externe.

### Un suivi complet de l'évolution du document

Il est possible, en tout temps, de connaître l'état d'avancement d'un document enregistré. Le navigateur Therefore offre rapidement une vue globale des différentes étapes et versions d'un document (« qui a modifié quoi et quand »).

## 3.2. Quelques exemples d'utilisation de la GED au quotidien

---

Concrètement, voici quelques exemples illustrant l'utilisation de la GED au jour le jour.

### 3.2.1 Traitement générique du courrier entrant

---

Le courrier entrant arrive principalement à la chancellerie, mais peut également arriver de n'importe quelle autre source (passage au guichet, document remis lors d'un rendez-vous, etc.).

#### 3.2.1.1 Réception du courrier postal (chancellerie)

---

Le courrier est reçu principalement au travers de la case postale de la Commune et traité par la chancellerie :

- en règle générale, tous les courriers sont ouverts par la chancellerie, à l'exception des courriers qui concernent les marchés publics, ceux destinés aux ressources humaines identifiés confidentiels ainsi que les courriers personnels confidentiels ;
- les publicités et catalogues adressés à un dicastère, une unité administrative ou une personne ne sont pas scannés et sont transmis aux destinataires ;
- les plans des dossiers d'urbanisme ainsi que les documents concernant le contrôle de l'habitant ne sont pas scannés mais transmis directement aux administrations respectives ;
- tous les autres documents sont regroupés et font l'objet d'un scannage ;
- les documents papiers sont conservés dans des classeurs durant une année avant d'être détruits. Des traitements spécifiques, décrits plus loin, sont appliqués aux documents confidentiels ainsi qu'aux documents qui doivent être conservés sous forme papier (par exemple des actes notariés) ou dont les originaux doivent être signés ou complétés ;
- tous les courriers adressés au Conseil communal font l'objet d'un courriel envoyé chaque jour aux membres du Conseil communal ainsi qu'au chancelier.

#### 3.2.1.2 Réception de courrier ou de documents dans une unité administrative

---

Divers documents peuvent arriver directement dans les unités administratives qui traitent le courrier entrant de la même manière que la chancellerie.

#### 3.2.1.3 Traitement quotidien du courrier et des documents entrés dans Therefore

---

Les documents entrés dans Therefore par la chancellerie ou une autre unité administrative doivent souvent être pris en charge par d'autres unités administratives :

- au minimum une fois par jour et grâce à une requête paramétrée dans Therefore, les unités administratives prennent connaissance des nouveaux documents reçus ;
- les données d'indexation sont complétées ;
- le document peut être conservé dans la boîte aux lettres de l'unité administrative le temps de son traitement ou alors transmis à une autre unité administrative concernée pour traitement.

### 3.2.2 Traitement des documents produits et sortants

---

Sauf pour de rares documents, tous les documents produits par l'administration sont enregistrés dans Therefore dès leur création. Ainsi, par exemple un rapport se trouvera dans Therefore dès ses premières étapes de création.

Chaque collaborateur peut créer de nouveaux documents dans Therefore, soit sur la base d'un modèle Office, soit en reprenant la base d'un document déjà dans Therefore, soit encore en utilisant d'autres sources, telles que des fichiers d'image, des PDF en provenance d'applicatifs, etc.

- Un document créé doit toujours être enregistré dans Therefore, même si un répertoire bureautique limité continue à exister par unité administrative ;
- les données d'indexation doivent être renseignées le plus précisément possible dès la création du document ;
- des versions successives des documents sont automatiquement créées par Therefore à chaque fois qu'un document est modifié.

### 3.2.3 Traitement des courriels

---

Le choix de classer un courriel ou de l'éliminer est parfois difficile à faire.

Pour simplifier, les courriels dont on n'aura plus aucun usage dans un mois ne doivent pas être stockés (par exemple des rendez-vous, des informations ponctuelles, des échanges internes sans contenu fort, etc.). Autant que possible, seule la dernière version d'un échange de courriels doit être introduite dans Therefore.

### 3.2.4 Traitements spécifiques liés à certains documents

---

En plus des processus génériques décrits ci-dessus, des règles particulières doivent être appliquées à certains documents.

