

**RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE
DES SYSTÈMES D'INFORMATION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'État un crédit d'investissement de CHF 14'559'000.- destiné à financer le renouvellement du système d'information du Service de prévoyance et d'aide sociales (SPAS) pour la gestion du Revenu d'insertion (RI) et du Bureau de recouvrement et d'avances sur pensions alimentaires (BRAPA)

1. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission thématique des systèmes d'information (CTSI) s'est réunie le mardi 23 mai 2017 à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 6 à Lausanne pour traiter de cet objet.

Elle était composée de Mmes les députées Fabienne Despot (présidente et rapportrice) et Muriel Thalmann, ainsi que MM. les députés Laurent Ballif, Marc-André Bory, Jean-François Cachin, Claude Matter, Olivier Kernén, Olivier Mayor, Daniel Meienberger, Maurice Neyroud, Stéphane Rezso, Etienne Räss, Alexandre Rydlo, Bastien Schobinger, Eric Züger. M. Philippe Grobéty était excusé et remplacé par S. Rezso.

M. le Conseiller d'État Pierre-Yves Maillard, chef du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS), a également assisté à la séance, accompagné des représentants suivants de l'administration : Mme Françoise Jaques, cheffe du Service de prévoyance et d'aide sociales (SPAS), M. Patrick Amaru, chef de Direction des Systèmes d'Information (DSI) et M. Stéphane Ligonnet, chef de la section des systèmes d'information au SPAS.

M. Yvan Cornu, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance. Nous l'en remercions vivement.

2. PRÉSENTATION DE L'EMPD - POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

M. le Conseiller d'État indique que l'obsolescence de l'application PROGRES, qui date de plus de 20 ans, pose de sérieux problèmes de saisie et de navigation aux quelques 800 utilisateurs du service et des autorités d'application du canton. La mise en place d'une nouvelle solution plus efficace, composée de modules spécifiques basés sur la plateforme SAP, permettra d'économiser l'équivalent de 10 postes de travail sur les dotations des CSR (centre sociaux régionaux). Le coût de fonctionnement de ce projet sera ainsi entièrement compensé par les économies de personnel réalisées au moment de la mise en œuvre du système. Le renouvellement du SI du SPAS permettra d'informatiser et de sécuriser certains processus notamment dans le domaine de l'appui social, du dépôt et du suivi de plaintes et de recours ; cas qui sont actuellement saisis manuellement dans un tableur, de type Excel.

3. DISCUSSION GÉNÉRALE SUR LE PROJET

Le logiciel PROGRES avait vertement été critiqué, lors de son implantation en 2000, par les assistants sociaux, au point qu'une task force avait dû être créée pour résoudre cette crise. Les difficultés se sont aplanies avec le temps mais le nouveau système aura certainement quelques défauts de jeunesse.

Le chef de la DSI assure que la direction de projet accompagnera le changement au sein du service en impliquant les utilisateurs, notamment dans le but que la solution soit bien acceptée. À titre d'exemple,

pour la partie SAP-Subventions qui concerne les subsides à l'assurance maladie (SAMOA), le paramétrage s'est fait sur le terrain directement avec les utilisateurs concernés.

Remplacement de l'application PROGRES (Virtual Basic)

Au niveau technique, la solution SAP permettra de se désengager de vieux serveurs qui hébergent l'application PROGRES, développée en Visual Basic, langage qui n'est plus supporté. Ce projet n'a pas d'impact sur le désengagement du Host IBM chez Bedag à Berne, dont le dernier élément retiré sera le logiciel de paie du SIRH, d'ici au premier trimestre 2018.

Formation

Une députée s'inquiète de l'absence de chapitre consacré à la formation. La présidente souligne que la CTSI se préoccupe constamment de l'implication des services métier dans les projets ainsi que de la préparation des collaborateurs aux nouveaux systèmes. La commission est rassurée par le fait que même s'il n'y a pas un chapitre dédié à la formation, l'EMPD comprend tout de même un budget de CHF 250'000 pour la gestion du changement, dont fait partie la formation.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EMPD

(Seuls les points discutés en commission sont mentionnés ci-dessous)

Point 1.2.2 de l'EMPD : Cadre général actuel ; a) Revenu d'insertion

Évolution des prestations du RI

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Prestation RI financier (CHF)	273'379'332	309'061'24	320'877'586	334'731'595	357'515'717
Nombre de bénéficiaires RI (moyenne mensuelle)	23'112	23'933	24'387	24'369	25'002
Prestations d'insertion sociale (CHF)	20'081'100	23'359'100	27'359'100	33'483'350	36'274'800
Nombre de mesures d'insertion sociale (contrat)	4'647	5'189	6'099	6'826	7'671

Sur la base de ce tableau qui liste l'évolution des prestations du RI, un député constate des augmentations très importantes durant la période 2011-2015 : +30% pour les prestations RI financier, +8% pour les bénéficiaires RI, +65% pour les prestations d'insertion sociale et +80% pour le nombre de mesures d'insertion sociale. Deux questions se posent : comment justifier de telles augmentations et ces augmentations auront-elles pour conséquence le redimensionnement du système d'information ?

