

**RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE
DES SYSTEMES D'INFORMATION**

chargée d'examiner l'objet suivant :

**Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit
d'investissement de CHF 7'486'700 destiné à financer le renouvellement du système
d'information et de gestion du SPOP et la mise en œuvre de la cyberadministration au SPOP**

La commission a siégé le 22 novembre 2011 de 17h15 à 18h45 à la salle des Armoiries, place du Château 6, à Lausanne.

La commission était composée de Mmes les députées F. Despot et S. Progin ainsi que de MM. les députés A. Bally, F. Brélaz, L. Girardet, J. Glardon, O. Kernén, M. Miéville, R. Pache, J.-J. Truffer, E. Züger et J. Ansermet, président rapporteur.

F. Debluë, F. Uffer, L. Ballif (remplacé par E. Züger) et J.-F. Cachin étaient excusés.

M. le Conseiller d'Etat F. Marthaler, Chef du DINF, M. P. Amaru, Chef de service de la DSI et H. Rothen, Chef de service du SPOP, assistaient à la séance.

M. F. Mascello a tenu les notes de séance et a rédigé la synthèse relative à l'examen de l'EMPD N° 435, ce dont nous le remercions très chaleureusement.

Après les salutations d'usage, le président passe la parole à M. le Conseiller d'Etat pour les propos d'introduction.

Informations préliminaires

Ce projet est important et touche le cœur du système de cyberadministration à mettre en place. Le SPOP est l'un des services les plus contactés au sein de l'administration et est directement impacté par la progression démographique que connaît le canton. Actuellement, environ 1'500 courriers sont traités quotidiennement par ce service, essentiellement de manière manuelle. Ses différentes divisions gèrent des dossiers distincts alors qu'il s'agit des mêmes personnes. La nécessité de fusion est en conséquence évidente et ce d'autant plus que cette réorganisation entre parfaitement dans le cadre du schéma général d'urbanisation des systèmes d'information de l'Etat, touchant notamment le socle de la cyberadministration.

Cet EMPD s'inscrit dans la continuité des divers crédits votés par le Grand Conseil précédemment en lien avec le déploiement de la cyberadministration ; il constitue une brique à poser sur ce socle. Au-delà des aspects développement et implémentation, un travail considérable a été effectué au niveau de la reprise de données. Des moyens ont également été prévus pour les mesures d'accompagnement au changement qui constitue souvent un paramètre synonyme de difficultés dans les projets informatiques. Finalement, il faut relever que ce projet est le fruit d'une réflexion de plus de trois ans qui a permis au SPOP de revoir ses processus tant internes qu'externes.

Le chef de service du SPOP confirme que son service travaille actuellement avec une informatique améliorée par petites touches mais qui date des années 90. Certaines applications ne peuvent dès lors plus évoluer et bloquent le système, notamment dans l'automatisation de certains processus de travail qui doivent permettre de répondre à l'augmentation des demandes. Le système actuel souffre également d'une obsolescence vis-à-vis de ses partenaires publics (Confédération, communes). D'un point de vue financier, ce projet est entièrement compensé par le service sur une période de 7 ans avec notamment : une diminution des effectifs de 5 postes sur 170 ETP (- 3%) et une diminution du budget des auxiliaires (- CHF 500'000).

Le chef de service de la DSI ajoute finalement que cette brique « cyberpopulation » (mise en œuvre progressive : fin 2012 – 2013) vient harmonieusement compléter celle relative à la cyberadministration prévue pour mars 2012.

Débats de la commission

Le système est actuellement peu performant, sa révision est absolument nécessaire. L'utilisation du socle informatique (déjà approuvée), l'importante dématérialisation des documents et une composante sociale non négligeable représentent les caractéristiques du projet. Si toutes les promesses peuvent être tenues, ce projet se transformera en un outil informatique très performant et particulièrement orienté métier. De plus, le fait que les administrés puissent consulter directement leur dossier procure une plus-value énorme. S'agissant de la compensation complète du projet, un commissaire estime que ce critère, comme déjà relevé dans le rapport CTSI sur le budget 2012 de la DSI, ne doit pas être le seul à être considéré pour la réalisation de projets. A défaut, certains dossiers en lien avec la cyberadministration ne verront jamais le jour. Dans le cas présent, la liste des avantages pour la population, pour les communes et les autres partenaires mais également pour l'administration est majeure. Par ailleurs, la réduction de personnel est une solution souvent mentionnée mais qui n'est pas facile à concrétiser.

