

**RAPPORT DE LA COMMISSION  
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Exposé des motifs et projet de décret accordant au CE un crédit d'investissement de  
CHF 3'752'000 pour financer la modernisation du système d'information du  
Service du développement du territoire**

**1. PREAMBULE**

La Commission thématique des systèmes d'information (CTSI) s'est réunie le mardi 28 août 2018 à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 6 à Lausanne, pour traiter de cet objet.

Elle était composée de M. Maurice Neyroud (président et rapporteur), de Mmes les députées Taraneh Aminian, Céline Baux, Joséphine Byrne Garelli, Isabelle Freymond, Carole Schelker, et de MM. les députés Stéphane Balet, Jean-François Chapuisat, Fabien Deillon, Maurice Gay, Philippe Jobin, Daniel Meienberger, Etienne Räss, Alexandre Rydlo.

Excusé-e-s : Mme Carine Carvalho (remplacée par I. Freymond) et M. Didier Lohri

Mme la Conseillère d'État Jacqueline de Quattro, cheffe du Département du territoire et de l'environnement (DTE), a également assisté à la séance, accompagnée de M. Pierre Imhof, chef du service du développement territorial (SDT) et de Mme Florence Golaz, adjointe au chef du SDT, ainsi que de M. Patrick Amaru, chef de la Direction des Systèmes d'Information (DSI).

M. Yvan Cornu, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions.

**2. POSITION DU CONSEIL D'ETAT**

**Choix de la dématérialisation**

Suite à la réalisation d'un schéma directeur informatique, menée en étroite collaboration avec la DSI, le SDT a retenu huit projets qualifiés de strictement nécessaires pour moderniser son système d'information (SI), et pour répondre en particulier aux enjeux croissants de l'aménagement du territoire.

Une partie importante du montant du décret (env. CHF 1.2 million) concerne la future application GIDAC (pour Gestion Informatisée des Dossiers d'Aménagement cantonal) qui a déjà fait l'objet d'un appel d'offres et d'une adjudication sous réserve de l'obtention du présent crédit.

Avec le nouveau projet de la CAMAC (centrale des autorisations de construire), le système actuel de gestion des dossiers d'aménagement (ACTIS-SDT) sera désengagé et le système de coursier utilisé pour l'acheminement des planifications des communes dans les différents services de l'Etat sera quant à lui supprimé.

Le chef de la DSI explique que ce projet (modernisation du SI du SDT) s'insère complètement dans la stratégie cantonale de cyberadministration. Cet EMPD suit la stratégie de la DSI qui consiste à se désengager d'applications obsolètes, telles que Lotus Notes, ACTIS, etc.

Le SDT a ainsi fait le choix de la dématérialisation, notamment pour la procédure d'approbation des plans d'aménagement communaux, ceci pour simplifier le travail mais aussi pour réduire les délais d'examen préalables en conformité avec le nouvel article 37 LATC qui fixe un délai unique de trois mois. Avec ce système dématérialisé aussi bien pour les échanges avec les communes et leurs mandataires, qu'avec les autres services de l'Etat, le SDT passe résolument au numérique, en parfaite adéquation avec le programme de législation du Conseil d'Etat.

### **Axes thématiques**

Sur la base de son schéma directeur, le SDT a identifié les trois axes thématiques suivants : « Prestations aux communes et partenaires » ; « Système de gestion des géodonnées », « Pilotage et mobilité ».

- Les Prestations aux communes et partenaires intègrent le projet de 5<sup>e</sup> révision du plan directeur cantonal (PDCn) qui prévoit des simplifications au niveau de l'outil de visualisation des textes et des cartes.
- Le système de gestion des géodonnées prévoit la centralisation de la gestion des données du ressort du SDT sur la plateforme géomatique standard. Les géodonnées concernant la gestion des surfaces d'assolement (SDA), les réserves en zone d'activité et les réserves en zone d'utilité publique nécessitent la mise en place d'un outil de calcul. La solution prévue est la mise en place d'un guichet cartographique central intégré dans les prestations de la cyberadministration.

Le chef de service insiste sur l'importance d'améliorer le système de gestion et de précision des géodonnées du SDT qui doit par ailleurs répondre aux exigences de la Confédération sur le registre des restrictions de droit public à la propriété

- L'axe thématique pilotage et mobilité prévoit différents outils nécessaires à la modernisation du service : GED (gestion électronique des documents), suivi des courriers et des échanges, numérisation des archives et du courrier, et mise en place d'un équipement moderne des salles de réunion et des postes de travail.