#### 3.2.4.1 Documents qui doivent être conservés sous forme papier

---

Certains documents, dont l'original doit être réutilisé ou qui font l'objet d'une contrainte juridique stricte, doivent être conservés sous forme papier. La contrainte de conserver des documents papier est forte et contraire à l'esprit de l'archivage électronique. Un document papier ne doit donc être archivé spécifiquement que si ceci est absolument indispensable.

La procédure est la suivante :

- le document est placé dans Therefore, pour consultation ;
- le numéro du document Therefore est reporté sur l'exemplaire papier au crayon ;
- le document papier est envoyé à l'urbanisme s'il s'agit d'un document lié au territoire, à la chancellerie dans tous les autres cas ;
- le document est classé en format papier pendant un temps à la chancellerie, puis il est transféré aux archives intermédiaires en attendant sa prise en charge par le Service Intercommunal d'Archivage (SIAr) pour son archivage définitif.

#### 3.2.4.2 Documents liés à un projet

---

La documentation liée à un projet est classée de manière tout à fait conventionnelle, les documents pouvant être distribués dans plusieurs dossiers en fonction de leur contenu et de leur bénéficiaire (celui qui en finalité profitera du document). Tous les documents d'un projet sont facilement identifiables par le fait que, dans l'indexation, le même champ « projet » est renseigné pour chacun d'entre eux et les regroupe.

#### 3.2.4.3 Restrictions d'accès

---

Le Conseil communal a décidé que seuls les documents réellement confidentiels doivent faire l'objet de restrictions d'accès. Celles-ci concernent certains documents traités par :

- les administrateurs ;
- le Conseil communal ;
- le contrôle des habitants ;
- la fiscalité et le contentieux ;
- le personnel SDI ;
- la prévoyance sociale ;
- les ressources humaines ;
- la sécurité.

#### 3.2.5 Documents à traiter par le Conseil communal

---

Chaque collaborateur peut à tout moment proposer qu'un document (rapport, demande, lettre, etc.) passe au Conseil communal :

- dans les données d'index de Therefore (partie ③), il met le document chez « Conseil communal », ajoute un délai souhaité si le document doit, par exemple, absolument passer lors de la prochaine séance. Il indique également dans « historique des traitements » les raisons de sa proposition :

Statut document	1. En traitement	Chez	Boîte aux lettres pour entité destinataire Conseil communal	Traité par	
Délai souhaité		Date passage CC		(Réservé à la chancellerie)	

Comme le Conseil communal tient chaque séance sur la base d'un pré-procès-verbal (pré-pv), établi avant la séance, et que les sujets et les documents utiles qu'il contient comportent des liens avec Therefore, il est important qu'ils soient transmis à la chancellerie pour mise au pré-pv.

### 3.3. Problèmes rencontrés par les utilisateurs

Depuis la mise en place de Therefore, les collaborateurs ont rencontré plusieurs problèmes. Ci-dessous les plus fréquents et les plus conséquents :

- perte des modifications effectuées sur un document ;
- lenteur du programme ;
- perte de documents à la suite d'une mauvaise indexation ;
- problème d'affichage des PDF ;
- document bloqué depuis plusieurs semaines.

La plupart de ces problèmes ont été résolus avec l'aide du CEG. Des règles d'utilisation et d'indexation ont été mises en place par le CEG et le Conseil communal afin qu'ils ne se reproduisent plus.

Une nouvelle version de Therefore a été déployée sur tous les postes en mai 2014 et ceci a permis de régler différents problèmes.

De manière générale, les utilisateurs maîtrisent progressivement ce programme et ont appris à changer leur façon de travailler.

## 4. Audit documentaire

Afin de vérifier le bon fonctionnement du système documentaire, un audit périodique est nécessaire.

En effet, comme illustré plus loin, divers petits problèmes subsistent encore après trois ans d'utilisation, entravant un fonctionnement optimal de la GED.

A l'automne 2014, l'audit concernant les outils de gestion électronique de documents PLAGED et Therefore, ainsi que de leur utilisation, a donc été confié à un mandataire externe, Alain Leuba, conseiller en organisation et management de systèmes d'information, ces compétences n'étant pas disponibles au sein de l'administration communale.

Un groupe de travail, composé de Patrice Godat et Sarah Staub pour Val-de-Ruz, Serge Attinger, Alain Huguenin, Christophe Rosselet pour le CEG, Gilliane Kern pour la société Docuteam – chargée de l'archivage de la Commune au travers du Service intercommunal d'archivage (SIAr) – a été partie prenante de la

démarche, en particulier en révisant le rapport d'audit et en participant à l'élaboration du plan d'action (voir chapitre 4.1.4).

