

Rapport

Date de la séance du CE: 24 juin 2014
Direction: Chancellerie d'Etat / Direction des finances
N° d'affaire: 2014.0580
Classification: Non classifié

Programme « gestion des affaires et archivage électroniques » (GAE) Réalisation et introduction, crédit-cadre 2015-2022

Table des matières

1	Synthèse	2
2	Bases légales	4
2.1	Bases légales matérielles	4
2.2	Nature et qualification juridique de la dépense.....	4
3	Description de l'affaire	4
3.1	Rappel	4
3.2	Buts et objet du projet.....	5
3.3	Conséquences en cas de non mise en œuvre	6
3.4	Procédé	7
3.5	Organisation	9
4	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	10
5	Répercussions financières, répercussions sur le personnel, l'informatique et les locaux.....	10
5.1	Coût, utilité, économicité.....	10
5.2	Répercussions sur le personnel.....	13
5.3	Répercussions sur les besoins en locaux	13
6	Proposition.....	14



1 Synthèse

Avec la mise en œuvre du programme de gestion des affaires et d'archivage électroniques (GAE), les Directions et la Chancellerie d'Etat (DIR/CHA) reçoivent le soutien dont elles avaient un impérieux besoin pour faire face aux exigences légales accrues de la gestion des affaires et de l'archivage électroniques. L'acquisition et la mise à disposition centralisées de l'infrastructure technique nécessaire à un système de GAE et à des archives numériques pérennes ainsi que l'adoption d'ordonnances et de directives constituent le socle d'une gestion des documents administratifs efficace, économique et juridiquement sûre pendant tout leur cycle de vie, depuis leur création jusqu'à leur archivage.

Pour la mise sur pied de l'infrastructure centrale et l'introduction décentralisée du système de gestion des affaires (ci-après BE-GEVER), on compte 6 800 utilisateurs et utilisatrices. Il n'est pas nécessaire d'équiper les 14 000 postes de travail informatiques de l'administration centrale car les collaborateurs et collaboratrices qui travaillent presque exclusivement avec des logiciels d'application spécialisée et des logiciels d'entreprise (p. ex. dans les domaines des impôts, du personnel ou de la circulation routière) n'ont pas besoin d'avoir accès au système BE-GEVER.

L'infrastructure déployée aux Archives de l'Etat pour l'archivage numérique (ci-après eArchiv) couvre toutes les activités archivistiques, telles que la collecte, la description, la préservation et l'accès aux données électroniques, ou leur communication.

Les coûts externes totaux s'élèvent à 15,84 millions de francs et le volume de travail en interne à 16 000 jours-homme. Comme l'introduction de BE-GEVER doit être portée par l'administration centrale et ne peut pas être accélérée librement par un apport extérieur, et afin de garantir la protection des investissements des systèmes en place, la mise en œuvre s'inscrit délibérément sur la durée, c'est-à-dire jusqu'en 2022 en plus tard.

La séparation des pouvoirs ne permettant pas de donner des instructions directes à la Justice (tribunaux suprêmes et Ministère public) et à ses unités administratives décentralisées (tribunaux de première instance, Ministères publics régionaux, etc.), les coûts de l'introduction de la gestion des affaires et de l'archivage électroniques dans ces domaines n'ont pas été inclus dans les calculs. Si ces entités souhaitaient malgré tout utiliser ce service, les dépenses spécifiques devraient alors être approuvées ultérieurement.

La Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE), habilitée à donner des directives, peut soumettre les unités administratives de l'administration cantonale décentralisée (p. ex. préfectures, bureaux du registre foncier, registres du commerce, etc.) à ces instructions. Ce n'est toutefois qu'après l'introduction de la GAE dans l'administration centrale que la JCE décidera de soumettre ou non l'administration cantonale décentralisée aux exigences de la GAE, et le cas échéant à quel moment. Les coûts qui pourraient venir s'ajouter ultérieurement en cas de déploiement décentralisé n'ont pas été inclus dans les calculs.

Les coûts par poste de travail prévus (2 300 CHF) sont en moyenne légèrement inférieurs à ceux relevés à la Confédération et dans les autres cantons. Compte tenu qu'ils comprennent également les travaux préliminaires d'organisation et la solution d'archivage, interface de versement entre le système GEVER et eArchiv incluse, il s'agit d'un bon rapport qualité/prix.

Le rapport coût/utilité montre que le programme est économique et représente une nette amélioration qualitative par rapport à la situation actuelle. Du point de vue quantitatif, une solution centralisée revient moins cher à exploiter que plusieurs solutions décentralisées (comme c'est le cas actuellement) et permet des gains d'efficacité au quotidien.

Les Directions et la Chancellerie d'Etat sont cependant déjà chargées de gérer les dossiers conformément aux exigences légales et d'assurer la traçabilité de l'action de l'Etat. Bien que les nouvelles prescriptions appellent quelques modifications dans l'organisation des processus de l'administration, le personnel qui travaille actuellement dans les domaines de l'administration, du controlling ou de la gestion de la qualité devrait pouvoir venir à bout de ces tâches. Si le projet nécessitait malgré tout la création de postes de courte durée et en nombre limité, il faudrait se tenir au budget prévu. Les prestations qui ne pourront pas être fournies en interne devront être confiées à des externes.

