

**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 10'340'000.- pour financer la première étape de refonte et modernisation du système d'information de la Direction générale de l'enfance et de la jeunesse (DGEJ), le changement du système comptable du service et les études à mener en amont de la seconde étape de refonte du système d'information**

**1. PRÉAMBULE**

La Commission thématique des systèmes d'information (CTSI) s'est réunie le mardi 12 septembre 2023 à la salle du Bicentenaire, Place du Château 6 à Lausanne, pour traiter de cet objet.

Elle était composée de Mmes et MM. Maurice Gay (président et rapporteur), Céline Baux, Nicola Di Giulio, Carole Dubois, Yann Glayre, Olivier Gfeller, Didier Lohri, Charles Monod, Yolanda Müller Chabloz, Cloé Pointet, Cédric Roten, Théophile Schenker, Michael Wyssa, Regula Zellweger. Excusé : M. Vincent Jaques

M. Vassilis Venizelos, chef du Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité (DJES) a participé à la séance, accompagné de Mme Manon Schick, directrice générale de la Direction générale de l'enfance et de la jeunesse (DGEJ) et de M. Patrick Amaru, directeur général de la Direction générale du numérique et des systèmes d'information (DGNSI).

**2. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT**

Ce projet de modernisation du système d'information (SI) est décrit comme extrêmement important pour la DGEJ qui est sous pression du fait de l'augmentation significative du nombre de cas, en particulier ceux de protection de l'enfance. Sur la base des chiffres de 2022, il y a près de 8'000 mineur·es suivi·es par la DGEJ. Les recommandations intercantionales prévoient que chaque assistante ou assistant social peut suivre une cinquantaine de dossiers en permanence, mais dans le Canton de Vaud il arrive même de dépasser les 80 dossiers par personne. Pour répondre en partie à cette situation, le gouvernement a annoncé la création de 10 postes d'assistantes et assistants sociaux supplémentaires qui seront proposés au Grand Conseil dans le projet de budget 2024.

Le Conseil d'État va également accorder des moyens financiers pour renforcer le soutien aux institutions et fondations, avec un fonds pour la jeunesse alimenté à hauteur de 20 Mios et va aussi dédier 15 Mios, décidés en accord avec les partenaires sociaux, pour revaloriser les salaires des éducatrices et des éducateurs car les conditions salariales sont nettement meilleures dans les cantons limitrophes, notamment à Fribourg et en Valais.

La situation est qualifiée de tendue, c'est pourquoi le Conseil d'État veut apporter des réponses tant en termes de ressources que d'organisation afin de renforcer l'efficacité et la capacité de la DGEJ à répondre aux besoins accrus. La modernisation du SI est essentielle pour accompagner ces processus et renforcer l'efficacité des services, ainsi que pour soulager les collaboratrices et les collaborateurs qui pour certaines tâches, doivent parfois encore travailler avec une solution papier. Une telle situation n'est évidemment pas pratique quand on sait que la DGEJ se répartit sur cinq régions et que les échanges d'information ou la transmission des données

avec les tribunaux et les différents services de l'administration, sont fréquents. La DGEJ est probablement le dernier service de l'État à devoir travailler sans solution informatique dédiée.

Pour ces diverses raisons, le Conseil d'État vient avec cette demande de crédit d'investissement de plus de 10 Mios pour que les outils informatiques de la DGEJ, qui ne répondent plus aux standards techniques et de sécurité, soient remplacés. Il convient d'améliorer les conditions de travail du personnel de la DGEJ ; un tel outil informatique permettra clairement de renforcer la capacité des assistantes et assistants sociaux à répondre à leurs missions.

### **3. DISCUSSION GÉNÉRALE ET EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EMPD**

#### **Refonte et modernisation du SI Enfance et Jeunesse (SIEJ) en deux phases avec deux EMPD**

C'est l'ensemble de la DGEJ qui va travailler sur un tout nouveau système développé en deux phases. Comme le mentionne souvent la DGNSI, un nouveau SI, même amorti comptablement sur 5 ans, a une durée de vie moyenne entre dix et quinze ans. Le Conseil d'État viendra avec un deuxième décret (EMPD 2) qui sera beaucoup moins conséquent financièrement concernant la sortie des applications Progrès et Proconcept. Cette seconde étape fera l'objet d'un EMPD 2 spécifique qui sera présenté en 2026-2027. Le directeur de la DGNSI indique que le budget pour cette seconde phase devrait se situer entre 5 et 7 Mios.