Ci-après, vous sont présentés quelques éléments chiffrés illustrant l'ampleur de la GED ainsi que les éléments significatifs entraînant des corrections à mettre en place rapidement.

## 4.1. Résultats de l'audit

L'analyse a porté sur les structures suivantes :

- base documentaire Therefore ;
- arborescence H (répertoire « classique » temporaire créé pour organiser la nouvelle commune) ;
- autres arborescences existantes.

### 4.1.1 Classement et indexation

Concernant le classement, il a été constaté qu'un bon nombre de documents sont encore à classer au « bon endroit ». En effet, s'ils ont été introduits dans la GED, leur indexation n'est pas encore optimale et indifféremment appliquée.

D'autre part, constatant que certains champs n'étaient jamais utilisés et que d'autres manquaient, la fenêtre d'indexation a donc été revue et quelques champs modifiés en conséquence.

### 4.1.2 Éléments audités

La base de données est conséquente, comme l'illustre le tableau récapitulatif de quelques éléments généraux de son contenu :

Critère	Indicateur	Commentaire
Nombre de documents Therefore	78'945	Soit plus de 120 documents par jour introduits dans Therefore
Nombre de fichiers introduits dans des documents Therefore	172'000	Soit un peu plus de deux fichiers par document Therefore
Nombre total de versions de documents	223'000	Soit environ 3 versions par document
Taille du plus grand document	1,057 GB	Le document, de 335 fichiers, n'existe qu'en une seule version, mais il pose plusieurs problèmes : le poids des photos est trop important, une épuration devrait être réalisée et la consultation dans un dossier Therefore d'un si grand nombre de documents n'est pas réaliste. De manière générale, les photos devraient plutôt être placées dans la composante Galerie du portail Echo.
Taille du 2 <sup>ème</sup> plus grand document	0,274 GB	En 5 versions. Il s'agit d'un tout cohérent, statique et logique. Un nouveau champ d'indexation pourrait être imaginé, qui permettrait de déterminer le nombre de versions à conserver. Des règles précises d'usage et de contrôle devraient être décrites.

Taille du plus grand document pour toutes ses versions	8 GB	Ce document, existant en 103 versions et comprenant 91 fichiers, n'est pas un exemple à suivre !
Taille totale des documents stockés en dernière version	108 GB	Cette valeur augmente 3GB par mois.
Taille totale de toutes les versions de tous les documents stockés	364 GB	Chaque année, les versions plus anciennes que les 10 dernières sont supprimées. Cela permet de contenir le volume du stockage dû au versionning.
Taille physique totale de toutes les versions de tous les éléments stockés, de toutes les sauvegardes et de toutes les redondances sur les disques de stockage	14'500 GB (ou 14,5 TB)	Compte tenu des versions, des sauvegardes et de la redondance sur les disques de stockage, un fichier stocké occupe donc environ 40 fois plus de place physique que sa valeur réelle.

Table  
au 4  
Elém  
ents  
repré  
senta  
tifs  
du  
cont  
enu  
de la  
GED  
–  
Etat  
au

16.11.2015

### 4.1.3 Arborescences

A terme, l'arborescence classique devrait de moins en moins être utilisée. L'habitude semble toutefois être restée d'utiliser le répertoire H, temporaire et uniquement employé à l'interne, plutôt que de rapatrier les documents dans Therefore. Des mesures ont déjà été prises pour éviter cette dérive.

En finalité, ces répertoires dits classiques contiendront essentiellement des fichiers Excel liés, des classeurs Office ou les documents nécessaires pour les publipostages, Therefore ne permettant pas d'effectuer ces actions.

Le répertoire des anciennes communes (J) demeurera tel quel et ne sera pas introduit dans la GED, de même que les répertoires de partage avec des entités extérieures telles que Viteos pour ViRuzO par exemple.

### 4.1.4 Actions proposées

Fin 2014, au moment de l'audit et après une expérience positive de deux ans, force a été de constater que plusieurs éléments devaient être révisés, précisés ou corrigés.

Le présent plan d'actions recense des propositions dont certaines ont déjà été appliquées depuis le début de l'année 2015 :

#### Révision des champs d'indexation des documents

La fenêtre d'indexation a d'ores et déjà été modifiée selon les propositions issues de l'audit.

