



Informations sur le nouveau système de gestion des cas NFFS

L'essentiel en bref

- Les services sociaux du canton de Berne utilisent différents logiciels de gestion des cas, qui devront être remplacés ou connaître une refonte totale dans un futur proche. À l'heure actuelle, chaque commune en assume l'exploitation et le financement dans le domaine de l'aide sociale.
- La coexistence de multiples logiciels a pour conséquence un manque d'uniformité dans la gestion des cas. La DSSI, la DIJ, l'ACB et la BKSE souhaitent profiter de leur remplacement ou refonte prochaine pour introduire un nouveau système de gestion des cas dans tout le canton. Il sera déployé dans les services sociaux, dans les APEA et chez les partenaires de l'insertion professionnelle.
- Une gestion plus uniforme des cas doit permettre de réduire la charge administrative et donc d'accorder davantage de temps aux bénéficiaires. Le canton et les communes bénéficieront aussi d'une meilleure vue d'ensemble des domaines de l'aide sociale ainsi que de la protection de l'enfant et de l'adulte. En outre, les frais d'exploitation informatique assumés par les services sociaux seront réduits.
- La réalisation du nouveau système a commencé en 2024. Celui-ci sera introduit à partir de 2025 au sein de plusieurs services sociaux dans le cadre d'un projet pilote et à partir de 2026 de manière échelonnée dans les services restants, l'objectif étant que tous les services sociaux l'utilisent à l'horizon 2029.
- La migration des dossiers et des données fera l'objet d'un projet séparé pour chaque service social. Le canton mettra à leur disposition une ou un responsable de projet, à titre de soutien. La collaboration active des services sociaux et de leurs responsables informatiques est indispensable pour que la migration fonctionne, dans la mesure où les systèmes existants de chaque service social sont concernés.
- Les frais d'investissement et d'exploitation du nouveau système seront entièrement pris en charge par le canton de 2024 à 2028, ainsi qu'une grande partie des coûts occasionnés par la migration. L'exploitation informatique et le développement seront assumés conjointement par le canton et les communes à compter de 2029. La DSSI prévoit que le canton participe à l'avenir aussi aux frais d'exploitation informatique dans le domaine de l'aide sociale et dans le cadre des mesures de protection de l'enfant et de l'adulte décidées d'un commun accord.
- L'introduction du nouveau système sera accompagnée par la mise sur pied d'une organisation conjointe, composée paritairement de représentantes et représentants des institutions utilisatrices, des communes et du canton.
- Le mandant, la BKSE et l'ACB sont convaincus que le nouveau système déléstera les services sociaux, les communes et le canton à bien des égards. Les bénéfices de ce nouveau système seront d'autant plus importants que le nombre d'utilisatrices et utilisateurs sera élevé. Pour cette raison et parce que le financement des frais d'exploitation par la compensation des charges n'est possible que si toutes les communes participent, il est prévu à terme de déployer le nouveau système dans l'ensemble des services sociaux.

Table des matières

1.	Contexte général	3
2.	Récapitulatif	3
3.	Objectifs du nouveau système de gestion des cas	4
4.	Parties prenantes	5
5.	Plus-value du nouveau système.....	5
5.1	Gestion des cas numérique	5
5.2	Accès aux dossiers et aux données, partage d'informations	6
5.3	Données de pilotage uniformes pour le canton et les communes	6
6.	Modalités de mise en œuvre du nouveau système de gestion des cas	7
6.1	Protection des données	7
6.2	Procédures harmonisées, aide sociale « sur mesure »	7
7.	Calendrier de mise en service du nouveau système	8
8.	Migration des données et des dossiers.....	9
9.	Organisation d'exploitation – conséquences sur l'organisation et sur le personnel	11
10.	Financement du programme	13
10.1	Investissements pour le déploiement et l'introduction du nouveau système	14
10.2	Coûts engendrés par la migration et l'introduction	14
10.3	Frais d'exploitation pendant la phase d'introduction.....	15
10.4	Financement de l'exploitation normale	15
11.	Risques	16
12.	Préparation des communes à l'introduction du nouveau système	17

1. Contexte général

Le présent document fournit des précisions sur le programme « Nouveau système de gestion des cas dans le canton de Berne » (ci-après le programme NFFS¹) à l'intention des responsables politiques et techniques des communes bernoises. Le programme vise à réaliser et à introduire un système de gestion des cas standardisé dans les domaines de l'aide sociale, de la protection de l'enfant et de l'adulte ainsi que de l'insertion professionnelle.

