

Rapport

Date de la séance du CE: 24 août 2016
Direction: Direction des finances
N° d'affaire:
Classification: Non classifié

Administration des finances: autorisation de dépenses pour la phase de conception du projet ERP (Enterprise Resource Planning, progiciel de gestion intégré [PGI]), crédit-cadre 2017 – 2019

Table des matières

1	Synthèse	2
2	Bases légales	3
3	Description de l'affaire	3
3.1	Historique	3
3.1.1	Projet UPI	3
3.1.2	Résultats du projet selon l'étude de faisabilité du comité de projet	4
3.1.3	Décision de principe et mandat du Conseil-exécutif	7
3.2	Contenu et objectifs du projet	8
3.3	Déroulement du projet	9
3.4	Organisation du projet	10
4	Nature et qualification juridique de la dépense	11
4.1	Dépenses liées ou nouvelles?	11
4.2	Dépenses périodiques ou uniques ?	11
5	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	11
6	Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	11
6.1	Dépenses déjà autorisées	12
6.2	Dépenses faisant l'objet du présent arrêté	12



7	Répercussions sur les communes, l'économie, l'environnement et la société.....	14
8	Conséquences en cas de non-réalisation du projet.....	14
9	Mesures visant à réduire les risques	14
10	Proposition.....	15

1 Synthèse

Le projet UPI d'**audit indépendant de l'informatique du canton de Berne**, qui s'est achevé en 2014, a identifié des potentiels d'optimisation dans l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) pour les prestations de support de l'administration cantonale, c'est-à-dire en particulier dans les domaines des finances et du personnel. La question d'un progiciel de gestion intégré (PGI¹) a de nouveau été soulevée dans la motion 109-2014 de la Commission des finances et de la Commission de haute surveillance (CFIN/CHS) « Audit indépendant de l'informatique : mettre les recommandations des experts en œuvre », dont le chiffre 4 demande d'accorder une importance supérieure à la mise en place d'un tel système.

Le 10 septembre 2014, le Conseil-exécutif a confié à la Direction des finances (FIN) le soin de réaliser, avec le concours des Directions, de la Chancellerie d'Etat et de la Direction de la magistrature (DIR/CHA/JUS), une **étude de faisabilité** en vue du déploiement d'un PGI (ACE 1121/2014).

L'étude de faisabilité effectuée par les organes de projet compétents montre que le scénario prévoyant le **déploiement d'une plateforme PGI globale intégrant les finances, le personnel et la logistique avec des centres de services partagés (CSP)** permettrait de réaliser les optimisations et les économies recherchées dans l'exploitation des systèmes TIC stratégiques. Cette conclusion a été confirmée dans un second avis délivré par la société Dr. Pascal Sieber & Partners AG.

Pour pouvoir profiter des avantages que procure une plateforme standard, la **standardisation des processus** de tous les offices des DIR/CHA/JUS constitue **une étape impérative**. Il faut simplifier les processus et définir clairement les tâches, les compétences et les responsabilités, en évaluant avec soin d'une part les besoins spécifiques des unités administratives, leurs processus et applications spécialisés, et d'autre part les intérêts supérieurs du canton.

Grâce à la mise en place d'un PGI, le canton de Berne pourra exécuter ses processus de support avec beaucoup plus d'efficacité et d'efficience. Cette mesure lui permettra de réaliser des économies, puisque dans le scénario privilégié, les **coûts externes** seraient **réduits d'environ 15 millions de francs par an** à long terme. En outre, la standardisation des processus de support et le regroupement de certaines tâches ouvrent de nouvelles possibilités pour réduire les ressources ou améliorer les performances.

¹ en anglais ERP (Enterprise Resource Planning)

Le Conseil-exécutif a arrêté le 29 juin 2016 la **décision de principe** de la mise en place d'un PGI pour le canton (ACE 805/2016). La Direction des finances (FIN) achève actuellement la phase d'initialisation avec le concours des organes de projet compétents ; il leur reste notamment à déterminer certaines exigences stratégiques qui sont fondamentales pour la phase de conception.

La présente autorisation de dépenses de **8 512 000 francs** (CHF 9 512 000 avant déduction du million de francs déjà accordé par le Conseil-exécutif et la directrice des finances) doit garantir le financement de la **phase de conception** qui va se dérouler à partir du printemps 2017. Selon une première estimation basée sur des hypothèses réalistes, la mise en œuvre de la décision de principe aura à long terme un coût total de quelque 80 millions de francs, dont probablement environ 50 millions doivent faire l'objet d'une demande au Grand Conseil d'ici la clôture de la première étape du projet (cf. chapitre 3.3).

