

BILAN D'EXPÉRIENCE

La gestion des documents et des archives à la Ville de Gatineau : de la fusion de 2002 à aujourd'hui, une expérience humaine et professionnelle enrichissante

Bernard Savoie

LA VILLE DE GATINEAU

La Ville de Gatineau, située dans la région de l'Outaouais, est créée le 1^{er} janvier 2002, à la suite de la fusion des villes d'Aylmer, de Buckingham, de Gatineau, de Hull et de Masson-Angers ainsi que de la Communauté urbaine de l'Outaouais (CUO). La nouvelle Ville de Gatineau occupe un territoire de 348,5 kilomètres carrés. Quatrième ville en importance au Québec, Gatineau compte une population de 250 000 habitants. Elle forme, en conjonction avec Ottawa, la quatrième agglomération urbaine en importance au pays avec plus d'un million de personnes.

Gatineau compte trois rivières et de nombreux parcs et espaces verts qui s'étendent sur une superficie totale de plus de 50 kilomètres carrés. Véritable paradis de la nature, on peut y pratiquer une foule d'activités. Ville de sports et de culture, Gatineau, offre à ses citoyens et aux visiteurs des activités variées telles que le Festival de Montgolfières de Gatineau, la Gatineau Loppet, le Salon du livre de l'Outaouais, le Bal de Neige et le Festival du film de l'Outaouais. L'année 2010 aura été marquée par la tenue des 45^e Finales des Jeux du Québec.

L'administration municipale est constituée de 3 000 fonctionnaires, répartis dans plusieurs édifices municipaux. Elle possède cinq centres de services administratifs

où des services de proximité (urbanisme, loisirs, perception, etc.) sont offerts aux citoyens. Ainsi, le concept d'arrondissement est inexistant; un seul conseil municipal gère l'ensemble du territoire. Considérant l'importance de l'organisation municipale et le volume d'information produite et reçue par celle-ci, le Service du greffe s'est doté d'une section de la gestion des documents et des archives. Cette dernière se doit d'être proactive afin de réaliser son mandat, notamment en ce qui concerne la gestion des documents. Pour ce faire, elle privilégie une approche décentralisée, où les services municipaux jouent un rôle important. Comme nous le verrons, ce réseautage a permis à la section de relever plusieurs défis importants depuis 2002.

Ce texte a pour objectifs de faire connaître l'expérience de la Section de la gestion des documents et des archives du service du greffe de la Ville de Gatineau depuis la fusion municipale de 2002. Naturellement notre cheminement demeure unique, car les réalités sont différentes d'une municipalité à l'autre. Par contre, les organisations du domaine municipal et d'ailleurs doivent relever des défis souvent similaires, mais à échelle variable. Nous présenterons la section, ses volets gestion de documents et archives historiques, ses locaux ainsi que les outils que nous avons acquis ou développés depuis la fusion. Finalement, nous soumettrons les prochains défis auxquels la Ville de Gatineau devra faire face.

LA SECTION DE LA GESTION DES DOCUMENTS ET DES ARCHIVES

La Section de la gestion des documents et des archives relève du Service du greffe. Un an avant la fusion municipale de janvier 2002, un comité de gestion documentaire a été créé, regroupant tous les employés provenant des archives et de la gestion des documents de toutes les organisations qui devaient être fusionnées. L'objectif de ce comité était d'une part de planifier le processus d'intégration documentaire des six organisations vers la nouvelle Ville et, d'autre part, d'établir des «outils de travail simples» afin de faire face à ce défi extraordinaire qu'est une fusion municipale. Cette approche permettait également à tous les employés de la nouvelle Section de la gestion des documents et des archives d'échanger, de se connaître, mais surtout de bien comprendre la situation particulière de chacune des organisations. En effet, ces dernières n'étaient pas au même niveau de gestion en ce qui a trait à leurs documents. En rétrospective, cette façon de procéder a permis à la section de faire face avec aplomb à ses obligations.

Aujourd'hui, la section est constituée de dix employés: un commis, deux techniciens en archivistique, une archiviste, trois techniciens et une analyste en gestion de documents; une secrétaire et le chef de la section complètent l'équipe, qui possède une moyenne de 15 ans d'expérience. Le chef de la section s'appuie donc sur une équipe d'expérience pour répondre aux nombreux défis auxquels elle doit faire face.

