



Message 2016-DICS-28

19 septembre 2017

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret relatif à la participation de l'Etat de Fribourg au financement de la société SLSP SA (plate-forme commune des bibliothèques scientifiques suisses)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de décret relatif à l'autorisation de participer au financement de la société SLSP SA avec un montant maximal de 1 620 000 francs. La SLSP SA est une société sans but lucratif créée par 15 hautes écoles et bibliothèques scientifiques suisses dans le but d'établir une plate-forme de services commune pour les bibliothèques, sur la base d'un

système de gestion des bibliothèques de nouvelle génération. Les hautes écoles fribourgeoises et la Bibliothèque cantonale et universitaire de Fribourg (BCU) participent à ce projet. Le financement demandé porte sur la phase de réalisation qui se déroulera de 2018 à 2020. A partir de 2021, la société sera opérationnelle et financée par les services vendus.

Ce message comprend les chapitres suivants:

1. Introduction	1
2. Situation des bibliothèques fribourgeoises	2
3. SLSP	2
3.1. Genèse	2
3.2. Etat d'avancement des travaux	2
3.3. Prochaines étapes	3
4. Financement	3
5. Proposition de financement	4
6. Conclusion	4

1. Introduction

Depuis toujours, les bibliothèques ont pour tâche non seulement de collectionner des livres, mais aussi d'y donner l'accès en mettant à disposition des utilisateurs et des utilisatrices des outils adéquats pour les retrouver. Pour ce faire, les bibliothèques ont développé différents systèmes de catalogage. Autrefois, il s'agissait des catalogues papier, mis à disposition du public sous forme de fiches classées dans des tiroirs. Les critères de recherche étaient alors limités à la manière dont ces fiches étaient organisées, par ordre alphabétique, par sujet, etc. Depuis les années 1980 et l'informatisation des catalogues, le catalogage et l'accès à l'information ont connu un développement majeur. Pour l'utilisateur, les possibilités nouvelles se sont ouvertes: il pouvait désormais faire des recherches indépendamment du lieu selon de nombreux critères et dans les collections de plusieurs bibliothèques. En effet, les principales bibliothèques se sont rapidement regrou-

pées pour partager les travaux de traitement et pour enrichir l'offre bibliographique. Cette numérisation se concrétisait alors par l'achat de serveurs informatiques et le développement de logiciels de catalogage et de gestion de bibliothèques. Le développement rapide des technologies de l'information représente pour les bibliothèques une véritable révolution: ces dernières ne gèrent plus uniquement les ouvrages imprimés qu'elles détiennent, mais donnent accès à une multitude d'informations numériques (revues et livres électroniques, patrimoine numérisé, bases de données scientifiques, etc.). Pour répondre aux besoins de leurs utilisateurs, elles doivent dès lors mutualiser encore davantage leurs ressources et faire appel à des applications et à des services communs.

2. Situation des bibliothèques fribourgeoises

Actuellement, la majorité des bibliothèques scientifiques, publiques et patrimoniales du canton de Fribourg font partie du RERO, acronyme de REseau ROmand qui désigne le réseau des bibliothèques de Suisse occidentale. Fait exception la bibliothèque de la Haute Ecole d'ingénierie et d'architecture, qui est desservie par le réseau NEBIS domicilié à Zurich («Netzwerk für Bibliotheken und Informationsstellen in der Schweiz», comprenant notamment les EPF ainsi que l'Université et la Zentralbibliothek de Zurich).

RERO a été créé en 1985 par les cantons romands réunis au sein de la Conférence universitaire de Suisse occidentale (CUSO) souhaitant coopérer pour mettre en place un catalogue informatique commun. Sur la base d'une convention, sa gouvernance est politique, assurée par la CUSO puis, depuis le 1^{er} janvier 2009, par la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP). Les prestations de RERO sont fournies par sa «centrale» située à Martigny. Une coordination locale pour chaque canton s'occupe de l'intégration des bibliothèques dans RERO, ainsi que de la formation du personnel et du suivi professionnel. La Bibliothèque cantonale et universitaire de Fribourg (BCU) coordonne le réseau fribourgeois, qui regroupe la BCU avec ses 19 bibliothèques décentralisées sises à l'Université de Fribourg et 19 bibliothèques associées (Haute Ecole pédagogique Fribourg, Musée gruérien, etc.). Le catalogue fribourgeois comprend près de 2 millions de notices bibliographiques. Si le développement de RERO a été très bénéfique et indispensable jusqu'ici, ce réseau est cependant confronté à plusieurs difficultés, dues en partie à une gouvernance complexe et à la grande diversité des bibliothèques membres. De plus, il a perdu un partenaire important avec le retrait du canton de Vaud au 31 décembre 2016, ce qui l'oblige à redéfinir ses missions et à redimensionner l'utilisation de ses ressources devenues plus restreintes. Il s'y ajoute le fait que le système informatique exploité par RERO date du début des années 1990 et qu'il ne bénéficiera plus du support de son fournisseur à partir de 2020. RERO se trouve ainsi dans une phase de transition. Sur la base d'un rapport, la CIIP l'a mandaté d'assurer les prestations existantes jusqu'à la réalisation de la nouvelle plate-forme nationale SLSP (voir ci-dessous), de chercher à proposer ses compétences à SLSP et de développer des prestations pour les bibliothèques qui n'entreront pas dans le périmètre de SLSP.