#### Définition des règles d'archivage dans PLAGED

Les règles d'archivage sont en cours d'élaboration avec le concours de Docuteam Sàrl.

#### Révision de la structure PLAGED

La révision de la structure PLAGED est déjà bien avancée au niveau de la chancellerie. Son application étendue dépend de l'avancement des règles d'archivage.

#### Correction des index des documents existants

Un véritable travail de fourmi a démarré afin de corriger manuellement les saisies erronées. Il est toujours en cours à ce jour.

#### Mise en ordre des documents hors Therefore

Comme proposé, les éléments se trouvant dans l'arborescence H ont commencé à être répartis dans la GED.

#### Documentation, contrôle permanent et soutien

Afin d'assurer l'application de ces nouvelles règles et modalités de gestion électronique des documents, un responsable a été désigné. A disposition des usagers en cas de problème, son rôle est aussi de tenir la documentation à jour, de s'assurer du respect des bonnes pratiques et de la cohérence du système. Pour ce faire, un contrôle hebdomadaire est primordial au même titre que des audits périodiques.

#### Ébauche d'un système qualité

Le dernier audit externe en date a amené certains administrateurs à considérer la mise en place d'un système de qualité.

En effet, les modèles pour l'instant dispersés, les processus et procédures peu nombreux et non coordonnés ainsi que les règles de documentation laissées à la libre décision de chaque entité, bien qu'issus d'une situation normale et quasiment inévitable à ce stade de vie de la nouvelle Commune, doivent progressivement être ordonnancés.

Après analyse de la situation, il sera dans un premier temps - procédé au regroupement de ces processus et procédures qui pourront servir de modèles dans la perspective d'une démarche qualité. La mise en place des bases d'un véritable système qualité, au moyen d'un logiciel idoine à acquérir et à maîtriser nécessiterait un investissement de départ important en termes de ressources externes et internes. En regard du nombre d'heures supplémentaires déjà réalisées par certains collaborateurs, une telle démarche ne peut être envisagée pour l'instant.

De surcroît, à plus long terme, même si les collaborateurs et cadres de l'administration étaient formés dans l'intervalle, un soutien externe ou interne devrait être assuré.

#### Conception et mise en œuvre d'un plan d'archivage

La conception du plan de classement général de la Commune (documents papier et électroniques) est en cours d'élaboration (voir chapitre 5 pour plus de détails).

---

## **5. Archivage des documents**

---

La gestion électronique des documents devrait permettre un classement et un archivage simplifié de tous les dossiers entrés ou produits au sein de l'administration communale, dès lors que toutes les fonctionnalités et solutions de classement et d'archivage auront pu être testées et validées.

Stockés sur un serveur par le CEG, ils sont, sur demande, rapidement disponibles en version électronique pour consultation.

L'archivage des dossiers sous format papier a nécessité la mise en place d'une structure organisationnelle appropriée.

## 5.1. Historique

---

A l'entrée en vigueur de la nouvelle Commune, la situation héritée des anciennes Communes et syndicats était très disparate. Les archives des anciennes structures politiques étaient stockées dans les locaux d'avant la fusion et le suivi n'a pas pu être assuré dans plusieurs collectivités. Les conditions de conservation étaient parfois très variables d'une structure à l'autre. L'accès aux archives par l'administration et les autres utilisateurs n'était pas garanti de manière optimale.

De plus, il a été décidé de centraliser les archives définitives en version papier dans un seul endroit. Il s'agit des anciens locaux de commandement de la protection civile de Cernier récemment désaffectés. Ces locaux, s'ils étaient complètement densifiés à l'aide d'étagères, offriraient une capacité de stockage de 900 mètres linéaires. Dans un premier temps, au vu des coûts engendrés par l'acquisition et l'installation d'une telle infrastructure, la Commune a pris l'option de se doter uniquement d'un premier lot d'étagères fixes, mais il apparaît aujourd'hui déjà la nécessité d'ajouter rapidement les nouvelles étagères.

Si le lieu de stockage des archives définitives est défini, celui des documents à garder provisoirement – des anciennes Communes et de la nouvelle Commune – n'est pas encore déterminé.