M. le Conseiller d'Etat Marthaler précise que, selon le règlement et par principe, les nouveaux investissements en matière d'informatique vont si possible être compensés dans le service métier. Cette règle n'est rien d'autre qu'un moyen de prioriser les dossiers mais doit effectivement pouvoir s'appliquer avec une certaine souplesse. Si le SPOP avait demandé un simple renouvellement isolé de son informatique, la compensation complète n'aurait pas été exigée. Mais dès l'instant où le service est porteur d'un projet ambitieux et efficace avec des économies substantielles à la clé, qui plus est sans perte de prestations pour la population, il est normal de lui donner la priorité. S'agissant de la réduction de personnel, il cite l'exemple de la plateforme CAMAC (autorisations de constructions) qui a permis de réduire les effectifs du SG – DINF de cinq personnes.

Le chef de service du SPOP ajoute que le SAGEFI a considéré le non engagement de collaborateurs dans les années à venir comme une compensation recevable.

Analyse technique de l'EMPD

1.1 Résumé

Une commissaire demande quelles sont les applications qui devront être modifiées et prend note du fait que le Centre de biométrie est lié au SPOP mais qu'il est moins impacté par ce projet car il possède déjà sa propre organisation performante de cyberadministration. Dans un tel dossier et d'une manière générale, le gain de temps lui paraît la condition minimum à remplir pour valider un tel projet.

S'agissant des applications à modifier, le chef du SPOP précise que ce sont celles datant des années 90 et essentiellement liées à la structure du SPOP organisée en divisions¹. L'idée est d'avoir, comme fil conducteur, le citoyen qui, tout au long de son parcours de vie, change de statut et peut être concerné par les différentes divisions. En raison de l'augmentation de la population, des gains de productivité doivent être trouvés afin, par exemple, de mieux pouvoir appréhender les modifications légales qui actuellement posent des problèmes en raison d'une structure trop rigide. Il s'agit bien d'un décloisonnement du service qui est réparti sur une dizaine de sites différents rendant difficile l'échange d'informations. Le chef de service de la DSI rappelle qu'une réflexion sur le fonctionnement du SPOP a commencé en 2008 et a débouché sur la réalisation d'un schéma directeur. Ce document a mis en évidence la plus grande pertinence d'une application transversale pour l'ensemble de l'activité au détriment d'applications segmentées, calquées sur les différents types de métiers du SPOP. La solution choisie est également utilisée par d'autres cantons. En outre, M. le Conseiller d'Etat Marthaler observe qu'un logiciel a une durée de vie théoriquement indéterminée mais avec certaines contraintes de maintenances dues par exemple à des changements de technologie. Grâce au schéma directeur qui existe dorénavant au SPOP, une vision globale est possible et intégrée au plan directeur des systèmes d'information de l'Etat. Ce développement se fera en utilisant les autres briques informatiques disponibles au sein de l'administration, telle que le Registre cantonal des personnes ou encore certains mécanismes d'authentification. A l'arrivée, le produit sera cohérent et pourra s'inscrire dans un environnement global permettant ainsi le changement d'une brique ou d'une autre en fonction de l'évolution des technologies.

M. le Conseiller d'Etat Marthaler peut rassurer un commissaire sur les données transmises d'un service à l'autre qui continueront à être supervisées par le préposé à la protection des données. Le chef de service du SPOP cite l'exemple de la collaboration avec un département qui envoie de volumineux dossiers papier au SPOP. Par la suite et quel que soit le service concerné, les échanges électroniques prendront le relais tout en respectant les contraintes légales sur la protection des données. Une charte sur ce thème, à l'attention des collaborateurs, est actuellement en cours de rédaction.

1.6 Etudes préliminaires et appel d'offres

Le chef de service du SPOP précise que cette procédure s'est déroulée en deux phases : l'appel aux marchés pour une première appréciation, puis l'appel d'offres concret. A la question d'un commissaire sur les critères de sélections, M. le Conseiller d'Etat Marthaler mentionne la pondération suivante : prix (30%) / organisation pour exécution du marché (24%) / qualités fonctionnelle et technique des éléments informatiques (24%) / organisation de base du soumissionnaire (12%) / qualité des références du soumissionnaire (10%). Ce dernier critère comprenait également un sous-critère lié à l'expérience du travail avec les administrations

¹ Le SPOP est organisé en trois divisions : 1) état civil / naturalisations / documents d'identité 2) Asile 3) Etrangers

publiques. Sur les six fournisseurs qui ont répondu à l'appel d'offre, quatre offres ont été retenues pour une audition puis le fournisseur sélectionné a été entendu durant un deuxième entretien.