3. SLSP

3.1. Genèse

Depuis 2014, plusieurs hautes écoles et bibliothèques universitaires, dont l'Université et la BCU de Fribourg, ont développé le projet SLSP (Swiss Library Service Platform, www.slspl.ch) avec l'ambition de créer une plate-forme nationale commune remplaçant les différents réseaux régionaux ou

thématiques actuels (RERO, NEBIS et autres). L'objectif de SLSP est de fournir des services aux bibliothèques scientifiques helvétiques sur la base d'un système de gestion de bibliothèques de nouvelle génération, une évolution qu'on retrouve dans les pays voisins. Outre les services bibliothécaires de base, l'acquisition et la gestion commune des licences d'accès aux documents électroniques fait partie des services prévus, ainsi que des services innovants indispensables à la gestion de l'information numérique (gestion des périodiques électroniques, des données de recherche, plates-formes de publication, etc.). Une partie des services seront optionnels. Ce projet s'inscrit dans une initiative plus large des hautes écoles suisses visant à regrouper leurs efforts dans la mise à disposition et le traitement des informations scientifiques. Cette initiative est concrétisée par un programme cadre «Information scientifique: accès, traitement et sauvegarde» géré par swissuniversities (conférence des recteurs des hautes écoles suisses) et financée par la Confédération dans le cadre des contributions liées à des projets¹. Le projet SLSP bénéficie depuis août 2015 d'un soutien financier dans ce cadre et déposera, en 2018, une nouvelle demande pour les années 2018 à 2020. Le 17 septembre 2015, la CIIP a considéré qu'il était dans l'intérêt des bibliothèques scientifiques actuellement rattachées à RERO de participer au projet SLSP.

Pour le réseau de bibliothèques fribourgeoises, la participation au projet SLSP, et ensuite à la fondation de la société SLSP SA, s'est imposée comme une évidence et une urgence pour garantir le fonctionnement des bibliothèques à l'avenir. Tout en veillant au bon fonctionnement de RERO, l'enjeu est de participer activement au développement de SLSP jusqu'au moment où la migration vers le nouveau système sera possible, voire de contribuer à réorienter RERO vers les services aux bibliothèques non scientifiques qui n'entrent pas dans le périmètre de SLSP. Ne pas participer à SLSP reviendrait à se retrouver dans un avenir proche sans solution bibliothéconomique, étant donné que les réseaux actuels ne fourniront plus ce type de prestations dès que SLSP sera opérationnel et qu'une solution cantonale fribourgeoise ne serait ni efficiente, ni économique. Au contraire, SLSP permettra aux bibliothèques fribourgeoises d'être reliées à un réseau national et de bénéficier de services communs performants, comme toutes les hautes écoles et bibliothèques scientifiques helvétiques qui le souhaiteront.

3.2. Etat d'avancement des travaux

Le projet SLSP se trouve à une étape décisive de son développement. L'élaboration du concept est terminée et la phase de réalisation commence. Le 30 mai 2017, la société ano-

¹ Les contributions liées à des projets sont un des instruments de financement prévus par la loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine des hautes écoles (loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, LEHE) du 30 septembre 2011. Elles soutiennent les projets des hautes écoles qui sont innovateurs et qui ont une portée significative pour l'ensemble des hautes écoles suisses.

nyme SLSP Swiss Library Service Platform SA a été fondée par 15 institutions du domaine des hautes écoles et grandes bibliothèques suisses. La forme d'une société anonyme, dont les actions sont détenues par les hautes écoles ou des bibliothèques universitaires, a été choisie afin de créer une société qui fournit les services à ces institutions et qui est gérée de manière entrepreneuriale. Les fondateurs pouvaient choisir entre un petit paquet d'actions à 20 000 francs ou un grand paquet à 40 000 francs. Onze institutions ont opté pour un grand paquet, quatre pour un petit. Les bibliothèques fribourgeoises sont présentes parmi les membres fondateurs par l'intermédiaire de l'Université de Fribourg, qui a été mandatée par le Conseil d'Etat pour l'acquisition d'un grand paquet d'actions. Quant à la BCU, elle assure la représentation des intérêts de l'ensemble du réseau fribourgeois dans les organes et les commissions de SLSP. Les Directions de l'instruction publique, de la culture et du sport et de l'économie et de l'emploi ont confié le suivi de ce dossier stratégique à un comité de pilotage réunissant les hautes écoles fribourgeoises (Université, HES-SO//FR et HEP-PH FR), la BCU, le Service de la culture et le Service des affaires universitaires. Il convient de mentionner que la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO), qui a acquis un petit paquet d'actions, figure parmi les membres fondateurs de la société SLSP SA.