Actuellement, les services sociaux du canton de Berne utilisent cinq systèmes différents de gestion des cas pour l'exécution de l'aide sociale ainsi que pour la protection de l'enfant et de l'adulte. Les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) et les partenaires de l'insertion professionnelle ont recours à d'autres logiciels encore. En fin de compte, chaque organisation est dotée de sa propre solution, qu'elle a adaptée à ses besoins. Les systèmes utilisés sont donc pour le moins hétérogènes.

Pour assumer leurs tâches, les services sociaux ont besoin d'obtenir de nombreuses informations provenant d'autres autorités et institutions. Le relevé et le traitement de ces données sont des opérations chronophages et coûteuses, souvent effectuées manuellement.

La responsabilité de l'infrastructure informatique dans le domaine de l'aide sociale relève de l'échelon communal. Le fait que la gestion des cas dans ce domaine ne soit pas uniforme sur l'ensemble du territoire bernois a deux conséquences : premièrement, l'accès à des données comparables à l'échelon cantonal est limité ; deuxièmement, les communes ont parfois des difficultés à obtenir de leur fournisseur les adaptations de logiciel dont elles ont besoin. En outre, les investissements importants dans l'infrastructure informatique des services sociaux grèvent les budgets communaux. Les logiciels utilisés actuellement devront bientôt être remplacés ou connaître une refonte totale, ce qui engendrera de grosses dépenses dans les communes si le nouveau système n'est pas introduit d'ici là.

2. Récapitulatif

Sur mandat du conseiller d'État Pierre Alain Schnegg, à la tête de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) du canton de Berne, un groupe de travail issu d'horizons divers a été constitué en juin 2017 afin d'identifier les possibilités d'optimisation de l'aide matérielle. Il s'agissait en premier lieu d'examiner les outils existants à l'aune de leur efficacité, puis de mettre en œuvre des améliorations ou de réfléchir à de nouvelles solutions. L'une de celles considérées comme les plus importantes et urgentes consiste à uniformiser les systèmes de gestion des cas utilisés par les services sociaux bernois.

En 2019, le Grand Conseil a adopté la motion 150-2019 « Aide sociale : harmoniser l'informatique pour harmoniser la gestion des cas ».

Au printemps 2020, la DSSI, la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ), la Conférence bernoise d'aide sociale et de protection de l'enfant et de l'adulte (BKSE) et l'Association des communes bernoises (ACB) ont décidé de mettre en place ensemble un système standardisé. Le programme NFFS incarne cet objectif commun. Depuis, cette nouvelle solution fait l'objet de travaux au sein de plusieurs projets, avec la participation active des services sociaux.