Un commissaire est interpellé par la mutualisation avec des cantons inférieurs en taille. M. le Conseiller d'Etat Marthaler indique que la différence de population n'est pas réellement un critère pertinent. Par contre, son organisation (nombres de sites, de personnes), la répartition des compétences entre canton et communes sont des paramètres judicieux. Sans parler du fait que tous les cantons sont appelés à appliquer des lois fédérales et ont en conséquence des problèmes communs. De manière générale, il sera vigilant à cette mise en œuvre et à ne pas s'écarter à cet objectif de possible mutualisation étant entendu que le partage des coûts de développement avec d'autres partenaires est une bonne chose. Le chef de service de la DSI rappelle que la solution choisie est déjà présente ailleurs, notamment dans les offices d'Etat civil. Pour le chef de service du SPOP, l'option du progiciel qui fonctionne déjà dans de petits cantons – et qui peut être paramétré – a été préférée à un programme à créer de toute pièce.

A la question d'un commissaire sur les connaissances de l'administration cantonale de la société retenue, CAI, M. le Conseiller d'Etat Marthaler peut répondre qu'elle a notamment développé la plate-forme SIMAP pour les marchés publics et que ses bureaux sont situés à Lonay.

2.1.3 Les concepts communs

Un commissaire demande, d'une part, si le logiciel sera formé de plusieurs outils informatiques et, d'autre part, quelles sont les compétences techniques, et le rôle de CAI. Le chef de service de la DSI insiste sur le fait que le progiciel choisi couvre l'ensemble des demandes mais devra néanmoins faire l'objet de développements spécifiques pour couvrir également les besoins liés à l'asile. S'agissant du rôle de CAI, cette société est considérée comme « intégrateur » du logiciel « GestStar »; le développement est de la compétence de la société Proactive Partners SA, basée en Suisse romande, avec qui la DSI a également des contacts. Le chef de service du SPOP fait remarquer que les métiers du SPOP sont un marché de niche et ne peuvent pas bénéficier de logiciels connus dans une branche professionnelle, comme SAP pour la comptabilité et les finances.

2.1.10 Le centre d'appel

Un commissaire s'inquiète de savoir qui prendra en charge le surplus d'appels que ne manquera pas de créer cette autonomisation du citoyen. M. le Conseiller d'Etat Marthaler estime, au contraire, que la tendance devrait aller vers une diminution du nombre d'appels puisque les administrés trouveront les informations sur internet. La gestion des appels sera basée sur l'expérience de l'ACI ou du SAN. Le chef de service du SPOP compare ce projet au système bancaire : le client ne va au guichet que pour les affaires complexes et se contente du bancomat pour le retrait de billets.

2.3.2. La reprise des données

Le chef de service du SPOP relève que la société CAI offre un avantage important puisqu'elle connaît déjà les applications actuelles du SPOP. Le transfert de ces millions de données ne s'en trouvera que facilité.

2.3.4 L'intégration des partenaires

Une commissaire souhaite obtenir un complément d'information sur la collaboration avec les communes dont certaines ont déjà des guichets. Un commissaire se demande si les communes seront les terminaux du système que l'Etat met en place alors qu'un autre commissaire tient à ce que les contacts entre citoyen et autorité communale soient préservés. Cette dernière devant rester au courant de ses démarches administratives pour pouvoir répondre en cas de demandes complémentaires et éviter ainsi toute perte de temps. Le chef de service du SPOP annonce déjà un grand débat à venir avec les communes dont les bureaux sont, actuellement, les représentants du SPOP sur le terrain. Si la cyberadministration se développe, elles devront également revoir leur fonctionnement tout en continuant le partenariat. Le SPOP réfléchit dans l'intérêt du citoyen plutôt que dans celui de l'intérêt local. A noter que les communes connaissent actuellement onze systèmes informatiques différents qui devront forcément être centralisés, facilitant ainsi la saisie des données ainsi que leur mise à jour. Bon nombre de questions sont encore ouvertes mais le but tend surtout à mettre l'administré au cœur du processus, tout en respectant le travail des communes. De son côté et quel que soit le dossier, M. le Conseiller d'Etat Marthaler veille à ce que les services métiers pensent également aux communes dans leur réflexion informatique ou organisationnelle. Le contact physique, là où il est impératif, sera maintenu : le guichet peut et doit rester proche du citoyen dans sa commune mais les informations doivent pouvoir être saisies dans un système cantonal sans problème. Finalement, il cite une étude récente qui mentionne que le choix du citoyen pour obtenir une information se porte d'abord sur le canton ; les deux autres niveaux (Confédération, communes) venant après.