Finalement, il est intéressant de souligner que le Service de l'informatique de la Ville de Gatineau travaille en étroite collaboration avec la section. Si dans plusieurs organisations cette collaboration est encore difficile, à Gatineau, l'Informatique et plus particulièrement son directeur ont compris très rapidement que l'expertise de la Section de la gestion des documents et des archives pouvait avantageusement les aider dans plusieurs de leurs projets. Il est vrai que la personnalité des individus en présence peut

jouer, mais nous croyons également que l'ampleur des multiples défis à relever en 2002 a permis cette ouverture. Il nous fallait donc, à ce moment, saisir l'occasion qui nous était offerte afin d'établir un partenariat. Ainsi, en de multiples circonstances, notre collaboration a permis de mieux planifier, structurer et développer des projets informatiques possédant un élément «gestion documentaire» non négligeable. En effet, qu'il s'agisse du projet de la cour municipale sans papier, de l'élaboration du portail de la ville ou de rencontres avec des fournisseurs de produits informatiques, l'expertise de la section est sollicitée par le Service de l'informatique. De plus, ce partenariat a permis au personnel de la section d'être autorisé à utiliser les outils de contrôle à distance – via la console SMS – afin d'offrir un support à distance aux usagers de notre logiciel en gestion de documents. Cette simple autorisation nous fait gagner un temps inestimable tous les jours.

LA GESTION DES DOCUMENTS

La section gère dans ses entrepôts plus de 5 000 mètres linéaires (ml) de documents; de ce nombre, plus de 1 790 ml sont des archives historiques et seulement 10% de ce nombre a reçu un traitement final.



Entrepôt

La très grande majorité des documents conservés par la section proviennent des services municipaux. En effet, notre mandat est d'intervenir dans tous les services municipaux, voire d'être proactif. À cet égard, nous avons formé l'ensemble du personnel municipal impliqué dans la gestion des documents. Nous lui avons expliqué notre approche documentaire et la nécessité d'élaborer, en partenariat avec eux, des outils (plan et calendrier) afin d'établir une saine gestion documentaire dans l'organisation. Il convient de souligner les écarts importants de connaissance en gestion de documents de la part de ce personnel. En effet, si certaines organisations s'en sortaient très bien, d'autres avaient d'importantes lacunes. La formation avait également comme objectif d'effectuer une certaine mise à niveau des connaissances. Cette formation ainsi que les interventions des techniciens dans les services municipaux ont permis à la section d'établir de bons contacts auprès des commis et secrétaires des services et de créer un réseau «documentaire» fort dans l'organisation. Aujourd'hui, nous nous appuyons toujours sur ce réseau.

LES ARCHIVES HISTORIQUES

Les 1 790 ml d'archives historiques de la Ville sont majoritairement constitués de documents sur support papier, mais on y retrouve également des photographies, des cassettes audio et vidéo, des microfilms, des cartes et plans, quelques artefacts, etc.

La Ville de Gatineau acquiert des fonds d'archives privées complémentaires à ses archives institutionnelles. La section a d'ailleurs élaboré une politique d'acquisition de fonds d'archives privées en collaboration avec ses partenaires – le Centre régional d'archives de l'Outaouais (centre agréé) et le Centre d'archives de l'Outaouais de Bibliothèque et Archives nationales du Québec (BANQ) – et ce, afin de bien définir nos champs d'acquisition respectifs. Les descriptions de nos fonds sont versées au Réseau de diffusion des archives du Québec (RDAQ).

Par contre, un travail énorme de traitement des documents historiques reste à faire. En effet, plusieurs centaines de contenants provenant des ex-villes et de la Communauté urbaine de l'Outaouais (CUO) n'ont toujours pas été évalués dans le cadre d'un traitement préliminaire. Une évaluation sommaire reste donc à faire pour ces contenants afin de statuer sur leur disposition finale et, ultimement, procéder au traitement des archives historiques. Actuellement, les ressources humaines disponibles permettent une lente progression dans le traitement final de nos fonds d'archives.