M. le Conseiller d'Etat indique que, sur les dix dernières années, le taux de personnes à l'aide sociale est resté stable entre 4.7% et 5.1%, cela représente la proportion de personnes qui touchent au moins une fois de l'aide sociale dans une année. Les normes d'aide sociale en francs sont restées les mêmes depuis plus de 20 ans, les montants maximaux pour les loyers sont restés assez stables et le dépassement du barème a maintenant été plafonné. Concernant les jeunes adultes, certaines normes ont même été revues à la baisse. Le Conseiller d'Etat précise que la seule amélioration des normes concerne une franchise sur le revenu introduite à partir de 2006. Cette franchise représente CHF 200 maximum qui sont laissés à la personne pour autant qu'elle en gagne au moins CHF 400. En conclusion, le Conseiller d'Etat affirme qu'il y a une grande stabilité du coût par dossier, mais que l'augmentation globale des dépenses découle d'une croissance de l'effectif, de la taille des ménages, d'augmentations de primes d'assurance maladie et de frais de santé.

Les variations d'effectifs s'expliquent aussi depuis les années 2015 et 2016 par les effets de l'asile, en particulier les grandes vagues d'immigration en provenance de l'Érythrée ou de la Syrie, pays identifiés par la Confédération comme ne permettant pas le renvoi. Ces migrants obtiennent ainsi assez rapidement un permis de séjour et sortent de la logique de l'aide aux requérants d'asile (LARA) pour passer à celle de

l'aide sociale à travers le Centre social d'intégration des réfugiés (CSIR), autorité d'application du RI. Le nombre de dossiers du CSIR est ainsi passé de 400 à plus de 1'100.

Si l'on revient à l'année 2011, la révision de la loi sur l'assurance chômage (LACI) a amené d'un seul coup 500 ménages de plus à l'aide sociale car ils étaient arrivés en fin de droit d'un jour à l'autre. Cette révision entraîne aussi un effet pérenne à cause de l'augmentation du délai d'attente pour les jeunes.

À l'issue de ces explications relativement détaillées sur le revenu d'insertion (RI), la commission passe à la partie informatique de l'EMPD, c'est-à-dire la demande de crédit d'environ CHF 14.5 millions pour le renouvellement du système d'information du SPAS.

Point 1.2.4 de l'EMPD : Les processus administratifs et informatiques actuels

Mise en œuvre de la prestation financière : Le droit à la prestation RI fait l'objet d'un réexamen chaque mois, ce qui représente 192'000 calculs annuels. PROGRES est actuellement utilisé pour ces calculs avec les limites liées à l'obsolescence de ce logiciel peu convivial. Le nouveau logiciel disposera de fonctionnalités d'aide à la saisie et à l'instruction des dossiers, il effectuera des contrôles de cohérence afin de garantir l'exactitude du versement des aides.

Mesures d'insertion : En complément du RI, plus de 5'000 mesures d'insertion sociale sont octroyées chaque année pour un budget annuel qui s'élève à CHF 36 millions. Leur gestion, peu informatisée actuellement, sera intégrée dans le nouveau système informatique.

Traitement des recours et des enquêtes : Le nombre de recours croît avec l'augmentation du nombre de dossiers. Le SPAS est l'instance de premier recours et traite tous ces dossiers via des fichiers excel. Le dispositif sera plus facile à gérer avec le nouveau logiciel.

La présidente demande si l'utilisation d'outils informatiques plus performants permettra de faciliter ce travail et de diminuer à terme le nombre d'enquêteurs, actuellement au nombre de 17. Or ces enquêteurs détectent la fraude sur le terrain pour des cas qui ne peuvent pas être identifiés par des contrôles informatiques ou par des croisements de fichiers. Désormais assermentés, les enquêteurs ont des pouvoirs d'investigation plus solides et ont obtenu l'accès à divers fichiers, tels ceux du service des automobiles, du service de la population, etc. Par ailleurs, des croisements sont effectués avec les données de la caisse AVS et de l'impôt à la source.