2 Bases légales

- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 46, 48, alinéa 1, lettre a, et 53
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP, RSB 621.1), articles 139 et 149
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des finances (Ordonnance d'organisation FIN, OO FIN ; RSB 152 221 171), articles 1, 8, 10 et 11

3 Description de l'affaire

3.1 Historique

3.1.1 Projet UPI

Le projet UPI, réalisé entre août 2013 et mars 2014, a identifié des potentiels d'optimisation dans l'utilisation des TIC pour les fonctions de support de l'administration cantonale, c'est-à-dire en particulier dans les domaines des finances et du personnel. Les principales **conclusions** de ce projet peuvent se résumer comme suit :

- Les solutions FIS (système d'informations financières) et PERSISKA (système d'informations sur le personnel) actuellement utilisées sont relativement coûteuses, en termes de frais d'exploitation, par rapport à une solution de gestion intégrée comme il en existe dans d'autres cantons (cf. Rapport UPI, ch. 4.3.2). La recommandation UPI-G01 indique clairement que le moment est venu pour le canton de Berne d'étudier la possibilité de mettre en place un PGI et de ne plus se reposer exclusivement, pour les fonctions transversales, sur la poursuite du développement des applications spécialisées existantes.
- De l'avis des experts externes consultés, la mise en place éventuelle d'un PGI ne pourra selon toute vraisemblance permettre d'améliorer la qualité et de gagner en efficience que si les processus appliqués dans les domaines des finances et du personnel sont rapprochés et harmonisés dans les DIR/CHA/JUS.

- De plus, les experts ont recommandé d'étudier la possibilité de centraliser et de regrouper les fonctions transversales dans ces deux domaines (recommandation G04 du Rapport UPI). Le Rapport UPI formule par ailleurs des recommandations sur l'organisation hiérarchique du projet (recommandation G05 du Rapport UPI).

La question d'un progiciel de gestion intégré a de nouveau été soulevée dans la **motion 109-2014 CFIN/CHS** « Audit indépendant de l'informatique : mettre les recommandations des experts en œuvre », dont le chiffre 4 exigeait d'étudier de manière prioritaire la mise en place d'un PGI. Le Grand Conseil a approuvé cette demande à l'unanimité le 11 juin 2014.

Face à la nécessité de prendre des mesures concrètes, un groupe de travail de la FIN a commencé dès 2014 à examiner les **solutions PGI utilisées dans d'autres cantons**. Voici les principales conclusions de ses travaux :

- La mise en place d'un PGI constitue un projet exigeant et complexe d'une grande importance stratégique.
- Tous les cantons consultés considèrent a posteriori qu'ils ont fait le bon choix en décidant de déployer un progiciel de gestion intégré. La mise en place d'un PGI valait la peine, pour ce qui concerne tant l'évolution des coûts informatiques que la qualité des processus.
- Tous les cantons consultés ont souligné qu'il s'agissait d'abord d'un projet d'organisation, et ensuite seulement d'un projet informatique.
- Il est apparu essentiel, du point de vue de toutes les administrations consultées, que l'on s'oriente au plus près de la solution standard pour la conception d'un PGI.

3.1.2 Résultats du projet selon l'étude de faisabilité du comité de projet

Se fondant sur ces conclusions et sur le rapport d'expertise relatif au projet UPI, la FIN a proposé au Conseil-exécutif d'étudier la mise en place d'un PGI en procédant par étapes. Dans son ACE 1121/20014 du 10 septembre 2014, le Conseil-exécutif a demandé la réalisation d'une **étude de faisabilité** en vue du déploiement d'un PGI dans le canton de Berne (Projet « Enterprise Resource Planning [ERP] », mandat de projet et autorisation de dépenses – phase 1). L'ACE 1209/2014 du 15 octobre 2014 a défini l'**organisation de projet** correspondante.

Voici les **objectifs** fixés pour la réalisation de l'étude de faisabilité :

- Exposer la **situation actuelle** en tenant compte des processus pertinents, des quantités et fréquences relevées, des utilisateurs et utilisatrices, de l'architecture système en place ainsi que de l'état actuel et prévisionnel des coûts.
- Présenter plusieurs **scénarios** du futur « paysage » incluant une solution technique, des variantes d'organisation, un décompte des coûts complets et un calendrier prévisionnel.
- Réaliser des analyses étayées sur les **limites du système** (ampleur du déploiement d'un PGI) et formuler des propositions pertinentes pour le **déroulement prévisionnel**

du projet (p. ex. « big-bang » ou déploiement progressif ?) et le calendrier de réalisation.

- **Evaluer les scénarios** (y compris les variantes et sous-variantes éventuelles) sous l'angle du degré de couverture de la solution, de l'analyse des risques et du rapport coût/utilité.

La réalisation d'un « état des lieux » a permis d'analyser la situation actuelle dans diverses fonctions de support (finances et comptabilité, personnel, gestion du matériel, logistique et achats, reporting et entrepôt de données²) ainsi que dans d'autres domaines apparentés.