La conseillère d'Etat souligne que le SDT se donne les moyens de devenir un service très performant. Il vient effectivement de déménager dans de nouveaux locaux disposés en espaces ouverts qui permettent de développer la notion de travail mobile, c'est-à-dire que les collaborateurs du service n'ont plus de poste fixe attribué mais peuvent choisir leur place en fonction des personnes avec qui ils travaillent par exemple sur un projet. Ce système nécessite de pouvoir dématérialiser les processus de travail et les dossiers afin qu'ils soient accessibles indépendamment du lieu de travail, y compris depuis la maison en cas de télétravail. La conseillère d'Etat tient à relever que cette souplesse devrait représenter une avancée significative non seulement pour les mères mais aussi pour les pères.

Le SDT est précurseur de la nouvelle manière de travailler qui s'étend progressivement à d'autres services de l'administration cantonale. La DSI met en place des outils pour répondre à la tendance forte au télétravail, à la mobilité, etc.

La production en format numérique va rendre les dossiers plus accessibles aux collaborateurs et aux partenaires, elle va aussi régler des problèmes de stockage physique et devrait garantir la pérennité des documents.

### **Impact financier**

La conseillère d'Etat relève finalement que les charges pérennes liées à cet EMPD seront entièrement compensées sur le budget du service (CHF 544'200) et un transfert de 0.5 ETP du SDT en faveur de la DSI qui est prévu en 2022 pour assurer la gestion applicative des différentes solutions.

## **3. DISCUSSION GENERALE**

### **3.1. GAINS D'ECHELLE ET MUTUALISATION**

Ce décret pour la modernisation du SDT suit clairement la stratégie cantonale relative à la dématérialisation et à la numérisation, une députée demande si dans ce domaine il existe une vision globale commune à tous les services de l'administration cantonale qui seraient amenés par exemple à mettre en place une GED (gestion électronique des documents). Dans un but d'économie, il conviendrait que chaque service ne se

lance pas dans le développement d'une application spécifique alors qu'il s'agit d'une tâche relativement standard.

A cette question, le chef de la DSI assure qu'il existe une réflexion globale sur les outils informatiques utilisés au sein des services ; pour la partie dématérialisation, le projet s'appuie par exemple sur les solutions Kofax ou pour les géodonnées sur ArcGIS. Ce qui signifie que pour ces briques de base - standards de la DSI - la plus grosse partie du travail est déjà faite ; même s'il convient ensuite de paramétrer l'outil selon les besoins spécifiques des métiers. Le déploiement d'un produit standard dans un service génère tout de même des coûts, notamment pour l'acquisition de nouvelles licences ou pour la gestion du périmètre informatique supplémentaire.

Dans le cadre de cet EMPD, le chef de service assure qu'il existe une mutualisation des briques communes existantes et que les gains d'échelle sont évidents, notamment dans le fait qu'il faudra seulement 0.5 ETP supplémentaire à la DSI pour la gestion applicative des diverses solutions, alors qu'il aurait fallu beaucoup plus de personnel pour la gestion de solutions entièrement nouvelles.

Le schéma reporté ci-dessous, qui figure en page 9 de l'EMPD, mentionne les solutions déjà existantes pour d'autres services, notamment GED Afresco, Kofax, ArcGIS, sur lesquels le SI du SDT va venir s'appuyer.

	Projets	Prio	Sous-systèmes	Description	Solution
Prestations aux communes et partenaires	GIDAC	0	3, puis 2 et 6	Gestion informatisée des dossiers d'aménagement communal (GIDAC)	Développement spécifique
	Révision du plan directeur cantonal	2	1, puis 5	Remplacement de la solution actuelle (Notes) pour l'édition du plan directeur cantonal. Intégration avec l'outil cartographique	Développement d'une application web autonome Unité Socle
Pilotage et mobilité	Référentiels du SDT	1	4 et 6	Mise en place d'une gestion électronique des documents (GED), d'un référentiel des intervenants ainsi que d'un moteur de recherche transverse	GED Afresco Intervenants et moteur de recherche : développements Unité Socle
	Mobilité	1	7	Equiper des postes de travail et des salles de réunion selon le concept Mobile SDT 2018 (PC portables, audio/visio conférence, bornes wifi..)	Matériel selon catalogue CEI
	Numérisation	1	6	Numérisation des archives et du courrier	Chaînes de numérisation Kofax et GED
	Gestion des échanges	2	3, 4 et 6	Suivi du courrier et des échanges	Développement sur les briques existantes GIDAC, GED, Kofax
Système de gestion des géodonnées	Gestion des géodonnées	1-2	5	Gestion centralisée des géodonnées et intégration des exigences de la directive NORMAT et de la LGéo	Applications existantes et Standard DSI (AutoCAD MAP, ArcGIS, FME)
	Outils de calcul et de suivi des géodonnées	2	5	- Outils de calcul des SDA, ZA, ZUP et des réserves en zone à bâtir - Guichet cartographique de validation et de suivi	ArcGIS + FME

