

434497

MINISTÈRE DES TRANSPORTS
CENTRE DE DOCUMENTATION
700, BOUL. RENÉ-LÉVESQUE EST,
21^e ÉTAGE
QUÉBEC (QUÉBEC) - CANADA
G1R 5H1

La gestion des documents

et le

Ministère des Transports du Québec



Ministère des Transports
Direction des systèmes de gestion
Dossier 1.11.3 902.69

Jacques Sirois
Gaëtan Marchand

Septembre 1985

CAUQ
TR
AGF
SG
109

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Pages</u>
1. Exposé de la situation.....	1
2. Problématique ministérielle.....	2
2.1 L'organisation.....	2
2.2 Le système.....	3
2.3 L'évolution technologique.....	3
2.4 Les exigences légales.....	3
2.5 La confiance et la crédibilité.....	4
3. Orientations proposées.....	6
3.1 À court terme.....	6
3.2 À moyen terme.....	6
4. Plan d'action.....	7
4.1 À court terme.....	7
4.2 À moyen terme.....	8
5. Mode de fonctionnement.....	9
6. Conclusions et recommandations.....	11
BIBLIOGRAPHIE.....	12
ANNEXE 1: Différents coûts associés à la gestion documentaire	
ANNEXE 2: Tableau comparatif des effectifs	
ANNEXE 3: Activités de gestion documentaire	

1. EXPOSÉ DE LA SITUATION

L'ère des changements technologiques, l'avènement de la bureautique et la mise en oeuvre prochaine de schémas directeurs de l'informatique font réaliser l'importance de la place occupée par l'INFORMATION comme RESSOURCE DE PREMIER ORDRE dans toute organisation. Dans ce contexte, la gestion documentaire prend alors une signification particulière à titre d'élément de support à la gestion de cette ressource.

Le Conseil du trésor qui avait en 1977, émis une directive sur l'utilisation de la gestion des documents dans les organismes gouvernementaux, a publié une version révisée tenant compte de l'évolution technologique et répondant aux récentes contraintes légales (loi 3, loi 65).

Le principal défi que doivent donc relever les gestionnaires de documents n'est plus d'évaluer la pertinence de la gestion documentaire, mais d'élaborer un système complet de gestion efficace de l'information indépendamment du support utilisé.*

De plus, si on considère la masse phénoménale et toujours croissante d'information qui est véhiculée dans une organisation comme le ministère des Transports, elle devient de moins en moins utilisable sans une saine gestion de cette ressource. (Au seul chapitre des dossiers physiques, on en dénombre plus de 1,5 millions au M.T.Q.).

Enfin, toute une panoplie de chiffres démontre que les coûts rattachés à la conservation et à la recherche de l'information sont loin d'être négligeables (voir annexe 1). Au seul chapitre de la recherche de l'information, des études démontrent que les cadres et professionnels consacrent en moyenne 25% de leur temps à cette activité.** (Le Ministère compte quelques 900 employés dans ces catégories)

Comme beaucoup d'autres organismes, le Ministère n'échappe donc pas à l'épineuse problématique de la gestion de l'information comme ressource, et son élément de support important qu'est la gestion documentaire pour laquelle des efforts considérables ont été fournis, mais malheureusement pratiquement délaissée depuis 1980.

* Docteur Wilfred J. Smith, archiviste fédéral - "La gestion des documents au Gouvernement fédéral", 1977

** National Record Management Council

2. PROBLÉMATIQUE MINISTÉRIELLE

Utilisant les résultats d'une étude effectuée pour le ministère en 1971 par la firme Woods, Gordon et Cie, les autorités jugeaient important en 1976 de se doter d'un système ministériel de classement uniforme des documents et mettait en place une équipe de support (10 personnes) à son développement et implantation au niveau provincial.

Depuis lors, le manque d'intérêt démontré pour cette discipline, la disparition graduelle de l'équipe affectée à ce dossier (de 10 à 1 personne à temps partiel), les nombreux changements survenus en matière de traitement et suivi de l'information (évolution technologique) ainsi que les nouvelles exigences légales (Loi 65 et Loi 3) placent le Ministère dans une situation encore plus problématique en gestion documentaire.

