

Législature 2021-2026

N° 44

Message du Conseil communal au Conseil général du 28 mars 2023

Octroi d'un crédit d'investissement de CHF 680'000.00 pour l'implémentation d'une solution de gestion électronique des documents (GED) au sein de l'Administration communale et pour l'accompagnement du projet sur 4 ans

1. Introduction

Avec l'entrée en vigueur de la loi sur l'archivage (LArch 2015) et de son règlement d'exécution (RArch 2019), ainsi qu'avec le passage au nouveau plan comptable MCH2, la Commune d'Estavayer désire améliorer ses performances administratives et se mettre en conformité avec les exigences légales. A cette fin, elle entend s'équiper d'un outillage performant de gestion électronique des documents (GED) remplissant les critères légaux et facilitant l'accomplissement de ses diverses missions et tâches. Plusieurs grandes communes du Canton de Fribourg sont aujourd'hui équipées d'une GED structurée sur le plan de classement. C'est le cas à Fribourg, à Bulle et à Châtel-St-Denis notamment.

La gestion des documents produits et reçus au sein d'une Administration communale de la taille d'Estavayer est en effet complexe, compte tenu non seulement de la masse de documents qui sont produits et/ou circulent dans les différents Services et Secteurs communaux mais aussi des différents logiciels informatiques utilisés. L'accès à l'information, qui est l'enjeu de cette gestion documentaire, n'est actuellement pas optimal car les pratiques de classement divergent d'un Service à un autre, voire d'une personne à une autre. De plus, il manque un outil capable de centraliser toutes les informations.

Au vu de l'évolution de la Commune et de la croissance de son Administration au cours de ces dernières années, il a aussi été constaté que le processus de traitement des documents ainsi que leur classement doivent être améliorés. C'est dans ce sens que le plan de classement des documents communaux élaboré lors de la fusion a été revu durant ces derniers mois pour mieux correspondre aux besoins des Services communaux. Ce nouveau plan de classement est une étape indispensable à l'implémentation d'une GED. Par ailleurs, ce plan de classement intègre la notion de cycle de vie des documents ainsi que celle de gestion des accès.

La GED prendra en charge toutes les opérations liées aux documents numériques au sein de l'Administration, que ce soit leur création, leur édition, leur stockage ou encore leur conservation avant archivage. Le GED devra aussi faire le lien entre les différents logiciels informatiques de la Commune afin de centraliser l'information à une seule place et d'éviter les doublons.

La mise en place d'une GED est un projet d'envergure qui sera mené progressivement sur plusieurs mois et qui nécessitera un suivi rigoureux sur plusieurs années. C'est pourquoi ce message ne contient pas seulement les montants nécessaires à l'achat de la solution retenue, mais aussi les coûts d'exploitation sur 4 ans, les frais nécessaires pour l'adaptation de notre infrastructure informatique à l'implémentation de cette solution, ainsi qu'un accompagnement sur 4 ans par un bureau spécialisé dans la gestion documentaire.

2. Objet du message

Objectifs d'une GED

Une GED permet de stocker des informations numériques (documents, données, formulaires, images, etc.) et d'en assurer le cycle de vie. Elle permet l'automatisation de processus par la création de *workflows*, le travail collaboratif, ainsi qu'une gestion fine des accès et des versions de documents. La GED est structurée selon le plan de classement communal. Les documents entrant dans la Commune seront numérisés à l'aide d'un logiciel de reconnaissance optique et indexés afin qu'ils soient facilement trouvables par le moteur de recherche de la GED. Chaque document émis par l'Administration communale sera directement produit et indexé dans la GED. Ces processus engendreront un gain d'efficacité, de rationalisation, de temps et de place.

En résumé, une GED offre notamment les avantages suivants :

- Optimisation de la gestion documentaire communale (diffusion des documents, facilité de recherche, partage) ;
- Meilleur suivi de la production documentaire par une gestion des versions ;
- Mise en place de processus de suivi/validation (*workflows*) ;
- Suppression des doublons ;
- Définition d'une durée de vie des documents en vue de leur archivage numérique ;
- Amélioration de la sécurité informatique grâce au système défini de droits d'accès ;
- Mise à disposition d'une plateforme sécurisée pour l'échange de documents avec des tiers ;
- Réduction du papier au sein de l'Administration communale par la numérisation et la réduction du nombre d'impressions et de copies.

