

Rapport

Date de la séance du CE: 28.10.2015

Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques

N° d'affaire:: 23.02-15.1

Classification: Non classifié

Office de gestion et de surveillance: autorisation de dépenses pour des produits et des prestations dans le domaine des TIC. Arrêté collectif pour les nouvelles dépenses. Crédit d'engagement pour 2016

Table des matières

1	Synthèse	2
2	Qualification juridique des dépenses.....	2
2.1	Dépenses liées ou nouvelles	2
2.2	Dépenses uniques ou périodiques.....	3
2.3	Addition des dépenses, montant du crédit déterminant et référendum.....	3
3	Dépenses faisant l'objet de la demande	4
3.1	Vue d'ensemble.....	4
4	Conséquences d'un refus de l'autorisation de dépenses.....	9
5	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	10
6	Sûreté de l'information et protection des données	10
7	Droit des marchés publics	10
8	Conséquences pour différents domaines politiques	10
9	Proposition.....	11

1 Synthèse

Le Service d'informatique de l'Office de gestion et de surveillance (SI-OGS) est responsable, au sein de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE), de l'ensemble des dépenses concernant les technologies de l'information et de la communication (TIC) pour l'administration centrale et l'administration décentralisée. Ce service, composé de 16 collaborateurs, fournit des prestations, en collaboration avec des prestataires externes ainsi qu'avec l'Office cantonal d'informatique et d'organisation (OIO), et assume des tâches de coordination pour la fourniture de base en matière de TIC, les applications spécialisées de la JCE ainsi que la totalité des autres prestations TIC pour les offices et services de la JCE. Le SI-OGS en fait de même pour le Bureau pour la surveillance de la protection des données (BPD) du canton de Berne.

Le présent arrêté collectif autorise les nouvelles dépenses du SI-OGS pour la fourniture de ses produits et de ses prestations en 2016. Il s'agit là de dépenses d'un total de 4 448 000 francs, qui concernent les prestations suivantes (liste détaillée, voir le point 3):

- formations dans le domaine informatique des collaborateurs du SI-OGS et formations pour l'ensemble du personnel de la JCE
- acquisition de matériel d'exploitation et de consommables
- achat de licences
- prestations pour des partenaires externes
- collaboration à des projets.

La présente demande de crédit ne porte pas sur

- les dépenses liées que le Conseil-exécutif doit autoriser séparément, concernant en particulier la maintenance, les licences et l'exploitation;
- les dépenses autorisées ou à autoriser séparément, concernant les projets d'envergure portant sur plusieurs années (p.ex. SABAKA ou eBAU, projet de procédure d'octroi du permis de construire électronique).

La demande tient compte de toutes les nouvelles dépenses pour 2016 qui étaient connues au moment où elle a été déposée. Les dépenses qui pourraient intervenir, le cas échéant, après la date de la demande, peuvent donner lieu à des demandes de crédits supplémentaires ou complémentaires ou à des autorisations de dépenses distinctes.

2 Qualification juridique des dépenses

2.1 Dépenses liées ou nouvelles

Depuis le 1^{er} juin 2014, l'article 48, alinéa 1 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP; RSB 620.0) considère une dépense comme nouvelle lorsque l'organe compétent dispose d'une liberté d'action pour ce qui est de son montant, de la date à laquelle elle sera engagée ou d'autres modalités.

En application de l'article 48 LFP, sont qualifiées

- de nouvelles: les dépenses pour les conseils fournis par des tiers et pour le développement de solutions TIC (nouvelles acquisitions comprises), notamment pour des projets;

- de liées: les dépenses pour l'exploitation, la maintenance et les licences.

Cette distinction est liée à la marge de manœuvre dans laquelle se prend la décision d'introduire des solutions TIC ou de développer les solutions existantes. La décision influe en outre sur les coûts induits générés périodiquement pendant l'intervention de la solution, par exemple pour l'exploitation, la maintenance et les licences. Par conséquent, il n'existe ultérieurement plus aucune marge de décision concernant ces dépenses. Conformément à l'article 145, alinéa 3 de l'ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP), les coûts induits font l'objet d'une autorisation distincte.