Cette situation est principalement reliée aux aspects suivants:

- L'organisation administrative
- Le système actuel
- L'évolution technologique
- Les exigences légales
- La confiance et la crédibilité

2.1 L'organisation

La diminution constante des effectifs dans ce secteur d'activité se traduit par un sérieux manque de support analytique et technique. En conséquence, on constate une détérioration graduelle des éléments du système et un manque d'intérêt croissant tant pour son utilisation que pour cette discipline en général de la part des usagers.

D'ailleurs, ce manque de ressources est en grande partie à l'origine des différents problèmes rencontrés.

A titre d'exemple, le Guide de classement et le calendrier des délais de conservation n'ont pas été révisés depuis 1978. Ainsi, on y retrouve encore les activités reliées à l'ancien Bureau des véhicules automobiles tandis que des activités comme le transport intermodal en sont absentes.

Le tableau à l'annexe (2) présente une comparaison entre les effectifs affectés à ce secteur au M.T.Q. et ceux de quelques autres organismes.

2.2 Le système

Au fil des années, l'utilisation du système a permis de déceler des lacunes importantes au niveau de sa structure systémique, ce qui rend son utilisation difficile. Cette dernière est particulièrement lourde pour les dossiers répartis dans plusieurs unités administratives. En effet, la déficience de précision du système qui est limitée à une structure de classement trop générale ne favorise pas le regroupement et le repérage rapide de l'information.

De plus, des développements intéressants en matière de gestion de l'information comme la constitution d'un registre central des documents et l'introduction de la notion de "Dossier officiel n'ont pu voir le jour.

2.3 L'évolution technologique

L'élargissement de la notion de document pour y inclure tout type de support (papier, électronique, etc.) et l'introduction croissante de la technologie pour les activités de bureau ajoutent à la problématique actuelle que représente la gestion des 1,5 millions dossiers du Ministère.

En effet, on assiste à la création de plus en plus massive de documents sur médiums électroniques pour lesquels aucune forme particulière de gestion (stockage, repérage, disposition, etc...) n'a été prévue.

2.4 Les exigences légales (Loi 65, Loi 3)

Certaines lois imposent aux organismes publics des obligations spécifiques qui ont des répercussions en matière de gestion documentaire.

Aux directives déjà en cours, s'ajoutent les exigences légales des lois 65 (Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels) et 3 (Loi sur les archives).

Pour sa part, la Loi 65 tel que stipulé à l'article 16, impose au Ministère l'obligation de se constituer un Registre de classement:

"Un organisme public doit classer ses documents de manière à en permettre le repérage. Il doit établir et tenir à jour une liste de classement indiquant l'ordre selon lequel les documents sont classés. Elle doit être suffisamment précise pour faciliter l'exercice du droit d'accès".

D'autre part, le Ministère doit selon la Loi 3 fournir son propre calendrier des délais de conservation des documents. En effet, l'article 7 de cette loi spécifie:

"Tout organisme public doit établir et tenir à jour un calendrier de conservation qui détermine la période d'utilisation et les rapports de conservation de ses documents actifs et semi-actifs et qui indique quels documents inactifs sont conservés de manière permanente et lesquels sont éliminés".

L'échéancier prévu par ces deux lois est le 1ER JANVIER 1986 et aucune action n'a encore été entreprise à cette fin.

2.5 La confiance et la crédibilité

L'absence de ressources suffisantes, les lacunes du système et le manque de définition de la volonté ministérielle en cette matière ont accéléré la décroissance de l'intérêt pour cette activité même si le système de gestion des documents est physiquement implanté dans 186 postes de classement répartis à la grandeur du Ministère.

Il en résulte une démotivation du personnel dont l'effet néfaste se manifeste entre autres sur:*

- La mauvaise utilisation de l'espace et de l'équipement
- La duplication indue des systèmes de classement
- La croissance de la masse documentaire
- La démotivation du personnel laissé à lui-même
- L'existence de conditions de travail moins intéressantes
- La perte partielle ou totale de l'information nécessaire à une prise de décision éclairée entraînant par conséquent une augmentation de l'incertitude.

* COUTURE-ROUSSEAU: "Les Archives du XXe siècle" p. 101

3. ORIENTATIONS PROPOSÉES

Tenant compte des éléments de la problématique exposés précédemment, de l'importance grandissante de l'information comme ressource et des efforts consentis jusqu'à ce jour en gestion des documents, les orientations suivantes sont proposées pour permettre d'amorcer la relance de la gestion documentaire et d'établir le minimum requis pour en assurer le bon fonctionnement.