Il est précisé que, compte tenu des exigences légales qui régissent une Commune, l'Administration devra toujours produire et archiver certains documents en format papier. En effet, la loi sur les communes (LCo) exige que certains documents soient encore imprimés sur un support papier.

Historique au sein de la Commune d'Estavayer

En 2013, le Conseil général d'Estavayer-le-Lac avait octroyé au Conseil communal un crédit d'investissement de CHF 143'000.00 pour l'introduction d'une GED. Dans les faits, la GED avait été mise en place très partiellement au sein du Contrôle des habitants (numérisation des documents liés aux habitants) et du Service des finances (processus de validation des factures en ligne). Le projet n'avait pas été plus loin, faute de création d'un plan de classement. Un plan de classement a été réalisé en 2017, conjointement à la création de la Commune d'Estavayer, mais compte tenu du travail de mise en place de la fusion, le projet de GED n'a pas été réactivé et les processus mis en place (Contrôle des habitants et facturation) ont été repris dans le logiciel métier de la Commune (Urbanus) qui propose ces options.

La Commune travaille avec de nombreux logiciels spécifiques pour faciliter son fonctionnement :

- Urbanus pour le contrôle des habitants, la comptabilité, la facturation, la réservation des salles, etc. ;
- WeDo pour la gestion des tâches ;
- Xpert.Meeting pour le suivi des séances du Conseil communal ;
- Geoweb pour son cadastre.

Chacune de ces applications offre la possibilité d'y joindre des documents. Par contre, ces documents sont importés dans le logiciel depuis nos serveurs, ce qui crée des doublons. Parallèlement, la Commune scanne aussi depuis la fusion le courrier entrant et classe le courrier et les documents informatiques émis sur des serveurs selon son plan de classement, mais sans indexation, sans gestion des versions et sans gérer le cycle de vie de ces documents informatiques, ce qui va créer des problèmes de recherche et de stockage à terme.

Il y a donc un manque de coordination entre les outils utilisés et un manque de suivi des documents reçus et émis. Une GED performante articulée sur un plan de classement correspondant aux activités des Services est la seule solution pour améliorer la situation.

Plan de classement

Comme mentionné précédemment, l'implémentation d'une GED doit se baser sur un plan de classement adapté. La Commune d'Estavayer en possède un. A l'usage, il a été constaté que ce plan de classement devait être revu pour correspondre au fonctionnement actuel de la Commune et de ses Services. Un montant était inscrit au budget 2022 pour le travail de refonte de ce plan de classement, ce qui a été réalisé avec l'entreprise spécialisée Passeurs d'archives qui accompagne de nombreuses communes romandes dans leurs projets de plan de classement et de GED (Morges, Châtel-St-Denis, Romont, Mont-Vully, Matran, etc.). Ce travail est en cours de finalisation.

Choix de la GED

Une multitude de produits existent sur le marché, mais tous ne sont pas adaptés aux administrations communales. Certaines sociétés disent aussi proposer des GED mais il s'agit bien souvent de solutions améliorées de numérisation et de recherche, non abouties au niveau de l'indexation, de l'archivage ou encore de la gestion des versions.

Afin de choisir la solution adaptée à ses besoins, la Commune a lancé au printemps 2022 un appel d'offres sur invitation auprès de quatre sociétés. Elle a reçu trois dossiers en retour. Cet appel d'offres, réalisé avec l'aide de la société Passeurs d'archives, contenait de manière détaillée les besoins de la Commune d'Estavayer. Les soumissionnaires ont été jugés sur les critères pondérés suivants :

- Spécification technique et stratégie de test ;
- Dématérialisation ;
- Classement par dossier d'affaire ;
- Plan de classement et de gestion ;
- Accès et protection des données ;
- Partage des dossiers à l'interne et à l'externe ;
- Métadonnées qualitatives, horodatage et *versioning* ;
- Moteur de recherche – ergonomie ;
- Interfaçage avec les applications métiers et reprise des données ;
- La GED comme moteur de *workflows* ;
- Garanties de l'intégrateur GED (expérience, références, organisation de projets) ;
- Conditions financières uniques (achat et mise en service) et récurrentes (licences, hébergement).