Près de 2 000 collaborateurs et collaboratrices totalisant environ 1 000 EPT³ travaillent actuellement dans les **fonctions de support** de l'administration.

Les conclusions de l'UPI se sont confirmées : les systèmes centraux **FIS et PERSISKA n'assistent pas suffisamment les processus de travail**. Les DIR/CHA/JUS ont signalé à cet égard des retards considérables à combler. FIS et PERSISKA sont connectés à des systèmes auxiliaires par le biais d'une quantité d'interfaces tant manuelles qu'automatisées, ce qui donne un système d'une grande complexité.

Un **échange d'expériences** avec différentes institutions (administration fédérale, CFF et quatre cantons⁴) a confirmé que le déploiement d'un PGI constitue un projet d'organisation complexe et exigeant qui se déroule sur plusieurs années. Et il est déterminant, pour la réussite d'une telle entreprise, que l'organisation et les processus **se conforment rigoureusement aux processus standard du système**.

Toutes les institutions consultées ont confirmé l'utilité d'un PGI et attesté que la **mise en place d'un PGI s'est révélée payante malgré le gros investissement** qu'elle nécessite.

Une étude circonstanciée des **potentiels d'utilisation** et des **scénarios** qui en découlent pour le déploiement d'un PGI a été réalisée dans le cadre du projet. Les différents scénarios élaborés se distinguaient principalement par le degré de couverture fonctionnelle et l'ampleur des changements organisationnels. Le comité du projet a accordé la priorité à trois scénarios pour une analyse détaillée, sur la base de considérations liées aux avantages et à la complexité. Ces scénarios ont ensuite fait l'objet d'une évaluation approfondie des points de vue qualitatif et quantitatif.

Le **scénario d'une plateforme PGI globale intégrant les finances, le personnel et la logistique avec des centres de services partagés** a fait l'objet d'une **évaluation nettement plus positive** que les autres scénarios eu égard à plusieurs facteurs (possibilités de développement ultérieur, efficience des processus de support, processus fondés sur les meilleures pratiques, réputation du canton, etc.).

Les **centres de services partagés** prévus dans le scénario privilégié regroupent différentes prestations au plan organisationnel dans le domaine des finances et du personnel. Le degré d'intégration précis peut varier dans une large fourchette, raison pour laquelle le modèle

² Un entrepôt de données est une base de données regroupant dans un même format des données provenant de différentes sources, ce qui améliore le confort d'accès à ces données.

³ EPT : équivalent plein temps.

⁴ Argovie, Lucerne, Valais et Zurich.

d'activité, le nombre et l'étendue des prestations des CSP, ainsi que le calendrier et les modalités de rattachement à l'organisation **restent à définir dans une phase ultérieure du projet**. Ce qui est important, lorsque des prestations sont confiées à un ou plusieurs CSP, c'est que la responsabilité professionnelle et le pilotage soient toujours assumés par l'office ou la DIR/CHA/JUS concernée (principe de fiducie). Il faut en outre tenir compte des situations et exigences diverses des DIR/CHA/JUS. A titre d'exemple, c'est l'Office des services centralisés (OSC) de la Direction de l'instruction publique (INS) qui gère les affaires du corps enseignant, dont la législation, la caisse de pension et les modalités d'engagement diffèrent de celles applicables au personnel de l'administration centrale. Pour garantir une bonne acceptation, il importe d'établir une distinction entre les prestations obligatoires et les prestations facultatives des CSP. Le canton de Zurich et l'administration fédérale, par exemple, ont une très bonne expérience avec la mise en place facultative de centres de services.

Compte tenu de la grande hétérogénéité des procédures existantes, la **standardisation des processus** de tous les offices des DIR/CHA/JUS constitue **une étape impérative** pour pouvoir profiter des avantages que procure une plateforme standard. Il faut simplifier les processus et définir clairement les tâches, les compétences et les responsabilités, en évaluant avec soin d'une part les besoins spécifiques des unités administratives, leurs processus et applications spécialisés, et d'autre part les intérêts supérieurs du canton.

La **réalisation d'un projet de PGI pèse lourdement sur l'organisation de l'administration** du fait des changements substantiels qui sont liés à l'optimisation des processus. Et les DIR/CHA/JUS portent sur cette nouvelle charge un regard critique, surtout dans le contexte des divers autres projets en cours. Le passage de l'ancien au nouveau système constitue lui aussi un aspect exigeant, qui fera l'objet d'une attention toute particulière lors de la phase de conception.