3.1 À court terme:

- Amorcer la révision du système ministériel actuel;
- Répondre spécifiquement aux exigences légales;
- Consolider les éléments positifs du système actuel dans l'optique de sa restructuration.

3.2 À moyen terme:

- Faciliter l'introduction des nouvelles technologies;
- Corriger les lacunes conceptuelles du système ministériel de gestion des documents;
- Optimiser le rôle de la gestion documentaire comme véritable support à la gestion de l'information.

4. PLAN D'ACTION

Le plan d'action suivant est soumis à l'approbation des autorités du Ministère afin d'assurer le respect des orientations proposées et de réaliser les activités de base nécessaires à sa mise en oeuvre telles que: (Voir annexe 3)

- la coordination ministérielle,
- le support analytique,
- le support technique.

4.1 À court terme

- Actions relatives aux ressources

- . Désignation d'un responsable pour assurer la coordination ministérielle de la gestion documentaire (Pilote du projet)
- . Formation d'une équipe permanente de support analytique et technique (minimum 6 personnes)
- . Formation d'un comité ministériel responsable de la mise à jour du Calendrier des délais de conservation des documents tel que requis par la Loi 3.
- . Formation d'un comité directeur de projet regroupant les principaux intervenants en la matière.
- . Allocation de ressources spécialisées si nécessaire.

- Actions relatives au système

- . Définition des politiques de base en gestion documentaire
- . Démarrage de la révision du système ministériel
- . Conception et implantation d'un registre central
- . Révision du guide de classement des documents
- . Actualisation du Calendrier des délais de conservation des documents
- . Révision du fonctionnement des postes de classement et épuration des dossiers
- . Réalisation du projet-pilote de bureautique en gestion documentaire
- . Sensibilisation du personnel du M.T.Q.

4.2 À moyen terme

- Action relatives aux ressources

- . Maintien de l'équipe de support nécessaire à la réalisation du plan d'action et au suivi des activités de gestion documentaire.
- . Allocation de ressources spécialisées si requises.

- Actions relatives au système

- . Proposition de politiques et orientations ministérielles en gestion documentaire.
- . Intégration des nouvelles technologies à la gestion documentaire.
- . Corrections des lacunes conceptuelles du système de classement uniforme actuel.
- . Introduction et utilisation de la notion de "Dossier officiel" axée principalement sur le contenu avant le contenant.
- . Conception et implantation de mécanismes de protection nécessaires à la conservation physique de l'information.

5- MODE DE FONCTIONNEMENT

Considérant la portée ministérielle du système de gestion des documents et afin d'assurer la réalisation du plan d'action et le succès de la relance de la gestion documentaire, il est proposé d'agir selon l'approche de la gestion par projet.

Ainsi tel que montré sur la page suivante, on y retrouve les intervenants suivants:

- Haute direction;
- Pilote du projet;
- Comité directeur du projet;
- Comité du calendrier de conservation;
- Equipe de support analytique et technique

Rôle et responsabilités des intervenants

- Haute direction

Assure la supervision globale du dossier, voit à l'application des politiques gouvernementales et approuve les orientations ministérielles dans le domaine.

- Pilote du projet

Assume la responsabilité de la supervision et de la coordination de l'ensemble du dossier et fait rapport des activités à la Haute direction.

A ce titre, le pilote de projet sera directement responsable du support analytique et technique. De plus, il agira à titre de membre du comité de calendrier des délais de conservation auquel il fournira l'assistance requise. Enfin il présidera le comité directeur du projet.

- Comité directeur du projet

Formé de représentants des diverses directions générales, ce comité veille à ce que l'évolution du dossier réponde aux besoins ministériels en matière de gestion des documents et agit comme responsable pour l'implantation et l'utilisation dans les directions générales.

Il approuve et recommande les modifications et établit les priorités. Il assure le respect du calendrier de conservation.