Si l'on ne réalise pas ce programme, les communications et les transactions électroniques resteront fortement hétérogènes et non conformes au droit. Si chaque Direction édictait sa propre réglementation et finançait son propre programme, le canton ne profiterait pas des potentiels et des effets de synergie induits par une infrastructure électronique unique pour toute l'administration centrale.

En l'absence d'une gestion des affaires et d'un archivage électroniques ordonnés, les versements continueront de s'effectuer sur support papier et les besoins en espace, donc aussi les frais de stockage des fonds d'archives, continueront d'augmenter. Le canton ne pourrait pas faire autrement que de construire un nouveau dépôt extérieur de grande capacité dans les dix ou 15 prochaines années.

Le programme GAE remplit les exigences de la loi sur l'archivage et permet de réaliser le programme gouvernemental de législature : la loi sur l'archivage amène directement le canton non seulement à introduire l'archivage électronique, mais aussi à normaliser et à moderniser toute la gestion des affaires. Le programme contribuera grandement à atteindre les objectifs de législature 2011-2014 du Conseil-exécutif, comme la capacité d'innovation, l'efficacité et le souci de la clientèle, et soutient les motions 181-2012 « Efficacité des prestations informatiques », 095-2013 « Promotion de la gestion électronique des affaires » et 233-2012 « Audit indépendant de l'informatique ».

Le projet d'audit indépendant de l'informatique a notamment été l'occasion d'examiner le programme de gestion des affaires et d'archivage électroniques : la démarche choisie a été jugée judicieuse. Les experts ont limité leurs recommandations à quelques détails concernant la stratégie et la planification de la mise en œuvre ; ces points ont déjà été intégrés au projet ou seront pris en compte lors de la réalisation.

La possibilité de traiter les affaires électroniquement améliore la collaboration à l'intérieur de l'administration et les prestations offertes aux citoyens et citoyennes. Cette modernisation indispensable permettra au canton de Berne de mieux traiter les documents et les dossiers électroniques et d'accomplir correctement son mandat légal eu égard à la traçabilité, au principe de la publicité, à la gouvernance efficace et à la société de l'information.

2 Bases légales

2.1 Bases légales matérielles

- Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 ([ConstC](#), RSB 101.1)
- Loi du 2 novembre 1993 sur l'information du public ([LIn](#), RSB 107.1)
- Loi du 31 mars 2009 sur l'archivage ([LArch](#), RSB 108.1)
- Loi du 19 février 1986 sur la protection des données ([LCPD](#), RSB 152.04)
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations ([LFP](#), RSB 620.0)
- Ordonnance du 26 octobre 1994 sur l'information du public ([OIn](#), RSB 107.111)
- Ordonnance du 4 novembre 2009 sur l'archivage ([OArch](#), RSB 108.111)
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations ([OFP](#), RSB 621.1)
- Ordonnance du 13 mars 2013 sur la classification, la publication et l'archivage des documents relatifs aux affaires du Conseil-exécutif ([OCACE](#), RSB 152.17)
- [ACE n° 1407](#) du 24 août 2011 (en allemand)
- [ACE n°s 0545 et 0546](#) du 1^{er} mai 2013 (en allemand)

2.2 Nature et qualification juridique de la dépense

Il s'agit d'un crédit d'engagement pluriannuel au sens de l'article 50, alinéa 3 LFP sous forme de crédit-cadre au sens de l'article 53 LFP. Le crédit est libéré par les arrêtés d'exécution échelonnés de 2015 à 2022. Les unités administratives désignées dans l'arrêté sont chargées de libérer le crédit.

Les dépenses sont uniques (art. 46 LFP) parce qu'elles servent à introduire une solution de gestion des affaires et d'archivage électroniques, ce qui constitue un projet limité dans le temps. Les dépenses sont nouvelles (art. 48, al. 1, lit. a LFP) car l'organe compétent pour l'octroi de l'autorisation de dépenses dispose d'une liberté d'action relativement grande, en particulier dans le choix des systèmes informatiques à acquérir.

C'est donc le Grand Conseil qui est chargé d'autoriser la dépense (art. 76, lit. e en relation avec l'art. 89, al. 2 ConstC). L'arrêté de dépenses concernant des dépenses uniques supérieures à deux millions de francs, il est soumis au référendum facultatif (art. 62, al. 1, lit. c ConstC).

3 Description de l'affaire

3.1 Rappel

Avec l'adoption par le Grand Conseil de la motion [012-2006](#) de la Commission de haute surveillance (Rufer-Wüthrich, Zuzwil) intitulée « Ediction d'une loi sur les archives », le Conseil-exécutif a reçu la mission suivante : premièrement, édicter un acte législatif qui servirait de base dans le domaine de l'archivage ; deuxièmement, doter les Archives de l'Etat (AEB) des compétences nécessaires pour pouvoir édicter des directives et des lignes directrices dans les domaines importants de l'archivage ; troisièmement, tenir compte des impératifs de l'archivage des documents électroniques.