Aucune des dépenses donnant lieu à la présente demande n'atteint le seuil à partir duquel le Grand Conseil est compétent, car la plupart des coûts liés à l'utilisation des TIC sont induits et doivent faire l'objet d'une autorisation distincte. En accord avec la Commission des finances, les dépenses sont quand même soumises au Grand Conseil, pour des raisons d'ordre politique, afin de tenir compte de l'intention exprimée par le parlement dans l'article 48 LFP révisé, qui entend disposer d'un pouvoir de codécision au sujet des dépenses, et en particulier celles qui concernent le domaine des TIC.

Le Conseil-exécutif espère que les débats à propos du présent arrêté au sein de la commission et de l'assemblée plénière vont accroître la compréhension du parlement, du gouvernement et de l'administration à l'égard de leurs attentes, exigences et compétences réciproques. Ils doivent contribuer à offrir à l'organisation de pilotage TIC, qui devra être mise en place en 2016 dans le cadre du projet IT@BE, le fondement sur lequel elle pourra élaborer, pour la suite, une pratique en matière d'autorisation qui soit applicable et à laquelle le Grand Conseil s'associe. Il faudra en particulier s'entendre sur la question de savoir à partir de quel stade de la durée de vie d'une solution TIC les dépenses passent de nouvelles à liées, et sur la manière de traiter le problème que pose le degré élevé d'inexactitude qui caractérise les estimations du montant des autorisations de dépenses en matière de TIC, effectuées des années à l'avance, avant même un éventuel appel d'offres.

2.2 Dépenses uniques ou périodiques

Sont périodiques au sens de l'article 47 LFP les dépenses qui servent à l'exécution d'une tâche permanente. C'est en l'occurrence le cas des dépenses pour l'exploitation, la maintenance et les licences, qui doivent être prises en charge pendant toute la durée de vie de la solution TIC. En revanche, les dépenses pour le développement et les prestations de conseil qui font partie du présent arrêté sont généralement requises dans le cadre d'un projet limité dans le temps. Elles sont donc uniques au sens de l'article 46 LFP.

2.3 Addition des dépenses, montant du crédit déterminant et référendum

Les dépenses qui font l'objet de la présente demande ne sont pas liées par une unité de matière telle qu'on puisse les considérer comme solidaires. Par conséquent, elles ne peuvent pas être additionnées pour que l'on puisse déterminer la compétence en matière d'autorisation de dépenses conformément à l'article 46, alinéa 1 LFP. Le montant du crédit déterminant est donc celui des différentes dépenses à autoriser conformément au chiffre 1 du présent arrêté. Etant donné qu'aucune d'entre elles ne dépasse les deux millions de francs, le présent arrêté n'est pas soumis à la votation facultative (art. 62, al. 1, lit. c ConstC).

3 Dépenses faisant l'objet de la demande

3.1 Vue d'ensemble

Le tableau ci-après regroupe les différentes dépenses concernées par la présente autorisation.

Tous les services et les prestations sont en principe proposés aux offices et services centraux et décentralisés de la JCE, qui doivent obligatoirement les utiliser. Le projet d'informatique de base commune (GGV) a centralisé les fournitures de base TIC (centre de services, BE-PTC et plateformes d'application BE) et les a regroupées, au moyen d'une convention de prestations, au sein de l'OIO. Le SI-OGS est compétent pour les projets, les applications spécialisées et le budget centralisé en matière de TIC de la JCE. Toute adaptation, le cas échéant, de ces prescriptions fera l'objet de la stratégie TIC élaborée dans le cadre du projet IT@BE qui doit mettre en œuvre les recommandations des auteurs du rapport d'audit indépendant de l'informatique dans le canton de Berne. L'ordonnance du 5 novembre 2014 sur l'organisation des marchés publics (OOMP; RSB 731.22) contraint cependant la JCE, depuis 2015 déjà, à acquérir des prestations dans le domaine des fournitures de base TIC ou des applications de groupe auprès de l'OIO, en sa qualité de service central des achats, dans la mesure où celui-ci propose les produits ou les prestations recherchés.