Après analyse des dossiers reçus, c'est la solution *tebifiles* (solution de GED M-Files implémentée par la Société Tebicom) qui a été retenue. Cette solution répond à tous les besoins de la Commune. Tebicom a déjà réalisé des intégrations de M-Files chez plusieurs dizaines de clients, dont les Communes de Bulle, de Gland ou de Morges et a plusieurs projets en cours dans d'autres Administrations (Châtel-St-Denis, Renens, etc.).

Infrastructure informatique

L'implémentation d'une solution GED nécessite une infrastructure informatique spécifique que ce soit au niveau du matériel, du stockage ou des licences. C'est pourquoi, une fois le choix de la solution *tebifiles* effectué, notre partenaire informatique communal, l'entreprise Telecom Services, a été abordée. Cette dernière nous a fait une offre de mise à niveau de notre infrastructure actuelle pour accueillir la GED.

Accompagnement du projet

Comme mentionné précédemment, l'implémentation d'une GED paraît aujourd'hui inévitable pour optimiser le fonctionnement de l'Administration communale. Par contre, couplée à la mise en fonction du nouveau plan de classement, il s'agira d'un grand changement pour le personnel administratif communal, ce qui nécessitera une bonne formation de base et une adhésion de leur part via une participation active. Un suivi régulier et rigoureux sera également nécessaire pour que cette implémentation soit un succès. Dans son tableau des investissements présumés, le Conseil communal avait prévu d'accompagner la mise en œuvre de la GED par l'engagement d'un-e spécialiste en gestion documentaire à 80%. Après réflexion, il semble plus judicieux de confier un mandat à Passeurs d'archives pour accompagner cette mise en œuvre car cette Société dispose du savoir-faire et de l'expérience nécessaires. Ses missions seront les suivantes :

- Mise en place et coordination d'une structure de pilotage au sein de la Commune (intégrateur, partenaire informatique, utilisateurs-clés) ;
- Formation des utilisateurs-clés ;
- Formation du personnel communal ;
- Tri et suivi de la migration des dossiers ;
- Accompagnement pour la définition et la mise en place de *workflows* ;
- Accompagnement pour la structuration des droits d'accès ;
- Suivi du nouveau plan de classement tout au long du projet ;
- Accompagnement et support tout au long du projet.

Calendrier

Le calendrier de mise en œuvre pourra se faire sitôt la demande de crédit d'investissement validée. Une fois le projet lancé, environ 4 mois sont nécessaires pour les installations de base, les configurations et les analyses. Ensuite, une phase-pilote peut être mise en place sur 6 mois avec des Secteurs communaux définis, avant de lancer sur les mois suivants l'implémentation progressive de la GED dans tous les Services communaux. Une GED s'introduit donc de manière progressive et nécessite un bon accompagnement sur la durée, que ce soit de l'intégrateur (Tebicom) ou de l'accompagnateur du projet (Passeurs d'archives). C'est pourquoi il a été demandé aux deux Sociétés une projection de leurs coûts sur 4 ans.

3. Devis et impact budgétaire

Coûts d'investissements informatiques

Le projet implique des coûts uniques, liés à l'achat du matériel informatique, à l'achat des modules *tebifiles* et des licences et aux heures nécessaires chez Tebicom pour le projet de mise en œuvre, ainsi qu'aux formations de base. Ces coûts sont les suivants :

Tebicom pour la GED

Modules <i>tebifiles</i>	CHF	22'750.00	HT
Licences M-Files (souscriptions pour 90 utilisateurs)	CHF	38'248.00	HT
Licences ChronoScan	CHF	1'258.00	HT
Prestations de projet (456 heures)	CHF	82'080.00	HT
Formations M-Files	CHF	9'576.00	HT
Total HT	CHF	153'912.00	HT
TVA 7.7%	CHF	11'851.20	
TOTAL TTC	CHF	165'763.20	TTC

Telecom Services pour l'infrastructure informatique

Matériel	CHF	26'410.00	HT
Stockage	CHF	91'205.50	HT
Licences	CHF	25'665.00	HT
Prestations de service	CHF	22'500.00	HT
Total HT	CHF	165'780.50	HT
Rabais 3%		-4'973.40	
TVA 7.7%	CHF	12'382.16	
TOTAL TTC	CHF	173'189.25	TTC

