



Rapport

Date de la séance du CE : 12 août 2020
Direction : Direction de la sécurité
N° d'affaire : 2020.SIDKAPO.573
Classification : non classifié

Police cantonale bernoise (POCA) et Ministère public du canton de Berne ; acquisition d'un nouveau système de gestion des dossiers pour la police et le Ministère public (système NeVo / RIALTO) ; troisième crédit complémentaire au crédit d'engagement AGC 2016.POM.376

Table des matières

1.	Synthèse	2
2.	Bases légales	3
3.	Description de l'affaire et du projet	3
3.1	Affaire initiale.....	3
3.2	Première modification du calendrier en raison de la prolongation des phases du projet et répercussions.....	4
3.2.1	Demandes de changement (RFC) pendant les phases de conception et de réalisation	5
3.2.2	Autorisation du premier crédit complémentaire au deuxième trimestre 2019	5
3.2.3	Conséquences et répercussions du premier crédit complémentaire sur le projet	6
3.3	Deuxième modification du calendrier en raison de la prolongation des phases du projet	7
3.3.1	Différences entre prévisions et résultats obtenus	7
3.3.2	Report de priorité d'éléments du premier crédit complémentaire.....	7
3.3.3	Négociations contractuelles avec Swisscom SA (automne 2019 – janvier 2020)	7
3.3.4	Conclusions tirées des travaux de projet et des négociations contractuelles	8
3.3.5	Niveau de maturité des résultats obtenus / mise en œuvre de RIALTO version 1.0 au quatrième trimestre 2020	9
3.4	Etat du projet au mois de mai 2020	9
3.4.1	Résultats et conclusions tirées des tests d'intégration du système	9
3.4.2	Description des résultats supplémentaires du projet à obtenir	10
3.4.3	Frais d'exploitation	12
3.4.4	Plan de mise en œuvre	13
3.4.5	Consolidation des répercussions financières (deuxième et troisième crédits complémentaires).....	13
3.4.6	Deuxième crédit complémentaire consacré à la pérennité du projet (juin – novembre 2020)	14
3.5	Législation sur les marchés publics	15
3.6	Rentabilité	15
3.6.1	Constatation de la rentabilité conformément à l'AGC 2016.POM.376 du 24 novembre 2016	15
3.6.2	Réduction attendue des frais d'exploitation	15
3.6.3	Réserve d'un remplacement total des anciens systèmes	16
3.6.4	Optimisation des coûts par les processus continus et l'élimination des ruptures médiatiques.....	16
3.6.5	Remplacement indispensable des anciens systèmes de la POCA	16
3.6.6	Réduction des systèmes, des interfaces et des fournisseurs du Ministère public.....	17
3.7	Réserves de crédit manquantes	17

4.	Place du projet dans le programme gouvernemental et dans d'autres planifications	17
5.	Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	18
5.1	Troisième crédit complémentaire : coûts et montant déterminant du crédit	18
5.2	Dépenses uniques pour la période 2020-2022 de la POCA (compte, groupe de produits, exercice)	19
5.3	Dépenses uniques pour la période 2020-2022 du Ministère public (compte, groupe de produits, exercice)	20
5.4	Coûts induits	21
5.5	Dépenses liées ou nouvelles	21
5.6	Dépenses périodiques ou uniques	22
5.7	Informations sur les investissements préservant la valeur et sur ceux générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements	22
5.8	Répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	22
6.	Sécurité de l'information et protection des données	22
7.	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	23
8.	Conséquences en cas de rejet	23
9.	Proposition	23

1. Synthèse

Le présent crédit complémentaire est nécessaire car le crédit de projet initialement autorisé par le Grand Conseil (AGC 2016.POM.376) n'est pas suffisant pour mettre en œuvre le nouveau système de gestion des dossiers de la police et du Ministère public (NeVo).

Ce crédit de projet doit permettre à la Police cantonale bernoise (POCA) et au Ministère public d'acquérir un nouveau système commun pour la gestion des dossiers. Ce dernier permet de simplifier et de rendre plus efficaces la collaboration et l'échange de données. Il est acquis auprès d'un prestataire en mesure de le livrer dans son ensemble, de le mettre en service et de fournir toutes les prestations nécessaires, telles que la formation, la migration des données, la documentation, etc. Le projet est aussi mené car les systèmes de gestion des dossiers, notamment ceux de la POCA, ont presque atteint la fin de leur cycle de vie, ce qui rend leur remplacement indispensable.

Le 24 novembre 2016, le Grand Conseil du canton de Berne a autorisé un crédit d'engagement d'un montant de 13 500 000 francs (8 500 000 CHF pour la POCA, 5 000 000 CHF pour le Ministère public) pour mener le projet NeVo (AGC 2016.POM.376). Le 1^{er} décembre 2016, l'entreprise Swisscom SA a reçu l'adjudication pour mettre en œuvre le projet NeVo sur la base d'un appel d'offres GATT/OMC.

Un premier besoin en fonctionnalités supplémentaires, intégrées au projet sous forme de demandes de changement (*Request for Change*, RFC), a été constaté pendant la phase de conception. Par conséquent, la phase suivante, celle de réalisation, s'est prolongée, reportant à son tour la phase de mise en œuvre. Au final, la mise en œuvre des RFC a nécessité des moyens supplémentaires d'un montant total de 970 000 francs (370 000 CHF pour la POCA, 600 000 CHF pour le Ministère public). La Direction de la sécurité et la Direction de la magistrature ont autorisé un premier crédit complémentaire au deuxième trimestre 2019. Les moyens financiers supplémentaires nécessaires à la finalisation du projet et demandés par le présent crédit n'étaient alors pas encore prévisibles.

En automne 2019, les résultats obtenus par le pilotage de la POCA et du Ministère public ont pu être testés pour la première fois et présentés par le fournisseur, dans la mesure du possible compte tenu du stade de développement du système à cette période. Le groupe a constaté des différences entre les résultats et les prévisions, et les a analysées lors d'ateliers intensifs. Il en a conclu que les résultats ne

remplissaient pas (encore) les critères de l'appel d'offres et des planifications élaborées, et a signalé au fournisseur que les résultats attendus devaient respecter les termes du contrat d'entreprise en vigueur. Le groupe a également constaté de nouvelles exigences qui n'avaient pas été formulées dans les documents initiaux de l'appel d'offres, ou du moins pas assez en profondeur, mais qui sont pourtant essentielles au projet. En raison de cette situation, les porteurs du projet ont décidé de prolonger la phase de réalisation sur demande du comité directeur du projet. Par conséquent, la mise en œuvre effective a de nouveau été reportée, du deuxième au quatrième trimestre 2020.

Au premier trimestre 2020, il a été constaté que des fonctionnalités supplémentaires étaient nécessaires pour parvenir à mettre le projet œuvre de manière effective. Ces dernières ne figurent pas dans le contrat d'entreprise comme convenu dans l'appel d'offres public. Au printemps 2020, ces fonctionnalités manquantes requises et les reports de délais ont montré que le projet ne pourrait pas être finalisé à temps et avec la qualité souhaitée sans moyens financiers supplémentaires. Compte tenu des présents calculs et offres, le Grand Conseil du canton de Berne a la compétence en matière d'autorisation de dépenses en ce qui concerne un nouveau crédit complémentaire. Afin que le projet et les travaux les plus importants puissent se poursuivre avant l'octroi dudit crédit, un deuxième crédit complémentaire d'un montant d'un million de francs a été approuvé par la Direction de la sécurité et la Direction de la magistrature.

L'arrêté accompagnant le présent rapport demande l'octroi d'un crédit de 5 500 000 francs (3 718 000 CHF pour la POCA, 1 782 000 CHF pour le Ministère public) sous forme d'un troisième crédit complémentaire en tant que dépense nouvelle et unique pour finaliser le projet NeVo / RIALTO. Le Grand Conseil du canton de Berne a la compétence en matière d'autorisation de dépenses.

2. Bases légales

- Loi du 10 février 2019 sur la police (LPol ; RSB 551.1), article 153, alinéas 2 et 3
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la sécurité (Ordonnance d'organisation DSE, OO DSE ; RSB 152.221.141), articles 1 et 8, alinéa 2
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 11, 42, 45, alinéa 2, 46, 48, alinéa 1, lettre a, 50, 52 et 54
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 29, lettre a, 136, 139, 141, 148, 150 et 152
- Loi du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM ; RSB 161.1), article 5
- AGC 2016.POM.376 du 24 novembre 2016, acquisition d'un nouveau système de gestion des dossiers (système NeVo) pour la police et le Ministère public
- Premier crédit complémentaire 06-2019 de la Direction de la sécurité du 24 juin 2019 et premier crédit complémentaire de la Direction de la magistrature du 2 mai 2019, acquisition d'un nouveau système de gestion des dossiers (système NeVo) pour la police et le Ministère public
- Deuxième crédit complémentaire 05-2020 de la Direction de la sécurité du 16 juin 2020 et deuxième crédit complémentaire de la Direction de la magistrature du 25 juin 2020, acquisition d'un nouveau système de gestion des dossiers (système NeVo) pour la police et le Ministère public

3. Description de l'affaire et du projet

3.1 Affaire initiale

La gestion actuelle des dossiers de la POCA se base sur des systèmes d'information dont les technologies datent des années 1990 et dont la maintenance et le développement ne sont plus garantis

par les fournisseurs. Des variantes ont été recherchées au cours de l'année 2013 déjà afin de remplacer ces systèmes par un système de gestion des dossiers intégré. Il s'agit des systèmes suivants.