¹ De l'allemand *Neues Fallführungssystem*

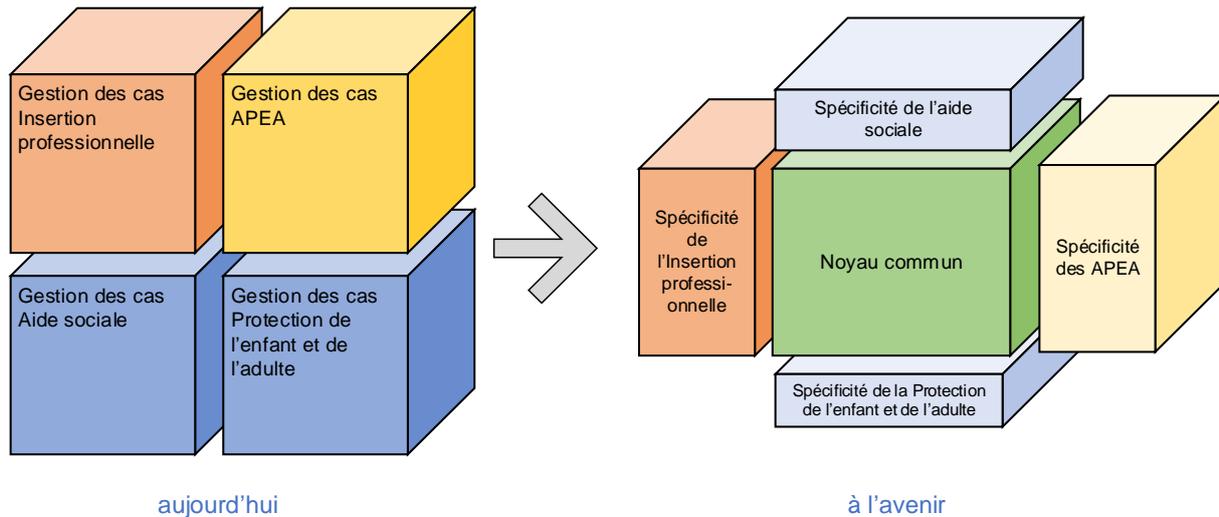


Figure 1 : La gestion des cas aujourd'hui et à l'avenir

Le Grand Conseil a approuvé à l'unanimité la demande de crédit du Conseil-exécutif pour l'acquisition, la réalisation et l'introduction du nouveau système à la session d'hiver 2023.

Les communes et les services sociaux ont en outre été interrogés sur certains aspects du programme NFFS dans le cadre d'une enquête en ligne. Selon les résultats, une nette majorité des personnes sondées (85 %) accueillerait favorablement la mise en place d'un système uniforme de gestion des cas. Parallèlement, il est apparu que le calendrier serré et la procédure de migration suscitaient quelques réserves. Ces points seront pris en compte lors des prochaines étapes de la planification.

Dès 2021, le Grand Conseil a créé le cadre légal nécessaire à l'introduction d'un système de gestion des cas standardisé entre tous les services sociaux : l'article 57k de la loi sur l'aide sociale (LASoc)², entré en vigueur le 1^{er} janvier 2022, donne la possibilité au Conseil-exécutif d'imposer aux services sociaux l'utilisation d'un système de gestion des cas. Autre base légale importante introduite par le pouvoir législatif, l'article 57g LASoc prévoit que la DSSI reçoive toutes les données dont elle a besoin pour accomplir ses tâches. En outre, les articles 79, alinéa 1, lettre f et 80, alinéa 1, lettre k LASoc disposent que les dépenses imputables engagées pour le système de gestion des cas sont admises à la compensation des charges.

3. Objectifs du nouveau système de gestion des cas

Le programme NFFS poursuit en premier lieu trois objectifs :

1. **Permettre aux services sociaux de consacrer plus de temps aux bénéficiaires en réduisant la charge administrative.** Les données doivent être partagées automatiquement et électroniquement, lorsque cela semble opportun et économique, afin de simplifier et de rendre plus efficace l'échange d'informations et le transfert de dossiers dans le cadre d'une gestion des cas interorganisationnelle.
2. **Fournir au canton et aux communes une meilleure vue d'ensemble des domaines de l'aide sociale, de la protection de l'enfant et de l'adulte ainsi que de l'insertion professionnelle.** Pour ce faire, on leur donne accès à l'ensemble des données de pilotage sans que cela occasionne du travail supplémentaire pour les services chargés de la gestion des cas.

² RSB 860.1

3. **Réduire les frais d'infrastructure des services sociaux.** Les frais d'exploitation actuels des différents logiciels avoisinent les 6,5 millions de francs par an ; l'introduction du nouveau système les fera baisser et allégera la charge financière des communes.

À quoi le nouveau système ne servira-t-il pas ? Il n'est pas prévu de réduire les effectifs des services sociaux ni de revoir la répartition des tâches ou les structures organisationnelles. En revanche, le nouveau système permettra d'éliminer, lorsque c'est pertinent, les disparités actuelles en matière d'exécution de l'aide sociale. Avec le concours des organisations utilisatrices, des solutions tirées de bonnes pratiques pourront être introduites uniformément dans le nouveau système.

À terme, le nouveau système de gestion des cas deviendra l'instrument de travail principal de tout au plus 85 organisations utilisatrices, parmi lesquelles on compte :

- 66 services sociaux ;
- 11 APEA ;
- au maximum 8 partenaires de l'insertion professionnelle.

Le nouveau système facilitera en outre les tâches des services compétents de la DSSI et de la DIJ. À l'avenir, quelque 2500 personnes s'en serviront chaque année pour traiter près de 75 000 cas.

4. Parties prenantes

Parce qu'il présente un large spectre d'action dans le domaine social, le programme relève de la compétence conjointe du directeur de la DSSI, le conseiller d'État Pierre Alain Schnegg, et de la directrice de la DIJ, la conseillère d'État Evi Allemann. Placé sous la responsabilité de la DSSI, le projet est dirigé par l'Office de l'intégration et de l'action sociale (OIAS).

