



NeVo/Rialto : projet et introduction à la Police cantonale bernoise

Recommandations de la Commission de gestion

Rapport du conseil-exécutif

Date de la séance du CE : 8 mai 2024
N° d'affaire : 2022.SIDGS.500
Direction : Direction de la sécurité
Classification : Non classifié

Table des matières

Table des matières.....2

1. Contexte3

2. Remarques d’ordre général3

3. Première recommandation de la Commission de gestion.....4

4. Deuxième recommandation de la Commission de gestion6

4.1 Renonciation au développement de systèmes propres au canton7

4.2 Décision de mise en service7

5. Troisième recommandation de la Commission de gestion7

6. Conclusion.....9

7. Historique du document10

1. Contexte

Dans le cadre des débats de la session d'hiver 2023 concernant le crédit-cadre TIC de la Police cantonale bernoise 2024-2026 (2023.SIDKAPO.905), le Grand Conseil a imposé plusieurs charges.

Par l'adoption de la proposition Fuhrer-Wyss (PS-JS), le Conseil-exécutif a été chargé de rédiger un rapport à l'intention du Grand Conseil présentant le bilan des trois recommandations suivantes relatives à NeVo/Rialto émises par la Commission de gestion (CGes), d'ici à la session d'automne 2024 au plus tard.

1. Résultats et enseignements concernant le projet NeVo/Rialto
2. Résultats et enseignements tirés du projet NeVo/Rialto valables pour d'autres projets informatiques cantonaux
3. Prise de position sur les options examinées et les principes sous-jacents

2. Remarques d'ordre général

La Police cantonale bernoise (POCA) a déjà indiqué à différentes occasions et en détail à la CGes pourquoi elle et la Direction de la sécurité sont d'avis que les futurs coûts d'exploitation ne doivent pas être portés au crédit d'objet du projet. L'introduction de NeVo/Rialto à la POCA est terminée : le produit est utilisé quotidiennement 24 heures sur 24 depuis plus de deux ans. **Du côté de la POCA, le projet est donc achevé.** Par conséquent, les dépenses de la POCA pour NeVo/Rialto ne sont plus à porter au crédit d'objet en question et les dépenses pour les futurs développements du mandant de la POCA doivent être comptabilisées séparément (coûts ordinaires d'exploitation et de développement). Cela correspond à la pratique standard du canton de Berne pour les projets en lien avec les technologies de l'information et de la communication (TIC).

Dans le cadre de son contrôle extraordinaire, le Contrôle des finances a constaté une forte fluctuation du personnel au sein de la POCA en 2023 et en a déduit que certaines collaboratrices et collaborateurs avaient quitté le corps de police en partie à cause des difficultés de NeVo/Rialto.

La POCA indique qu'un entretien de départ a lieu avec tous les membres qui quittent le corps de police. En 2022, 80 entretiens ont eu lieu. Seules deux personnes ont indiqué NeVo/Rialto comme l'une des causes parmi d'autres de leur départ de la POCA. **Par conséquent, le Conseil-exécutif considère qu'il n'y a pas de lien direct entre la forte fluctuation du personnel de la POCA et le projet NeVo/Rialto.**

Le projet NeVo/Rialto a démarré en 2016. À ce moment-là, les thèmes liés à la gouvernance TIC du canton et à la transformation numérique n'occupaient pas encore le devant de la scène. Avec l'introduction du modèle en trois couches (services de base, applications de groupe, applications spécialisées) et la mise en œuvre du projet IT@BE, de la Stratégie pour une administration numérique (2021-2025) et de la stratégie TIC cantonale 2021-2025, le canton a franchi plusieurs étapes vers une professionnalisation dans le domaine TIC et l'administration numérique, même s'il reste du travail à accomplir.

3. Première recommandation de la Commission de gestion

La Commission de gestion prie le Conseil-exécutif de présenter les résultats du projet NeVo/Rialto, les enseignements qu'il en a tirés et les améliorations qu'il a mises en œuvre ou qu'il va mettre en œuvre. Le Conseil-exécutif doit aussi indiquer comment il compte procéder pour s'assurer que le bouclage du projet se déroule le mieux possible.