L'EMPD 1 de 10.34 Mios qui est soumis aujourd'hui au Grand Conseil se concentre sur la partie des aides individuelles (dossier social du mineur et processus de gestion du dossier de bout en bout) et permet de préparer le désengagement du logiciel Progrès. Concernant l'EMPD 2, la DGNSI attend la mise en œuvre du SI des Subventions (SIS) qui concerne dans un premier temps la DGE et le SPEI<sup>1</sup>, ainsi que la migration sur la nouvelle version de SAP S4/Hana.

#### **Gestion électronique des documents – protection des données**

La DGEJ va profiter du nouveau SI pour dématérialiser l'ensemble des dossiers actifs au moment du projet et passer à une gestion électronique des documents (GED) pour l'ensemble de ses missions. En revanche, il n'est pas prévu de dématérialiser les anciens dossiers déjà archivés (conformément au calendrier de conservation validé par les archives cantonales, la DGEJ doit conserver le dossier d'un mineur 80 ans après la majorité du cadet d'une fratrie). L'espace disponible dans les locaux de la DGEJ n'est plus suffisant et nécessite des investissements tant au niveau des locaux qu'en recherche de solutions pour la gestion des archives.

Pour la DGEJ, l'archivage électronique constitue un enjeu central en termes de protection des données. On parle de rapports qui peuvent traiter d'abus sexuels sur mineurs comprenant des noms de personnes. Une divulgation des identités peut détruire l'existence d'adultes ou de mineurs dont la vie est confiée aux services de l'État. La DGEJ travaille avec la DGNSI pour trouver un système le plus invulnérable possible afin ne pas compromettre la sécurité des données.

#### **Accompagnement au changement**

Il est frappant de lire que le personnel social, qui représente 75% du personnel de la DGEJ, n'a à sa disposition que les applications bureautiques Word, Excel et du papier pour le suivi de ses 7'800 dossiers. Assurer une continuité de prise en charge avec des dossiers papier s'avère assurément compliqué. Par analogie, un commissaire indique que la Suisse a pris du temps à mettre en place des dossiers informatisés dans les cabinets médicaux afin d'assurer une certaine continuité des soins.

On parle d'une nouvelle culture, c'est pourquoi l'accompagnement au changement sera primordial pour le métier. Ce point figure dans l'EMPD comme étant une thématique importante. L'accompagnement au changement figure d'ailleurs au budget à hauteur de 500'000.- frs (cf. point 1.7 et 1.7.5 de l'EMPD) et une provision pour risque de l'ordre de 15% a été prise en compte, soit 75'000.- frs.

La directrice générale confirme que l'accompagnement au changement et le passage à une nouvelle culture du numérique ont été identifiés comme des défis importants au sein de la DGEJ. Néanmoins, elle indique que le personnel tant du côté administratif que social a atteint un tel niveau de lassitude par rapport à l'utilisation du papier ou alors d'outils dépassés, qu'il montre une réelle volonté d'aller de l'avant.

---

<sup>1</sup> DGE : direction générale de l'environnement et SPEI : Service de la promotion de l'économie et de l'innovation

En 2022, un projet pilote a eu lieu dans un office régional et il a été possible de construire avec le personnel un outil qui a immédiatement rencontré les faveurs de l'équipe. En fonctionnant par modules successifs, on arrive à proposer des améliorations très rapides avec l'adhésion du personnel dont les processus de travail sont rapidement améliorés (p. ex. création automatique de courriers).

Il n'y aura pas de difficulté à convaincre le personnel de la DGEJ de l'intérêt à adhérer à ce processus. Le passage aux SI subventions et finances notamment (EMPD 2) nécessitera certainement un suivi plus intense et la DGEJ a déjà prévu de travailler avec des formatrices et des formateurs de la DGNSI pour concevoir et donner des cours.

### **Disposer de dossiers uniques et dématérialisés**

La DGEJ, avec le soutien de la DGNSI, a identifié les principaux objectifs que le projet doit couvrir dans la première phase (EMPD 1) :

- 🌐 optimiser le pilotage des activités ;
- 🌐 disposer de dossiers uniques et dématérialisés ;
- 🌐 assurer la sécurisation des prestations ;
- 🌐 simplifier les processus métier.

Outre les aspects organisationnels et la mise en œuvre de nouvelles applications métier, une commissaire relève qu'il faudra également doter les assistantes et assistants sociaux d'équipements informatiques mobiles ou portables (ultraportables) permettant une saisie numérique directe à l'extérieur des bureaux notamment.