Concernant l'archivage numérique, comme indiqué au chapitre 4.1.4, la mise à jour de la structure de classement PLAGED est déjà en cours en collaboration avec Docuteam Sàrl et le CEG et comprendra automatiquement le lieu de stockage des copies papier et les règles d'archivage. A ce sujet, il convient de relever que le chancelier représente l'ACN dans le groupe de travail qui se penchera sur la question de l'archivage numérique dans les Communes et que Val-de-ruz sera également représentée par le SIAR au sein du groupe de travail "Archivage communal".

## 5.2. Objectifs

---

Une bonne gestion des archives, tant physiques qu'électroniques, s'appuie sur :

- le respect de la législation en vigueur ;
- l'existence d'un plan de classement ;
- une conservation adéquate des dossiers papier (éviter la détérioration de documents) ;
- la garantie d'un accès facilité à tous les types de documents archivés (gain de temps) ;
- une centralisation de l'archivage.

Pour cela, dès début 2013, la Commune de Val-de-Ruz a adhéré au Service Intercommunal d'Archivage (SIAr), sis à Corcelles-Cormondèche, qui mandate l'entreprise Docuteam Sàrl, spécialisée dans la gestion de l'information et des archives.

Le SIAr mène les démarches selon le programme suivant :

1. **inventaires** : migrer l'ensemble des anciens inventaires d'archives et listes de documents au sein du logiciel métier « docuteam curator » et y donner accès via la plateforme Internet sécurisée « docuteam webgate » ;
2. **archives** : réaliser l'archivage (tri, inventaire, reconditionnement) des archives des anciennes Communes ;
3. **documents** : éliminer les documents des anciennes Communes arrivés au terme de leur durée d'utilité légale et administrative et ne présentant pas d'intérêt historique ;
4. **dépôt de stockage définitif** : poursuivre le suivi de l'aménagement du local de stockage définitif ;
5. **déménagement** : transfert des archives déjà traitées (Coffrane, Montmollin par exemple) vers le dépôt de stockage définitif ;
6. **valorisation** : imaginer et entreprendre des actions de valorisation des archives des anciennes Communes, afin de rendre plus accessibles ces documents et ainsi de stimuler la mémoire de l'histoire communale ;
7. **restauration** : dans la plupart des anciennes Communes se trouvent des documents anciens et précieux qui demandent des travaux de restauration. Ces travaux devront être menés avec l'appui de spécialistes externes et vis-à-vis d'une grille d'évaluation qui reste à définir.

D'autre part, afin de consolider la ligne qu'il s'est fixée, le Conseil communal a émis des directives (en mai 2015) en matière d'archivage et de gestion intégrée des documents (GID) dans le but de :

- garantir la défense des droits de la Commune et d'être conforme aux exigences légales en terme de transparence des activités étatiques, de protection des données personnelles et d'archivage ;
- organiser l'ensemble du cycle de vie de l'information par le biais de procédures de gestion, de systèmes de classement et de modes de conservation des documents ;
- garantir sur le long terme l'archivage des documents à valeur historique.

Le document « Gestion intégrée des documents (GID) et archivage - Directives du Conseil communal » figure en annexe du présent rapport d'information.

### 5.3. Etat des lieux et planification des travaux

---

Depuis 2014, l'archivage définitif des dossiers papier de six anciennes Communes a pratiquement été réalisé.

Cet archivage définitif va se poursuivre jusqu'en 2020 selon la planification mise en place en collaboration avec le SIAR de même que la gestion des dossiers papiers stockés de façon intermédiaire (10 ans) issus des anciennes Communes. Cette tâche représente le 95% du mandat confié.

Durant cette même période, le SIAR procédera à l'archivage définitif de tous les dossiers, tant électroniques que papier, issus de la nouvelle Commune.

En effet, parallèlement à la poursuite de l'archivage des documents des anciennes Communes, la Commune de Val-de-Ruz s'inquiète déjà de la question afin d'éviter de se retrouver confrontée à des problèmes de place dans les locaux occupés actuellement par son administration.

Entre 2021 et 2023, comme l'archivage définitif des anciennes Communes sera terminé, le temps consacré à l'archivage se répartira comme suit :

- gestion des documents stockés de façon intermédiaire (10 ans) issus des anciennes Communes (25%) ;
- gestion des documents stockés de façon intermédiaire (10 ans) issus de la nouvelle Commune (25%) ;
- archivage des documents issus de la nouvelle Commune (50%).