### 3.2. APPLICATION SPÉCIFIQUE GIDAC

Par rapport à l'ensemble des solutions, la DSI va avoir recours à un développement spécifique pour le projet de Gestion informatisée des dossiers d'aménagement communal (GIDAC), le fournisseur est connu car la DSI a déjà procédé à un appel d'offres et a déjà adjugé le marché à la meilleure solution, sous réserve évidemment de l'adoption de cet EMPD (78) par le Grand Conseil.

Concernant le remplacement de Lotus Notes pour l'édition de la prochaine révision du plan directeur cantonal (PDCn), le développement d'une application web sera réalisé directement par l'unité socle de la DSI.

Tel qu'indiqué dans l'EMPD, le chef de la DSI confirme que les principaux cantons voisins, dont le canton de Fribourg, sont en train de mettre en place une solution similaire pour la gestion des mesures du plan directeur cantonal et son intégration dans le guichet cartographique. Un benchmark des solutions existantes sera conduit dans la phase d'analyse préliminaire du projet. Il ajoute que les discussions avec le canton de Fribourg concerne aussi d'autres éléments du socle, comme par exemple le Registre cantonal des entreprises.

### **3.3. AMÉLIORATION DES PROCESSUS DE TRAVAIL ET SIGNATURE ÉLECTRONIQUE D'ACTES OFFICIELS**

Il est souvent reproché au SDT de ne pas respecter les délais dans ses prises de décision. Sur ce point, le chef de service explique que le SDT effectue une bonne partie de l'examen préalable ou de l'approbation des plans, mais en plus, il y a une vingtaine de services qui sont consultés. Actuellement, le SDT reçoit huit exemplaires physiques des projets de plans qu'il doit faire circuler ; pour respecter les délais, il dépend donc aussi de la diligence des autres services. Les nouveaux outils informatiques permettront d'aller plus vite dans la circulation de l'information puisque davantage de services pourront travailler en parallèle sur un même dossier.

Un autre député confirme que la circulation informatique des documents, utilisée dans sa commune, offre un réel gain de temps, mais aussi une amélioration du niveau du confort de travail des collaborateurs.

A propos de la transmission des plans pour l'examen préalable, le chef de service confirme qu'il n'y aura plus d'envoi de documents physiques, il appartiendra à la commune de valider les plans qu'elle transmet sur la plateforme web (site internet). Le cas échéant la commune certifiera que son mandataire est habilité à transmettre et mettre en ligne les documents. Les signatures ne seront donc plus requises dans la phase préparatoire du plan.

A la question de la dématérialisation des actes officiels, le chef de service indique que le SDT traite essentiellement des plans d'affectation ou des décisions. Pour l'instant, il n'est pas prévu de dématérialiser la signature, mais en fonction de l'évolution du processus il se posera la question de savoir si le plan d'affectation légalisé garde la forme d'un document papier ou s'il prend la forme de géodonnées certifiées et consultables par tout le monde. De même, les décisions finales seront encore envoyées par courriel postal, mais si le cadre légal le permet, il deviendra envisageable de les dématérialiser avec les systèmes à disposition. A l'issue du processus, au moment où le plan est adopté, les documents officiels (plan et règlement) seront en principe encore imprimés et signés, mais ils seront archivés informatiquement.

Le chef de service confirme que les autres services de l'Etat auront accès à la plateforme dématérialisée pour les documents sur lesquels ils doivent se prononcer, sans devoir moderniser leur propre système d'information.

### **3.4. AUCUN COÛT ADDITIONNEL POUR LES COMMUNES**

Le système décrit dans l'EMPD offre de nouvelles prestations aux communes, notamment dans le domaine de la gestion des dossiers et l'accès aux données. La conseillère d'Etat confirme à la commission que ces prestations n'occasionneront aucun coût additionnel pour les communes, elle se réfère au point 3.6 de l'EMPD qui indique que les communes réaliseront même des économies, car elles ne devront plus envoyer huit plans imprimés au SDT, ce qui représente une économie d'environ CHF 1'500 par planification.