2.3.5 Partenariat avec EVAM

A la question d'un commissaire sur la coordination avec l'EVAM, le chef de service du SPOP précise, qu'après réflexion, il a été décidé de choisir un système intégrant le domaine de l'asile au SPOP et de l'interfacer avec le système Asylum de l'EVAM.

2.4 Analyse des risques

Un commissaire salue cette partie de l'EMPD qui n'est pas autant développée dans tous les dossiers. Les propositions d'anticipation semblent malgré tout assez faibles. Une présentation générale du projet a-t-elle été mise sur pied à l'attention des collaborateurs afin de réduire au maximum la résistance au changement ? Le chef de service du SPOP indique qu'une telle réunion a déjà été organisée avec l'ensemble du service dans la salle du Palais de Rumine. La commission constate que la problématique des risques, qui est une composante importante de la mise en œuvre, a bien été abordée.

3.2 Coûts d'investissement

Répondant à une question d'une commissaire, le chef de service du SPOP précise que le poste « Réalisation : développement et intégration » de CHF 640'900 est relatif aux développements complémentaires qui ne se trouvent pas dans la solution initiale.

Le chef de service de la DSI relève que le coût de la reprise des données électroniques (CHF 327'900) et des dossiers papier (CHF 1,654 million) représentent environ CHF 2 millions ; proportion importante.

Un commissaire demande un complément d'information sur la reprise des données assumées par le GRAAP². Le chef de service du SPOP confirme le travail confié à cette institution qui se chargera de la numérisation d'une partie des données existantes, le tout avec un encadrement professionnel. Elle a déjà effectué un travail similaire avec l'Etat civil.

3.3 Coûts pérennes

Un commissaire relève encore une fois que ces coûts sont à la charge du service demandeur ce qui n'est pas toujours le cas. M. le Conseiller d'Etat Marthaler rappelle également que la DSI fournit une infrastructure existante via les applications déjà en fonction au sein de l'ACV qui pourront être réutilisées. Le projet aurait coûté beaucoup plus cher s'il avait fallu tout créer pour le SPOP.

3.4.1 Gains opérationnels

Le chef de service du SPOP explique qu'un débat au sein du service a eu lieu concernant la réduction du personnel pour savoir si une diminution de 3% était réaliste. En ce qui le concerne, il en est convaincu et rappelle que l'informatique n'est pas la seule source de gain potentiel, la formation a également un rôle important à jouer. A la question d'un commissaire sur le maintien de la qualité des prestations du SPOP malgré cette diminution de main d'œuvre, il précise que les dossiers peuvent se scinder en deux groupes : une grande partie d'entre eux est facile ou moyennement difficile (automatisation possible) alors que le solde est complexe (analyse manuelle). Cette distinction est identique dans les banques, les assurances et à l'ACI, par exemple.

3.5.1 Planification temporelle du projet

Un commissaire relève le délai ambitieux arrêté à fin 2013 et rend attentif à l'énorme quantité de travail qui reste à fournir en insistant sur l'importance des tests à effectuer. Le chef de service de la DSI confirme cette vision mais préfère avoir un projet ambitieux qui motive les troupes, quitte à avoir quelques mois de retard.

² GRAAP : Groupe romand d'accueil et d'action psychiatrique

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET accordant au Conseil d'Etat un crédit d'investissement de CHF 7'486'700 destiné à financer le renouvellement du système d'information et de gestion du SPOP et la mise en œuvre de la cyberadministration au SPOP

Article 1, aucun commentaire

Vote : l'art. 1 du projet de décret est adopté à l'unanimité des 10 membres présents.

Article 2, commentaire : M. le Conseiller d'Etat Marthaler relève que le délai d'amortissement de 5 ans est théorique mais est conforme à la Loi sur les finances.

Vote : l'art. 2 du projet de décret est adopté à l'unanimité des 10 membres présents.

Article 3, commentaire : M. le Conseiller d'Etat Marthaler signale que du moment que les charges engendrées par ce décret sont considérées comme liées, le projet échappe à toute possibilité de référendum facultatif. En conséquence, le texte sera publié par le Conseil d'Etat conformément à l'art. 84, alinéa 2 lettre b).

Vote : l'art. 3 du projet de décret est adopté à l'unanimité des 10 membres présents.

Recommandation d'entrée en matière

Vote : la CTSI recommande l'entrée en matière à l'unanimité des 10 membres présents.

Chésereux, le 11 décembre 2011

Le rapporteur:
(signé) *Jacques Ansermet*