Le taux des personnes qui ne déclarent pas certains revenus est d'environ 10%, mais ces revenus non déclarés constituent à peine 3.5% à 4% de l'aide octroyée, néanmoins cela représente tout de même entre CHF 10 et 15 millions qui pourraient ainsi être économisés.

La présidente relève l'importance de la capacité de limiter les fraudes via la sécurisation des données ainsi que des contrôles croisés de la nouvelle application.

Point 1.3 de l'EMPD : Contenu et limites du projet

Le logiciel PROGRES va être remplacé en deux étapes, la première étape soumise aujourd'hui au Grand Conseil concerne le domaine RI-BRAPA, les mesures d'insertion, les recours, les plaintes, les contentieux, les enquêtes, etc. La seconde étape comprendra le financement des institutions pour personnes handicapées et des services utilisés via PROGRES au sein d'autres départements, par exemple le service de la protection de la jeunesse (SPJ). Le chef de la DSI précise que ce deuxième projet sera de moindre importance et estime qu'au niveau financier il devrait coûter entre 30% et 40% de moins que le présent EMPD (362). Cela signifie tout de même un crédit d'une dizaine de millions de francs.

Point 1.3.3 de l'EMPD : Besoins à couvrir pour le RI et le BRAPA

Il est parlé d'intégrer le domaine de l'appui social et de l'insertion de façon complète dans le système d'information pour un meilleur suivi des bénéficiaires, améliorer les résultats en termes d'insertion et gérer de façon efficiente le dispositif RI. L'informatisation de ces mesures permettra de renseigner sur l'efficacité des mesures.

Concernant le suivi des mesures, le service rencontre actuellement un problème car les informations ne peuvent être entrées que par ménage mais pas par personne. Le nouveau logiciel permettra de travailler à

la fois sur les ménages et sur les personnes notamment pour le suivi des mesures d'insertion. Avec SAP, ces éléments de pilotage seront plus facilement accessibles aux collaborateurs.

La quarantaine de mesures au catalogue du service est évaluée chaque année par rapport aux objectifs fixés aux fournisseurs de ces mesures ; par exemple, les mesures orientées placement doivent conduire à ce qu'une personne sur deux trouve une solution à la sortie de la mesure.

Le nouveau SI intégrera une partie des informations qui proviennent des organismes prestataires, ce qui est une réelle avancée par rapport à l'échange d'information par courriels ou via des fichiers Excel non consolidés. Une interface sera spécifiquement mise en œuvre avec Plasta, l'application de gestion des dossiers de l'ORP, pour permettre le partage d'informations relatives aux mesures d'insertion professionnelle (cf point 1.5.7 de l'EMPD). Les ORP s'occupent d'environ 3'000 bénéficiaires du RI et gèrent les mesures octroyées avec l'application Plasta, sans lien avec PROGRES. Le nouveau logiciel SAP permettra une vue d'ensemble pour les personnes au RI suivies par l'ORP.

Considérant le nombre élevé d'organismes offrant des mesures, la présidente trouve que l'interfaçage de nombreuses applications pourrait se révéler assez critique. Le chef de la DSI se veut rassurant par rapport à cette complexité, car il ne s'agit pas d'intégration de systèmes mais souvent de services web permettant aux applications de communiquer entre elles et d'échanger des données. L'interfaçage est en effet devenu indispensable pour bénéficier des registres.

Point 1.5.1 de l'EMPD : Choix du logiciel SAP pour la solution métier

Conformément au schéma directeur des systèmes d'information de l'ACV, comme pour le domaine finances, la plateforme ERP/SAP est retenue pour le domaine des subventions et donc pour le domaine social RI-BRAPA.

Point 1.5.3 de l'EMPD : Architecture de la solution

S'il est possible d'utiliser le RDU, il faut préciser que le calcul du RI ne peut pas entièrement fonctionner sur le modèle du RDU car les données de ce dernier sont fondées sur les taxations fiscales définitives décalées de deux ans et caduques pour définir une aide immédiate dans un CSR. Concernant l'accès aux bases de données existantes, le chef de la DSI explique qu'à l'instar de ce qui se fait dans tous les autres domaines à l'État du Vaud, les données du RCPers sont synchronisées dans un registre métier du domaine social appelé REGLIS, ce registre étant interfacé avec les diverses applications métier, c'est-à-dire avec les nouveaux modules SAP et les modules existants tels que comptabilité SPAS et CSR.