- Comité du calendrier de conservation

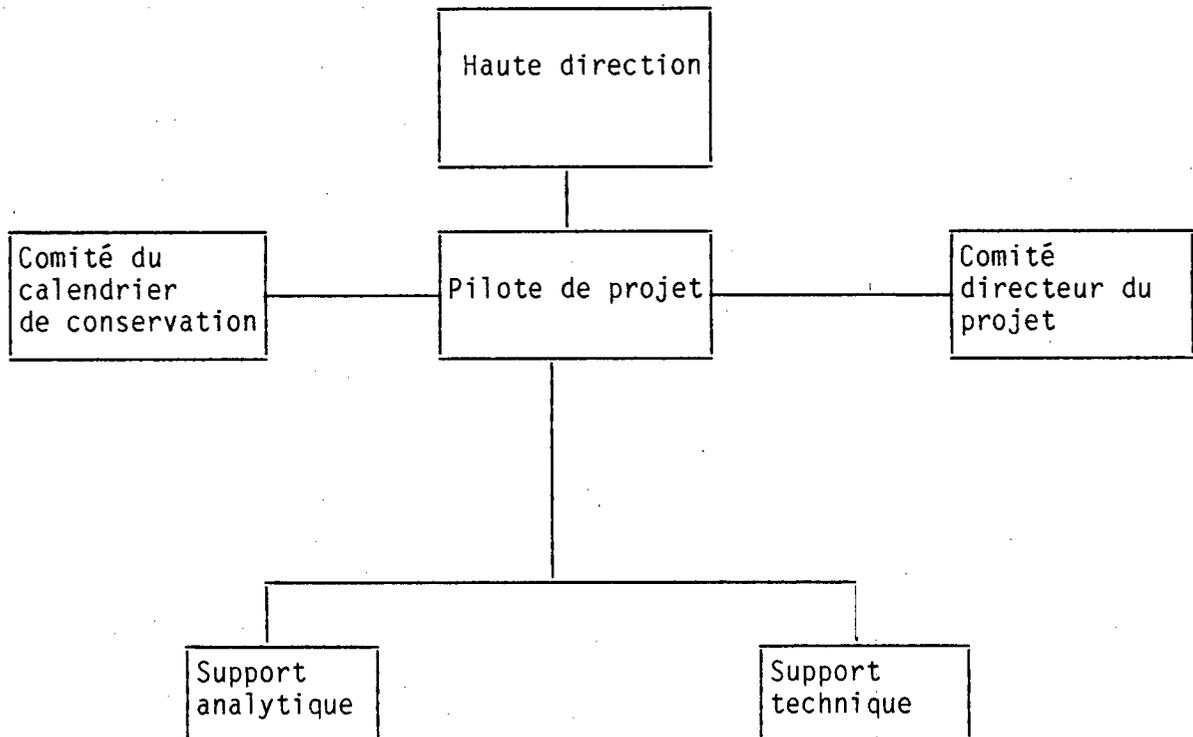
Formé de spécialistes en la matière, ce comité actualise et assure la mise à jour du calendrier des délais de conservation.

- Équipe de support analytique et technique

Formée de ressources spécialisées, ces équipes réalisent les activités supportant la gestion documentaire.

Note: La Direction des systèmes de gestion à titre de maître d'oeuvre du dossier fournit les ressources suivantes:

- Pilote de projet;
- Support analytique;
- Support technique



6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Il est évident que la gestion documentaire ne pourra à elle seule régler tous les problèmes de gestion de l'information, mais, jumelée avec des activités comme la bureautique, l'informatique et les télécommunications, elle permettra d'améliorer la gestion de cette ressource essentielle.

Comme un effort considérable s'amorce au Ministère pour améliorer le traitement des données, et que l'ensemble de l'information textuelle, visuelle et bientôt vocale (constituant, la majeure partie de l'information d'une organisation) ne peut être laissée en plan, il devient donc impératif d'assurer la relance de cet important outil de support qu'est la gestion documentaire.

Dans ce contexte, il est recommandé aux autorités du Ministère d'apporter une attention et un soutien particulier à ce dossier afin d'assurer une plus grande cohérence dans la gestion de l'information ministérielle et d'en tirer les avantages escomptés tels que:*

- L'accroissement de l'élagage des documents à la source et la diminution de la masse documentaire totale;
- L'accélération du repérage des documents;
- L'accroissement de la protection de l'information: un document bien classé et bien rangé est relativement en sécurité;
- L'accélération de la prise de décision ou de la recherche d'information: l'information pertinente est facilement repérable;
- L'accroissement de la stabilité, de la continuité et de l'efficacité administrative de l'organisation;
- L'optimisation de l'utilisation de l'espace, de l'équipement et des ressources humaines;
- La rationalisation ou même la diminution des coûts de traitement de la masse documentaire.