Les dépenses concernées par la présente autorisation couvrent celles pour lesquelles il n'existait jusqu'à maintenant aucune autorisation de dépenses. Ainsi, les dépenses pour les prestations de base TIC de la JCE acquises auprès de l'OIO pour les années 2014 à 2018 ne font l'objet d'aucune demande puisque les ressources nécessaires à cet égard, d'un montant de 11 980 000,00 francs, ont déjà été accordées dans le cadre de la convention de prestations conclue avec l'OIO (ACE 300/2014).

S'agissant des projets qui donnent lieu à la présente demande, les phases indiquées conformément à la méthode de gestion de projet HERMES (www.hermes.admin.ch) sont celles qui devraient être terminées l'année où les dépenses sont autorisées. Il s'agit des phases suivantes: initialisation, conception, réalisation et déploiement. Si le projet ne s'achève pas par le déploiement en 2016, les coûts des autres phases doivent être autorisés les années suivantes, à condition que le projet se poursuive.

Dépense	CHF	Coûts induits	Conséquences d'un refus
Formation dans le domaine des TIC: formations spécifiques pour l'utilisation des applications spécialisées eXpert, CR-Business, Tribuna, CMI Axioma PEA, Prefecta; formations centrales concernant Office dispensées par l'OIO, formation des collaborateurs de la JCE travaillant dans le domaine des TIC	500 000,00	Aucun	Les collaborateurs de la JCE ne pourraient plus être formés au fonctionnement des applications qu'ils utilisent.
Matériel d'exploitation et consommables concernant les TIC: petit matériel, étiquettes, câbles, blocs multiprises, etc.	35 000,00	Aucun	Il ne serait plus possible d'acquérir du matériel concernant les TIC dont l'achat n'est pas assuré par l'OIO (p. ex. souris ou claviers ergonomiques).
Acquisitions courantes dans le domaine des TIC: appareils spéciaux, licences de logiciels pour des applications spéciales.	80 000,00	Aucun	Il serait impossible de poursuivre l'exploitation d'applications spéciales en l'absence des licences requises. En outre, des appareils spéciaux, tels que des lecteurs de codes-barres, ne pourraient plus être achetés.
Nouvelles licences pour les applications du canton de Berne et de la JCE suivantes: Securemail, ParePas, numérisation des registres fonciers.	197 000,00	Coûts éventuels pour l'exploitation, la maintenance et les licences	Il n'est pas possible de continuer à utiliser des applications sans disposer des licences. La communication cryptée par courriel, la gestion des paroisses et des postes d'ecclésiastique ainsi que la numérisation des registres fonciers par les BRF ne pourraient plus être effectuées.
Prestations de l'OACOT: prestations d'assistance pour l'atelier de graphisme, développement et maintenance du modèle de données du plan de zones numérique	30 000,00	Aucun	Aucun soutien ne pourrait plus être apporté à l'atelier de graphisme de l'OACOT en cas de panne. Il ne serait plus possible d'assurer à l'OACOT la maintenance et l'assistance du SIG.
Prestations des OPF: accès à des plateformes de renseignements payantes sur Internet	20 000,00	Aucun	Les OPF utilisent des plateformes de renseignements sur Internet pour se procurer des informations sur leurs clients. Sans celles-ci, l'activité des OPF se complexifie fortement.