La POCA a traité au fur et à mesure les questions et les problèmes qui se posaient dans le projet NeVo. Elle a travaillé en étroite coordination avec les fournisseurs et avec les personnes représentant les utilisatrices et utilisateurs afin de résoudre rapidement les problèmes et de trouver des solutions adéquates. Les problèmes constatés ont été consignés tout au long du projet et les solutions ont été mises en œuvre petit à petit. Le tableau ci-après récapitule les principaux problèmes constatés et les mesures prises par la POCA pour les résoudre.

Problème constaté	État de la mise en œuvre de la solution
Le changement organisationnel a été trop peu pris en compte dès le début du projet.	Ce problème avait déjà été identifié au moment de l'introduction et des mesures ont été prises en conséquence (p. ex. intensification de la formation, création d'une équipe d'utilisatrices et utilisateurs clés, mise en place d'un service d'assistance téléphonique, etc.). Les cadres moyens et supérieurs ont suivi une formation en gestion du changement (<i>Change Management</i>). Lorsque nécessaire, une méthode de gestion du changement a été mise en place dans les projets.
Les utilisatrices et utilisateurs doivent être pleinement pris en compte. Elles et ils ont été impliqués dès le début (déjà lors de l'établissement de l'appel d'offres). Il faut toutefois veiller à ce que les utilisatrices et utilisateurs de toutes les unités administratives soient suffisamment impliqués dans les travaux (ressources en personnel).	D'une part, les utilisatrices et utilisateurs sont directement impliqués dans l'organisation des projets de la POCA. D'autre part, les décideuses et décideurs représentant les utilisatrices et utilisateurs siègent dans une commission spéciale. Plus de 90 utilisatrices et utilisateurs clés répartis dans chacune des unités administratives apportent aux utilisatrices et utilisateurs un soutien dans leur usage quotidien de NeVo/Rialto, directement sur place. Leurs connaissances sont mises à jour régulièrement (au minimum une fois par an). En outre, un échange de connaissances a lieu sur une plateforme d'échanges. Les utilisatrices et utilisateurs clés doivent également accomplir leurs tâches quotidiennes, c'est pourquoi le maintien d'effectifs suffisants dans chaque unité représente un défi permanent.
La communication au cours du projet n'était pas optimale, en particulier durant les premières semaines suivant son introduction.	Au moment de l'introduction, ce problème était déjà connu et des mesures ont été prises immédiatement pour y remédier (mise en place d'un baromètre NeVo/Rialto, nomination d'un coordinateur de mise en

Problème constaté	État de la mise en œuvre de la solution
	œuvre NeVo/Rialto, baromètre d'opinion du corps de police, réunions régulières dans le cadre de la communication interne, tournées d'information, vidéo du commandant, annonces intranet, etc.). Dans les futurs projets de la POCA, une meilleure communication sera systématiquement assurée : la communication interne sera considérée comme partie intégrante de l'organisation des projets.
La formation des collaboratrices et collaborateurs était insuffisante. Si les formations en autodidacte sont pertinentes dans certains cas, elles n'étaient pas adéquates en l'occurrence au vu de la complexité du système introduit.	Au début de l'exploitation en mars 2022, ce problème a été identifié. En conséquence, des modules de formation complets (enseignement frontal) ont été immédiatement mis en place. Des formations continues individuelles complètes ont également été élaborées et suivies par les collaboratrices et collaborateurs. Les formations suivantes ont été proposées. – Formation ciblées pour les cadres – Formation de base pour l'ensemble du corps de police – Formation de base, partie 2, formation continue individuelle pour l'ensemble du corps de police – Dix modules individuels de formation continue proposés, qui peuvent être répétés
Des tests avec des critères d'acceptation clairs ont été définis au préalable et ont été passés avec succès. Malheureusement, des défauts techniques sont apparus, qui n'étaient pas visibles lors de la vérification des critères.	Pour remédier à ce problème, les procédures de test ont été immédiatement améliorées et complétées, de sorte que l'introduction de nouvelles versions n'a plus donné lieu à des situations similaires à celle rencontrée après l'introduction. Lors de l'introduction ou de l'adaptation de composants logiciels, ces derniers sont soumis à des tests en plusieurs étapes : des examens techniques d'abord, puis des tests de fonctionnalité avec les personnes appropriées. Ce processus permet de garantir que le logiciel répond aux exigences opérationnelles, mais il nécessite des ressources en personnel et en temps.
Du côté client, il faut absolument que soit nommée une direction générale du projet exerçant un rôle de « chef de projet client » ou de « chef de projet utilisateur ». On a admis que d'une façon générale, la prestation qui était achetée (avec une direction de projet) était complète, mais une	Du côté client, un rôle de chef de projet (général) sera systématiquement attribué pour les futurs projets