LES LOCAUX

La Section de la gestion des documents et des archives est située à la Maison de la culture de Gatineau. En 1994, un projet est né suite au manque d'espace adéquat pour la conservation, la consultation et la diffusion des documents de la Ville et du Centre de l'Outaouais de BANQ. Ce projet municipal de construire un lieu unique pour y loger la section, le Centre d'archives de l'Outaouais de BANQ et le nouveau centre agréé d'archives privées de l'Outaouais a vu le jour en octobre 2003¹. Ce projet a permis des économies d'échelle significatives notamment en ce qui a trait aux locaux (salle de recherche, entrepôt, etc.), mais également le partage d'expertise entre les partenaires. Des projets communs de diffusion ont été réalisés, telles des expositions

dans les *Vitrines* et des visites de groupes scolaires. Les usagers y gagnent, car en un seul lieu ils peuvent retrouver plusieurs centaines de fonds et collections d'archives qui seraient autrement répartis sur l'ensemble du territoire.



Exposition

Ainsi, la section et ses partenaires se retrouvent dans des locaux modernes où l'entrepôt de conservation répond aux normes en vigueur.

De plus, les usagers et le personnel profitent d'espaces de travail répondant à leurs besoins. Il est remarquable de constater l'impact que l'environnement physique de travail peut avoir sur le bien-être du personnel et même des usagers. Ces derniers ont accès à une salle de recherche de 303 mètres carrés constituée d'espaces de travail avec ordinateurs et d'un centre de documentation. Une salle pour les microformes est également disponible, mais en mutation, car les anciens lecteurs de microformes sont progressivement remplacés par des ordinateurs. Une salle de conférence est également mise à la disposition des organismes culturels de Gatineau.

OUTILS DISPONIBLES ET... INDISPENSABLES

Lors de la fusion municipale, la section a utilisé un *Plan de classification corporatif* provenant essentiellement d'une organisation fusionnée. Cet outil, devant être utilisé par l'ensemble des services municipaux, nous a permis d'intervenir rapidement auprès du personnel des services ayant comme tâche de gérer les dossiers actifs. Il était utopique, selon nous, d'élaborer immédiatement un plan et un calendrier répondant au



Salle de recherches

besoin de la nouvelle Ville, car le choc des cultures était beaucoup trop important pour arriver à un consensus sur le contenu du plan (titres) et de ses règles de conservation.

Par contre, l'implantation du plan de classification corporatif dans tous les services municipaux par les techniciens en gestion de documents ainsi que notre programme de formation a permis des interventions intéressantes. Ce dernier point est important, car c'est à partir de la formation offerte aux employés des services que nous avons pu passer nos messages et diffuser les processus que nous avons élaborés en 2001 – transfert des dossiers des ex-organisations aux semi-actifs, façon d'utiliser le *Plan de classification corporatif*, processus de prêt de dossiers, support technique offert par la section, responsabilités des services et de la section, théorie des trois âges, etc. Par la suite, lors de l'implantation du plan dans les services, la section a pu s'assurer que la formation donnée avait été bien assimilée (ce qui n'était pas toujours le cas) et, au besoin, apporter rapidement les correctifs.

Cette démarche permettait également au personnel de la section d'acquérir une meilleure compréhension des besoins et mandats des diverses unités administratives. Avec les années, une nouvelle culture organisationnelle plus homogène s'est implantée. Ce changement progressif nous a permis d'améliorer notre plan de classification corporatif car la majorité des employés parle aujourd'hui le même langage en ce qui a trait aux documents reçus ou produits. De plus, lors de l'élaboration de notre calendrier des règles de conservation, nous avons profité de l'occasion pour actualiser notre *Plan de classification corporatif*, afin que les titres répondent mieux à la nouvelle réalité municipale. Notre plan de classification se retrouve sur notre site Web à www.gatineau.ca/archives.