La décision de participer à la fondation de la société SLSP a été prise pour disposer du droit de participation fribourgeoise aux décisions essentielles qui seront prises ces prochains mois et d'ici 2020, durant la phase de réalisation. En effet, les fondateurs auront une influence non seulement sur le choix du système informatique, mais aussi sur la définition de standards communs, sur les principes de la tarification, sur la configuration du système et sur l'ordre de migration des réseaux actuels. Il est indispensable que les besoins des bibliothèques fribourgeoises soient annoncés et pris en compte. Les compétences cantonales pourront aussi profiter à l'ensemble du projet national, qu'on pense par exemple au multilinguisme. Les fondateurs ont également la possibilité de créer des alliances pour se faire représenter au Conseil d'administration de la société. Ce dernier est composé de huit membres au maximum, dont au moins deux sont indépendants dans le sens qu'ils ne représentent pas des fondateurs. L'Université de Fribourg s'est alliée à l'Université de Genève pour proposer un membre. Le Conseil de fondation a été constitué lors de la première Assemblée générale de la SA qui a eu lieu le 28 août 2017.

La première action de la SLSP SA a été la publication, le 8 juin 2017, de l'appel d'offres pour le système informatique de gestion de bibliothèques «*IVALIS – Evaluation of a new Swiss Library System*». Des collaborateurs de la BCU ont participé activement à l'établissement du cahier des charges, de sorte que les fonctionnalités qui y sont demandées répondent aux besoins des bibliothèques fribourgeoises. La BCU est également représentée dans le groupe qui évalue les offres déposées.

3.3. Prochaines étapes

Les résultats de l'appel d'offres constituent une information essentielle pour la planification de la phase de réalisation de SLSP. Les offres sont actuellement en cours d'évaluation, le contrat doit être signé jusqu'au mois d'août 2018 au plus tard. En parallèle, le plan d'affaires (business plan) initial du projet est mis à jour et il sera complété par les données concernant le système informatique choisi. Sur cette base, la demande pour le financement fédéral dans le cadre du programme «*Information scientifique: accès, traitement et sauvegarde*» sera déposée auprès de swissuniversities. En raison de la modification du calendrier de ce programme, la réponse au sujet du financement fédéral est attendue au plus tôt en juin 2018. Il est important de noter que cette réponse est nécessaire pour arrêter définitivement les conditions de financement de la part des actionnaires et pour confirmer l'adjudication du système informatique au soumissionnaire choisi.

4. Financement

Une fois opérationnelle, c'est-à-dire dès l'année 2021, la société SLSP sera financée par la vente de ses prestations aux clients. Il s'agira aussi bien des institutions fondatrices que d'autres hautes écoles et bibliothèques scientifiques qui, soit entreront dans le capital-actions de SLSP à ce moment-là, soit achèteront uniquement des prestations fournies. La tarification de prestations n'est pas encore établie, mais les coûts pour le canton de Fribourg devraient être comparables à ceux de sa participation actuelle à RERO, malgré un éventail de services beaucoup plus large.

Avant que le système ne soit opérationnel, le financement de la phase de réalisation du projet SLSP de 2018 à 2020 doit être couvert par les contributions des institutions fondatrices et, comme mentionné ci-dessus, par une participation de la Confédération par des contributions liées à des projets dans le cadre du programme «*Information scientifique: accès, traitement et sauvegarde*» (ci-après programme P-5). Les fondateurs ont déjà participé à la constitution du capital de la société en achetant des actions. Celui-ci s'élève actuellement à 520 000 francs, dont 40 000 francs d'actions acquises par l'Université de Fribourg qui a été mandatée pour représenter le réseau fribourgeois.

Il est en outre prévu que chaque fondateur participe au financement de la phase de réalisation en allouant à la société un prêt dont le montant sera calculé selon la formule suivante:

$$\frac{(\text{coût total de la phase de réalisation} - \text{contribution programme P-5}) * \text{actions détenues}}{\text{ensemble d'actions}}$$

Ces prêts devraient ensuite être remboursés dès l'entrée en exploitation opérationnelle, sur une durée en principe de 10 ans.