- OBORA (système de rapports)
- eCase Journal
- eCase GK (contrôle des affaires)
- KAT (outil d'analyse de la criminalité)
- ABI (banque de données centrale de la police)
- BIAS (système d'archivage et de gestion des images)

Compte tenu du remplacement impératif et imminent de ces systèmes, les critères d'un futur système de gestion des dossiers intégré ont été élaborés dans le courant de l'année 2015. En juillet 2016, une offre en ce sens a été publiée sur la plateforme SIMAP en vue de l'acquisition d'un nouveau système. Par conséquent, plus aucune nouvelle version des applications susmentionnées n'a été réalisée. De la même manière, le développement a été abandonné afin de garantir la protection des investissements.

De son côté, le Ministère public utilise deux systèmes distincts pour la gestion des processus : un pour les adultes et un pour les mineurs. Le premier, Tribuna, a été installé en 1997. Le second, Jugis, fonctionne depuis 2007. La POCA ne pouvait transmettre les dossiers au Ministère public qu'en format papier (sauf pour certains cas concernant les contraventions), ce qui signifie que toutes les données qu'ils comportent devaient être saisies deux fois, et ce manuellement.

Comme les processus de la POCA et du Ministère public ont de nombreux points communs dans les affaires volumineuses et que ces deux institutions dépendent fortement l'une de l'autre, ces dernières, sous la conduite de la POCA, ont décidé d'acquérir conjointement un nouveau système de gestion des dossiers (RIALTO), introduit dans le cadre du projet relatif au nouveau système de gestion des dossiers (NeVo). Le projet permet de simplifier et de rendre plus efficaces la collaboration et l'échange de données. Le personnel de la POCA saisit les données en déplacement lors d'engagements sur le terrain. Ces données n'ont besoin d'être saisies qu'une seule fois, puis peuvent être mises à disposition de tous les services concernés en continu et sans rupture de support.

La nouvelle gestion des dossiers permet un traitement numérique des affaires liées à la sécurité et à la police judiciaire. Elle comprend notamment la tenue d'un journal de bord, le contrôle des affaires, un système de rapports et le traitement de données spécifiques à certains cas (y c. les images). Au moment d'acheter et de développer RIALTO, la plus grande importance a été accordée au travail mobile et à la saisie unique des données pour le personnel sur le terrain. Le Ministère public utilise RIALTO pour traiter ses affaires et reçoit les dossiers (y c. les données clés) de la part de la POCA par voie électronique et sans rupture de support. Le travail complexe de saisie manuelle des données, déjà disponibles dans un système électronique de la POCA, n'est plus nécessaire. Pendant le traitement des dossiers, le système établit automatiquement tous les procès-verbaux des étapes franchies dans le traitement d'un cas et contrôle par exemple le déroulement et les délais. La perméabilité du système rend l'échange de données bien plus efficace et la saisie unique des données clés permet d'éviter une deuxième saisie et ainsi des erreurs au Ministère public. La séparation entre la POCA et le Ministère public, exigée par la loi, est assurée par deux mandants, de même que la gestion distincte des données.

3.2 Première modification du calendrier en raison de la prolongation des phases du projet et répercussions

Lors de la réunion du comité directeur du projet du 19 décembre 2017, la phase de conception, accusant un retard d'environ trois mois, a été finalisée et la phase de réalisation validée. Cette dernière a dû être prolongée jusqu'à 2019 en raison du retard pris et de la complexité du projet, celui-ci comprenant beaucoup d'interfaces avec les systèmes périphériques et de nombreuses demandes de changement. Compte tenu de cette modification de calendrier, le crédit a été reporté de 2018 à 2019 par demandes séparées adressées au Conseil-exécutif du canton de Berne et à la Direction de la magistrature

(ACE 562/2019). L'année 2019 a été maintenue pour la mise en œuvre, qui devait avoir lieu au quatrième trimestre et non plus au deuxième.

3.2.1 Demandes de changement (RFC) pendant les phases de conception et de réalisation

Divers changements mineurs ont pu être mis en œuvre grâce à la réserve prévue dans le projet. Trois changements quant à eux plus importants concernant la mise en œuvre des fonctionnalités e-signature (POCA et Ministère public), compte de cas (Ministère public) et processus Armes, explosifs et commerce (AEC, POCA) ont entraîné des coûts supplémentaires, couverts par le premier crédit complémentaire (cf. point 3.2.2 ci-après).

La fonctionnalité **e-signature** permet d'optimiser les processus de travail quotidiens de manière considérable. En effet, les documents peuvent être créés et finalisés sur le lieu de l'événement sans devoir être imprimés. Le personnel limite ainsi les frais et les ruptures de support.

Pendant les travaux du projet, il a été reconnu que le **compte de cas** devait être mis en œuvre dans le domaine du Ministère public en tant que solution permettant de remplacer complètement les systèmes existants. D'une part, les frais et dépens, les frais d'investigation et les revenus issus d'ordonnances pénales et de décisions dans des procédures pénales concrètes figurent dans le compte de cas. D'autre part, les dépôts et cautions de personnes concernées par la procédure sont affichés, le but étant de documenter en tout temps les charges et les revenus ainsi que les avoirs et les dettes dans des procédures pénales concrètes.

Des **processus** ont également été identifiés dans le domaine Armes, explosifs et commerce. Ils n'avaient pas été décrits de cette manière dans les critères d'exigence initiaux. Pour les deux autorités, il s'agit de processus opérationnels essentiels dont la mise en œuvre est primordiale pour réussir l'introduction du projet et remplacer complètement l'ancien système.

3.2.2 Autorisation du premier crédit complémentaire au deuxième trimestre 2019

Les changements décrits au point 3.2.1 ont entraîné la demande d'un premier crédit complémentaire. En raison des divergences de dispositions légales en matière d'autorisation de dépenses des autorités judiciaires, du Ministère public et de la POCA, deux crédits complémentaires distincts ont été demandés. Celui de la POCA relevait de la compétence du directeur de la Direction de la police et des affaires militaires (devenue la Direction de la sécurité) en vertu de l'article 152 OFP. Le montant de la dépense globale autorisée dépassait la limite des compétences du Grand Conseil en matière d'autorisation de dépenses déjà avant l'octroi du crédit complémentaire et a été soumis au référendum financier. La compétence en matière d'autorisation de dépenses n'a donc pas changé même après l'octroi du crédit complémentaire (art. 54, al. 5 LFP).

L'addition des parts de la POCA et du Ministère public, conformément à l'article 46, alinéa 2 LFP, vont à l'encontre de l'indépendance et de l'auto-administration de la justice, comme le prévoient l'article 97, alinéa 1 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1) et l'article 5, alinéa 1 LOJM. La Direction de la magistrature a compétence pour arrêter les dépenses du même montant que celles pour le Conseil-exécutif (cf. art. 18, al. 2 LOJM). Une intervention de ce dernier dans le budget et la compétence en matière d'autorisation de dépenses de la justice est illicite (cf. art. 11, al. 5 et art. 18, al. 2 LOJM). L'addition des dépenses n'a donc pas été retenue pour des raisons de droit supérieur. Les dispositions spéciales de la LOJM étant plus récentes et primant la LFP, il n'était (et n'est) pas permis de transmettre la compétence en matière d'autorisation de dépenses de la Direction de la magistrature au Conseil-exécutif.

Il s'agissait de dépenses nouvelles uniques (art. 46 et 48, al. 1, lit. a LFP) et d'un crédit complémentaire (art. 54 LFP) au crédit d'engagement conformément à l'AGC 2016.POM.376 du 24 novembre 2016. Le

crédit complémentaire a servi à mettre en œuvre des fonctionnalités supplémentaires au sein du projet initial.

Les coûts supplémentaires ont été répartis comme suit (en CHF, TVA incluse).

Changement	Coûts POCA	Coûts Ministère public	Coûts totaux
e-signature	268 000	132 000	400 000
Compte de cas	0	468 000	468 000
Processus AEC	102 000	0	102 000
Premier crédit complémentaire	370 000	600 000	970 000

Le premier crédit complémentaire comprenait ainsi des fonctionnalités qui ne figuraient pas dans l'appel d'offres initial mais qui, d'après les conclusions tirées, contribuent considérablement à la réussite du projet. Ces dernières ont permis de constater

- qu'un facteur essentiel des processus numérisés et continus manquerait si e-signature n'était pas fournie avec la mise en œuvre du projet ;
- que le compte de cas, jusque-là jamais mentionné, doit être à disposition du Ministère public en tant que partie intégrante au moment de la mise en service ;
- que les processus dans le domaine AEC n'ont pas été suffisamment décrits dans le cahier des charges et qu'ils doivent être pris en compte dans leur ensemble dans RIALTO afin que les anciens systèmes puissent être totalement remplacés.