Problème constaté	État de la mise en œuvre de la solution
direction du côté client était indispensable au vu de l'ampleur du projet.	

Le résultat que l'on peut constater après environ deux ans d'exploitation de NeVo/Rialto confirme qu'un projet innovant est réalisable aussi dans les conditions-cadres existantes (droit des marchés publics, gestion de crédit, etc.), même si cela est parfois nettement plus difficile que dans le secteur privé. Le projet est achevé.

4. Deuxième recommandation de la Commission de gestion

La Commission de gestion prie le Conseil-exécutif de présenter les enseignements qu'il tire du projet NeVo/Rialto pour la mise en œuvre d'autres projets cantonaux dans le domaine informatique et d'indiquer comment il compte faire en sorte que ceux-ci soient effectivement pris en compte dans les futurs projets.

Dans son rapport à l'intention du Grand Conseil (élaboré par la Direction des finances), le Conseil-exécutif présente comment améliorer la surveillance et le pilotage des applications spécialisées et des applications de groupe de manière générale, en réponse à la motion M 228-2023 (Bichsel, Zollikofen : TIC : amélioration de la surveillance et du pilotage).

Les enseignements tirés du projet NeVo/Rialto peuvent en partie aussi être appliqués dans d'autres projets TIC du canton

Dans le cadre de la Stratégie TIC 2016-2020, les TIC ont été réorganisés dans le canton de Berne (programme IT@BE). Avec la Stratégie TIC 2021-2025, le canton entend continuer sur cette voie. Depuis le premier trimestre 2023, la plateforme de projets du canton permet de diriger tous les projets TIC, à l'exception des projets de construction et des projets législatifs. Elle est toujours en développement.

La gouvernance TIC du canton de Berne pose déjà des exigences générales à respecter dans le cadre de la gestion de projets.

- La cartographie des processus AN et TIC impose des procédures uniformes au niveau cantonal pour les projets TIC, en particulier dans les domaines de la gestion de la demande et de la gestion de projets. Elle prescrit notamment la méthode de gestion de projets HERMES comme une méthode standard à appliquer.
- Dans l'administration cantonale, des méthodes-cadres comme HERMES sont déjà utilisées avec succès dans des projets classiques, hybrides ou agiles et dans des procédures établies.
- Les procédures et méthodes-cadres actuelles prennent déjà en compte des points stratégiques et propres à chaque projet, notamment dans la gestion des parties prenantes, des risques et de la qualité.
- Les éléments spécifiques à une phase du projet, tels que les tests et l'introduction, sont aussi dûment pris en compte.
- Des méthodes éprouvées d'analyse économique et d'évaluation des projets sont déjà à disposition des acteurs concernés.
- L'Office d'informatique et d'organisation du canton de Berne joue un rôle de centre de compétences pour la gestion de projets, de programmes et de portefeuilles et est à même de fournir de précieux conseils en cas de questions liées à la gestion de projets.

Ces exigences ont été respectées dans le projet NeVo/Rialto, dans la mesure où elles existaient déjà en mars 2022. Il n'y a par exemple pas eu de demande avant le début du projet

NeVo/Rialto, car ce processus cantonal a été introduit plus tard dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie TIC.

4.1 Renonciation au développement de systèmes propres au canton

À la suite du contrôle extraordinaire de NeVo/Rialto, la CGes est arrivée à la conclusion qu'à l'avenir, il est préférable de renoncer au développement de systèmes propres au canton de Berne, dans la mesure du possible.