Dépense	CHF	Coûts induits	Conséquences d'un refus
Prestations GGV: réserve pour des prestations non prévues dans le cadre du projet d'informatique de base commune du canton de Berne (GGV) (p. ex. adaptations d'applications spécialisées, prestations de l'OIO et de la BEDAG)	196 000,00	Coûts éventuels pour l'exploitation, la maintenance et les licences	Il est encore possible d'adapter des applications spécialisées à l'environnement GGV. Si ces travaux d'adaptation n'étaient pas réalisés, les pannes qui pourraient survenir influenceraient les activités des offices et services de la JCE. En outre, de possibles prestations de l'OIO ou de la BEDAG ne sont pas encore prévisibles.
Conseils pour des projets de la JCE et des mandats de projets de peu d'importance	408 000,00	Coûts éventuels pour l'exploitation, la maintenance et les licences	Les ressources humaines du SI-OGS, dans le domaine des projets, sont insuffisantes pour qu'il soit possible de s'occuper de tous les projets en suspens. Un soutien extérieur est donc nécessaire. Si les moyens demandés n'étaient pas alloués, les projets TIC de la JCE ne bénéficieraient pas de l'assistance et des conseils de spécialistes externes (ce qui entraînerait des retards considérables dans le déroulement des projets).
Expertises, analyses, certifications pour des applications spécialisées de la JCE	320 000,00	Aucun	Les expertises concernant des projets ou des examens d'ordre juridique au sujet d'appels d'offres ne pourraient plus être effectués. De même, il deviendrait impossible de recourir à des experts externes pour disposer d'études indépendantes sur des applications spécialisées. Le fait de ne plus pouvoir bénéficier d'un deuxième avis sur la sécurité des applications spécialisées accroîtrait le risque d'exploitation à long terme.
Projet MCH2/IPSAS pour les communes (phase de réalisation par l'OACOT)	50 000,00	Coûts pour l'exploitation, la maintenance et les licences	Le projet MCH2/IPSAS ne pourrait pas être mis en œuvre dans les communes bernoises et ces dernières ne pourraient donc pas livrer leurs données à l'OACOT, comme demandé.

Dépense	CHF	Coûts induits	Conséquences d'un refus
Projets de l'OACOT, phase de mise en place des plans d'affectation numériques, recensement des réserves d'affectation/zones à bâtir non construites, remplacement de l'application Access-DB utilisée pour les finances communales	300 000,00	Coûts supplémentaires pour l'exploitation, la maintenance et les licences car ces projets ne sont pas encore concrétisés.	Les projets planifiés ne pourraient pas être validés et subiraient des retards considérables. Il faudrait soit procéder à une nouvelle planification des projets, soit les abandonner.
Projet eBAU pour l'OACOT, lancement de la procédure d'octroi du permis de construire électronique dans le canton de Berne	350 000,00	Coûts supplémentaires pour l'exploitation, la maintenance et les licences car ces projets ne sont pas encore concrétisés.	Le projet ne pourrait pas être lancé et l'objectif de réalisation d'une procédure d'octroi du permis de construire électronique d'ici 2020 dans le canton de Berne ne serait pas atteint. Il faudrait mettre un terme au projet ou le planifier différemment.
Projet CR-Business pour l'ORC (phases de conception et de réalisation)	90 000,00	Coûts pour l'exploitation, la maintenance et les licences, probablement du même ordre qu'aujourd'hui	L'extension prévue du projet CR-Business avec de nouveaux modules (p. ex. la numérisation du registre du commerce) ne pourrait pas être mise en œuvre et devrait être reportée. Il serait impossible d'exécuter les mesures d'optimisation après l'introduction de l'application.
Projet d'interfaces pour les APEA, GERES-CMI Axioma PEA et ELBA-CMI Axioma PEA, phases de conception et de réalisation	200 000,00	Coûts pour l'exploitation, la maintenance et les licences, probablement du même ordre qu'aujourd'hui	Il faudrait renoncer aux interfaces planifiées, prévues pour faciliter le travail quotidien des APEA et accroître leur efficacité, ou alors reporter leur introduction.