3.2.3 Conséquences et répercussions du premier crédit complémentaire sur le projet

Le premier crédit complémentaire, octroyé en juin 2019, montre qu'une réflexion approfondie a été menée sur les résultats obtenus jusque-là. Elle a permis de déterminer quels composants devaient être ajoutés pour mener à bien la mise en œuvre du projet.

Comme il s'agit d'un projet d'innovation et qu'aucune autre autorité ne possède une telle plate-forme, le comité spécial et les utilisateurs clés, qui ont testé les résultats partiels en continu, ne disposaient à ce moment-là que de fragments de la future solution. Si les fonctionnalités mises à disposition dans le cadre des « sprints » (cycles de développement du logiciel) ont pu être vérifiées comme composants, des essais approfondis ne peuvent être menés que lors des tests d'intégration (désormais en partie effectués). Lors de ces tests, les utilisateurs clés ont constaté que le système présente un bon niveau de maturité dans l'ensemble et que les fonctions essentielles peuvent être remplies conformément à l'appel d'offres. Dans le même temps, d'importantes différences ont toutefois été identifiées entre les résultats et les prévisions. Elles ont donné lieu à des mesures adaptatives concrètes, qui ont été adoptées au cours du troisième trimestre 2019 et à la suite desquelles des négociations contractuelles intenses ont été entamées avec Swisscom SA. La POCA et le Ministère public estimaient que le fournisseur (Swisscom SA) devait livrer les fonctionnalités manquantes dans le cadre du plafond des coûts conclu conformément aux dispositions stipulées dans le contrat d'entreprise. Après d'intenses négociations, une distinction a été établie entre les composants et les fonctions devant être fournis par Swisscom SA dans le cadre du contrat d'entreprise et ceux qui ne sont pas décrits avec suffisamment de précision, voire pas du tout, dans le cahier des charges, lequel constitue la base de l'appel d'offres. Ces analyses ont donné lieu à de nouvelles extensions du projet au premier trimestre 2020, qui font l'objet du présent rapport.

A première vue, le fait que des fonctionnalités d'une telle envergure manquent dans l'ancien cahier des charges peut paraître étonnant. Toutefois, il faut prendre en considération que les personnes concernées à l'époque ont fait face à des exigences élevées lorsqu'elles ont élaboré, entre l'été 2015 et le début de l'année 2016, ce cahier des charges décrivant des processus parfois très complexes et variés de la POCA et du Ministère public. Tous les processus pertinents et opérationnels de la POCA et du Ministère

public, de même qu'un grand nombre d'interfaces avec divers systèmes périphériques (Confédération, cantons), ont dû être identifiés et décrits dans un laps de temps relativement court. En d'autres termes, il fallait décrire un système qui n'existait pas encore sur le marché. De plus, les processus ont également été remis en question et, le cas échéant, optimisés en termes de gains d'efficacité et d'efficience. Par conséquent, il est compréhensible que quelques lacunes soient identifiées dans un système mis en place sur les bases décrites ci-dessus après presque quatre ans de projet. Vu la longue durée (inévitables) du projet, il faut également tenir compte du fait que l'environnement change. Des solutions déjà partiellement conçues ont dû être modifiées, car des systèmes périphériques (en partie des applications de la Confédération) ont entre-temps changé. En fin de compte, il convient de combler ces lacunes pour introduire RIALTO par la mise en œuvre des extensions du projet mentionnées.

3.3 Deuxième modification du calendrier en raison de la prolongation des phases du projet

3.3.1 Différences entre prévisions et résultats obtenus

En automne 2019, les résultats obtenus par le pilotage de la POCA et du Ministère public ont pu être testés pour la première fois et présentés par le fournisseur, dans la mesure du possible compte tenu du stade de développement du système à cette période. Le groupe a constaté des différences entre les résultats et les prévisions, et les a analysées lors d'ateliers intensifs. Il en a partiellement conclu que les résultats ne remplissaient pas (encore) les critères de l'appel d'offres et des planifications élaborées, et a signalé au fournisseur que les résultats attendus devaient respecter les termes du contrat d'entreprise en vigueur. Le groupe a également constaté de nouvelles exigences qui n'avaient pas été formulées dans les documents initiaux de l'appel d'offres, ou du moins pas assez en profondeur. En raison de cette situation, les porteurs du projet ont décidé de prolonger la phase de réalisation. Par conséquent, la mise en œuvre effective a de nouveau été reportée, du deuxième au quatrième trimestre 2020.

3.3.2 Report de priorité d'éléments du premier crédit complémentaire

Afin de pouvoir maintenir la mise en œuvre opérationnelle et rapide comme objectif, il a été décidé d'affecter les moyens financiers prévus dans le cadre du premier crédit complémentaire pour e-signature à l'activation de fonctions supplémentaires urgentes. Pour ce faire, la conception, la réalisation et la mise en œuvre de e-signature ont été reportées.

3.3.3 Négociations contractuelles avec Swisscom SA (automne 2019 – janvier 2020)

Les différences mentionnées concernant les résultats obtenus et les fonctionnalités requises, ces dernières étant la condition à une mise en service effective, ont entraîné d'intenses négociations entre les porteurs du projet (la POCA et le Ministère public) et le fournisseur (Swisscom SA). Il a été clairement convenu que le contrat d'entreprise devrait être exécuté sans générer de coûts supplémentaires pour les porteurs du projet. Dans le même temps, des fonctions ont également été identifiées et évaluées financièrement. Ne figurant initialement pas dans le cahier des charges, elles sont tout de même indispensables à la mise en œuvre effective du projet et requièrent donc des moyens financiers supplémentaires sous forme de RFC. En raison du report de priorité de e-signature, les moyens initialement prévus pour cette fonctionnalité sont utilisés pour financer ces RFC.

3.3.4 Conclusions tirées des travaux de projet et des négociations contractuelles

L'histoire du projet NeVo remonte à quelques années. En effet, en 2012, la direction de la POCA examinait déjà le remplacement du système de gestion des dossiers. Il était prévisible que le développement de ce système soit arrêté et que de nouvelles solutions doivent être trouvées. A l'époque, le terme « numérisation » n'était pas encore en vogue. En 2012, Cap Gemini Consulting a publié une étude¹, dans laquelle il est notamment souligné que la transformation numérique se présente sous la forme d'un mouvement de changement complet dans l'économie et la société. Les réactions aux nouvelles possibilités technologiques, et tout particulièrement aux réseaux sociaux, sont divisées : elles oscillent entre l'attente du salut et l'opposition totale. Ce domaine de la gestion du changement voit apparaître des chances et des défis totalement nouveaux. Alors que l'étude se concentre surtout sur les réseaux sociaux, l'accent est sans cesse mis sur l'aspect du changement des structures d'entreprises (« change management » en anglais). Il est intéressant de constater que les cadres participant à cette étude à l'époque considéraient la numérisation comme étant plutôt secondaire. L'étude conclut toutefois que ce facteur encore partiellement sous-estimé à l'époque gagnera en importance.

Cette appréciation est devenue réalité. Déjà à cette époque, la direction de la POCA appliquait de tels principes prospectifs et entendait consolider et optimiser l'infrastructure très hétérogène des systèmes dans le domaine de la gestion des dossiers relevant de la police. Il a également été décidé assez tôt d'équiper le personnel sur le terrain d'appareils mobiles (smartphones, tablettes), car la tendance à l'augmentation de la mobilité et à la numérisation avait déjà été observée et évaluée de façon appropriée à l'époque. Cette mesure a notamment été adoptée au vu des processus de la gestion des dossiers devant être optimisés à l'avenir.

Par conséquent, des discussions ont été menées avec le Ministère public, le but étant d'améliorer la continuité des processus de poursuite pénale et de supprimer les ruptures de support. A l'époque, aucune initiative similaire n'existait dans les structures judiciaires et policières en Suisse. Dans la plupart des cantons, la police et la justice étaient deux institutions clairement distinctes l'une de l'autre. Il n'existait pas de processus de collaboration à un niveau supérieur se reflétant dans un système commun, et ils semblaient impensables. Cette affirmation est encore valable aujourd'hui dans la plupart des cantons. La volonté de la direction de la POCA et du Ministère public, qui souhaitent tous deux sortir des sentiers battus, a permis de lancer le projet novateur NeVo. L'un des principaux défis de ce projet provient notamment du fait que même des fournisseurs établis sur le marché suisse dans le domaine des solutions de gestion de dossiers pour la justice et la police n'ont pas participé à l'appel d'offres. Le produit proposé par Swisscom se base sur une solution utilisée par la police bavaroise. Malgré cette situation, la solution destinée à la POCA et au Ministère public du canton de Berne a dû être conçue à partir de zéro, étant donné que la collaboration entre la police et la justice ne faisait pas partie de la solution de la police bavaroise et que les processus d'un corps de police suisse sont évidemment très différents de ceux d'un corps de police allemand. Dans tous les cas, il était difficile d'évaluer la complexité de la réalisation d'un tel projet. Il fallait toutefois tenir compte du fait que la POCA n'avait pas d'alternative. En effet, en raison de la situation technologique (fin de vie), il n'était pas possible de poursuivre l'exploitation des solutions en place à court terme. Par conséquent, une stratégie tournée vers l'avenir au potentiel d'innovation élevé a été adoptée à juste titre.