* COUTURE-ROUSSEAU: "Les Archives au XXe siècle" p. 101

BIBLIOGRAPHIE

- BÉDARD, BERTRAND: Synthèse des commentaires formulés par les gestionnaires sur le système de gestion des documents. (Septembre 1984)
- C.G.I: Conception du schéma directeur de l'informatique Rapport détaillé. (Février 1985)
- CHAÎNÉ, MASSÉ, McELHAW: Système de gestion des documents Projet 0057. (Automne 1974)
- COUTURE, ROUSSEAU: Les Archives au XXe siècle Une réponse aux besoins de l'administration et de la recherche. (1982)
- DESCHÊNES, Daniel: Compte-rendu - réunion Gestion documentaire au M.T.Q. (Déc. 1984)
- DROLET, Paul-André: Etude sur la problématique de la Gestion des documents. (Février 1980)
- LEFEBVRE, PETIT: Vers une définition de la gestion des documents. (Décembre 1984)
- LOI 3: Loi sur les Archives.
- LOI 65: Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.
- MAHEU, NOISEUX, Inc. La Bureautique et le Gestionnaire. (1981)
- MARCHAND, Gaétan: Projet-pilote de bureautique "Classement et repérage des documents". (Août 1984)

BIBLIOGRAPHIE (suite)

- MARCHAND, Gaëtan: Rapport d'étape: "Volet -accès aux documents -
Loi 65". (Février 1984)
- MARCHAND, SIROIS: Document de travail concernant la relance de la
gestion des documents. (Juin 1980)
- ROBERGE, Michel: La gestion des documents administratifs. (1983)
- SMITH, J.W.: La gestion des documents au Gouvernement fédéral.
(1977)
- WOODS, GORDON & CIE: Ministère de la Voirie et des Travaux publics
Programme de développement des dossiers et des
plans. (Novembre 1971)

ANNEXE I

CING (5) FAITS SURPRENANTS À PROPOS DES OPÉRATIONS
DE CLASSEMENT

1. COÛT MOYEN DE \$ 60 POUR UN DOCUMENT MAL CLASSÉ
2. 5% DES INFORMATIONS SONT MAL CLASSÉES (BUREAU TYPIQUE)
3. 10% DES RECHERCHES SUR UN SUJET REQUIÈRENT PLUS D'UN ENDROIT À REGARDER
4. LE COÛT POUR NETTOYER LES CLASSEURS DES DOCUMENTS DÉSUETS VARIE DE \$ 5 À \$ 15 PAR PIED CUBE
5. LE COÛT MOYEN D'UNE RÉFÉRENCE À UN CLASSEUR EST DE \$ 1

LES EXCÈS DANS LES OPÉRATIONS DE CLASSEMENT

- . 65 CENTS DE PERDUES POUR CHAQUE DOLLAR DÉPENSÉ AU CLASSEMENT
- . 70% DES INFORMATIONS CONSERVÉES SONT INUTILES
- . 85% DES INFORMATIONS CLASSÉES NE SONT JAMAIS UTILISÉES
- . 95% DES RÉFÉRENCES SE FONT SUR LES DOCUMENTS DE MOINS DE 3 ANS
- . 45% DE L'ESPACE DE CLASSEMENT EST UTILISÉ POUR DES DONNÉES EN DOUBLE OU INUTILES

LE COÛT D'UN SYSTÈME D'INFORMATION BASÉ SUR LE PAPIER EST ÉLEVÉ.

PAR EXEMPLE, CERTAINS ÉVALUENT LE COÛT D'UN CLASSEUR À 4 TIROIRS À \$ 1.500/AN

EN L'AN 2000, L'INFORMATION CROÎTRA À UN RYTHME 4 FOIS PLUS RAPIDE QUE LA POPULATION.

LES ACTIVITÉS DE CLASSEMENT ET DE RECHERCHE
AUGMENTERONT:

DANS UN MILIEU IDÉAL, ON ÉVALUE À 50 ACTIVITÉS
DE CE TYPE PAR COMMIS PAR HEURE.