Point 1.5.5 Gestion des documents : numérisation et fonctions éditiques

L'achat de dix scanners à l'attention des dix centres sociaux régionaux (CSR) est prévu. Ne serait-il pas plus judicieux de centraliser les démarches via la chaîne de scannage d'Yverdon-les-Bains, de moins en moins utilisée pour les documents fiscaux. Le chef de la section SI du SPAS indique qu'il est prévu de pouvoir supporter une GED complète dans une version ultérieure qui conduirait à la disparition du papier dans les CSR, mais pas au sein de la présente étape.

Point 1.5.11 de l'EMPD : Renforts en ressources métiers

À propos du principe de mise en œuvre, le chef de la DSI indique que les équipes techniques et métier seront regroupées dans des bureaux communs au BAP afin de rendre les échanges et la coordination plus efficaces. La majorité des informaticiens engagés sur ce projet SI RI-BRAPA a déjà travaillé et acquis de l'expérience sur le projet précédent SAMOA (subsides à l'assurance maladie) considéré comme la première partie du renouvellement du SI du domaine social. Quant aux experts du côté métier (SPAS et CSR), qui seront les contributeurs principaux sur le projet, ils seront désengagés de leur travail courant et remplacés avec les moyens demandés dans cet EMPD, c'est-à-dire 1830 jour*homme pour continuer à délivrer les prestations courantes du service. Les informaticiens s'accompagneront ainsi d'experts du domaine, qui proviendront soit des CSR, soit du SPAS, en particulier pour le domaine juridique qui concerne uniquement le service.

Plusieurs commissaires s'inquiètent de la différence importante entre la charge de travail estimée à 4000 jour*homme pour les experts métier qui vont participer à la mise en œuvre du projet (activités de

tests, de mises au point, de validations, de formations, d'accompagnement, etc.), et la décharge demandée de seulement 1830 jour*homme.

Selon l'EMPD, il est prévu qu'une vingtaine de personnes participent à la mise en œuvre du projet, ce qui représente 200 jours par collaborateur et, même s'ils sont engagés sur une période de 2 ans, équivaut tout de même à 100 jours par année. Outre la disponibilité de ces experts métier, un député se demande si le développement informatique au fil du projet apportera suffisamment de travail pour autant de jours.

Le chef de la DSI explique que des dizaines de personnes travailleront sur le plateau projet localisé au BAP. Il s'agit d'un projet important qui compte plus de 40 processus métier, pour lesquels des spécialistes différents seront impliqués à divers moments du processus. Cela représente effectivement une charge supplémentaire à absorber pour de nombreux collaborateurs, mais l'attribution de CHF 1 million pour ces 1830 jours de mise à disposition constitue déjà un gain énorme par rapport à d'anciens projets qui ne prenaient pas suffisamment en compte la surcharge de travail liée au projet informatique.

Pour supporter la différence de 2170 jour*homme, le département part du principe que globalement toute personne ne sera remplacée qu'à moitié de sa mise à disposition pour le projet. Durant la phase d'analyse des processus de ce projet il a déjà été expérimenté que l'on peut effectivement s'appuyer sur des ressources existantes sans systématiquement les remplacer en totalité. L'analyse montre qu'à minima il faudra un renfort de 1830 jours, sans quoi la disponibilité des personnes ne serait pas possible.

Il n'est notamment pas envisageable de former des remplaçants pour des personnes qui contribuent que très ponctuellement au projet, par exemple deux ou trois heures par semaine pendant quelques semaines. Il convient alors de trouver des solutions à l'interne pour libérer ces spécialistes pendant quelques heures. Les renforts demandés (1830 jours) ne concernent que des collaborateurs qu'il faudra remplacer pratiquement à 100% du côté opérationnel.

Un député suppose que le calcul a été effectué dans le sens inverse : d'un budget à disposition de CHF 1 million pour des renforts ressources métier, au tarif journalier de CHF 545 et on arrive ainsi à 1830 jours. Les cadres moyens et les cadres supérieurs auront pourtant un coût de remplacement plus élevé. Il est répondu que les postes seront remplacés par des contrats sous forme de CDD ou d'auxiliaires et que les besoins ont été analysés, pour chaque type de collaborateur, processus par processus, et calculés au plus juste.