Le directeur de la DNSI explique qu'il existe des standards qui prennent en compte des critères de durabilité, c'est pourquoi la DGNSI essaie de ne pas démultiplier le matériel. L'ordinateur portable peut aussi être branché et utilisé au bureau avec un grand écran.

### **Pilotage des activités / Disposer rapidement de données fiables**

La DGEJ demande des statistiques à ses partenaires (fondations, associations) pour leur octroyer le financement de prestations telles que les Modules d'activités temporaires et alternatives à la scolarité (MATAS) ou les Accueils socio-éducatifs de jour (ASEJ). Actuellement ces données sont collectées à travers des tableaux Excel de manière assez compliquée. Pour cette raison, un commissaire demande si le nouveau SI Enfance et Jeunesse (SIEJ) facilitera l'échange d'informations avec la DGEJ.

Il est souligné que l'optimisation du pilotage des activités de la DGEJ figure en première position des objectifs de cette première phase du projet.

La directrice confirme que la DGEJ a besoin d'améliorer ses outils de pilotage. Divers tableaux de bord ont été créés sous format Excel, étant donné l'absence d'application métier performante. Actuellement, la DGEJ dispose d'insuffisamment d'informations statistiques ; elle est en effet dépendante de chiffres fournis par ses partenaires. L'échange d'informations sera aussi facilité, via une prestation en ligne, pour les organisateurs de camps ou de colonies qui doivent demander des autorisations à la DGEJ ; les procédures actuelles étant qualifiées d'extrêmement lourdes et compliquées administrativement.

La DGEJ doit pouvoir disposer de données fiables et ceci rapidement pour lui permettre de planifier et de suivre la réalisation des prestations ou de faire des recommandations à la justice. Des données sont échangées entre services notamment pour le calcul de contributions. La DGEJ est autorisée à accéder à des registres de l'État, en particulier pour obtenir des informations sur la composition des ménages. Même s'il ne peut pas tout résoudre, cet EMPD devrait permettre au saut qualitatif important et avoir un impact sur les partenaires que la DGEJ finance.

Les institutions privées (fondations et associations) n'ont pas été impliquées dans l'élaboration du présent EMPD. En revanche, la DGEJ consultera ces institutions sur la partie des subventions de l'EMPD 2.

## **Coûts d'investissement répartis annuellement**

Un commissaire relève qu'à la Figure 7 en page 25 de l'EMPD, il est mentionné que l'investissement de 1'407'000.- frs porte sur l'année 2027 et suivantes, il demande si cela signifie que des montants supplémentaires sont déjà prévus au-delà de 2027 en plus du total du présent EMPD de 10.34 Mios. Selon le commissaire, la durée des investissements doit être en cohérence avec la durée des amortissements.

La répartition temporelle proposée dans le tableau mentionné ci-dessus tient compte d'une date d'adoption de l'EMPD au plus tard le 31.12.2023; elle sera adaptée lors des processus usuels de révision annuelle de TCA (tranches de crédit annuelles), en fonction de l'évolution de la planification de l'ensemble des projets informatiques. Cela signifie que le solde de 1'407'000.- frs dont il est fait mention ne sera peut-être pas entièrement investi d'ici à fin 2027, mais peut-être sur 2028 selon la durée effective du projet. Ce montant permettra effectivement de finaliser ce premier EMPD dont le total est de 10.34 Mios. On peut considérer que la mention « et suivantes » constitue une erreur de présentation.

## **Coûts de fonctionnement**

Un commissaire estime que les coûts sont très élevés. En effet, une rapide règle de trois montre que le coût informatique représente plus de 1'200 frs par dossier (10.34 Mios / 8'000 dossiers).

Il convient de préciser que chaque année la DGEJ reçoit 3'000 nouveaux enfants dont les dossiers peuvent rester ouverts pendant de nombreuses années. Le conseiller d'État précise que l'activité de la DGEJ ne se résume pas à la protection de l'enfance, mais également à des échanges avec des nombreux organismes qui délivrent des prestations. Chaque dossier a des interactions et des ramifications avec un nombre important de partenaires.

La directrice de la DGEJ est consciente des enjeux liés à l'adaptation des processus métier, à la formation du personnel et à l'accompagnement au changement. On peut dire que la DGEJ a loupé le train de l'informatisation, alors même que la DGNSI avait déjà signalé en 2015 l'obsolescence des systèmes et leur potentielle inadéquation avec les besoins métier. Aujourd'hui, la DGEJ rattrape des années de sous-investissement dans le domaine informatique. Les risques de ne pas faire le pas de l'informatisation sont majeurs en termes d'erreurs, d'épuisement, de rotation du personnel, etc.