Grâce à la mise en place d'un PGI, le canton de Berne pourra exécuter ses **processus de support avec beaucoup plus d'efficacité et d'efficience**. Cette mesure permettra de réaliser des économies, puisque dans le scénario privilégié les **coûts externes** seraient **réduits d'environ 15 millions de francs par an** à long terme. Cette estimation doit être considérée comme relativement prudente, car le scénario consistant à maintenir le statu quo qui a été comparé à celui-ci ne comprend pas les coûts « cachés » de maintenance de diverses applications auxiliaires qui sont utilisées dans les DIR/CHA/JUS pour compenser les fonctionnalités manquantes (p. ex. gestion de contrats, inventaire technique, etc.). En outre, la standardisation des processus de support et le regroupement de certaines tâches ouvrent de nouvelles possibilités pour réduire les ressources ou améliorer les performances.

Après la préparation par l'équipe du projet des décisions de principe à l'intention du Conseil-exécutif (phase 1, Initialisation), la FIN a sollicité un **second avis** sur cette affaire, du fait que celle-ci revêt une importance majeure pour le choix stratégique concernant les fonctions de support du canton. Le mandat a été confié à Dr. Pascal Sieber & Partners AG. Pour formuler ce second avis, la société s'est fondée sur la première ébauche de l'étude de faisabilité ainsi que sur plusieurs ateliers et entretiens organisés jusqu'à fin janvier 2016 avec les acteurs du projet. Les **recommandations** qui en ont découlé ont été intégrées par l'équipe du projet dans l'**étude de faisabilité**, après quoi Dr. Pascal Sieber & Partners AG a procédé à une **nouvelle évaluation** de l'étude de faisabilité remaniée.

Se fondant sur l'évaluation qualitative et quantitative des scénarios, le comité du projet a recommandé au Conseil-exécutif de déployer un PGI pour les processus de support avec des centres de services partagés pour les finances, le personnel et la logistique.

Voici les principaux **arguments** avancés à l'appui de cette recommandation :

- Réduction substantielle à long terme, de l'ordre de 15 millions par an, des coûts d'exploitation de la solution informatique.
- Simplification et standardisation des processus pour rendre l'administration plus moderne et plus efficiente.
- Mise en œuvre d'une plateforme standard permettant de profiter de l'expérience d'autres institutions et de créer une meilleure situation concurrentielle en ce qui concerne les fournisseurs.
- Renforcement de l'attrait du canton vis-à-vis du personnel, en tant qu'employeur moderne doté d'outils de travail à la pointe du progrès.
- Automatisation des tâches routinières permettant au personnel de se consacrer davantage aux activités génératrices de valeur ajoutée.
- Potentiel d'amélioration sensible de l'efficacité dans les fonctions de support.
- Potentiel d'innovation et de développement ultérieur d'une plateforme PGI moderne.
- Possibilité de bénéficier de synergies supplémentaires et de renforcer la professionnalisation des processus de support dans le cadre des centres de services.
- Faculté de gérer mieux et plus rapidement les exigences croissantes.

3.1.3 Décision de principe et mandat du Conseil-exécutif

Le 29 juin 2016, le Conseil-exécutif a suivi la recommandation du comité du projet en arrêtant la décision de principe de déployer un PGI dans le canton (ACE 805/2016). Il a chargé la FIN de réaliser en complément de l'étude de faisabilité, pour clore la phase d'initialisation, les travaux et analyses supplémentaires détaillés ci-après qui sont impérativement nécessaires pour réaliser le projet à moindre risque et pour préparer concrètement l'appel d'offres qui désignera le partenaire chargé de l'implémentation :

- mise en place d'une direction de projet et d'une assurance qualité indépendante ;
- clarification d'exigences stratégiques fondamentales, notamment :
 - optimisation (simplification) des processus de support (p. ex. présentation des comptes / gestion financière, gestion du personnel) ;
 - standardisation des processus opérationnels ;
 - impact sur les systèmes auxiliaires (limites PGI – applications spécialisées) et les interfaces ;
 - organisation des centres de services (prestations, étapes, centralisation au niveau des DIR/CHA/JUS et au niveau cantonal) ;
 - répercussions sur les bases légales ;

- élaboration de l'appel d'offres pour désigner le partenaire chargé de l'implémentation ;
- préparation d'un mandat de projet.

Les résultats de ces travaux doivent être présentés au Conseil-exécutif au **printemps 2017**, ce qui mettra fin à la **phase d'initialisation**.

3.2 Contenu et objectifs du projet

La présente autorisation de dépenses doit garantir le financement de la **phase de conception** qui va suivre à partir du printemps 2017 et qui comprendra notamment les tâches suivantes :

- **Gestion de projet**

Le projet ERP est une entreprise complexe qui implique un grand nombre d'acteurs et d'importants changements pour l'administration. Il doit être géré de manière professionnelle et le changement culturel doit être accompagné au sein des organisations. Un savoir-faire externe sera nécessaire pour ce qui concerne le PGI et les modifications organisationnelles qu'il va entraîner dans le canton. L'administration ne dispose pas de ressources qui puissent diriger un projet aussi complexe parallèlement à une activité de responsable hiérarchique. Il est de plus impératif, ne serait-ce qu'en raison de la taille du projet, de mettre en place un Bureau de gestion de projet (Project Management Office, PMO) géré de manière professionnelle pour assumer les multiples tâches administratives.