Ces trois points ont été réalisés dans la loi sur l'archivage, élaborée suite à cette motion et adoptée par le Grand Conseil le 31 mars 2009 à l'unanimité, par 134 voix sans opposition ni abstention. L'article 7 LArch dispose que les documents électroniques sont assimilés aux documents sur papier. Cela implique qu'il faut créer les conditions de l'archivage électronique.

Ce dernier n'étant possible que si la gestion des affaires est déjà ordonnée et structurée, il est logique, dans le sillage de la loi sur l'archivage, non seulement de s'atteler à l'archivage électronique, mais aussi de moderniser toute la gestion des affaires. En commission consultative comme durant les débats au Grand Conseil, tout le monde était d'accord pour dire que ces nouvelles tâches ne pourront être menées à bien qu'avec les ressources humaines et financières correspondantes. Il a été souligné à plusieurs reprises que de telles prestations ne sont pas gratuites, qu'il faudra créer de nouveaux postes et que cela nécessitera des investissements supplémentaires.

Dans son [ACE 1407/2011](#) (en allemand), le Conseil-exécutif a demandé l'élaboration d'un rapport sur la gestion des dossiers et l'archivage électroniques afin de mettre en évidence les besoins et de proposer une stratégie de gestion de l'information moderne. Ce projet préliminaire s'est conclu le 1^{er} mai 2013 et la phase d'étude du projet a pu être lancée (cf. [ACE 0545/2013](#) et [0546/2013](#)). Avec l'ACE 0545/2013, il a par ailleurs été décidé que l'évaluation, l'acquisition, l'introduction ou la généralisation des (nouveaux) systèmes de gestion des affaires de l'administration centralisée ne pourraient plus avoir lieu qu'après leur validation par la direction stratégique du programme (moratoire). Le Conseil-exécutif a chargé la Chancellerie d'Etat (CHA) et la Direction des finances (FIN) de lui soumettre un rapport sur la phase d'étude de projet avant la mi-2014 et de lui faire des propositions pour la suite. Lors de sa séance du 24 juin 2014, le Conseil-exécutif a clôturé la phase d'étude de projet et lancé les phases de réalisation, d'introduction et de conclusion – sous réserve de l'approbation par le Grand Conseil du présent crédit-cadre.

Le programme, initialement intitulé « gestion des documents et archivage numériques », a été rebaptisé « gestion des affaires et archivage électroniques » en cours de route afin de mieux rendre compte du fait qu'il comprend un volet gestion des affaires, qui englobe la gestion des dossiers, le contrôle de flux et le contrôle des affaires, et un volet archivage.

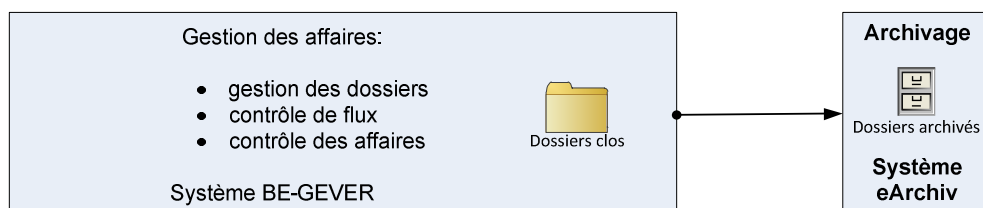


Illustration 1: « Gestion des affaires et archivage électroniques » (GAE)

3.2 Buts et objet du projet

Le programme GAE permettra d'introduire dans toute l'administration centrale un système informatique de gestion électronique des affaires (BE-GEVER) et d'archivage électronique (eArchiv). Le système eArchiv sert à archiver les documents électroniques aux Archives de l'Etat (archives définitives) d'après le modèle OAIS¹. Il ne sert pas à conserver les documents dans les offices pendant la durée légale (archives intermédiaires). C'est BE-GEVER qui doit couvrir ces fonctionnalités visant une conservation conforme au droit.

¹ L'**OAIS** (**O**pen **A**rchival **I**nformation **S**ystem, ou système ouvert d'archivage d'information) est un modèle de système d'archivage d'information dynamique et expansible. L'OIAS a été publié en août 2012 sous la référence ISO 14721:2003.

Le présent crédit-cadre permettra d'allouer les moyens nécessaires à l'acquisition du matériel informatique et de logiciels et à l'acquisition auprès de tiers de différentes prestations (étude, conseil et informatique) pour les deux systèmes.

Une fois ce programme mis en œuvre, les processus et les rôles seront harmonisés dans l'administration centrale durant tout le cycle de vie des documents (depuis leur création jusqu'à leur archivage). Des catégories de classification seront par ailleurs définies pour tous les documents et toutes les affaires de l'administration. En application de la loi sur l'archivage, les AEB édicteront des directives sur les processus de l'évaluation, du versement et de la collecte de documents et d'instruments de recherche par les AEB, applicables à toutes les autorités soumises à l'obligation de proposer leurs documents tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration centrale. Ces directives s'appliqueront aux documents sur support papier comme aux documents électroniques.