On pense intuitivement qu'en simplifiant les processus métier et en diminuant la charge administrative, la mise en œuvre d'un SI diminuera significativement les coûts de fonctionnement. Dans le cas présent, on constate toutefois que les diminutions de charges informatiques, métier et de personnel se montent à 576'000.- frs, alors que les charges pérennes en lien avec la nouvelle solution informatique vont coûter 1'080'000.- frs, d'où un impact annuel sur le budget de fonctionnement de 504'000.- frs. La CTSI relève que dans d'autres EMPD d'investissement pour des projets informatiques, les charges nouvelles étaient entièrement compensées.

## **Suivi comptable de la DGEJ dans SAP**

La partie comptabilité générale, facturation et paiement sera interfacée dans SAP/SIF. Un commissaire rappelle toutefois qu'il est compliqué de trouver des spécialistes SAP disponibles sur le marché, il se demande si la composante RH constitue un risque pour la réalisation du projet. Il va jusqu'à questionner la pertinence de passer sur SAP.

Selon le directeur de la DGNSI, le passage de la partie financière et comptable sur SAP permettra à la DGEJ d'éviter les difficultés rencontrées lors des réconciliations, d'avoir une vision exacte et précise de sa comptabilité en tout temps. Néanmoins, la bascule vers SAP pour le suivi comptable du service sera tributaire du projet de migration SAP S4/HANA. Sur la partie finance, corps de métier de SAP, il n'est pas trop difficile de trouver des consultant-es pour implémenter un tel système. L'objectif reste de connecter tous les services de l'État sur SAP/SIF, il serait stratégiquement inefficace et très compliqué de démultiplier les systèmes financiers.

## **Planification et prévisibilité des investissements informatiques**

C'est au moment d'examiner ce type de demande de crédit d'investissement que la CTSI découvre en quelque sorte que des services travaillent sur des systèmes obsolètes, voire qu'ils ne disposent pas d'un SI spécifique. Dans cet EMPD, on constate que la DGEJ travaille encore avec des logiciels de 1995 (contenant des composants 32 bits).

Néanmoins, chaque année la CTSI, mandatée par la Commission des finances (COFIN), examine le budget des investissements qui présente les projets pour l'année à venir. Celui de la refonte du SI DGEJ était indiqué avec un budget estimé alors à 12 Mios, sans pour autant spécifier les raisons qui justifiaient un nouveau système. On peut aussi se référer aux crédits d'étude validés par la COFIN et qui débouche quelques années plus tard sur un crédit d'investissement.

La CTSI trouverait intéressant d'avoir une vision d'ensemble sur les prochaines faiblesses des systèmes d'information qui devront être traitées par la mise en œuvre d'une nouvelle solution. En d'autres termes, il conviendrait de fournir une liste des systèmes d'information qui seront en principe remplacés durant la législature (ou sur une période de 4-5 ans).

Le directeur de la DGNSI explique que ses services ont une vision très précise du niveau d'obsolescence des systèmes d'information, à noter qu'en informatique les systèmes sont vite dépassés. Conformément à son plan directeur (stratégie), la DGNSI rationalise et prévoit les évolutions métiers autour du registre des infrastructures. À noter que l'obsolescence ou la dette technologique est un des principaux facteurs de risque de sécurité. D'un autre côté, le fait d'utiliser les systèmes assez longtemps représente une bonne utilisation des deniers publics, ce qui n'est pas toujours possible quand les éditeurs de logiciels imposent des mises à jour en continu.

Depuis les années 2017-2018, les logiciels Progres et Proconcept en place dans plusieurs services ont effectivement été identifiés comme des solutions à remplacer, ce qui a d'abord été fait dans le domaine de la santé. La DGEJ est un des derniers lots à devoir évoluer en deux étapes, dont le premier projet de décret est soumis aujourd'hui.

#### **4. VOTES SUR LE PROJET DE DECRET (22\_LEG\_77)**

##### **VOTE SUR LE PROJET DE DÉCRET**

L'art. 1 du projet de décret est adopté à l'unanimité

L'art. 2 du projet de décret est adopté à l'unanimité

L'art. 3 du projet de décret (formule d'exécution) est adopté à l'unanimité

##### **ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE DÉCRET**

*La commission thématique des systèmes d'information (CTSI) recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret à l'unanimité.*

Nyon, le 18 octobre 2023

*Le rapporteur :  
(Signé) Maurice Gay*