A posteriori, on peut constater que cette stratégie, certes complexe, a jusqu'à présent porté ses fruits. Les résultats montrent que le bilan du stade de développement de la nouvelle solution RIALTO est positif. On peut penser que les objectifs ambitieux seront atteints à court terme (été 2021) et que le corps de la POCA et le personnel du Ministère public disposeront d'une solution moderne et continue.

¹ Cap Gemini Consulting, «Digitale Revolution», 2012 (en allemand)

3.3.5 Niveau de maturité des résultats obtenus / mise en œuvre de RIALTO version 1.0 au quatrième trimestre 2020

La version 1.0 de RIALTO (c'est-à-dire les fonctions implémentées avec la première mise en œuvre du système) a pu être complètement définie grâce aux mesures mentionnées et préparée pour la mise en œuvre effective, qui aura lieu au quatrième trimestre 2020. Par la mise en œuvre de la version 1.0, le contrat d'entreprise sera rempli conformément à la décision d'adjudication du 1^{er} décembre 2016 à Swisscom et pourra être conclu si les résultats des tests d'intégration du système se révèlent positifs. Les tests en cours montrent des signes encourageants en ce qui concerne la solution actuelle, notamment dans le domaine de la POCA, où le niveau de maturité est déjà bon. La solution fonctionnelle du Ministère public est à un stade moins avancé en raison des dépendances partielles des processus entre les deux institutions et de la priorisation factuelle du développement des éléments de base (communs) de RIALTO. Les bases, les structures et les fonctions déjà disponibles concernant la POCA créent des conditions importantes à cet égard afin d'atteindre rapidement une solution viable également dans le domaine du Ministère public.

3.4 Etat du projet au mois de mai 2020

3.4.1 Résultats et conclusions tirées des tests d'intégration du système

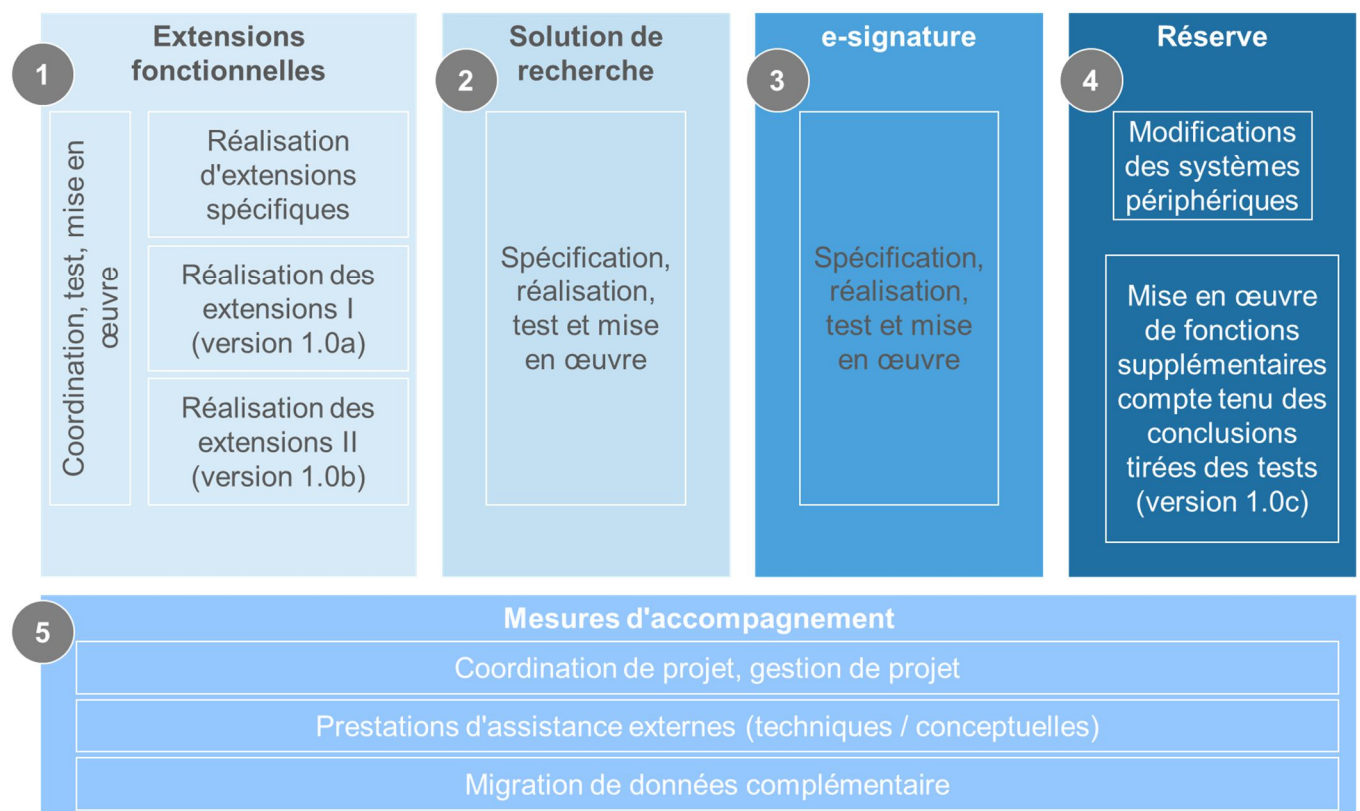
A la suite des tests d'intégration du système, une liste de fonctionnalités supplémentaires a été établie dans le courant du premier semestre 2020. Ces dernières sont d'une grande importance pour la mise en œuvre effective du projet, mais ne figurent pas dans la version 1.0 conformément au contrat d'entreprise. Ces points sont listés et groupés ci-après. Par souci d'exhaustivité, e-signature apparaît dans la liste car elle reste une composante essentielle à mettre en place malgré son report.

Désignation	Contenu	Concerne
Extensions spécifiques	– Travaux d'entretien – Procédures ultérieures – Données de formulaire	Ministère public
	– Copier le lien activité sur sous-activité – Procès-verbal de mesure du contrôle du poids / mise en œuvre anticipée	POCA
Extensions I (version 1.0a)	– Exigences supplémentaires relatives aux fonctions de recherche – Caractéristiques à compléter / modifier partiellement (p. ex. deuxième couleur d'yeux, données personnelles sur les caractéristiques de signalement, détails du procès-verbal du constat d'accident, activité d'interrogatoire vidéo) – Remplacement des interfaces manquantes concernant la statistique policière de la criminalité – Exigences spécifiques manquantes du point de vue du Service d'identité judiciaire (SIJ), comme les traces dactyloscopiques, les données d'en-tête de piste, les liens entre les pistes, les traces biologiques, les codes véhicule, les listes des scellés et des sûretés,	POCA

Désignation	Contenu	Concerne
	les caractéristiques du véhicule, etc.	
Extensions II (version 1.0b)	– Motifs d'activité supplémentaires – Adjudications des mandats – Activités dans le domaine spécialisé Incendies et explosions – Identification de la localisation dans RIALTO (modèle du site) – Création automatique d'activités	POCA et Ministère public
Réserve / extensions (version 1.0c)	Le cas échéant, mise en œuvre de fonctions supplémentaires nécessaires dans le mandant du Ministère public en raison des conclusions tirées des tests	Ministère public
Solution de recherche	Solution de recherche complète dépassant les exigences formulées dans le cahier des charges	POCA
e-signature	Signature électronique des documents	POCA et Ministère public

3.4.2 Description des résultats supplémentaires du projet à obtenir

Les résultats du projet à obtenir découlant des besoins exposés sont représentés sous forme graphique dans le résumé suivant. Par souci de clarté, les différents thèmes sont synthétisés par paquet.