IL Y AURA DES IMPACTS ÉNORMES SUR:

- . LES COÛTS
- . LE SERVICE

ANNEXE II

TABLEAU COMPARATIF DES EFFECTIFS EN GESTION DES DOCUMENTS

Ministère / Organisme	Organisation administrative	Voie hiérarchique	Ressources humaines				
			Cadres	Prof.	Tech.	A. bureau	Total
AFFAIRES SOCIALES	Service de la Documentation (3 divisions)	Direction des Ressources humaines et matérielles	1	4	5	5	15
EDUCATION	Division Bureautique	Service des Systèmes d'aide à la décision		3	2		5
INDUSTRIE, COMMERCE et TOURISME	Service Gestion des documents	Direction Administration	1	2	1	2	6
HYDRO-QUEBEC	Service Gestion des documents (2 divisions)	Secrétaire général (Vice-président), P.D.G.	1	10		17	28
LOISIR, CHASSE et PECHE	Service Gestion des documents	Direction Systèmes de Gestion	1	1	2	2	6
TRANSPORTS	Sous-section	Service Développement des projets			1		1

ANNEXE III

Activités de gestion documentaire

M.T.Q.

Dossier no. 902.69

Ministère des Transports
Mai 1985

GESTION DOCUMENTAIRE

I Gestion des documents

- Définition de "document"
- Éléments de la gestion des documents

II Activités de mise en oeuvre

- Coordination ministérielle
- Support analytique
- Support technique à l'utilisateur
- Autres activités

I GESTION DES DOCUMENTS (Système)

(Note: Document: Information contenue sous tout type de support).

ÉLÉMENTS

- Calendrier de conservation
(Disposition des documents semi-actifs et inactifs)
- Plan de classification
- Index de classement et de repérage des documents
- Classement des documents
- Contrôle de la circulation de l'information
- Gestion des documents semi-actifs
(Déclassement des documents actifs)
- Contrôle de la création - réception des documents

II ACTIVITÉS DE MISE EN OEUVRE

1- Coordination ministérielle du dossier de "la gestion documentaire"

- Application des politiques gouvernementales et ministérielles en matière de gestion documentaire.
- Représentation auprès des organismes gouvernementaux (Archives nationales du Québec, S.A.G., Vérificateur général).
- Coordination du Comité du calendrier des délais de conservation.
- Support à toute application à une loi ou règlement ayant une incidence en gestion documentaire (Loi 65, Loi 3), s'il y a lieu.
- Elaboration, implantation et administration du programme de gestion documentaire.

2- Support analytique

- Élaboration et révision de politiques.
- Proposition des mécanismes pour répondre aux exigences légales.
- Conception dynamique du plan de classification:
 - . introduction de la notion de dossier officiel;
 - . plan de classement général;
 - . plan de classement spécifique;
 - . guide de classement.
- Conception et implantation d'un système d'index de classement et repérage.
- Intégration de la nouvelle technologie (logiciels et équipements) comme:
 - . potentiel de support à la gestion des documents;
 - . médium de création et conservation des documents.
- Intégration de:
 - . la gestion des plans;
 - . la micrographie.
- Conception dynamique des pratiques et procédures administratives reliées au classement et au déclasserment des documents.
 - . Réalisation du calendrier de conservation.
- Proposition d'une structure de fonctionnement du système.
 - . Établir un lien direct entre le plan de classification et le calendrier de conservation.
 - . Poste de classement.
 - . Etc.

- Identification, évaluation, analyse des problèmes de gestion courante rencontrés et recherche de solutions en vue de l'amélioration du système.

- Amélioration conceptuelle du système.
 - . Tenir compte de l'élargissement du concept "document".
 - . Structure de classement.
 - . Recherche et expertise en matière de gestion documentaire.
 - . Etc.

3- Support technique à l'utilisateur

- Assistance à l'utilisateur pour l'implantation, l'opération et la maintenance du système.
 - Promotion du système auprès des usagers.
 - Formation des employés.
 - Assistance pour l'introduction des nouvelles technologies.
 - Assistance pour l'application du classement et déclasséement des documents.
 - Supervision du bon fonctionnement des postes de classement.
 - Cueillette des problèmes rencontrés.
- * Assurer le service après vente.

4- Autres activités

- Apporter le support nécessaire au Comité responsable du Calendrier des délais de conservation.