Seules ces normes – et l'infrastructure centrale mentionnée plus haut – permettront de remplir les conditions d'une gestion des affaires conforme au droit et ordonnée et de mettre en œuvre la loi sur l'archivage à l'heure du numérique.

Le programme GAE poursuit notamment les objectifs suivants :

- créer de nouvelles bases légales (ordonnance et directives) afin d'introduire une réglementation valable dans toute l'administration, dont l'absence est déplorée de maintes parts depuis longtemps ;
- permettre, grâce à des systèmes modernes, un accès dématérialisé aux données en vigueur, ce qui améliore l'attrait du poste de travail cantonal et facilite la collaboration ;
- accélérer les processus décisionnels et réunir la documentation nécessaire à leur compréhension grâce au traitement informatique des processus s'articulant autour des documents et leur dépôt dans le même système ;
- réaliser des économies sur le long terme et améliorer l'efficacité grâce à la normalisation, à la coordination et à l'introduction de processus et de systèmes cantonaux pour tout le cycle de vie des documents ;
- déterminer, grâce aux conseils et à la présence des AEB auprès des services versants et à l'aide de conventions de versement, ce qu'il faut verser aux Archives, quand et sous quelle forme ;
- mettre en œuvre la loi sur l'archivage ;
- mettre en œuvre plusieurs interventions parlementaires.

3.3 Conséquences en cas de non mise en œuvre

Si l'on ne réalise pas le programme GAE, un point important de la loi sur l'archivage sera négligé. Les insuffisances actuelles dans le traitement des dossiers, des données et des documents électroniques à l'administration centrale du canton de Berne demeureront.

La gestion électronique des affaires n'est pas homogène. La variété des modes d'organisation et des technologies empêche de mettre systématiquement à profit les synergies potentielles dans la gestion électronique des affaires, ce qui coûte plus cher.

Les données électroniques risquent en outre de perdre leur force probante suite à des modifications non consignées, et des documents soumis à la protection des données ou à des prescriptions de maintien du secret pourraient à tort être rendus publics avant l'expiration du

délai de protection. Des données électroniques pourraient également disparaître, devenir illisibles ou inintelligibles suite à l'implémentation de projets et de technologies inadaptées.

En l'absence d'infrastructure centrale et standardisée, les Directions et la CHA vont investir elles-mêmes dans la gestion électronique des affaires. Faute d'effets de synergie, les investissements seront globalement plus élevés que pour une solution centralisée.

Si le programme devait être abandonné, les archives électroniques ne verraient pas non plus le jour. La traçabilité de l'action de l'Etat ne pourrait plus être garantie sur le long terme. En vertu de la loi sur l'archivage du canton de Berne, les documents électroniques sont assimilés aux documents sur papier. Actuellement, l'administration centrale n'est toutefois pas en mesure de produire des documents électroniques archivables sur le long terme, et les AEB ne peuvent pas recevoir de versements électroniques de grande envergure. Dans ces conditions, d'importantes quantités de documents à conserver durablement risquent de ne jamais être versées. Les générations futures ne pourraient alors pas retracer les activités de l'Etat dans tous les domaines et comme voulu par le législateur.

A défaut d'archives électroniques, les versements continueront de s'effectuer sur support papier et les besoins en espace, donc aussi les frais de stockage des fonds d'archives, continueront d'augmenter. Le canton de Berne n'aurait pas d'autre choix à moyen terme que de construire à grands frais un nouveau dépôt extérieur pour les AEB.

3.4 Procédé

Après l'approbation du crédit-cadre par le Grand Conseil, les divers documents de l'appel d'offres seront préparés et les systèmes BE-GEVER et eArchiv évalués et réalisés. BE-GEVER devrait être introduit à l'essai à la CHA à l'automne 2016. La phase de réalisation devrait pouvoir être achevée fin 2016. Suivra l'introduction dans les Directions jusqu'en 2022.

Le projet doit se dérouler comme suit :

N°	Etape	Explication	Délai
1.	ACE Lancement de la phase de réalisation	Lancement de la phase de réalisation par le Conseil-exécutif sous réserve de l'approbation du crédit d'engagement par le Grand Conseil.	24.06.2014
2.	AGC Crédit d'engagement	Crédit d'engagement du Grand Conseil pour le programme GAE.	Sept. 2014
3.	Evaluation et mise à disposition des systèmes de GAE	Acquisition et mise à disposition de BE-GEVER et de eArchiv.	30.06.2016
4.	Fin de la phase de réalisation Lancement de la phase d'introduction	Bouclage de la phase de réalisation, BE-GEVER est introduit à la CHA pour être testé, l'organisation est en place et s'occupe de l'introduction décentralisée.	31.12.2016
5.	Contrôle de la mise en œuvre	Contrôle de la mise en œuvre et de l'introduction à l'aide d'un rapport. L'introduction est terminée à la FIN, à la TTE, à la JCE et à l'INS.	31.12.2019
6.	Fin de la mise en œuvre	Bouclage de la mise en œuvre dans les	31.12.2022

N°	Etape	Explication	Délai
	DIR/CHA	DIR/CHA. L'introduction est terminée à la POM, POCA incluse, à l'ECO et à la SAP.	