#	Paquet	Contenu, description, motif
1	Extensions fonctionnelles	
1.1	Réalisation des extensions spécifiques	Spécification, développement, configuration et mise à disposition des contenus et des fonctions (cf. point 3.4.1)
1.2	Réalisation des	Spécification, développement, configuration et mise à disposition des

#	Paquet	Contenu, description, motif
	extensions I (version 1.0a)	contenus et des fonctions (cf. point 3.4.1)
1.3	Réalisation des extensions II (version 1.0b)	Spécification, développement, configuration et mise à disposition des contenus et des fonctions (cf. point 3.4.1)
1.4	Coordination, test, mise en œuvre	– Licences, frais d'exploitation, adaptations aux fonctionnalités existantes – Tests d'intégration et d'acceptation – Mise en œuvre des nouveaux composants de la solution dans le système effectif et formation – Gestion de projet et coordination
2	Solution de recherche	
		Spécification, développement, configuration et mise à disposition de la solution de recherche RIALTO pour le Service d'analyse de la criminalité de la POCA (SAC) et le Service des recherches. RIALTO propose une solution complète de recherches et d'analyses pour le personnel de la POCA et du Ministère public. Le SAC et le Service des recherches mènent toutefois des recherches très complexes. Il s'est révélé que les besoins de ces organisations en fonctionnalités, fournies dans le cadre de la version 1.0 (en tant que partie intégrante du contrat d'entreprise), ne peuvent pas être totalement couverts. L'objectif consiste maintenant à satisfaire à ces exigences sur la base d'une solution qu'utilise actuellement la police bavaroise.
3	e-signature	
		Spécification, développement, configuration, mise à disposition, test et mise en œuvre de e-signature pour RIALTO / formation. Afin de mener les processus, pour la plupart basés sur des documents, dans la mesure du possible sans rupture et sous forme numérique, une solution munissant les documents électroniques d'une signature doit être réalisée de telle sorte que l'intégrité des documents et l'identité des signataires (citoyens, collaborateurs internes et externes) soient vérifiables.
4	Réserve	
4.1	Modifications des systèmes périphériques	Compte tenu du report de la mise en œuvre à 2021, il faut s'attendre à ce que des adaptations supplémentaires doivent être apportées en raison des modifications de systèmes périphériques (p. ex. systèmes de la Confédération). Concrètement, il s'agit des adaptations suivantes prévues pour 2021 (en fonction de l'avancée de chaque projet). – Adaptation de l'authentification du fournisseur d'identités sur le portail du Département fédéral de justice et police – Adaptations de l'index SuissePol à la nouvelle norme eCH0051 version 2.5 – Mise en œuvre de la nouvelle législation sur les armes, adaptations des interfaces à Suisse ePolice, MACS, ARMADA, OAWR
4.2	Mise en œuvre de fonctions supplémentaires compte tenu des conclusions tirées des tests (version 1.0c)	Comme expliqué plus haut, la maturité de la solution consacrée au Ministère public est à un stade moins avancé que celle de la POCA, les tests d'intégration complets étant encore à venir. Par conséquent, d'après les expériences faites lors des tests analogues de la POCA, il faut s'attendre à ce que des fonctionnalités supplémentaires, qui ne figurent actuellement pas dans le projet, soient requises au début de la

#	Paquet	Contenu, description, motif
		phase de déploiement du côté du Ministère public (version 1.0c).
5	Mesures d'accompagnement	
5.1	Coordination et gestion de projet	Les travaux décrits sont résumés sous forme d'un paquet global, dont l'introduction entraîne la mise en œuvre effective de RIALTO dans le corps de la POCA et auprès des utilisateurs du Ministère public. Ce procédé nécessite donc un effort de coordination et de gestion de projet.
5.2	Prestations d'assistance externes (techniques / conceptuelles)	Le savoir-faire spécifique dans les domaines de l'architecture des TIC et des applications, de la gestion des processus et de l'analyse commerciale est restreint à la POCA et au Ministère public. Seules quelques personnes y ont accès. Les ressources en personnel des deux organisations ne sont pas suffisantes pour fournir les prestations concernées. Les porteurs du projet doivent décrire et formuler ces dernières (prescriptions et exigences des processus opérationnels, de l'architecture TIC, de la sécurité de l'information et de la protection des données). Il convient donc de faire appel à des externes pour soutenir le personnel spécialisé interne.
5.3	Migration de données complémentaire	La migration prévue dans le cadre du projet est effectuée dans le but de vérifier les fonctionnalités, bien que l'exploitation ne soit pas encore effective. Par conséquent, une autre migration de données doit être effectuée avant la mise en service des mesures décrites dans le présent rapport.

Si la solution RIALTO était mise en œuvre de manière opérationnelle sur la base de la version 1.0 (c'est-à-dire sans la réalisation des extensions décrites), les conséquences seraient les suivantes.

- Les objectifs essentiels de la numérisation ne pourraient dans l'ensemble pas être atteints, étant donné que les ruptures de support persisteraient et que certaines affaires devraient être gérées dans d'autres systèmes, alors qu'elles pourraient être traitées sans rupture avec RIALTO. En l'absence de solution de recherche et d'e-signature, deux éléments importants manqueraient à une solution numérisée en continu.
- Des services essentiels de la POCA, tels que le SIJ, le domaine AEC et le SAC, ne pourraient traiter leurs processus d'affaires que partiellement ou de manière fragmentée avec RIALTO et devraient se servir d'autres systèmes en parallèle. Par analogie, les affaires ne pourraient pas être entièrement traitées dans RIALTO au Ministère public.
- Par conséquent, les anciens systèmes ne pourraient pas être remplacés, ou du moins pas intégralement, ce qui entraînerait une augmentation des frais d'exploitation et des risques liés à l'exploitation (architectures du système désuètes, systèmes dont l'assistance n'est plus fournie).

Le projet prévoit un pilotage systématique des changements, dans le cadre duquel toutes les exigences des utilisateurs, certes intéressantes, mais pas indispensables pour la mise en œuvre effective, ont déjà été rejetées dans une première itération ou, le cas échéant, prises en considération pour la mise en œuvre de versions ultérieures. Les fonctionnalités supplémentaires présentées sont donc impérativement nécessaires.

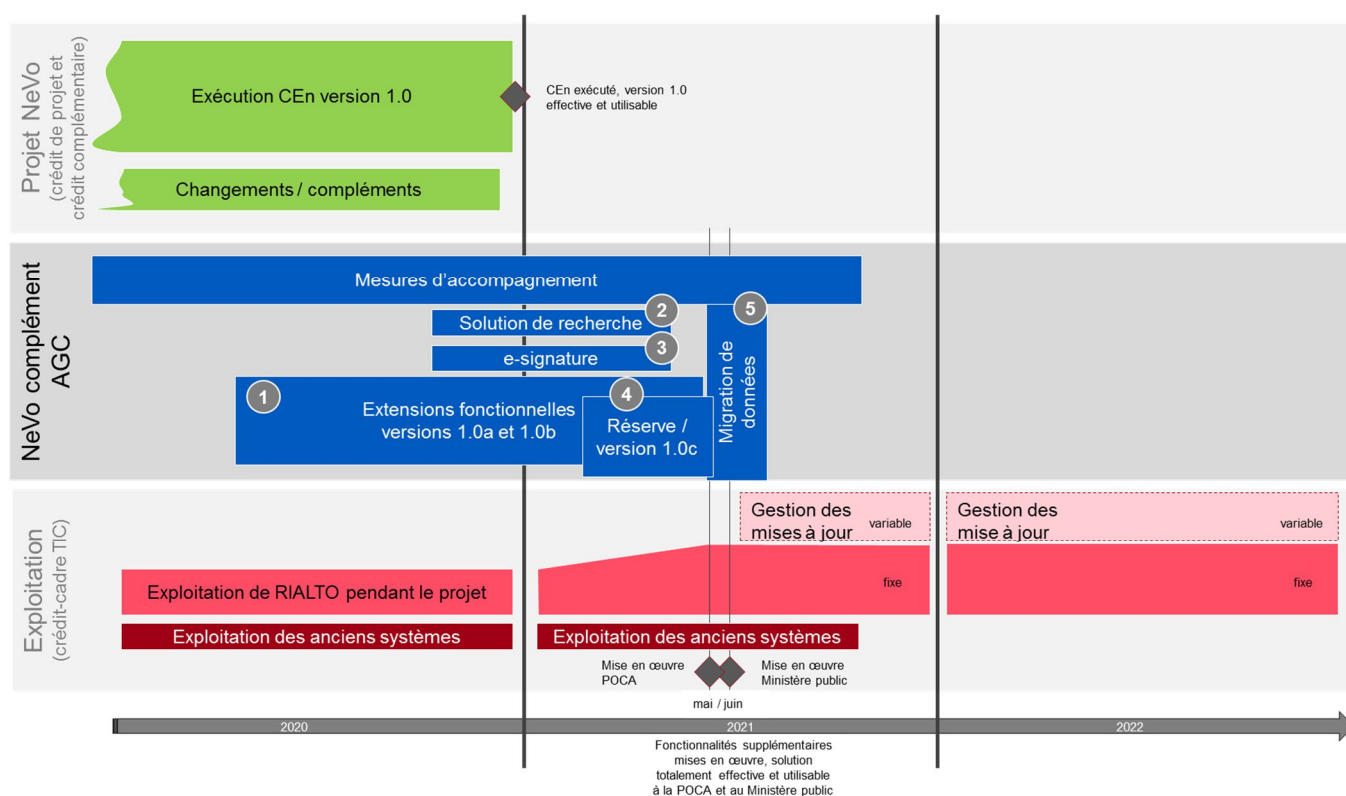
3.4.3 Frais d'exploitation

Comme les systèmes sont exploités sur l'infrastructure productive de Swisscom, certains frais d'exploitation ont déjà été occasionnés pendant le projet. De plus, les anciens systèmes de la POCA et du Ministère public doivent continuer à être exploités au moins jusqu'au deuxième semestre 2021. Ces

frais ne sont pas détaillés dans le présent rapport, étant donné qu'ils sont financés par les crédits-cadres TIC de la POCA et du Ministère public et pris en compte dans ceux-ci (cf. point 5.4)

3.4.4 Plan de mise en œuvre

Il a été constaté lors du projet qu'il serait en principe possible de mettre en œuvre la version 1.0 conformément au plan. Cette dernière répond certes aux exigences telles qu'elles ont été publiées dans l'appel d'offres initial, mais elle contraindrait les utilisateurs à avoir recours à diverses solutions de contournement (tenue de listes supplémentaires, interventions manuelles, saisie de données structurées dans la zone de texte libre), étant donné qu'ils n'auraient pas encore accès à des fonctions importantes. Il existe parfois le risque que certaines étapes du processus ne puissent plus être franchies (en raison de migrations de données réalisables une seule fois), ce qui ne serait pas acceptable dans le domaine de l'exécution financière de décisions. De même, la mise en œuvre de mesures de recherche serait complexe et ne serait pas optimale : les formulaires devraient encore être imprimés et signés à la main. Comme il est toujours possible de traiter les processus à la POCA et au Ministère public grâce au système de gestion des dossiers utilisé actuellement, il a été décidé de ne pas encore former le personnel à la version 1.0 et d'attendre que les extensions fonctionnelles indispensables des versions 1.0a et 1.0b soient mises en œuvre. Par conséquent, la mise en service effective est à nouveau reportée, du quatrième trimestre 2020 à l'été 2021. Le graphique ci-dessous résume la situation de manière simplifiée.