- **Gestion de la qualité et des risques**

Dans le second avis formulé sur le projet, il a été recommandé de prévoir un accompagnement indépendant pour l'assurance qualité de même qu'en ce qui concerne la gestion des risques. En effet, les risques considérables qu'implique un tel grand projet doivent faire l'objet d'un suivi professionnel.

- **Principes et exigences en matière d'organisation**

Les consignes stratégiques élaborées ont des répercussions sur les lois, les ordonnances et les directives. La mise en place d'un PGI entraîne des modifications dans les structures et les processus des fonctions de support. Pour garantir la sécurité juridique et créer les bases légales nécessaires, il faut les réviser de manière appropriée.

- **Evaluation du partenaire chargé de l'implémentation**

Le PGI implique de gros investissements de plusieurs millions de francs. Il convient d'évaluer la plateforme appropriée et le partenaire chargé de l'implémentation selon une procédure du GATT/OMC. De plus, la plateforme PGI (module de base) constituera à long terme pour le canton la base du développement ultérieur du PGI choisi avec, à la clé, probablement d'autres gros investissements et des frais d'exploitation importants. L'appel d'offres se fera avec le soutien d'experts externes qui apporteront le savoir-faire nécessaire en matière de PGI.

- **Décharge des collaborateurs et collaboratrices participant au projet**

Le projet implique un engagement important pour certains collaborateurs et collaboratri-

ces clés des DIR/CHA/JUS. D'autres grands projets, comme DGA et IT@BE par exemple, ont montré que ce sont toujours les mêmes personnes qui sont impliquées et qui assument la charge de travail. Il faut donc prévoir de les décharger de leur activité opérationnelle par une assistance externe. La manière dont ils seront déchargés ne pourra être examinée qu'après la définition de l'organisation de projet.

- **Financement intermédiaire pour la spécification du PGI**

Si, après la désignation du partenaire chargé de l'implémentation, le canton veut pouvoir engager immédiatement avec celui-ci les travaux préparatoires à la réalisation du projet, il doit disposer de moyens financiers pour couvrir la période allant jusqu'à l'autorisation de dépenses pour la réalisation.

La présente proposition doit permettre de garantir que les travaux du projet ERP se poursuivront sans interruption dans la phase de conception. Après le choix du partenaire pour l'implémentation et la décision relative au système, une nouvelle **autorisation de dépenses** sera nécessaire pour permettre la **réalisation et le déploiement** du futur PGI. Elle sera soumise à l'approbation du Grand Conseil selon toute probabilité à la **fin de l'année 2018**.

3.3 Déroulement du projet

Afin de minimiser les risques, le déploiement du PGI est prévu **par étapes** :

- Dans une **première étape**, il s'agira de remplacer les **fonctionnalités de base** pour les domaines des **finances et du personnel**, et d'utiliser au mieux pour le canton les fonctions essentielles de la plateforme PGI fournie.
- La **deuxième étape** sera consacrée à l'efficacité du domaine **logistique** et au **développement de la plateforme**.
- Une **troisième étape** pourra permettre d'examiner d'autres domaines du PGI et/ou les **centres de services partagés (CSP)** dans l'optique d'une professionnalisation encore accrue.

L'importance précise des étapes 2 et 3 dépendra du choix de la plateforme et de la forme concrète qui lui aura été donnée à l'étape 1. Chaque étape sera suivie de la réalisation d'une nouvelle évaluation et de la fixation de priorités, en association avec une analyse de rentabilité.

En ce qui concerne l'**étape 1**, le projet comprendra les phases suivantes conformément à la méthode **HERMES 5.1** :

- Phase d'initialisation : étude de faisabilité (déjà réalisée), clarification des exigences stratégiques, élaboration du mandat de projet, constitution d'une organisation de projet (en cours).
- Phase de conception : appel d'offres public et évaluation du partenaire chargé de l'implémentation, conception de la réalisation et de la mise en œuvre (incluant le concept de gestion), crédit de réalisation (phase faisant l'objet de la présente demande).
- Phase de réalisation.
- Phase de déploiement.