A partir de 2024, le mandat d'archivage consistera en :

- la gestion des documents stockés de façon intermédiaire (10 ans) issus de la nouvelle Commune (25%) ;
- l'archivage des documents issus de la nouvelle Commune (75%).

#### 5.4. Coût du projet

---

L'adhésion au SIAR implique annuellement une participation aux frais fixes de l'ordre de CHF 5'000.

Le coût de l'archivage à proprement parler s'est monté à CHF 50'000 par an en 2013, 2014 et 2015 (dont un peu plus de CHF 15'000 de matériel de reconditionnement et des étagères) et a été budgétisé à CHF 80'000 (matériel également compris) pour 2016 au vu de l'importante charge de travail encore restante et afin de respecter le planning préétabli.

Pour 2016, le montant budgétisé sera prélevé à la réserve de réorganisation. Effectivement, conscient de l'importance de répondre à la législation en vigueur, le Conseil communal a à cœur de poursuivre la dynamique engagée.

Pour couvrir les frais de restauration, il est envisagé qu'un budget cadre soit proposé pour permettre de mener à bien ces travaux. Les premières évaluations incitent à penser qu'un montant de CHF 30'000 par ancienne Commune serait réaliste.

## 6. Conclusion

---

Un travail très important, beaucoup de nouvelles pratiques et de nouvelles contraintes, la maîtrise de nouveaux logiciels, de nouvelles fonctions, voire de nouveaux métiers, tels sont quelques-uns des défis assumés par chaque collaborateur et collaboratrice de la nouvelle Commune de Val-de-Ruz depuis la fusion.

Au-delà des aspects techniques (capacité de stockage, nombre de documents, règles d'archivage, etc.), gérés en « back office », l'audit met en lumière les progrès encore à réaliser en matière d'utilisation courante des logiciels décrits précédemment. Depuis le début de l'année, plusieurs actions proposées ont d'ailleurs déjà été mises en œuvre. Il est à relever toutefois qu'en moins de deux ans, une base solide a été créée et il serait difficile de trouver une autre administration qui a assumé autant de changements en si peu de temps.

Enfin, en marge de l'archivage des documents issus des anciennes Communes, le Conseil communal est heureux d'avoir déjà anticipé la problématique des archives de la nouvelle Commune et d'avoir pu vous présenter la solution retenue pour traiter cette question.

En vous priant de prendre le présent rapport en considération, nous vous prions de croire, Monsieur le président, Mesdames les conseillères générales, Messieurs les conseillers généraux, à l'expression de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL  
La présidente                      Le chancelier  
A.-C. Pellissier                      P. Godat

## **7. Annexe**

---

Directives du Conseil communal relatives à la Gestion intégrée des documents (GID) et archivage, du 26 mai 2015.



**Commune de Val-de-Ruz**

Conseil communal

# **GESTION INTÉGRÉE DES DOCUMENTS (GID) ET ARCHIVAGE**

**Directives du Conseil communal**

Version : 1.0 - TH 191520

Date : 26.05.2015

## Révisions

Date	Version	Description	Auteur(s)
21.05.2015	0.1	Création du document	PGO
22.05.2015	0.2	Modification du document	CHS
26.05.2015	1.0	Adoption du document	CC

## Table des matières

<b>1.</b>	<b>Buts .....</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Principes .....</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Responsabilités .....</b>	<b>4</b>
<b>4.</b>	<b>Gestion d'un dossier .....</b>	<b>5</b>
<b>5.</b>	<b>Gestion d'un document .....</b>	<b>5</b>
<b>5.1.</b>	<b>Principes .....</b>	<b>5</b>
<b>5.2.</b>	<b>Document d'activité .....</b>	<b>5</b>
<b>5.3.</b>	<b>Intégrité .....</b>	<b>6</b>
<b>5.4.</b>	<b>Authenticité .....</b>	<b>6</b>
<b>6.</b>	<b>Structuration de l'information (plan d'archivage) .....</b>	<b>6</b>
<b>6.1.</b>	<b>Plan d'archivage et plan de classement .....</b>	<b>6</b>
<b>6.2.</b>	<b>Confidentialité .....</b>	<b>6</b>
<b>6.3.</b>	<b>Conservation .....</b>	<b>6</b>
<b>6.4.</b>	<b>Valeur archivistique .....</b>	<b>6</b>
<b>7.</b>	<b>Destruction ou versement aux Archives .....</b>	<b>7</b>
<b>8.</b>	<b>Conservation des archives historiques .....</b>	<b>7</b>
<b>9.</b>	<b>Accès, consultation et diffusion .....</b>	<b>7</b>
<b>10.</b>	<b>Dispositions finales .....</b>	<b>8</b>