Tableau 1: Etapes

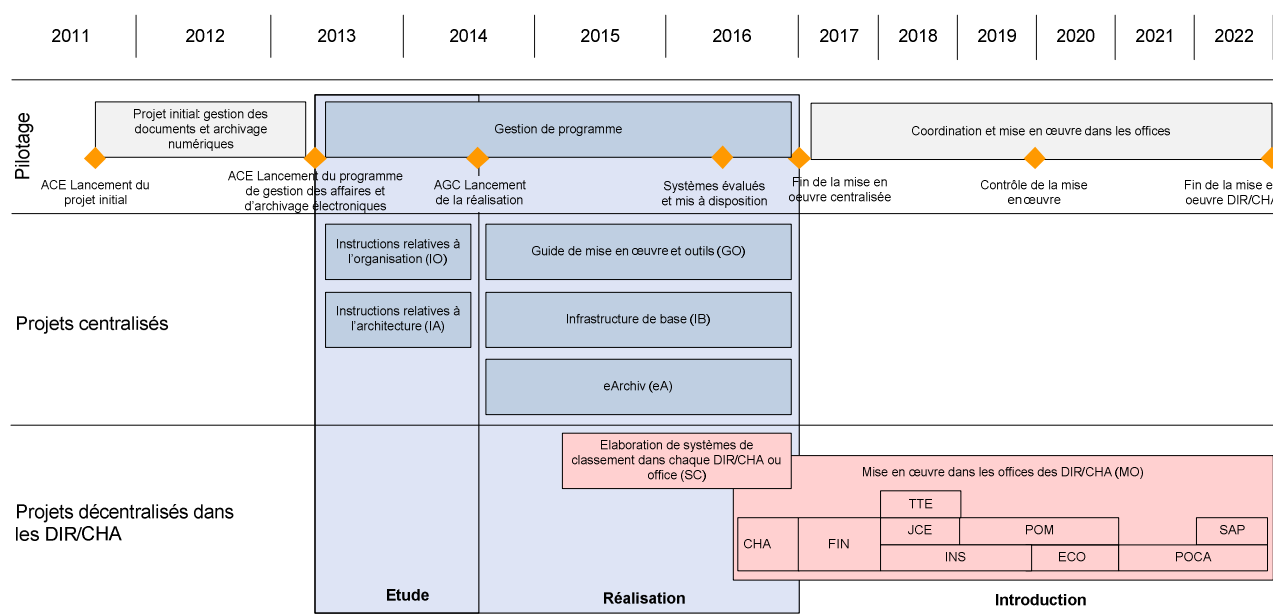


Illustration 2: Déroulement

L'introduction dans les Directions et à la CHA sera échelonnée de 2016 à 2022 dans des projets décentralisés. Le tableau suivant montre la charge de travail à laquelle s'attendre et le nombre d'utilisateurs et d'utilisatrices de BE-GEVER dans les DIR/CHA :

N°	DIR/CHA	Année d'introduction	Nombre de postes	Charge de travail			
				Interne [en JH ²]			Dépenses externes [en CHF]
				Formation	Projet d'introduction	Total	
1.	CHA	2016	120	120	285	405	323 000.-
2.	ECO	2020	552	552	625	1 177	878 000.-
3.	SAP	2022	210	210	270	480	307 000.-
4.	JCE	2018	171	171	845	1 016	729 000.-
5.	POM	2019-22	3 500	3 500	2 295	5 795	3 225 000.-
6.	FIN	2017	310	310	1 255	1 565	1 138 000.-
7.	INS	2018-19	1 412	1 412	790	2 202	1 189 000.-

² JH : jours-homme

N°	DIR/CHA	Année d'introduction	Nombre de postes	Charge de travail			
				Interne [en JH ²]			Dépenses externes [en CHF]
				Formation	Projet d'introduction	Total	
8.	TTE	2018	479	479	490	969	697 000.-
Total		-	6 754	6 754	6 855	13 609	8 486 000.-³

Tableau 2: Charge de travail dans les DIR et la CHA pour l'introduction de BE-GEVER

3.5 Organisation

L'organisation du programme GAE durant la phase de réalisation sera la suivante :