Le chef de la section SI du SPAS précise que les chiffrages englobent toute la durée du projet, de la préconception jusqu'à l'accompagnement au démarrage. Il y aura entre 30 et 40 experts métier qui vont intervenir sur le projet et une quinzaine de spécialistes informatiques. Il est prévu une participation de 1 à 2 jours par semaine, en fonction des périodes du projet. Une députée constate qu'en moyenne chaque expert métier va tout de même passer 115 jours sur le projet ($4000 \text{ j} \cdot \text{h} / 35$), dont la moitié viendra en supplément de l'activité ordinaire. Pour rassurer la commission quant à la charge de travail, la cheffe du SPAS indique qu'il y aura des processus de courte durée, d'autres activités réduites et des remplacements ciblés.

Point 1.6.1 de l'EMPD : Coûts de la solution – coûts d'investissement

800 licences SAP couvrent un peu plus de 500 utilisateurs dans les CSR, dont un grand nombre travaille à temps partiel, auxquels il faut ajouter les collaborateurs du service (SPAS), plus les collaborateurs des autres autorités d'application du RI telles que les offices des curatelles et tutelles professionnelles (OCTP), la fondation vaudoise de probation et le centre social d'intégration des réfugiés (CSIR).

Point 1.6.2 de l'EMPD : Coûts de fonctionnement

A la lecture de la nouvelle procédure qui permettra un accompagnement important lors de la saisie des dossiers, avec un nouveau moteur de règle et des fonctionnalités de contrôle, un député demande si l'on se dirige vers un système similaire à la TAO (taxation assistée par ordinateur). Même si la TAO ne peut s'appliquer au domaine du social, la cheffe du SPAS indique qu'il s'agit de l'intégration des règles dans le référentiel.

Point 1.8 de l'EMPD : Calendrier de réalisation et de l'engagement des crédits

Cet EMPD sera à l'ordre du jour du Grand Conseil à la rentrée 2017, dès lors le planning de réalisation sera retardé d'environ six mois.

Chapitre 2 de l'EMPD : Mode de conduite du projet

Il s'agit d'une gouvernance standard pour ce type de projet informatique. Les risques sont limités, car le responsable de projet sera la même personne que celle qui a géré le projet SAMOA dont les résultats actuels, avant mise en production, sont très concluants. De même, deux consultants spécialisés SAP vont passer de SAMOA sur le SI RI-BRAPA ; l'alignement des deux EMPD permettra à ce noyau dur de l'équipe de basculer sans difficulté d'un projet sur l'autre.

Chapitre 3 de l'EMPD : Conséquences du projet de décret

Point 3.4 Conséquences sur l'effectif du personnel

L'effectif des gestionnaires RI pourra être réduit de dix postes dans les CSR et les gains de productivité permettront d'éviter l'engagement de cinq collaborateurs supplémentaires dans les Associations régionales d'action sociale (ARAS). L'économie attendue par la suppression des dix postes de gestionnaires administratifs correspondra à environ CHF 1'200'000.- par an, montant qui figure dans le tableau [fig. 11] sous la rubrique « autres compensations proposées ». S'agissant de gestionnaires des CSR, le Conseiller d'État précise qu'il n'y a pas d'impact sur les effectifs de la fonction publique, c'est pourquoi cette conséquence n'est pas mentionnée sous ce point.

La commission tient tout de même à souligner dans son rapport que la nouvelle solution informatique permettra des gains de productivité importants, soit :

CHF 1'200'000 / an correspondant au travail de dix gestionnaires administratifs (existants)

CHF 1'200'000 / an correspondant à une diminution des indus

CHF 2'400'000 / an total par année des compensations portées en diminution du budget de fonctionnement

5. VOTES SUR LE PROJET DE DÉCRET

La commission thématique des systèmes d'information adopte à l'unanimité les articles 1 et 2 du présent projet de décret :

art. 1 Un crédit d'investissement de CHF 14'559'000.- est accordé au Conseil d'État pour financer le renouvellement du système d'information du Service de prévoyance et d'aide sociales (SPAS) pour la gestion du Revenu d'insertion (RI) et du Bureau de recouvrement et d'avances sur pensions alimentaires (BRAPA)

art. 2 Montant prélevé sur le compte Dépenses d'investissement, réparti et amorti en 5 ans.

Ainsi que l'article 3 précisant les modalités d'exécution.

6. ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE DÉCRET

En conséquence, la commission thématique des systèmes d'information (CTSI) recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret, à l'unanimité des membres présents.

Vevey, le 16 juin 2017

La rapportrice :
(Signé) Fabienne Despot