L'élaboration de notre *Calendrier des règles de conservation* a été réalisée en partenariat avec les services municipaux concernés. Ce projet, débuté en 2007, s'est terminé en 2010. Des discussions ont été nécessaires avec le personnel cadre afin d'élaborer des règles de conservation répondant aux besoins des services, mais également aux principes d'une saine gestion documentaire. Lors du processus d'application des règles, qui nous a permis de détruire plusieurs dizaines de mètres linéaires de documents, nous avons réalisé que certains employés cadres n'avaient jamais autorisé l'élimination de documents dans leur ancienne organisation. Ils se retrouvaient donc dans une situation inconfortable, et ce, même s'ils avaient donné leur accord aux règles de conservation. De plus, depuis la fusion municipale de 2002, aucun dossier administratif (sauf de grandes séries) n'avait été détruit. Nous avons dû maintenir une approche « pédagogique » dans ce dossier. Nous verrons dans la prochaine section, le défi que nous avons dû relever. Notre calendrier, inclus dans notre plan de classification corporatif se retrouve sur le site Web de la Ville.

Sur le plan informatique, la section utilise pour la gestion de ses dossiers administratifs et historiques le logiciel *Gestion Virtuelle.NET* de la firme GCI. La Ville de Gatineau fut la première au Québec à acquérir la version web de ce logiciel. Cette version était incontournable, considérant que les employés municipaux se retrouvaient dans plusieurs édifices. L'amélioration des fonctions et le déploiement des modules du logiciel se sont effectués progressivement. À titre d'exemple, le module prêt, mis en service en septembre 2009, comptait déjà plus de 450 emprunts au 1^{er} juin 2010. Par contre, pour des raisons techniques, ce logiciel ne pouvait offrir à la ville

une gestion de ses fichiers numériques. La section, en collaboration avec le Service de l'informatique qui doit conserver sur ses serveurs plus de 10 millions de fichiers de toutes sortes, regarde les alternatives afin de répondre à ce besoin pressant provenant des services municipaux. Nous reviendrons sur cette problématique un peu plus loin dans la section *Les défis à court et moyen terme*.

En plus de gérer les dossiers administratifs, cette application gère également les archives historiques de la Ville, et ce, selon les règles de description des documents d'archives (RDDA). Ce module est depuis peu accessible sur le site de la Ville de Gatineau à www.gatineau.ca/archives. Il permet aux citoyens de Gatineau et d'ailleurs de consulter nos fonds et collections d'archives ainsi que les descriptions des dossiers traités. Malgré cette nouveauté, la section a maintenu sur son site Web son *Guide des archives* – listes numérique et alphabétique de tous ses fonds et collections d'archives. Nous croyons que ce guide permet aux usagers du Web d'avoir une idée rapide et précise des fonds et collections conservés par la Ville.

L'ensemble de nos interventions depuis la fusion de janvier 2002 et l'implantation progressive d'outils documentaires ont permis à la Section de la gestion des documents et des archives du Service du greffe d'être reconnue au sein de l'organisation comme étant l'intervenant principal dans le domaine de la gestion des documents et des archives. Si au départ certains employés et services étaient réticents face à notre démarche pour bien gérer la masse documentaire municipale, force est de constater que nos interventions ainsi que notre empathie face au personnel municipal (commis, secrétaires et cadres) nous permettent aujourd'hui d'être bien positionnés afin de relever de nouveaux défis.

LES DÉFIS À COURT ET MOYEN TERME

Comme nous l'avons vu, depuis 2002, la Section de la gestion des documents et des archives a relevé plusieurs défis plus stimulants les uns que les autres. Aujourd'hui, de nouveaux défis ponctuels ou à plus long terme nous interpellent.

À très court terme, nous pensons notamment à la mise à niveau de nos entrepôts suite à l'acceptation de notre calendrier des règles de conservation par BANQ, de même qu'à la recherche de solutions pour la gestion de nos fichiers numériques. À moyen et long terme, deux défis devront être relevés : d'abord l'élaboration de règles de conservation pour les bases de données utilisées par la Ville. Nous nous interrogerons également sur les options possibles afin de faire face au volume grandissant de documents historiques à traiter de façon définitive.

Mise à niveau des entrepôts.

La mise à niveau de nos entrepôts demeure un projet important pour la section. Débuté en février 2010, ce projet devrait se terminer en 2012. Naturellement, notre calendrier des règles de conservation nous aidera dans le cas des dossiers de la nouvelle Ville et des ex-villes. Par contre, quelques anciennes villes et la CUO avaient un retard significatif dans l'application de leur calendrier. La section se retrouve donc aujourd'hui avec des centaines de contenants provenant d'anciennes organisations qui n'ont jamais statué sur leur contenu. Tout reste à faire, ce travail colossal devrait à

terme nous permettre de disposer d'une masse significative de documents et surtout de conserver et diffuser les documents à conservation permanente.