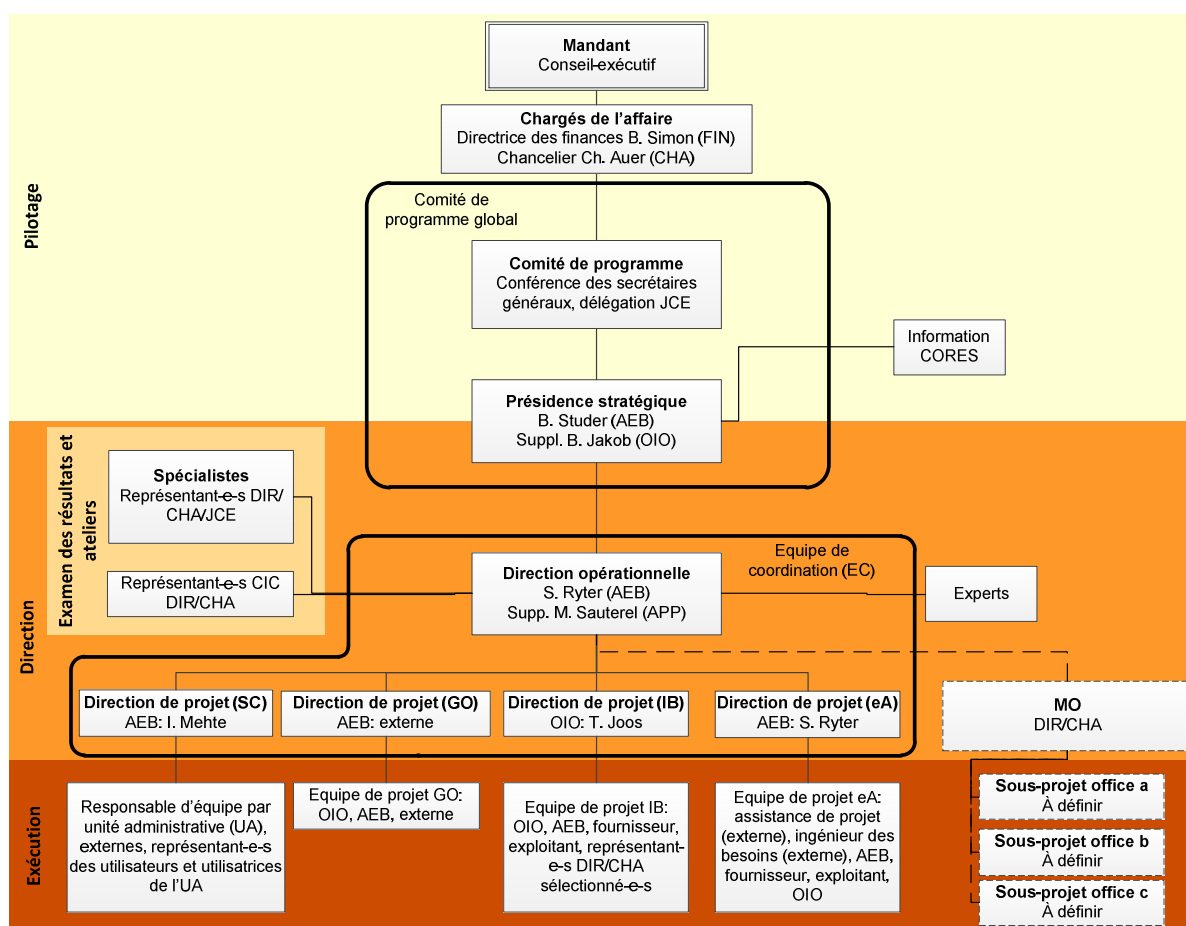


Illustration 3: Organisation du programme

³ Une réserve de 20 pour cent a été prévue dans les projets de mise en œuvre décentralisée car le nombre d'utilisateurs et utilisatrices recensés par les DIR/CHA reflète une situation momentanée.

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

Le programme GAE participe à la mise en œuvre des objectifs du programme gouvernemental de législature 2011-2014 en renforçant l'attractivité et la compétitivité du canton dans son rôle d'employeur, en continuant de développer la capacité d'innovation, l'efficacité et le souci de la clientèle de l'administration et en étendant les prestations électroniques proposées à la population et à l'économie. Le programme GAE, en permettant le traitement électronique des affaires et la collaboration écrite des membres de l'administration cantonale sans changement de support d'information, participe aussi largement à l'efficacité, à la rapidité et au haut niveau de qualité du service public.

Le programme GAE permet par ailleurs de mettre en œuvre (totalement ou partiellement) les interventions parlementaires suivantes :

La motion [095-2013](#) de Monsieur Burkhalter (Rümligen, PS), « Promotion de la gestion électronique des affaires », adoptée sous forme de postulat, qui demandait la généralisation et l'implantation durable de la gestion électronique des affaires dans l'administration cantonale et l'introduction de la primauté de l'électronique dans le traitement des affaires, est entièrement réalisée par le programme GAE.

Parmi les requêtes de la motion [233-2012](#) CFin/CHS (Kropf, Berne), « Audit indépendant de l'informatique », adoptée par le Grand Conseil, figurait aussi une analyse de la gestion électronique des affaires. L'audit (projet UPI) qui a fait suite à cette motion a également été l'occasion d'étudier le programme GAE : la démarche choisie a été jugée judicieuse. Les réviseurs ont limité leurs recommandations à quelques détails concernant la stratégie et la planification de la mise en œuvre ; ces points ont déjà été intégrés au projet ou seront pris en compte lors de la réalisation.