## **1. Buts**

---

Conformément à la *Convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE)*, du 9 mai 2012, la *loi sur les communes (LCo)*, du 21 décembre 1964, la *loi sur l'archivage (LArch)*, du 22 février 2011 ainsi que le *règlement d'exécution de la loi sur l'archivage (RSN 442.23)*, du 29 avril 2013, la Commune de Val-de-Ruz applique une gestion intégrée des documents afin de garantir la défense des droits de la Commune et d'être conforme aux exigences légales en terme de transparence des activités étatiques, de protection des données personnelles et d'archivage.

La gestion intégrée des documents (GID) est un système pérenne de gestion qui a pour but d'organiser l'ensemble du cycle de vie de l'information par le biais de procédures de gestion, de systèmes de classement et de modes de conservation des documents.

La gestion intégrée des documents permet de garantir sur le long terme l'archivage des documents à valeur historique.

## **2. Principes**

---

Le principe général de la gestion intégrée des documents de la Commune est la gestion par affaires.

Une affaire est un ensemble d'activités cohérent dont on peut déterminer le début et la clôture. Elle est menée par un responsable.

L'affaire doit pouvoir être tracée pendant tout le cycle de vie de l'information.

Une affaire est documentée par des documents.

## **3. Responsabilités**

---

Le Conseil communal désigne la chancière ou le chancelier en qualité de préposé-e à la gestion des documents et en informe l'Office des archives de l'État (ci-après : l'OAEN) en application de l'article 6 alinéa 1 du règlement d'exécution de la loi sur l'archivage.

Tout collaborateur de la Commune, qu'il soit employé ou prestataire de service au nom de la Commune, est responsable de la bonne gestion des dossiers et des documents dont il a la charge.

Le Conseil communal mandate un archiviste aux compétences reconnues qui est responsable de l'accès sur le long terme aux documents à valeur archivistique (archives historiques).

## **4. Gestion d'un dossier**

---

Toute affaire communale doit donner lieu à l'établissement d'un dossier.

Par dossier, on entend un ensemble des documents concernant une affaire et rattaché à une rubrique basée sur le plan de classement<sup>1</sup>.

Un dossier est tenu par la personne responsable de l'affaire. Il contient l'ensemble des documents originaux et constitue le dossier de référence.

Tout dossier de référence est géré de façon uniforme selon des procédures établies. Sont particulièrement concernées sa création, sa structure, son utilisation et sa clôture.

Un dossier peut être structuré en sous-dossiers.

Tout dossier hérite d'un délai de conservation, d'un degré de confidentialité et d'autres informations (métadonnées) selon le plan de classement enrichi.

## **5. Gestion d'un document**

---

### **5.1. Principes**

---

Tout document est géré au sein d'un dossier.

Par document, on entend « toutes les informations enregistrées sur quelque support que ce soit, y compris sur support électronique, ainsi que tous les outils de travail et toutes les données complémentaires qui sont nécessaires à la compréhension et à l'utilisation de ces informations » (article 3 LArch).

Tous les documents produits par l'administration communale sont gérés de façon uniforme selon des procédures établies (article 4 alinéa 1 du règlement d'exécution de la loi sur l'archivage). Sont particulièrement concernés l'identité visuelle, les règles d'écriture, le nommage des documents et la gestion des copies.

### **5.2. Document d'activité**

---

Un document d'activité est un document qui doit être conservé un certain temps pour des raisons financières, légales ou patrimoniales.

Un document d'activité doit être intègre et authentique conformément à l'article 9 de l'Ordonnance fédérale concernant la tenue et la conservation des livres de comptes (Olico), du 24 avril 2002.

---

<sup>1</sup> Chancellerie fédérale, *Terminologie GEVER (GEV09)*, 2011.

### 5.3. Intégrité

---

Par intégrité, on entend la « propriété de documents qui renvoie au caractère complet et non altéré de leur état »<sup>2</sup>.