Il est prévu que la première étape du projet ERP se déroule sur la période allant de 2016 à 2022. L'illustration suivante en fournit une vue d'ensemble :

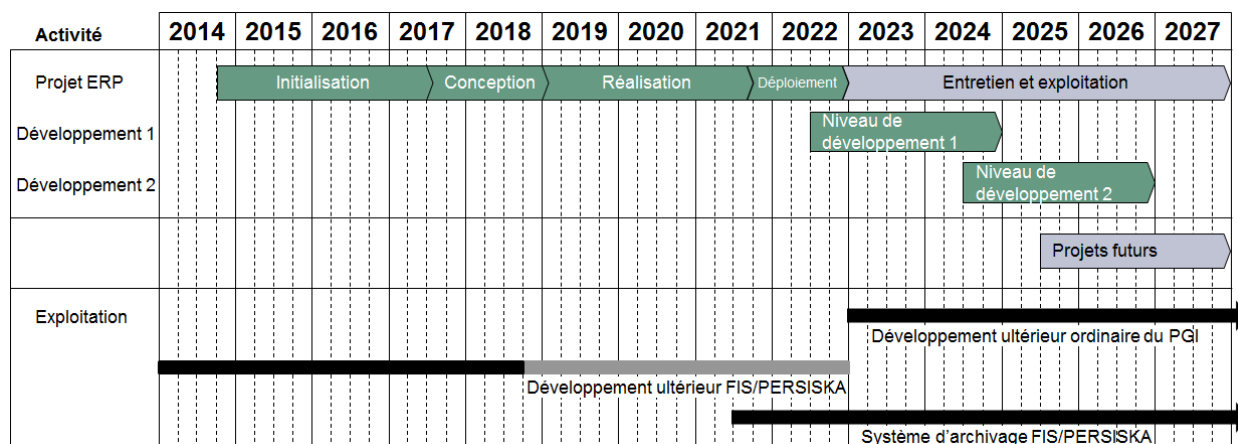


Illustration 1 : Calendrier prévisionnel du projet ERP

Le projet ERP sera examiné au **Grand Conseil** en **trois étapes** :

- a) autorisation de dépenses pour l'étude du projet ERP (présente demande de crédit pour la phase de conception),
- b) autorisation de dépenses pour l'implémentation d'un PGI après la présentation des offres des partenaires potentiels (phase de réalisation),
- c) modifications éventuelles de la loi sur le pilotage des finances et de prestations (LFP) et de la loi sur le personnel cantonal (LPers).

FIS et PERSISKA doivent rester **disponibles** jusqu'au déploiement de la plateforme PGI, mais leur développement est limité au strict nécessaire. Le développement ordinaire minimal des deux plateformes FIS et PERSISKA est examiné dans le cadre de l'autorisation de dépenses TIC annuelle de la FIN et ne fait donc **pas l'objet de la présente affaire**.

3.4 Organisation du projet

La mise en place d'un PGI pour les institutions cantonales est d'abord d'un **projet d'organisation** avant d'être un projet informatique. Les expériences d'autres cantons ainsi que d'organisations comparables ont montré que plusieurs points étaient essentiels à cet égard : une organisation de projet largement étayée avec un fort ancrage au **niveau de direction le plus élevé** (dans un organe opérationnel et un organe stratégique), une direction de projet expérimentée, une gestion externe de la qualité et des risques, et la participation de toutes les DIR/CHA/JUS ainsi que de collaborateurs et collaboratrices clés des fonctions de support.

Le canton est assisté par un **expert externe**, avec lequel il réalise l'appel d'offres pour la plateforme PGI et pour désigner le partenaire chargé de l'implémentation. Des ressources sont mises à disposition pour décharger des collaborateurs et collaboratrices clés de l'administration cantonale, afin qu'ils puissent participer au projet. L'allègement effectif de la charge de travail est délicat, en particulier, en ce qui concerne les fonctions de direction. Pour pouvoir obtenir les bénéfices attendus, cet aspect devra être examiné et planifié avec le plus grand soin une fois

l'organisation de projet définie. De plus, un gestionnaire externe de la qualité et des risques assiste le mandant par son évaluation indépendante du projet, conformément à HERMES, et lui recommande des mesures pour atteindre les objectifs du projet.

La proposition d'organisation finale du projet pour la phase de conception sera soumise pour décision au Conseil-exécutif dans une affaire distincte.

4 Nature et qualification juridique de la dépense

4.1 Dépenses liées ou nouvelles?

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

Les dépenses spécifiques du projet faisant l'objet de la présente autorisation concernent des prestations de conseil externes et le développement ou l'achat de systèmes TIC. Elles sont considérées comme nouvelles.

4.2 Dépenses périodiques ou uniques ?

Sont périodiques au sens de l'article 47 LFP les dépenses qui servent à l'exécution d'une tâche permanente. C'est en l'occurrence le cas des dépenses pour l'exploitation, la maintenance et les licences, qui sont à prendre en charge pendant toute la durée de vie d'une solution TIC. En revanche, les dépenses pour le développement ou l'achat d'un système informatique et des prestations de conseil externes qui font l'objet de la présente autorisation sont générées dans le cadre d'un projet limité dans le temps. Il convient donc de les considérer comme uniques au sens de l'article 46 LFP.