Enfin, le programme GAE permet également de réaliser les exigences de la motion [181-2012](#) PS (Bhend, Steffisbourg) « Efficacité des prestations informatiques ».

5 Répercussions financières, répercussions sur le personnel, l'informatique et les locaux

5.1 Coût, utilité, économie

Il ne sera pas nécessaire de déployer la gestion électronique des affaires sur les 14 000 postes de travail informatiques de l'administration centrale. En effet, les collaborateurs et collaboratrices qui travaillent presque exclusivement avec des logiciels d'application spécialisée ou des logiciels d'entreprise (p. ex. dans les domaines des impôts, du personnel ou de la circulation routière) n'ont pas besoin d'être équipés avec le système BE-GEVER. Le système de gestion des affaires ne doit en principe être utilisé que par les collaborateurs et collaboratrices qui s'occupent de correspondance administrative générale, exercent des activités administratives, participent à la préparation des affaires politiques ou fournissent des prestations transversales.

Selon les relevés effectués dans les Directions et à la CHA, BE-GEVER sera donc utilisé par 6 800 personnes. L'introduction, mise sur pied de l'infrastructure centrale comprise, durera neuf ans, de 2014 à 2022.

Selon les prévisions actuelles, les coûts et la charge de travail nécessaire en interne pour la mise en œuvre et le fonctionnement du programme GAE se répartissent de la manière suivante :

Nature des coûts	Montant (en CHF)	Interne (en JH)	Remarques
Coûts du projet			
Coûts uniques pour l'infrastructure centrale du projet (FIN, CHA)	7 357 000	2 570	Evaluation, mise sur pied et introduction d'une infrastructure centrale pour la gestion des affaires et l'archivage électroniques et préparation de la phase d'étude de projet
Coûts uniques pour l'introduction de la GAE dans l'administration centrale (DIR/STA)	8 486 000	13 609	Introduction de BE-GEVER dans les DIR/STA
Total des coûts uniques dans l'administration centrale	15 843 000⁴	16 179	Coûts totaux sans la Justice et l'administration cantonale décentralisée
Frais d'exploitation			
Dépenses annuelles d'exploitation à partir de 2023	3 014 000	6 061	Ne font pas partie de la demande de crédit

Tableau 3 : Aperçu des coûts

La longue durée du projet garantit un bon niveau de protection des investissements.

Tous les coûts du projet pris en compte, on obtient des coûts moyens totaux de 2300 francs par poste de travail. Comparés à ceux de la Confédération et d'autres cantons, ces coûts sont convenables.

Domaine	Coûts par poste de travail (en CHF)	Remarque
Canton de Zoug	env. 2 000.-	OneGov GEVER sans le module de versement aux archives et sans préparatifs organisationnels
Canton de Soleure	env. 2 400.-	Système de gestion électronique des affaires Konsul de CM Informatik, sans préparatifs organisationnels
Confédération	env. 5 000.-	Système de gestion électronique des affaires Fabasoft
Canton de Berne	env. 2 300.-	BE-GEVER, solution d'archivage et préparatifs organisationnels inclus (élaboration de systèmes de classement)

⁴ Ne correspond pas au montant total du crédit-cadre à approuver. Il faut déduire de ce montant les 180 000 francs approuvés en 2011 pour le projet initial ainsi que les 210 000 francs de frais d'étude de projet approuvés en 2013.

Tableau 4: Comparaison des coûts par poste de travail

Le bénéfice final de 9,9 millions de francs par an qui ressort du calcul de rentabilité est dû à la baisse des coûts. Il repose sur l'hypothèse selon laquelle sans le programme centralisé de gestion des affaires et d'archivage, les structures décentralisées existantes continueraient d'être développées. Il s'agit de coûts standard. Par conséquent, il n'est pas possible de réduire le budget ou de supprimer des postes dans l'administration centrale en contrepartie. Les résultats du calcul de rentabilité peuvent se résumer ainsi :

Résultats du calcul de rentabilité	Valeur	Remarque
Solde du bénéfice par an	CHF 631 000	Bénéfice global annuel moins frais d'exploitation annuels.
Retour sur investissement	9,4 ans	La durée relativement longue de 9,4 ans s'explique par la longue phase d'introduction de six ans. Une introduction plus rapide ne serait financièrement et techniquement pas réaliste. L'introduction de BE-GEVER doit être portée par l'administration ; le recours à des ressources externes n'accélèrera pas le processus.
Excédent de valeur du capital	CHF 210 000	Cela signifie que sur les douze années prévues (2015-2026), le bénéfice quantifiable couvre les coûts d'exploitation, amortissement et intérêts des investissements inclus.

Tableau 5: Indices de rentabilité

Le **bénéfice quantifiable** provient de la solution centralisée, qui coûte moins cher à exploiter que plusieurs solutions décentralisées (comme c'est le cas aujourd'hui) et des gains d'efficience au quotidien.