Dépense	CHF	Coûts induits	Conséquences d'un refus
Projet MCH2/IPSAS (phase de réalisation par la JCE)	222 000,00	Coûts pour l'exploitation, la maintenance et les licences, probablement du même ordre qu'aujourd'hui	Les ressources humaines du SI-OGS, dans le domaine des projets, sont insuffisantes pour qu'il soit possible de s'occuper de tous les projets en suspens. Un soutien extérieur est donc nécessaire. Si les moyens demandés n'étaient pas alloués, les projets TIC de la JCE ne bénéficieraient pas de l'assistance et des conseils de spécialistes externes (ce qui entraînerait des retards considérables dans le déroulement des projets).
Projet de gestion électronique des affaires (BE-GEVER) (phase de conception par la JCE)	450 000,00	Coûts pour l'exploitation, la maintenance et les licences, probablement du même ordre qu'aujourd'hui	Les ressources humaines du SI-OGS, dans le domaine des projets, sont insuffisantes pour qu'il soit possible de s'occuper de tous les projets en suspens. Un soutien extérieur est donc nécessaire. Si les moyens demandés n'étaient pas alloués, les projets TIC de la JCE ne bénéficieraient pas de l'assistance et des conseils de spécialistes externes (ce qui entraînerait des retards considérables dans le déroulement des projets).
Projet de technologie Internet pour Prefecta, destiné aux préfectures (phases de conception et de lancement)	120 000,00	Coûts pour l'exploitation, la maintenance et les licences, probablement du même ordre qu'aujourd'hui	Le renouvellement prévu des applications, nécessaire du point de vue de la gestion de la durée de vie des programmes, ne pourrait pas intervenir. Il s'agirait d'adapter la planification de la durée de vie des logiciels, ce qui pourrait entraîner ultérieurement des coûts supplémentaires.
Projet de remplacement de l'application spécialisée WinKoam pour les offices des faillites (phase de lancement)	200 000,00	Coûts pour l'exploitation, la maintenance et les licences, probablement du même ordre qu'aujourd'hui	Agé de 20 ans, le logiciel WinKoam arrive à la fin de sa durée de vie et n'est plus développé. Si ce programme dépassé ne peut pas être remplacé, sa maintenance et son exploitation causeront des coûts supplémentaires importants.

Dépense	CHF	Coûts induits	Conséquences d'un refus
Extensions du logiciel eXpert pour les offices des poursuites (phases de conception et de lancement)	200 000,00	Coûts pour l'exploitation, la maintenance et les licences, probablement du même ordre qu'aujourd'hui	L'application eXpert sera introduite fin 2015 dans les OPF. En cas de refus de l'autorisation de dépenses, il ne serait pas possible de bénéficier de mesures d'optimisation ou des développements nécessaires.
Projet GRIBE pour les bureaux du registre foncier. Extensions de Grudis, développement des opérations électroniques, rapports et évaluation et mise en œuvre des nouvelles exigences liées à la loi sur les mutations	400 000,00	Coûts pour l'exploitation, la maintenance et les licences, probablement du même ordre qu'aujourd'hui	En 2016, la Confédération va adapter le modèle de données pour Capitastra. Une non-adaptation de ce modèle par le canton de Berne empêcherait tout futur transfert de données entre la Confédération et le canton. D'autres adaptations prévues ne pourraient pas être mises en œuvre.
Projet ELBA, interface pour les applications spécialisées de la JCE (phase de conception des adaptations liées à l'introduction du MCH2)	80 000,00	Coûts pour l'exploitation, la maintenance et les licences, probablement du même ordre qu'aujourd'hui	Des adaptations planifiées du programme ELBA, liées au MCH2, ne pourraient pas être effectuées et mettraient en péril l'introduction du MCH2 au sein de la JCE.
Total (à titre indicatif)	4 448 000,00		