## **4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS**

(Seuls les points discutés en commission sont mentionnés ci-dessous)

### **4.1. POINT 1.4 DE L'EMPD : AXES THÉMATIQUES ET SOLUTIONS PROPOSÉS**

Concernant l'appel d'offres lancé en 2016 déjà, la DSI a dû valider avec le fournisseur une prolongation légale de l'offre, la DSI a également contrôlé la pertinence actuelle de cette offre et identifié qu'il faudra rediscuter la partie « case management » (gestion de cas) avec le fournisseur au moment de la contractualisation (négociation du contrat).

Du côté métier, le SDT confirme que l'application retenue pour la GIDAC répond toujours à l'évolution des processus, en particulier en ce qui concerne le développement des éléments traités dans l'examen préliminaire pour les plans d'affectation.

### **4.2. POINT 1.6 DE L'EMPD : COÛTS DE LA SOLUTION**

#### **Coûts des tests, d'accompagnement et renfort métier**

Un député met en exergue le coût des tests qui sont estimés à CHF 362'000 alors que ceux pour l'accompagnement au changement ne sont que de CHF 54'000. Il demande si la formation est incluse dans

les tests, car sur la base de ce qu'il a vécu dans sa commune, il souligne que l'accompagnement au changement est fondamental dans un processus de dématérialisation et de nouvelle organisation.

L'adjointe au chef de service explique que les coûts d'accompagnement au changement sont prévus (et chiffrés) principalement pour le projet de numérisation et pour celui de mobilité ; pour les autres éléments, l'accompagnement se fera à l'interne sans occasionner de coûts supplémentaires.

Le chef de la DSI confirme que la mise en place de ce type de solutions nécessite des tests informatiques, appelés tests unitaires, mais également des tests métier jusqu'à la validation de l'application. Le métier est ainsi fortement mis à contribution dans la mise en œuvre d'une solution informatique de ce type. Dans ce projet, aucun renfort métier n'est demandé par le SDT qui est parti du principe qu'il libérera des personnes métier pour effectuer les tests et les accompagnements, sans avoir besoin de ressources supplémentaires, si ce n'est des auxiliaires dont les coûts figurent déjà dans son budget de fonctionnement.

#### **4.3. POINT 2.1 DE L'EMPD : CONDUITE DU PLAN DE MIGRATION ET GESTION DES RISQUES**

Une députée demande si d'autres services, comme par exemple la DGE (direction générale de l'environnement), seront également utilisateurs du nouveau système pour la mise à l'enquête des leurs propres dossiers. Elle espère que ces services ne continueront pas à utiliser les anciennes procédures car il deviendrait compliqué pour les communes de devoir traiter des dossiers avec le canton selon des processus différents.

Le chef de service confirme que l'outil, notamment pour les mises à l'enquête, sera à disposition des communes et des autres services de l'Etat, mais son utilisation dépendra entre autres de leurs méthodes de travail. Tous les services vont dans le sens de la dématérialisation, mais il n'est pas possible de garantir que tous vont migrer simultanément. Il ajoute que le même pôle à la DSI gère le projet au SDT et dans les autres services.

Le chef de la DSI explique qu'il y aura un standard unique, c'est-à-dire un seul portail (un seul site) pour toutes les prestations dématérialisées. Il ne peut pas non plus garantir que tous les services avancent à la même vitesse, ce qui signifie que certaines prestations dématérialisées seront offertes progressivement. Dans le même sens, le chef du SDT confirme le principe de base qui veut que la plateforme soit utilisable par d'autres parties prenantes, néanmoins il précise que les modalités d'utilisation devront encore être définies dans le cours du développement et de la mise en œuvre du projet.

Selon la même approche que pour la cyberadministration, il est prévu de donner des formations légères qui doivent suffire à l'utilisation des prestations mises en ligne. La DSI met par exemple en ligne des petites vidéos explicatives.

## **5. VOTES SUR LE PROJET DECRET**

### **Vote sur le projet de décret :**

L'art. 1 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

L'art. 2 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

L'art. 3 du projet de décret – formule d'exécution - est adopté à l'unanimité.

## **6. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET**

*La commission thématique des systèmes d'information recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret à l'unanimité des quinze membres présents.*

Chardonne, 17 octobre 2018.

*Le rapporteur :  
(Signé) Maurice Neyroud*