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

La présente affaire ne s'inscrit pas expressément dans le Programme gouvernemental de législature des années 2015 à 2018. Toutefois, le déploiement d'un PGI fournit au canton, sur le long terme, une assistance TIC efficiente et effective pour les fonctions de support afin qu'il puisse atteindre ses objectifs dans tous les domaines politiques et administratifs.

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

Les coûts induits au sens de l'article 145, alinéa 3 OFP qui sont générés périodiquement pendant l'utilisation de la solution nouvellement acquise (p. ex. pour l'exploitation, la maintenance et les licences) doivent faire l'objet d'une autorisation distincte. Les autres répercussions du projet sur les finances, l'organisation et le personnel ont été évaluées sur la base d'hypothèses réalistes dans le cadre de l'étude de faisabilité. Elles peuvent se résumer comme suit :

- **Finances** : A long terme, la mise en œuvre de la décision de principe aura un coût total estimé à environ 80 millions de francs, dont probablement quelque 50 millions doivent faire l'objet d'une demande au Grand Conseil d'ici la clôture de la première étape du projet (cf. chapitre 3.3). Dans un premier temps, un crédit de 8,5 millions de francs est demandé pour la phase de conception (soit CHF 9,5 mio moins 1 mio déjà autorisé par le Conseil-exécutif et la directrice des finances). Il recouvre non seulement les travaux spécifiques du projet, mais aussi la décharge du personnel des DIR/CHA/JUS affecté au projet (CHF 2,5 mio) et une réserve de 0,9 million de francs. Les coûts des étapes ultérieures représentent une première estimation qui sera approfondie et concrétisée à partir d'une conception minutieuse de la réalisation et de l'exécution, dès que la plateforme future sera connue. D'après les bases élaborées dans le cadre de l'étude de faisabilité, l'introduction d'un PGI dégagera un potentiel d'économies d'environ 15 millions de francs par an à partir de 2023. Les coûts du déploiement du PGI seraient ainsi compensés en l'espace de seulement quelques années, et la nouvelle plateforme permettrait de réaliser à moyen et long termes des économies récurrentes dans le budget cantonal.
- **Organisation et personnel** : L'exécution de la décision de principe du déploiement d'un PGI entraînera la standardisation des processus dans les services financiers et le domaine du personnel. D'importantes adaptations dans l'organisation des fonctions de support sont prévues seulement dans une troisième étape, avec la mise en place des centres de services partagés. En ce qui concerne la décharge des collaborateurs et collaboratrices participant au projet qui est prévue dans la phase de conception, nous renvoyons à l'avant-dernier point du chapitre 3.2 et au tableau du chapitre 6.2.

6.1 Dépenses déjà autorisées

Le Conseil-exécutif et la directrice des finances ont déjà accordé les montants suivants (TVA comprise) pour les travaux de la phase d'initialisation :

ACE 1121/2014 du 10.09.2014	CHF	350 000
Crédit complémentaire du 24.08.2015 / directrice des finances	CHF	173 000
ACE xxx/2016 du 24.08.2016	CHF	477 000
Montant total du crédit autorisé	CHF	1 000 000

Les ressources déjà accordées ont permis de financer l'étude de faisabilité, le second avis sur le projet et l'examen des questions de stratégie fondamentales.

6.2 Dépenses faisant l'objet du présent arrêté

Le présent arrêté porte sur les coûts estimés (TVA comprise) de la phase de conception du projet ERP jusqu'en début d'année 2019, selon toute probabilité. Cela ne comprend pas les coûts d'investissement et d'exploitation, tant internes qu'externes, qui seraient générés indé-

pendamment du projet ERP (p. ex. frais d'exploitation, de développement et de maintenance des applications cantonales existantes FIS et PERSISKA).

Les charges prévues en externe pour la phase de conception se répartissent comme suit. Les tâches correspondantes sont décrites brièvement au chapitre 3.2.

Tâches / objectifs	En externe [milliers CHF]
Gestion de projet	2 560
Gestion de la qualité et des risques	640
Principes et exigences en matière d'organisation	408
Evaluation d'un partenaire pour l'implémentation	165
Décharge des collaborateurs et collaboratrices participant au projet ⁵	2 400
15 % réserve / phase de conception	926
Financement intermédiaire / spécification PGI	1 413
Charges totales phase de conception	8 512

Le coût total inclut une réserve de 15 pour cent, soit de 0,9 million de francs. En effet, des incertitudes pèsent encore sur la présente estimation, du fait notamment de contraintes techniques et organisationnelles qu'il n'est pas encore possible d'analyser de manière complète et définitive à l'heure actuelle.