3.4.5 Consolidation des répercussions financières (deuxième et troisième crédits complémentaires)

Les moyens financiers supplémentaires présentés ci-dessous sont nécessaires à l'application des mesures décrites en vue de garantir la mise en œuvre du projet NeVo.

#	Description	Total du paquet	Total rubrique	Part de la POCA	Part du Ministère public
En milliers de CHF (TVA incluse)					
1	Extensions fonctionnelles	2750			
1.1	Réalisation des extensions spécifiques		330	80	250
1.2	Réalisation des extensions I (version 1.0a)		570	570	0
1.3	Réalisation des extensions II (version 1.0b)		250	160	90
1.4	Coordination, test, mise en œuvre		1600	1010	590
2	Solution de recherche	600		600	0
3	e-signature	400		268	132
4	Réserve	900			
4.1	Modifications des systèmes périphériques		400	255	145
4.2	Mise en œuvre de fonctions supplémentaires compte tenu des conclusions tirées des tests (version 1.0c)		500	100	400
5	Mesures d'accompagnement	1850			
5.1	Coordination de projet, gestion de projet		700	445	255
5.2	Prestations d'assistance externes (techniques / conceptuelles)		450	285	165
5.3	Migration de données complémentaire		700	445	255
	Total	6500		4218	2282

3.4.6 Deuxième crédit complémentaire consacré à la pérennité du projet (juin – novembre 2020)

Les modifications décrites et plus particulièrement le report de délais des différentes phases ont montré que le projet ne pourra pas être finalisé à temps et avec la qualité souhaitée sans moyens financiers supplémentaires. Afin que le projet et les travaux les plus importants puissent se poursuivre avant l'octroi d'un crédit relevant de la compétence du Grand Conseil, un deuxième crédit complémentaire a été approuvé par la Direction de la sécurité et la Direction de la magistrature.

En raison des divergences de dispositions légales en matière d'autorisation de dépenses des autorités judiciaires, du Ministère public et de la POCA, deux crédits complémentaires distincts ont été demandés. Celui de la POCA relève de la compétence du directeur de la sécurité en vertu de l'article 152 OFP, alors que la Direction de la magistrature a compétence pour celui du Ministère public. Le montant de la dépense globale autorisée dépassait la limite des compétences du Grand Conseil en matière d'autorisation de dépenses déjà avant l'octroi du crédit complémentaire et a été soumis au référendum financier. La compétence en matière d'autorisation de dépenses n'a donc pas changé même après l'octroi du crédit complémentaire (art. 54, al. 5 LFP).

Il s'agissait de dépenses nouvelles uniques (art. 46 et 48, al. 1, lit. a LFP) et d'un crédit complémentaire (art. 54 LFP) au crédit d'engagement conformément à l'AGC 2016.POM.376 du 24 novembre 2016. Le crédit complémentaire a servi à mettre en œuvre des fonctionnalités supplémentaires et des mesures d'accompagnement au sein du projet initial.

Répartition des coûts supplémentaires (en CHF, TVA incluse)

#	Description	Coûts POCA	Coûts Ministère public	Coûts totaux
1	Extensions fonctionnelles (versions 1a, 1b, 1c – CI)	96 000	344 000	440 000

#	Description	Coûts POCA	Coûts Ministère public	Coûts totaux
2	Solution de recherche (CI)	210 000	0	210 000
3	e-signature (CI)	94 000	46 000	140 000
5	Mesures d'accompagnement (CR)	100 000	110 000	210 000
	Deuxième crédit complémentaire	500 000	500 000	1'000 000

3.5 Législation sur les marchés publics

Le 22 juillet 2016, le Ministère public et la POCA ont soumis le projet d'acquisition d'un nouveau système de gestion des dossiers à un appel d'offres (ID du projet n° 143130) sur simap.ch. Il a été adjugé à l'entreprise Swisscom SA et publié sur la plateforme SIMAP le 16 décembre 2016.

Le 15 juin 2020, une adjudication de gré à gré a été publiée sur la plateforme SIMAP. Comme le projet n'a pas encore été finalisé et qu'il s'agit surtout dans le cas présent de compléter des prestations déjà perçues, il n'est pas possible de séparer ces dernières du marché initial pour des motifs techniques et économiques, raison pour laquelle seul l'adjudicataire est concerné pour l'exécution des travaux. Avec cette adjudication, la valeur des prestations ne dépasse pas la moitié de celle du marché initial (art. 7, al. 3, lit. e OCMP). Le dossier de l'appel d'offres, sur lequel se fonde la publication mentionnée sur la plateforme SIMAP, fait à plusieurs reprises référence aux travaux supplémentaires à accomplir. Les fournisseurs ont notamment dû définir les tarifs horaires applicables pour de tels travaux.

3.6 Rentabilité

3.6.1 Constatation de la rentabilité conformément à l'AGC 2016.POM.376 du 24 novembre 2016

Le rapport accompagnant l'AGC 2016.POM.376 comprend un exposé exhaustif concernant la rentabilité escomptée du système NeVo. Les points mentionnés dans ce rapport sont brièvement repris ci-dessous.

3.6.2 Réduction attendue des frais d'exploitation

Il a été estimé que la mise sur pied d'une nouvelle plate-forme intégrée (telle que celle prévue par le projet NeVo) devrait permettre de diminuer les frais d'exploitation. En effet, l'appel d'offres mentionne expressément certaines fonctionnalités essentielles qui font défaut dans le système actuel (comme l'utilisation mobile). D'un point de vue technique, l'introduction du système intégré permet d'éliminer des doublons entre les systèmes actuels. La diminution des coûts a été estimée à 200 000 francs par année. De plus, il a été souligné que les frais d'exploitation annuels devraient également être pris en compte pour choisir le futur fournisseur dans l'évaluation des coûts.

Les frais de réalisation (uniques) et d'exploitation (annuels, périodiques) ont été estimés dans l'évaluation des fournisseurs de RIALTO. Au cours du projet, l'exploitation a notamment été réévaluée sur le plan de sa rentabilité. Le modèle choisi (exploitation dans le centre de calcul de Swisscom) a permis d'atteindre une exploitation rentable dans le respect des prescriptions de la sécurité de l'information et de la protection des données.

On peut prévoir une réduction des frais d'exploitation d'environ 200 000 francs par année pour le système de gestion des dossiers de la POCA et du Ministère public.

3.6.3 Réserve d'un remplacement total des anciens systèmes

Toutefois, l'exploitation démontrera son utilité uniquement quand les anciens systèmes auront été complètement remplacés. Dans ce contexte, le rapport accompagnant l'AGC 2016.POM.376 du 24 novembre 2016 prévoyait une réserve selon laquelle la future solution devrait être en mesure de remplacer complètement les anciens systèmes. Il sera possible d'atteindre cet objectif si les fonctionnalités supplémentaires décrites dans le présent rapport sont mises en œuvre, auquel cas la réserve sur la rentabilité deviendra caduque.

3.6.4 Optimisation des coûts par les processus continus et l'élimination des ruptures de support

On s'attend également à ce que les ruptures de support soient éliminées grâce aux processus continus, ce qui permettra de faire des économies.

La collaboration actuelle entre la POCA et le Ministère public se base encore fortement sur une transmission manuelle des données. La POCA les saisit dans les systèmes mentionnés, ce qui génère ensuite des dossiers complexes à l'attention du Ministère public, dont une partie est imprimée. La POCA remet alors ces dossiers au Ministère public, qui les saisit à son tour dans ses propres systèmes. Cette rupture de support peut être une source d'erreurs (saisie manuelle des données qui existent pourtant sous forme électronique) et génère un travail important de saisie des données, ce qui ne remplit pas du tout les critères d'augmentation de l'efficacité souhaitée par une administration moderne à l'heure de la numérisation (cf. point 4).