### 5.4. Authenticité

---

Par authenticité, on entend la « qualité d'un document dont on peut prouver qu'il est bien ce qu'il prétend être, qu'il a été effectivement produit ou reçu par la personne qui prétend l'avoir produit ou reçu, et qu'il a été produit ou reçu au moment où il prétend l'avoir été »<sup>3</sup>.

## 6. Structuration de l'information (plan d'archivage)

---

### 6.1. Plan d'archivage et plan de classement

---

L'outil central de la gestion intégrée est un plan d'archivage, à savoir un plan de classement enrichi de métadonnées de gestion, conformément à l'article 5 du règlement d'exécution de la loi sur l'archivage.

Le plan d'archivage est le même pour tous les documents de l'administration communale.

### 6.2. Confidentialité

---

Outre les rubriques de classement reflétant les missions et les activités de la Commune, il contient notamment les degrés de confidentialité, les délais de conservation et la valeur archivistique.

Le degré de confidentialité, défini pour chaque rubrique du plan de classement, détermine quel est le degré d'accessibilité des dossiers selon les lois en vigueur.

### 6.3. Conservation

---

Le délai de conservation, défini pour chaque rubrique du plan de classement, détermine quelle est la durée d'utilité administrative ou légale, c'est-à-dire la durée minimale pendant laquelle les dossiers d'une rubrique doivent être conservés pour des raisons légales ou administratives. Ce délai commence dès que les dossiers sont clôturés.

### 6.4. Valeur archivistique

---

La valeur archivistique, définie pour chaque rubrique du plan de classement, détermine quels sont les dossiers qui doivent être détruits au terme de leur délai de conservation et lesquels, après

---

2 Chancellerie fédérale, *Terminologie GEVER (GEV09)*, 2011.

3 *Idem*.

épuration par le responsable de l'affaire, doivent être versés aux Archives pour leur conservation à long terme.

Le plan d'archivage doit être validé par la chancelière ou le chancelier. Les valeurs archivistiques sont validées par le Conseil communal et l'OAEN.

Le plan d'archivage peut être modifié selon une procédure établie.

## **7. Destruction ou versement aux Archives**

---

La personne responsable de dossiers est tenue de les proposer aux Archives ou à la destruction au terme de leur délai de conservation.

Toute proposition de destruction doit faire l'objet d'un bordereau de destruction validé par le Conseil communal (article 10 du règlement d'exécution de la loi sur l'archivage). Par arrêté séparé, le Conseil communal délègue cette compétence à la chancelière ou au chancelier.

Les destructions doivent suivre les règles de confidentialité en application de l'article 13 du règlement d'exécution de la loi sur l'archivage.

Toute proposition de versement aux Archives doit se faire au moyen d'un bordereau de versement validé par l'Archiviste et par le responsable des dossiers.

Le versement aux Archives est pris en charge par l'Archiviste.

## **8. Conservation des archives historiques**

---

Les archives historiques sont conservées dans des espaces sécurisés et contrôlés selon les normes de conservation en vigueur.

Elles sont décrites dans des instruments de recherche.

Un plan d'urgence est tenu à jour et communiqué aux instances d'intervention en cas de sinistre.

## **9. Accès, consultation et diffusion**

---

La Commune diffuse des informations publiques conformément à la CPDT-JUNE.

La consultation par le public des dossiers de l'administration (dossiers clôturés) est régie par les articles 69 à 79 de la CPDT-JUNE.

Les informations confidentielles ne sont accessibles qu'aux collaborateurs qui les ont produites et qui les gèrent.

La consultation par le public des dossiers versés aux Archives (archives historiques) est régie par les articles 13 à 20 LArch.

La Commune met à disposition du public un instrument de recherche de ses archives.

La consultation des archives historiques doit se faire dans un local de consultation adapté.

Le prêt de documents originaux à l'extérieur est soumis à conditions.

La Commune conserve la trace des demandes de consultation.

## **10. Dispositions finales**

---

Les dispositions d'applications des présentes directives sont portées à la connaissance des collaboratrices et collaborateurs de la Commune et qui ont force obligatoire. Il s'agit du Guide d'archivage pour les Communes neuchâteloises, édité par les Archives de l'Etat de Neuchâtel (version 2.0, septembre 2013).

Les présentes directives entrent immédiatement en vigueur. Elles abrogent toute disposition antérieure et contraire.

Vai-de-Ruz, le 26 mai 2015

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

Le président

Le chancelier



A. Blaser



P. Godat