Même si notre programme annuel de gestion de nos dossiers semi-actifs existe depuis la fusion municipale, nous avons remarqué qu'il doit être mieux expliqué aux employés cadres. En effet, il faut souligner que plusieurs employés cadres n'ont jamais autorisé la destruction de leurs dossiers désuets. Leur ancienne organisation s'était conformée à la loi en élaborant un calendrier, qui n'avait toutefois jamais été appliqué. Certains collègues diront que le calendrier est un document légal et que l'approbation des services n'est pas nécessaire. À la Ville de Gatineau, la section privilégie une approche « pédagogique » et l'envoi des listes d'élimination dans les services pour approbation. Nous considérons que les services sont les mieux placés afin de nous aider dans le tri des dossiers ou simplement pour nous souligner un dossier « problématique » ayant acquis une certaine valeur administrative. Cette approche est également stratégique. En effet, en appliquant ce principe de précaution, nous fournissons aux services municipaux l'opportunité de conserver de façon permanente certains dossiers qui autrement seraient détruits. La pratique a démontré qu'ils n'abusent pas de cette opportunité. Bien au contraire, à certaines occasions nous avons grandement apprécié leurs commentaires. Ce processus de mise à niveau est relativement long parce que nous impliquons directement les services concernés, mais cette approche nous a toujours bien servi dans le cadre de notre programme annuel de gestion de nos dossiers semi-actifs et il en va de même pour cette importante mise à niveau.

La gestion des fichiers numériques

Considérant tout le travail accompli depuis la fusion en gestion documentaire, la Ville est aujourd'hui arrivée à une étape importante, soit celle de se doter d'une solution pour la gestion de ses fichiers numériques. Le Service de l'informatique et la Section de la gestion des documents et des archives se penchent actuellement sur ce dossier. Nous avons une obligation de réussite car ce projet d'envergure touche l'ensemble du personnel municipal. Une solution adaptée à nos besoins aura un impact majeur sur l'administration municipale en ce qui a trait à la gestion de ses documents.

Depuis la fusion municipale, la « gestion » des fichiers numériques demeurait sous la responsabilité des créateurs. À quelques occasions, certains services ont développé des applications pour la conservation de fichiers spécifiques, souvent très lourds et à conservation permanente. Parallèlement, depuis quatre ans la Section de la gestion des documents et des archives a débuté un programme de numérisation de documents à conservation permanente pour lequel un budget récurrent de 200 000 \$ est alloué depuis 2009. Ce programme, réalisé en vertu de la législation en vigueur permet à la Ville de se départir d'une masse importante de documents papier. De plus, il favorise une consultation rapide de l'information à partir du poste de travail des personnes autorisées.

La numérisation notamment de plans sur support papier provenant de l'Urbanisme, de l'Ingénierie et d'autres services nous a obligé récemment à revoir la structure d'entreposage de ces documents. En collaboration avec le Service de l'informatique, nous avons élaboré une structure de répertoires souples et sécuritaires qui nous permet de verser, sur des serveurs dédiés, ces documents numérisés en format TIFF (plans) pour la conservation et en format PDF/A (autres documents) pour la

consultation. Récemment, les services nous ont demandé d'inclure dans cette structure la possibilité d'y verser des fichiers numériques qu'ils reçoivent de l'externe et dont la conservation est permanente. À titre d'exemple, le Service de l'Urbanisme reçoit de plus en plus de documents numériques dans le cadre de demandes de permis de construction. Nous avons donc inclus cet élément dans notre analyse, et ce, même si nous sommes conscients que ces fichiers devraient être en lien direct avec la fiche de propriété dans le système informatique de l'Urbanisme. Un comité verra, en 2010, à élaborer un processus d'affaires et à bien cibler les documents qui doivent être versés dans cette structure, de même que les formats de conservation et de consultation à privilégier.