D'après le Conseil-exécutif, il est clair qu'il faut, de manière générale, renoncer au développement de systèmes propres au canton lorsque des solutions standard existent. Ce principe est appliqué dans l'administration cantonale, mais il ne pouvait pas l'être dans le cas de NeVo/Rialto. Une procédure GATT/OMC ordinaire s'est déroulée conformément aux dispositions du droit des marchés publics. Cette procédure a été jugée conforme notamment par le Contrôle des finances dans son rapport sur le contrôle extraordinaire. L'objectif n'était pas de faire forcément développer une nouvelle application, mais aucun produit adéquat n'avait été proposé dans le cadre de la procédure d'appel d'offres. Il existe un fournisseur dont le produit aurait pu être proposé, mais il a expressément refusé de prendre part à la procédure d'appel d'offres.

4.2 Décision de mise en service

La CGes a indiqué que la décision de mise en service devait être prise selon des critères clairement définis. Il faut notamment que le système fonctionne de manière stable et fiable.

La décision de mise en service de NeVo/Rialto a été prise en accord avec le fournisseur après la réalisation de nombreux tests (tests de fonctionnalité puis tests de résistance avec de nombreuses utilisatrices et utilisateurs, réalisés selon un processus prédéfini). Même un scénario de secours était prévu, avec la réactivation des anciens systèmes (toujours disponibles) si nécessaire. Toutefois, le fournisseur a estimé que les problèmes de performance seraient résolus et les autres erreurs corrigées à temps. Par conséquent, ce scénario n'a pas été suivi. Au prix de nombreux efforts, les problèmes ont été traités afin qu'ils puissent être corrigés et éliminés un à un. Les problèmes de performance rencontrés au départ et les problèmes de fiabilité et de stabilité du système ont pu être significativement améliorés grâce à des mesures prises tout de suite après l'introduction du système.

Le Conseil-exécutif estime que les décisions de mise en service d'applications informatiques doivent être prises selon des critères clairement définis. Les tests de performance sont également des étapes de processus standard. Cependant, il n'est pas garanti que les performances obtenues dans un environnement de test soient les mêmes que celles obtenues dans l'environnement de production. Les systèmes de test sont élaborés à une échelle réduite.

5. Troisième recommandation de la Commission de gestion

La Commission de gestion prie le Conseil-exécutif de prendre position concernant les autres possibilités qui se présentaient et d'indiquer sur quelles bases il est arrivé à la conclusion que le maintien de NeVo/Rialto était une meilleure option que la suspension du projet et une nouvelle évaluation.

Avant que la POCA ne lance l'appel d'offres en 2016, diverses vérifications ont été effectuées pour déterminer si un système de gestion des dossiers existant sur le marché pouvait éventuellement être acquis sans appel d'offres. Cela s'est toutefois révélé irréalisable pour des raisons liées au droit des marchés publics. En outre, il était clair que les systèmes existants ne répondaient pas aux exigences posées par la POCA et le Ministère public. En particulier, il n'existait aucun système permettant d'établir un pont numérique entre la police et le Ministère public. Deux offres ont été reçues dans le cadre de l'appel d'offres et ont été évaluées d'après les conditions applicables. Un troisième prestataire, qui aurait pu proposer un système de gestion des dossiers existant, a indiqué par écrit qu'il se concentrait sur le développement dudit système et que, de ce fait, il ne ferait pas d'offre. Le résultat de la procédure de marché public menée conformément aux prescriptions légales a été la réalisation de NeVo/Rialto, aucun autre système présent sur le marché ne répondant aux exigences établies pour ce produit. D'autres produits présents sur le marché auraient pu établir un pont numérique entre la police et le Ministère public, mais NeVo/Rialto était le seul à le faire à l'aide d'un processus de collaboration de bout en bout entre la POCA et les autorités judiciaires.