Les coûts externes se répartiront vraisemblablement comme suit sur la période considérée :

Année	Montant
2017	CHF 2 905 000
2018	CHF 4 681 000
2019	CHF 926 000

⁵ Estimation des charges déterminantes pour le crédit. Les postes à durée déterminée devraient, le cas échéant, faire l'objet d'un financement distinct.

Total	CHF 8 512 000
--------------	----------------------

7 Répercussions sur les communes, l'économie, l'environnement et la société

Le projet n'a aucune répercussion sur les communes, sur l'économie, sur l'environnement ou sur la société.

Le Conseil-exécutif exige que les affaires d'importance stratégique concernant l'ensemble du canton soient soumises à une **évaluation de la durabilité** avant la prise de décision (ACE n° 1539 du 12.09.2007). Cette évaluation est prévue lors de la phase de conception.

8 Conséquences en cas de non-réalisation du projet

En l'absence de déploiement d'un PGI dans le canton de Berne, il faudrait continuer à exploiter, à entretenir et à développer les plateformes FIS et PERSISKA existantes. Les économies de quelque 15 millions par an recherchées dans le domaine informatique ne pourraient pas être réalisées, et des moyens supplémentaires devraient être accordés pour le développement ultérieur de FIS et de PERSISKA. De vastes parties de PERSISKA ayant atteint la fin de leur cycle de vie, un nouvel investissement serait nécessaire pour les remplacer.

Comme ces deux plateformes distinctes continueraient de coexister à l'avenir pour les finances et le personnel, il ne serait pas possible d'obtenir une vision complète de toutes les ressources du canton. Les deux applications stratégiques resteraient séparées et le canton demeurerait dépendant des fournisseurs actuels.

Il faudrait aussi conserver à l'avenir les nombreuses applications auxiliaires qui sont actuellement nécessaires dans les DIR/CHA/JUS pour combler les lacunes actuelles de FIS et PERSISKA en matière de support système, avec à la clé des coûts de maintenance, de développement et d'exploitation qui sont impossibles à évaluer.

Actuellement, la majeure partie du patrimoine administratif (immobilier) est gérée en dehors du FIS, dans la comptabilité des immobilisations de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE). Cette situation perdurerait à l'avenir, impliquant une gestion coûteuse des interfaces et des charges de consolidation plus élevées.

En outre, il ne serait pas possible d'atteindre les objectifs qualitatifs visés en ce qui concerne la standardisation et la professionnalisation des fonctions de support. Le canton ne pourrait donc pas profiter dans un proche avenir des synergies au sein de l'administration pour des processus de masse tels que la gestion des créanciers et des débiteurs ou l'entrée en fonction de nouveaux collaborateurs et collaboratrices.

9 Mesures visant à réduire les risques

Dans le cadre de l'étude de faisabilité, les principaux risques ont été identifiés et les conditions générales permettant de les réduire ont été élaborées :

- Le déploiement d'un PGI doit intervenir progressivement en programmant des étapes gérables.
- Une organisation de projet largement étayée, avec un fort ancrage au niveau de direction le plus élevé du canton (dans un organe opérationnel et un organe stratégique), une direction de projet expérimentée, une gestion externe de la qualité et des risques, et la participation de toutes les DIR/CHA/JUS ainsi que de collaborateurs et collaboratrices clés des fonctions de support sont absolument essentiels.
- Les processus de support sont exécutés de façon uniforme pour l'ensemble des DIR/CHA/JUS et correspondent à la norme de la plateforme PGI choisie (processus standard).
- La structure organisationnelle est adaptée et des transferts de postes sont opérés entre les DIR/CHA/JUS (centralisation des processus de support).
- Des modifications sont éventuellement nécessaires en ce qui concerne les systèmes auxiliaires.
- Les ressources doivent être suffisantes pour permettre le bon déroulement du projet. En particulier, il faut décharger les collaborateurs et collaboratrices clés des DIR/CHA/JUS et prévoir une assistance pour garantir le fonctionnement ordinaire dans les offices.
- Le déploiement du PGI doit être conçu comme un projet d'organisation bénéficiant d'un large soutien dans les DIR/CHA/JUS et non pas d'abord comme un projet informatique ou projet destiné à réaliser des économies.
- Il faut mettre en place un accompagnement actif des transformations et une gestion développée du changement en accordant une large place à la communication.

10 Proposition

La Direction des finances invite le Conseil-exécutif à adopter le projet d'arrêté joint en annexe et à soumettre l'affaire au Grand Conseil pour approbation.

Berne, le 18 août 2016

LA DIRECTRICE DES FINANCES

Beatrice Simon,
présidente du Conseil-exécutif

Pièces jointes

- Projet d'AGC