Il est possible d'affirmer, sur la base des résultats du projet déjà obtenus, de la documentation complète et de l'optimisation des processus, que le projet NeVo apporte une plus-value directe à l'augmentation de l'efficacité et à l'amélioration de la qualité.

- Les processus continus et sans rupture de support entre la POCA et le Ministère public permettent à ce dernier de réduire considérablement ses frais d'exploitation, étant donné que les données déjà saisies par la POCA ne doivent plus être saisies une deuxième fois manuellement (cela concerne particulièrement les affaires volumineuses d'amendes ou d'ordonnances pénales).
- Comme la POCA collecte des données numériques dès le début du processus, l'efficacité des forces d'intervention augmente. RIALTO permet donc à ces dernières de passer moins de temps au bureau et d'assurer une présence policière renforcée, notamment grâce à la saisie sur place des données d'intervention et d'événements et à leur transmission directe pour la suite du traitement.

Il convient de souligner qu'il n'existe actuellement aucun système similaire utilisé en Suisse. Les expériences et les déductions manquent donc en matière de bases de calcul afin de mesurer l'efficacité mentionnée et d'avancer une valeur monétaire. Il sera possible de fournir des données plus précises au plus tôt après un certain temps d'expérience.

3.6.5 Remplacement indispensable des anciens systèmes de la POCA

Il est impératif de remplacer les anciens systèmes de gestion des dossiers utilisés actuellement à la POCA (cf. point 3.1). La poursuite de l'exploitation de ces systèmes coûte de plus en plus cher. Il n'est plus possible de pérenniser les éventuels moyens financiers encore investis. De plus, les fournisseurs n'apportent plus d'assistance technique pour les versions actuelles, ou alors moyennant des frais supplémentaires colossaux. Si les anciens systèmes devaient continuer à être exploités, des versions onéreuses devraient être mises en œuvre (là où cela est encore possible), sans pour autant couvrir tous

les besoins. Le fournisseur a cessé d'exploiter le système de rapports il y a déjà plusieurs années. Une nouvelle version n'est plus disponible.

L'optimisation prévue des processus techniques entraînera progressivement une diminution des frais d'exploitation à moyen terme. Les coûts d'investissement uniques seront compensés les années suivantes par des gains en efficacité. Il n'est pour l'heure pas possible de quantifier ces facteurs.

3.6.6 Réduction des systèmes, des interfaces et des fournisseurs du Ministère public

Le Ministère public gère actuellement ses affaires grâce aux systèmes Tribuna et Jugis, qui seront remplacés par une seule et même application, en l'occurrence RIALTO. La réduction du nombre de systèmes utilisés entraînera également une réduction du nombre d'interfaces et de fournisseurs.

3.7 Réserves de crédit manquantes

Le crédit de projet initial octroyé le 24 novembre 2016 (AGC 2016.POM.376) ne comprenait presque pas de réserves. La démarche uniforme en vue de la constitution des réserves de crédit dans le cas d'autorisations de dépenses TIC a été arrêtée par le comité stratégique TIC en décembre 2016 en accord avec la Commission des finances dans le cadre du projet IT@BE. A cette occasion, il a été précisé que jusqu'à 20 pour cent de réserves peuvent être incluses par défaut dans le montant du crédit à autoriser pour les programmes pluriannuels complexes. Ces réserves ne peuvent toutefois pas être inscrites au budget. La situation actuelle confirme qu'une réserve suffisamment importante doit être prévue pour les projets TIC de cette ampleur et de cette complexité. Le troisième crédit complémentaire présenté dans ce rapport prévoit donc une réserve d'environ 20 pour cent, soit 0,9 million de francs. En raison du déroulement du projet et de l'état actuel du système, il faut s'attendre à ce que cette réserve soit utilisée, notamment pour financer des fonctionnalités supplémentaires dans le mandant du Ministère public, lesquelles doivent être impérativement implémentées pour que le système et sa mise en œuvre soient fonctionnels (cf. point 3.4.2, paquet 4.2).

4. Place du projet dans le programme gouvernemental et dans d'autres planifications

Ce projet permettra de mettre en œuvre les ambitions stratégiques pertinentes de la numérisation de manière exemplaire dans la collaboration entre les organisations concernées, du lieu de l'événement au jugement entré en force. Il soutient la stratégie pour une administration numérique du canton de Berne, arrêtée par le Conseil-exécutif par ACE 719/2019 du 26 juin 2019. Ainsi, il couvre notamment les relations d'affaires « Government to Government (G2G) » et poursuit les objectifs formulés dans la vision suivante.

La cyberadministration va de soi : des prestations de services des autorités à la fois transparentes et efficaces, fournies sans rupture de support par voie électronique à la population, aux acteurs économiques et à l'administration.

Dans le programme gouvernemental de législature 2019 à 2022 (objectifs du Conseil-exécutif), l'axe de développement relatif à l'objectif 2 (Le canton de Berne en tant que centre politique national exploite les opportunités de la transition numérique et fournit à la population et à l'économie des services efficaces, de haute qualité et efficaces.) mentionne que le canton fait avancer la transformation numérique de l'administration au moyen d'une stratégie déployée dans toutes les Directions.

De plus, l'axe de développement relatif à l'objectif 3 (Le canton de Berne est attractif pour sa population. Il favorise la cohésion sociale en renforçant une intégration ciblée pour les personnes socialement

défavorisées.) souligne que le canton garantit la sécurité de sa population et fait face aux évolutions dans le domaine de la politique de sécurité.

La réalisation d'un nouveau système de gestion des dossiers pour la police et le Ministère public sert donc directement les axes de développement définis par le Conseil-exécutif.

5. Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

5.1 Troisième crédit complémentaire : coûts et montant déterminant du crédit

Les frais engagés à ce jour, ceux devant encore être payés conformément au contrat d'entreprise et toutes les conséquences financières consolidées décrites au point 3.4.5 constituent la base du montant déterminant.

Description / arrêté	Montant du crédit POCA	Montant du crédit Ministère public	Montant total du crédit
Coût total (étude de projet incluse)	13 088 000	7 882 000	20 970 000
./. crédit d'étude de projet DSE 24/2015 Direction de la magistrature (DM) 2015	-500 000	-50 000	-550 000
./. crédit de réalisation AGC 2016.POM.376	-8 000 000	-4 950 000	-12 950 000
./. premier crédit complémentaire DSE 06/2019 DM 05/2019	-370 000	-600 000	-970 000
./. deuxième crédit complémentaire DSE 05/2020 DM 06/2020	-500 000	-500 000	-1 000 000
Troisième crédit complémentaire à autoriser (réserves incluses)	3 718 000	1 782 000	5 500 000
<i>Part des investissements contenue dans le crédit complémentaire (CI)</i>	<i>2 042 000</i>	<i>914 000</i>	<i>2 956 000</i>
<i>Réserves contenues dans le crédit complémentaire</i>	<i>355 000</i>	<i>545 000</i>	<i>900 000</i>

Deux autorisations de dépenses distinctes d'un montant de 500 000 francs (POCA) et de 50 000 francs (Ministère public) ont été octroyées pour l'étude du projet en 2015 et ajoutées ultérieurement au montant du crédit d'objet, relevant de la compétence du Grand Conseil en vertu de l'article 143, alinéa 2 OFP. Les coûts des contenus communs du projet sont répartis à raison de 67 pour cent pour la POCA et de 33 pour cent pour le Ministère public.

Les fonctionnalités supplémentaires e-signature (POCA et Ministère public), compte de cas (Ministère public) et processus AEC (POCA) ont été financées en 2019 au moyen de deux premiers crédits complémentaires distincts autorisés par la DSE et la Direction de la magistrature (cf. point 3.2.2).

Les deux Directions ont également autorisé le financement consacré à la pérennisation du projet pour la période de juin à novembre 2020 (avant l'octroi de l'autorisation du crédit demandé) au moyen de deux deuxième crédits complémentaires distincts (cf. point 3.4.6).

En ce qui concerne le troisième crédit complémentaire présenté dans le présent rapport, il s'agit de dépenses nouvelles uniques (art. 46 et 48, al. 1, lit. a LFP) et d'un crédit complémentaire (art. 54 LFP) au crédit d'engagement conformément à l'AGC 2016.POM.376 du 24 novembre 2016. Il doit servir à la mise en œuvre d'extensions fonctionnelles pour l'acceptation du système, la fonction de recherche, e-signature et les mesures d'accompagnement du projet, afin de mettre en œuvre l'intégralité du projet NeVo et de le conclure.

5.2 Dépenses uniques de la POCA pour la période 2020-2022 (compte, groupe de produits, exercice)

Les coûts sont comptabilisés conformément au manuel comptable MCH2/IPSAS et au modèle par phases HERMES.