Cette solution temporaire et très partielle d'un entrepôt documentaire virtuel se limite à des documents numériques spécifiques et à conservation permanente. Une solution doit être trouvée dans le cas de la gestion des fichiers numériques administratifs, notamment les fichiers (Word, Excel, etc.) créés par les employés municipaux. Nous avons débuté, au début de 2010, un processus – démonstration de logiciels, évaluation de nos besoins, appel d'offres – devant nous mener à l'acquisition d'un outil permettant de gérer nos dossiers papier et nos fichiers numériques, et ce, en vertu de notre calendrier de conservation. Considérant l'impact de ce projet pour l'administration municipale, nous sommes optimistes concernant l'acceptation de nos recommandations par l'administration municipale. Idéalement, cet outil devrait être implanté au plus tard en 2012.

Règles de conservation pour les bases de données

La section devra à moyen terme élaborer des règles de conservation pour les bases de données des services municipaux afin de se conformer notamment à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels* (L.R.Q., chapitre A-2.1). L'objectif est d'implanter une saine gestion de nos données numériques et de libérer des espaces disques sur les serveurs du Service de l'informatique. Considérant le nombre de bases de données à la Ville de Gatineau, ce projet devrait s'échelonner sur plusieurs années. Actuellement, nous réalisons un projet pilote avec le Centre d'appel 3-1-1 (appels non urgents) qui utilise une application où sont enregistrées toutes les requêtes et plaintes des citoyens. Le projet se déroule lentement, car nous sommes tributaires des disponibilités du personnel des services concernés. Une analyse exhaustive des bases de données existantes devrait être effectuée par l'analyste en gestion de documents en 2011, afin de bien cerner l'ampleur du projet ainsi que l'état de la gestion des données dans chacune des bases. Les services concernés et l'Informatique seront interpellés afin de nous appuyer dans notre démarche.

Finalement, il est bon de rappeler que trop souvent les applications informatiques sont développées sans tenir compte de l'épuration des données. Nous pensons que notre approche dans ce dossier permettra, dans certains cas, de modifier les applications pour leur ajouter des éléments d'archivage et d'épuration de données afin d'éliminer des données non pertinentes et de conserver les données devant l'être.

Le traitement final des archives historiques

Le traitement final des archives historiques conservées à la Ville de Gatineau demeure une problématique importante dans le contexte où nos entrepôts sont de plus

en plus remplis. La solution ne peut être qu'à moyen et long terme, mais la section devra se pencher sur le sujet afin de trouver des pistes de solution. Actuellement, nous nous retrouvons avec des centaines de mètres linéaires de documents en attente d'un traitement préliminaire ou final. Ces dossiers proviennent essentiellement des ex-villes fusionnées et de la CUO; une seule ville traitait ses documents historiques! Un travail énorme d'évaluation et d'analyse reste donc à faire sur ces contenants avant de procéder au traitement final. Des stratégies devront être trouvées, car les ressources humaines, actuellement disponibles, ne peuvent faire face à cette masse documentaire.

CONCLUSION

À moins de cinq ans de la retraite, je remercie l'Association des Archivistes du Québec et plus particulièrement notre collègue Cynthia Couture d'avoir initié ce projet d'articles portant sur le monde municipal pour la revue Archives. La rédaction de ce texte m'a permis de réaliser tout le travail accompli depuis près de dix ans. Il est difficile d'imaginer qu'en 2002 certaines organisations municipales possédaient toujours des «486» comme ordinateurs! Cette image m'est restée en tête tout au long des dernières années... tous ne vont pas au même rythme, il faut être patient. Cette patience, le professionnalisme de mon équipe ainsi que ma conviction profonde que nous pouvons faire une petite, voire dans certains cas, une grande différence dans l'organisation nous a permis de relever avec dynamisme les défis auxquels nous avons été confrontés. Il est certain que tout n'a pas été facile, que nous avons eu des échecs, mais dans l'ensemble ce fut une expérience humaine, professionnelle, enrichissante et motivante que je souhaite à tous mes collègues de vivre un jour. Le cas de Gatineau est spécifique à Gatineau, l'expérience d'une fusion est également unique, mais d'autres types de défis peuvent se présenter et c'est alors à nous d'accepter de les relever.

Bernard Savoie Chef de section gestion des documents et des archives. Ville de Gatineau

NOTES

1. Voir l'article relatant ce projet dans la revue Archives, volume 37, no 2, aux pages 139 à 149.