Coûts d'accompagnement du projet et de suivi

Comme mentionné dans le point précédent, il a été demandé à l'intégrateur et à l'accompagnateur une offre de suivi du projet de 4 ans. Cette manière de faire permet d'avoir une vue d'ensemble des coûts du projet jusqu'à son terme et plus de flexibilité au niveau des dépenses qu'une inscription au budget de fonctionnement (avance ou retard en cours d'implémentation). Dans les coûts de suivi, il faut aussi compter le coût annuel des licences. Ces coûts sont les suivants :

Tebicom pour la GED

Licences et maintenance année 2	CHF	38'512.00	HT
Contrat de suivi tebicare année 2 (heures de soutien)	CHF	33'840.00	HT
Licences et maintenance année 3	CHF	38'512.00	HT
Contrat de suivi tebicare année 3 (heures de soutien)	CHF	25'680.00	HT
Licences et maintenance année 4	CHF	38'512.00	HT
Contrat de suivi tebicare année 4 (heures de soutien)		17'520.00	HT
Total HT	CHF	192'576.00	HT
TVA 7.7%	CHF	14'828.35	
TOTAL TTC	CHF	207'404.35	TTC

Passeurs d'archives sur 4 ans

Etape 1 – Mise en place et pilote (152 heures)	CHF	19'760.00	HT
Etape 2 – Mise en production et formation (152 heures)	CHF	19'760.00	HT
Etape 3 – Migration des dossiers (144 heures)	CHF	18'720.00	HT
Etape 4 – Développement et workflows (64 heures)	CHF	8'320.00	HT
Suivi de projet et support en continu dégressif sur 4 ans (216 heures)	CHF	28'080.00	HT
Total HT	CHF	94'640.00	HT
TVA 7.7%	CHF	7'287.28	
TOTAL TTC	CHF	101'927.28	TTC

Récapitulatif sur 4 ans TTC

Tebicom - mise en œuvre GED année 1	CHF	165'763.20	TTC
Tebicom – licences et suivi années 2 à 4	CHF	207'404.35	TTC
Telecom Services	CHF	173'189.25	TTC
Passeurs d'archives	CHF	101'927.28	TTC
Total	CHF	648'284.08	TTC
Réserve imprévue, renchérissement et arrondi	CHF	31'715.92	TTC
TOTAL MESSAGE SUR 4 ANS	CHF	680'000.00	TTC

Après cette durée de 4 ans, le coût de suivi de la GED sera introduit dans le budget d'exploitation de la Commune. Il s'agira des licences M-Files (CHF 38'248.00/HT/an), de la maintenance ChronoScan (CHF 264.00/HT/an) et des heures sollicitées auprès de Tebicom et de Passeurs d'archives à leur tarif-horaire. Les frais récurrents de la mise à niveau de l'infrastructure informatique communale (diverses licences) sont, pour leur part, déjà inclus dans les montants annuels que paie la Commune. De plus, selon Telecom Services, presque la totalité des coûts engendrés pour la mise à niveau de l'infrastructure informatique, notamment au niveau du stockage et des licences, viendra en déduction des investissements nécessaires au renouvellement de nos serveurs qui est planifié d'ici la fin de la législature.

4. Financement

Le montant de CHF 680'000.00 TTC sera financé par les liquidités courantes ou l'emprunt, le cas échéant, au meilleur taux du marché.

L'investissement sera amorti sur une période d'utilisation d'environ 4 ans, soit 25% par année.

L'amortissement annuel net de CHF 170'000.00 sera imputé dans la rubrique 02200 des services généraux-autres.

Les intérêts découlant d'un éventuel emprunt, pouvant actuellement raisonnablement être calculés à 2%, seraient comptabilisés dans la rubrique 96100 (intérêts).

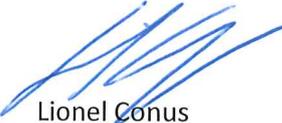
5. Conclusion

Le Conseil communal demande au Conseil général de bien vouloir valider l'octroi d'un crédit d'investissement de CHF 680'000.00 pour l'implémentation d'une solution de gestion électronique des documents (GED) au sein de l'Administration communale et pour l'accompagnement du projet sur 4 ans.

Message validé par le Conseil communal lors de sa séance du 23 février 2023.


Eric Chassot
Syndic




Lionel Conus
Secrétaire général

Conseiller communal responsable : Eric Chassot, syndic