4 Conséquences d'un refus de l'autorisation de dépenses

Les nouvelles dépenses énumérées dans la présente demande servent à accomplir des tâches très diversifiées au sein de la JCE. Il s'agit aussi bien de formation de collaborateurs que de conseils fournis par des experts indépendants, d'adaptation d'applications spécialisées que d'achat de licences de logiciels. Les répercussions qu'aurait le refus de la demande globale de crédit ou même d'une partie des dépenses sur l'exploitation en matière de TIC de la JCE sont décrites dans le tableau ci-dessus. En cas de rejet, le domaine des projets serait particulièrement touché. En effet, conformément à la planification de la durée de vie des applications spécialisées de la JCE, celles qui ont atteint la fin de leur période d'activité, et elles sont nombreuses, doivent être remplacées si l'on veut éviter que leur maintenance et leur exploitation n'entraînent des frais supplémentaires considérables ces prochaines années. Par ailleurs, les projets cantonaux concernant les TIC, comme IT@BE ou le système de gestion électronique des affaires (BE-GEVER) ne pourraient pas être réalisés à la JCE dans les délais prévus. Les ressources dont le SI-OGS dispose ne lui permettent pas d'assurer le suivi de tous les projets décrits de la manière souhaitée. Du fait des difficultés rencontrées dans le recrutement de chefs de projets appelés à rejoindre l'équipe de projets du SI-OGS mais aussi des restrictions imposées à la création de nouveaux postes au sein de

l'administration, l'équipe de projet doit faire appel à des collaborateurs externes. Sans ce soutien extérieur, les projets d'envergure cantonale comme ceux qui sont internes à la Direction ne pourraient pas être mis en place dans les délais prévus. En d'autres termes, le service devrait procéder à des coupes importantes et accuserait du retard lors de la mise en œuvre des projets.

5 Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

En 2016, l'OIO, en collaboration avec la Chancellerie, les Directions, les autorités judiciaires et le Ministère public, va mettre en œuvre le projet IT@BE. Les décisions qui seront prises dans ce cadre auront une influence déterminante sur l'activité et l'organisation du SI-OGS ainsi que sur celles des offices et des services de la JCE. Le cas échéant, les dépenses faisant l'objet de la présente demande seront, elles aussi, soumises à cette influence. Les conséquences du projet IT@BE sur la budgétisation des coûts de la JCE dans le domaine des TIC, qui étaient connues au moment de la demande, sont prises en compte dans les montants sollicités.

6 Sûreté de l'information et protection des données

Les documents sur le respect des dispositions concernant la sûreté de l'information et la protection des données (SIPD) lors du recours à une solution TIC, qui sont exigés par la législation cantonale en la matière, sont examinés avant le début de l'exploitation par les responsables de la JCE et le sont également, le cas échéant, dans le cadre du contrôle effectué par le Bureau sur la surveillance de la protection des données du canton de Berne, prévu par l'article 17a de la loi sur la protection des données¹.

7 Droit des marchés publics

Selon les prescriptions applicables en matière de marchés publics, les marchés sont adjugés à des tiers, en fonction de la valeur, dans les procédures de gré à gré, les procédures sur invitation, ouverte ou sélective. Cela signifie que les marchés dont la valeur est supérieure à 250 000 francs donnent lieu à un appel d'offres public sur le site Internet du Système d'information sur les marchés publics, à l'adresse www.simap.ch. Dans certains cas, il n'est pas possible de procéder à un appel d'offres, car un seul prestataire entre en ligne de compte, notamment lors de marchés subséquents dus à un rapport de dépendance existant ou pour des raisons de sécurité. En pareil cas, l'abandon de l'appel d'offres est publié dans la Feuille officielle d'avis et sur le site Internet précité, à l'adresse www.simap.ch, comme le prévoit la législation. Des concurrents ont ainsi la possibilité de contester cette renonciation à l'appel d'offres, s'ils estiment qu'elle est illicite.

8 Conséquences pour différents domaines politiques

Le projet n'a aucune conséquence particulière sur les finances, l'organisation, le personnel, le territoire, l'économie, l'environnement et la société.

¹ Loi du 19 février 1986 sur la protection des données (LPD; RSB 152.04)

9 Proposition

La Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques propose au Conseil-exécutif d'adopter le présent projet d'arrêté.

Annexe:

- Projet d'AGC