Selon le business plan provisoire actuel, le coût total de la phase de réalisation est estimé à 17,5 millions de francs. L'hypothèse probable est que SLSP introduise une demande de subvention de 8 millions de francs. Dans ce cas, les 15 institutions fondatrices devraient apporter un prêt de 9,5 millions de francs et l'apport fribourgeois pour la période 2018–2020 serait de 730 000 francs. Il est possible que la subvention soit plus modeste et, dans la situation la moins favorable, la somme totale de 17,5 millions de francs serait à financer entièrement par les fondateurs. Dans ce dernier cas, le prêt fribourgeois serait de 1 350 000 francs.

Etant donné que l'engagement portant sur la participation au financement de la phase de réalisation devra être pris avant le dépôt du projet auprès du programme P-5, en principe jusqu'au 31 décembre 2017, il n'est pas possible d'attendre toutes les décisions qui détermineront les conditions précises du financement du projet SLSP et le montant de la participation à la charge du canton de Fribourg pour requérir la détermination du Grand Conseil.

5. Proposition de financement

La participation active à la mise en place du système de gestion de bibliothèques de SLSP est essentielle pour le réseau des bibliothèques fribourgeoises et pour toutes les hautes écoles fribourgeoises, car elle permet d'assurer la couverture des besoins de ses bibliothèques et de leurs utilisateurs et utilisatrices, ceci, entre autres, en ce qui concerne les aspects linguistiques. Il est indispensable que les deux langues du canton soient prises en considération dès le début et de manière adéquate. La BCU est très active dans les différents groupes de travail, commissions ou organes de SLSP. La participation à la phase de réalisation qui débutera en 2018 est liée à l'engagement financier, c'est-à-dire à un prêt à la société SLSP SA.

Selon la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (art. 43, let. g), le Grand Conseil est compétent pour autoriser «la participation à des entreprises économique si les montants en jeu sont supérieurs à 0.2‰ des charges du dernier compte de fonctionnement arrêté par le Grand Conseil», ce qui est le cas de l'engagement financier en question. Le montant exact de celui-ci n'est cependant pas encore connu et il n'est pas possible, en raison du calendrier du projet, de différer la décision du Grand Conseil jusqu'au moment où il sera connu.

Comme indiqué ci-dessus, le financement de la réalisation du système à la charge des fondateurs de la société SLSP SA dépend de la contribution allouée par le programme P-5. Il faut aussi tenir compte du fait qu'il s'agit d'un projet informatique complexe et, par définition, non dépourvu de risques. Actuellement, tout est fait pour évaluer de manière exacte les besoins de financement, mais on ne peut exclure des imprévus. Pour cette raison, il est proposé de fixer le montant maximal de la participation fribourgeoise à 1 620 000 francs,

c'est-à-dire à un montant de 20% supérieur à la contribution calculée ci-dessus sans financement fédéral, et de charger le Conseil d'Etat de libérer les montants en fonction des besoins effectifs qui seront confirmés ultérieurement. Cette participation à SLSP se fera en principe sous forme d'un prêt dont le remboursement débutera avec la mise en production du système. Il n'est toutefois pas possible d'exclure, si des difficultés imprévues risquaient de mettre la société en situation de surendettement, qu'il soit nécessaire de convertir le prêt (partiellement) en capital. Une telle solution ne sera évidemment admise qu'en dernier recours.

Dans cette situation, il est proposé que la décision du Grand Conseil porte sur un montant plafond de 1 620 000 francs. L'engagement effectif ne portera que sur la participation financière requise selon les modalités de financement indiquées précédemment. Les montants nécessaires seront portés aux budgets des années 2018 à 2020 de la BCU.

6. Conclusion

Pour le Conseil d'Etat, la participation au projet SLSP est indispensable pour garantir le fonctionnement des bibliothèques fribourgeoises ces prochaines années, l'actuel système géré par RERO étant condamné à disparaître dans un avenir proche. Un projet national avec la participation des principales bibliothèques scientifiques et hautes écoles suisses constitue la meilleure perspective pour disposer d'un système stable, basé sur une technologie actuelle et bénéficiant d'un support informatique à long terme. Toutefois, les incertitudes mentionnées et des risques inhérents à un projet informatique complexe ainsi qu'à la constitution d'une société anonyme ne doivent pas être sous-estimés, mais ils sont fortement atténués grâce à la participation des 14 autres partenaires. Cette mise en commun des ressources permet de partager et de distribuer les risques financiers que le canton de Fribourg ne devra dès lors pas porter seul. Ainsi, le Conseil d'Etat sollicite du Grand Conseil l'autorisation de participer au financement de la société SLSP SA, durant la phase de réalisation du projet, c'est-à-dire en principe durant les années 2018 à 2020, par un montant de 1 620 000 francs au maximum.

Le décret proposé n'influence pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il ne pose pas de problème sous l'angle de la conformité au droit fédéral et de l'eurocompatibilité.

Etant donné que l'engagement financier porte sur un montant inférieur à ¼% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés, le décret n'est pas soumis au referendum financier.