Phase	Description	Année	Nature comptable	Centre de coûts	Montant du crédit en CHF (y c. TVA)
Phase de réalisation	Extensions fonctionnelles, recherche, e-signature, mesures d'accompagnement pour la gestion de projet	2020	520000	1400	697 000
	Réserve	2020	520000	1400	124 000
	Extensions fonctionnelles, recherche, e-signature, mesures d'accompagnement pour la gestion de projet	2021	520000	1400	1 097 000
	Réserve	2021	520000	1400	124 000
Mise en œuvre et finalisation	Extensions fonctionnelles, recherche, e-signature, mesures d'accompagnement pour la gestion de projet	2020	313210	1400	90 000
	Extensions fonctionnelles, recherche, e-signature, mesures d'accompagnement pour la gestion de projet	2021	313210	1400	721 000
	Migration de données complémentaire	2021	313210	1400	445 000
	Réserve	2021	313210	1400	71 000
	Extensions fonctionnelles,	2022	313210	1400	313 000

Phase	Description	Année	Nature comptable	Centre de coûts	Montant du crédit en CHF (y c. TVA)
	recherche, e-signature, mesures d'accompagnement pour la gestion de projet				
	Réserve	2022	313210	1400	36 000
Montant total du crédit de la POCA					3 718 000

Les moyens supplémentaires nécessaires peuvent être partiellement compensés dans le groupe de produits Police du budget 2020. Ils dépassent certes le budget au sein de la DSE, mais pas le plan d'investissement intégré du canton. Il en résulte quand même un dépassement, qui s'explique par l'écart de planification. Les moyens demandés peuvent être transférés et compensés dans le budget 2021 et le plan intégré mission-financement 2022-2024 dans le groupe de produits Police.

5.3 Dépenses uniques du Ministère public pour la période 2020-2022 (compte, groupe de produits, exercice)

Les coûts sont comptabilisés conformément au manuel comptable MCH2/IPSAS et au modèle par phases HERMES.

Phase	Description	Année	Nature comptable	Centre de coûts	Montant du crédit en CHF (y c. TVA)
Phase de réalisation	Extensions fonctionnelles, e-signature, mesures d'accompagnement pour la gestion de projet	2020	520000	2100	71 000
	Réserve	2020	520000	2100	191 000
	Extensions fonctionnelles, e-signature, mesures d'accompagnement pour la gestion de projet	2021	520000	2100	461 000
	Réserve	2021	520000	2100	191 000
Mise en œuvre et finalisation	Extensions fonctionnelles, e-signature, mesures d'accompagnement pour la gestion de projet	2020	313210	2100	0
	Extensions fonctionnelles, e-signature, mesures	2021	313210	2100	318 000

Phase	Description	Année	Nature comptable	Centre de coûts	Montant du crédit en CHF (y c. TVA)
	d'accompagnement pour la gestion de projet				
	Migration de données complémentaire	2021	313210	2100	255 000
	Réserve	2021	313210	2100	109 000
	Extensions fonctionnelles, e-signature, mesures d'accompagnement pour la gestion de projet	2022	313210	2100	131 000
	Réserve	2022	313210	2100	55 000
Montant total du crédit du Ministère public					1 782 000

Les moyens supplémentaires nécessaires sont inscrits seulement en partie au budget 2020 et au plan intégré mission-financement 2022-2024 dans le groupe de produits Direction de la magistrature et ne peuvent être que partiellement voire pas du tout compensés dans ce groupe de produits. En ce qui concerne le budget 2021, la majeure partie des coûts supplémentaires peut être compensée grâce aux économies réalisées dans le cadre du projet en raison de la date de lancement reportée (amortissements, intérêts et entretien moindres). Quant au montant restant, la Direction de la magistrature entend procéder à d'autres réductions des coûts pour éviter de contracter un crédit supplémentaire.

5.4 Coûts induits

Les processus centraux du nouveau système de traitement des données sont assurés à la POCA et au Ministère public. Vu l'importance de l'application pour ces deux autorités, en particulier pour la POCA, il faut garantir son fonctionnement sept jours sur sept et 24 heures sur 24. La maintenance et l'entretien continus sont donc nécessaires à l'accomplissement des tâches. Conformément à l'article 145, alinéa 3 OFP, les coûts induits (coûts annuels périodiques), d'environ 3 500 000 francs, feront l'objet d'une autorisation distincte dans les crédits-cadres TIC 2021-2023 de la POCA et du Ministère public.

5.5 Dépenses liées ou nouvelles

Depuis le 1^{er} juin 2014, l'article 48, alinéa 1 LFP définit les dépenses nouvelles comme celles pour lesquelles l'organe compétent dispose d'une liberté d'action pour ce qui est de leur montant, la date à laquelle elles seront engagées ou d'autres modalités. Il existe toujours une certaine marge de manœuvre pour décider d'introduire des solutions TIC. Les coûts engendrés par le crédit complémentaire sont donc nouveaux.

5.6 Dépenses périodiques ou uniques

Conformément à l'article 47 LFP, les dépenses sont qualifiées de périodiques lorsqu'elles servent à l'exécution d'une tâche permanente. Les dépenses pour les projets sont de manière générale induites dans le cadre d'un projet limité dans le temps. Elles sont donc uniques au sens de l'article 46 LFP.

5.7 Informations sur les investissements préservant la valeur et sur ceux générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements

Les dépenses pour le projet NeVo sont activées conformément au manuel comptable MCH2/IPSAS et au modèle par phases HERMES et représentent un investissement générant une plus-value. Elles sont entièrement activées dans la classe d'immobilisations 315006101 Logiciels et amorties sur cinq ans. La part du compte des investissements (CI) comprise dans le crédit complémentaire, d'environ trois millions de francs, entraîne des charges d'amortissement annuelles ordinaires d'environ 0,6 million de francs. Etant donné que les systèmes à remplacer sont utilisés depuis plus de cinq ans, ils n'ont plus de valeur dans l'inventaire des immobilisations et ne nécessitent pas d'amortissements extraordinaires.

5.8 Répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

Comme expliqué dans l'AGC 2016.POM.376, l'introduction d'un système conjoint de traitement des dossiers à la POCA et au Ministère public nécessite certaines adaptations au sein des unités organisationnelles concernées. L'instauration de processus continus et d'échanges de données par voie électronique permet d'optimiser le déroulement des travaux, de sorte que les processus seront plus rapides et efficaces dans leur ensemble. Les tâches administratives s'en trouveront diminuées et le personnel pourra concentrer ses efforts sur le fond des affaires à traiter. Une vérification des structures est prévue une fois que le système sera mis en œuvre.

Les acquisitions de remplacement ont des répercussions sur les ressources humaines dans la mesure où elles permettent à la POCA et au Ministère public de se concentrer sur le fond des affaires à traiter (p. ex. renforcement de la présence préventive de la POCA, conduite et clôture des procédures pénales au Ministère public), dès lors que les processus de travail deviennent plus rapides et efficaces.

Aucune répercussion sur les locaux n'est attendue à la POCA ni au Ministère public.

6. Sécurité de l'information et protection des données

La POCA dispose d'une stratégie développée par l'autorité de surveillance de la protection des données concernant la protection de base SIPD et les directives d'externalisation. Ces documents font partie intégrante du contrat et doivent être respectés par le fournisseur.

Une première version de la stratégie SIPD a été remise à l'autorité de surveillance de la protection des données. Les retours sont en cours de traitement ou de clarification. Les échanges avec l'autorité de surveillance de la protection des données sont réguliers.

De plus, une rencontre est prévue avec le fournisseur du système afin de vérifier si les prescriptions en matière de protection des données sont respectées, et un test d'intrusion sera mené dès que le développement du système sera terminé.

7. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

L'acquisition entraînera l'octroi de mandats uniques supplémentaires pour un montant de 5,5 millions de francs. La très grande optimisation de la collaboration entre la POCA et le Ministère public permettra la suppression des ruptures de support et donc l'économie de ressources. A l'heure actuelle, les répercussions (p. ex. économie de papier, suppression de saisies multiples de données) ne peuvent pas encore être quantifiées.

8. Conséquences en cas de rejet

Le crédit de projet disponible (AGC 2016.POM.376) permet de mener à bien la solution conformément au contrat d'entreprise et à l'appel d'offres de 2016. Toutefois, une mise en œuvre effective sur la base de la version 1.0 à la POCA et au Ministère public ne suffit pas à atteindre l'ensemble des objectifs nécessaires à une numérisation cohérente. Les fonctionnalités supplémentaires présentées devraient être mises en œuvre lors de la gestion des mises à jour en 2021 et en 2022, étant donné que la solution dotée de la fonctionnalité actuellement disponible n'est pas encore opérationnelle.

Comme la solution répond aux exigences de l'appel d'offres initial, la phase de fonctionnement régulière peut suivre la mise en service de la version 1.0 à partir de 2021, engendrant des frais d'exploitation en conséquence. Étant donné que le système n'est pas encore opérationnel, les anciens systèmes doivent continuer à être exploités dans la même mesure que celle qui prévaut actuellement. Il faut s'attendre à ce que des modifications soient encore apportées à ces anciens systèmes en cas d'exploitation sur une période prolongée (p. ex. modifications de conditions de l'environnement des systèmes de la Confédération), ce qu'il faut absolument éviter par manque de solution durable. L'autorisation du troisième crédit complémentaire présenté dans ce rapport permet d'attribuer les moyens financiers du projet NeVo en toute transparence et conformité.

9. Proposition

Pour les raisons exposées, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le projet d'arrêté.

Destinataires

- Direction de la sécurité
- Direction de la magistrature