D'après l'enquête réalisée auprès des Directions et de la Chancellerie d'Etat, BE-GEVER permettra de remplacer 23 systèmes de gestion documentaire et applications spécialisées, la gestion des dossiers étant cédée à BE-GEVER. Il ressort du calcul de rentabilité que le remplacement des actuels systèmes de gestion documentaire par un seul et unique produit permettra d'économiser 400 000 francs par ans de frais de matériel. Après avoir défini le produit BE-GEVER, il faudra établir la distinction finale entre BE-GEVER et les applications spécialisées selon des critères économiques.

Une analyse du **bénéfice qualitatif** de la nouvelle solution montre que la mise en œuvre de la gestion des affaires et de l'archivage électroniques permet des améliorations considérables dans de nombreux domaines :

- L'informatisation du déroulement des affaires permet une amélioration de la qualité des prestations publiques grâce à la meilleure traçabilité de l'action de l'Etat et à la meilleure disponibilité de l'information.
- En évitant les changements de support et en utilisant une même infrastructure pour l'échange de documents et pour la collaboration, on améliore la productivité du travail dans les processus qui s'articulent autour des documents.

- Les normes pour la classification et l'attribution claire des droits d'accès par l'intermédiaire du système de classement permettent d'améliorer la sécurité et la protection des données.
- Les règles relatives à l'ensemble du cycle de vie des documents permettent aux AEB de bien mieux accomplir leur mandat légal dans le domaine de l'archivage électronique.
- Les nouvelles possibilités offertes par les archives électroniques pour la recherche et la science permettent d'améliorer très nettement les services fournis aux citoyens et citoyennes.
- Ces améliorations et leur utilité sont les plus marquées dans les unités administratives qui ne disposent pas encore d'applications et de processus similaires.

5.2 Répercussions sur le personnel

Les tâches administratives de gestion des affaires doivent être effectuées dans les unités administratives : ce rôle doit être décentralisé. Au début, les DIR/CHA qui ne disposent pas encore de gestion des affaires devront en outre fournir un certain effort supplémentaire pour pouvoir satisfaire aux exigences minimales de la directive sur la gestion électronique des affaires. Les DIR/CHA sont cependant déjà chargées de gérer les dossiers conformément aux exigences légales et d'assurer la traçabilité de l'action de l'Etat.

Bien que les nouvelles prescriptions appellent quelques modifications dans l'organisation des processus de l'administration, le personnel qui travaille actuellement dans les domaines de l'administration, du controlling ou de la gestion de la qualité devrait pouvoir venir à bout de ces tâches. Aucune création de poste ne sera donc nécessaire. Selon le niveau de progression de la gestion des affaires, il sera peut-être nécessaire de redistribuer les tâches à l'intérieur des unités administratives. Si toutes les prestations à fournir ne pouvaient pas être couvertes en interne pour l'introduction de la GAE dans les Directions, il faudrait créer des postes à durée limitée par compensation au sein des effectifs ou confier certains mandats à des externes. Ceux-ci doivent être intégrés au budget des Directions et font donc partie du crédit-cadre.

A l'OIO et aux AEB, les postes nécessaires à l'accomplissement des tâches transversales sont pourvus.

Le bénéfice quantifiable se traduit par une baisse des coûts. Les économies estimées par année se basent sur l'hypothèse selon laquelle sans le programme centralisé de gestion des affaires et d'archivage, les structures décentralisées existantes continueraient d'être développées. Il n'est donc pas possible de réduire le budget ou de supprimer des postes dans l'administration centrale en contrepartie. Les ressources économisées peuvent être utilisées pour accomplir des tâches spécifiques.

5.3 Répercussions sur les besoins en locaux

Selon les plans, l'infrastructure nécessaire devrait être disponible à partir de fin 2016 et les DIR planifieraient et réaliseraient ensuite l'introduction du système de gestion des affaires dans leurs offices. Cela signifie que jusqu'au début de l'année 2017, l'administration centrale recevra la même quantité de dossiers à conserver définitivement sur support papier. Si l'on part des 500 mètres linéaires par an habituellement constatés, il faut s'attendre à 1500 mètres linéaires de 2014 à 2016. Les six années suivantes, la quantité de dossiers physiquement versés devrait peu à peu diminuer. A partir de 2023 ne seront archivés sur support papier

qu'une très faible quantité de dossiers, ceux pour lesquels ce mode de conservation est dicté par des motifs juridiques.

Si le programme de GAE ne peut pas être mis en œuvre comme prévu, l'administration cantonale continuera de recevoir chaque année 500 mètres linéaires de documents papier à conserver définitivement. Dans ce cas, le canton ne pourra pas faire autrement que de construire un nouveau dépôt extérieur dans les dix ou 15 prochaines années, ce qui coûterait dans les 50 millions de francs.

6 Proposition

Vu les considérations qui précèdent, la Chancellerie d'Etat et la Direction des finances proposent au Conseil-exécutif d'approuver le présent arrêté.

Annexe

- ACE