Durant les différentes phases du projet, la question de la suspension ou de l'arrêt (avec réhabilitation) du projet s'est posée plusieurs fois. Les autres possibilités ont été examinées à plusieurs reprises et parfois en partie mises en œuvre (p. ex. concernant le système de gestion des contenus visuels ou audio, le modèle d'exploitation, etc.). La décision de poursuivre le projet (parfois en s'accommodant de modifications concernant le délai et l'étendue des prestations) était réfléchie en faveur du système NeVo/Rialto. Il ne s'agissait pas d'un choix par défaut justifié par l'absence d'autres possibilités, mais les autres options envisagées étaient moins pertinentes que la poursuite du développement de NeVo/Rialto jusqu'à ce que le système soit opérationnel. Après une analyse scrupuleuse des options et de leurs conséquences, il a été décidé de ne pas suspendre ou arrêter le projet pour les raisons suivantes.

- La POCA travaillait avec des produits informatiques en fin de vie, dont certains avaient même 30 ans. Elle avait déjà essayé de poursuivre en partie leur utilisation ou leur développement, mais cela s'était révélé irréalisable.
- Redémarrer complètement le projet et les mesures y afférant (préparer et mener un appel d'offres, recommencer chacune des phases du projet) aurait entraîné jusqu'à cinq ans de retard supplémentaire pour la mise en service. En outre, le marché des systèmes de gestion de dossiers est relativement restreint en Suisse. Même en procédant à un nouvel appel d'offres, on peut supposer qu'aucune offre n'aurait réuni toutes les conditions requises. L'introduction de NeVo/Rialto avait pour but de réunir les nombreux systèmes, liés entre eux à certains niveaux, en un seul système, ce dernier devant assister au mieux les utilisatrices et utilisateurs et les restreindre le mieux possible par des processus prédéfinis. L'objectif était que le travail quotidien puisse être effectué de la manière la plus complète possible. Le travail en *back office* devait être diminué avec la saisie définitive des données et, lorsque cela est possible, leur transmission automatique à d'autres systèmes (p. ex. statistique policière de la criminalité). Les produits proposés par les autres prestataires ne répondent pas à ces exigences à l'heure actuelle.
- Dans l'ensemble, le fournisseur a émis un avis positif sur le développement technique du système. Des progrès notables ont été réalisés tout au long du projet (correction des erreurs, stabilité, performance, fonctionnement). Parallèlement, les fournisseurs ont engagé leurs ressources et fait preuve d'un engagement très fort à tous les échelons jusqu'à la direction, afin de parvenir au succès du projet. Le fournisseur reste très engagé aujourd'hui.

L'analyse des différentes possibilités ont mené à la conclusion qu'aller de l'avant avec un nouveau système était la meilleure solution et la plus appropriée pour atteindre le but fixé. Les

résultats actuels, après deux ans d'exploitation, confirment le bien-fondé de cette décision. Avec NeVo/Rialto, les utilisatrices et utilisateurs disposent d'un produit innovant.

6. Conclusion

En réponse à la motion M 228-2023 (Bichsel, Zollikofen : TIC : amélioration de la surveillance et du pilotage), le Conseil-exécutif a été chargé d'expliquer, dans un rapport à l'intention du Grand Conseil, comment améliorer la surveillance et le pilotage des applications spécialisées et des applications de groupe dans le domaine informatique. En ce qui concerne NeVo/Rialto, le Conseil-exécutif estime avoir entièrement rempli son mandat par la présentation du présent rapport.

7. Historique du document

Titre du fichier

Beilage-Bericht des Regierungsrates-08.05.2024

Auteur

Roland Werthmüller

Suivi des modifications

Version	Nom	Date	Remarques
0.9	Roland Werthmüller	11.04.2024	Version corapport
1.1	Roland Werthmüller	29.04.2024	Intégration des remarques de la FIN

Vérification

Version	Nom	Date	Remarques
0.9	Philippe Müller	12.04.2024	
1.1	Philippe Müller	01.05.2024	Version pour le Conseil-exécutif

Feu vert

Version	Nom	Date	Remarques
1.0	Philippe Müller	12.04.2024	Feu vert pour le corapport FIN
2.0	Conseil-exécutif	08.05.2024	Prise de connaissance