Le programme bénéficie d'une large assise chez les parties prenantes de l'échelon communal. Deux enquêtes menées en 2019 et en 2023 auprès des services sociaux ont révélé que les personnes sondées sont en nette majorité favorables à l'introduction d'un système de gestion des cas standardisé. C'est pourquoi l'ACB et la BKSE soutiennent ce programme et prennent activement part à sa conception ainsi qu'à celle des projets afférents. Elles sont également représentées au comité de projet, au sein duquel sont traitées les questions de stratégie. Parallèlement, elles s'impliquent dans les travaux opérationnels des différents projets.

5. Plus-value du nouveau système

5.1 Gestion des cas numérique

Avec le nouveau système, toutes les organisations chargées de la gestion des cas dans les domaines de l'aide sociale, de l'insertion professionnelle ainsi que de la protection de l'enfant et de l'adulte disposeront d'un système de gestion des cas étendu. Les utilisatrices et utilisateurs pourront se servir de tous les modules dont ils et elles ont besoin pour accomplir leurs tâches, indépendamment de la taille du service social.

Le programme NFFS vise à induire une transition numérique au sein des organisations utilisatrices et des autres autorités qui échangent des informations avec celles-ci. À l'avenir, la gestion des cas sera ainsi entièrement interorganisationnelle. Le nouveau système vise à réduire la charge administrative des institutions concernées.

Cela passera entre autres, lorsque cela semble opportun et économique, par la numérisation et l'automatisation des échanges d'informations entre ces institutions et les systèmes connexes ainsi qu'avec les autres organisations, et ce dans le respect des prescriptions régissant la protection des données.

Avec le nouveau système, la gestion administrative des cas sera standardisée : il n'existera en d'autres termes plus qu'un seul dossier par cas. Tous les cas seront ainsi administrés de manière uniforme entre les différentes institutions et pourront en principe être partagés sans rupture de support, autrement dit exclusivement sous forme électronique. Cette standardisation est une condition sine qua non de la simplification des processus administratifs.

5.2 Accès aux dossiers et aux données, partage d'informations

Chaque unité administrative ne traite que les cas relevant de son domaine de compétence. En revanche, lorsque plusieurs unités administratives travaillent sur le même cas, elles doivent pouvoir accéder au dossier et modifier les données. Pour la protection de l'enfant et de l'adulte, cela signifie par exemple que la correspondance postale entre les services sociaux et les APEA n'aura plus lieu d'être et qu'il ne sera plus nécessaire de saisir les données à double ni de procéder à des comparaisons fastidieuses entre les différents jeux de données. Le partage d'informations s'effectuera directement dans le nouveau système de gestion des cas, ce qui se traduira par un énorme allègement administratif, tant pour le canton que pour les services sociaux et les APEA.

Par ailleurs, les services sociaux appellent de leurs vœux l'introduction du transfert électronique des dossiers en cas de changement de service social compétent. À l'heure actuelle, si une ou un bénéficiaire change de commune de résidence, son dossier doit être clôturé dans sa commune de départ puis entièrement ressaisi et réévalué dans sa commune d'arrivée ; une situation qui est loin d'être rare, mais sera grandement simplifiée avec un système de gestion standardisé.

5.3 Données de pilotage uniformes pour le canton et les communes

Grâce au nouveau système, il sera possible de recueillir et d'évaluer des données de pilotage exhaustives qui serviront à l'analyse et à l'orientation stratégique de l'aide sociale. Les données de pilotage pertinentes pour le canton, autrement dit celles dont il a besoin pour accomplir ses tâches, seront extraites automatiquement du système et accessibles sur une plateforme d'évaluation distincte. Il s'agira des données individuelles de bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton de Berne qui auront été anonymisées, ainsi que des métadonnées des services sociaux. Les exigences relatives aux données de pilotage concordent avec la statistique modernisée des bénéficiaires de l'aide sociale. Les données recueillies dans le cadre des futurs relevés de l'Office fédéral de la statistique (OFS) ainsi que les données de pilotage seront générées par le nouveau système et pourront être extraites sans intervention manuelle des services sociaux.

Les services cantonaux accéderont aux données et recueilleront celles-ci en respectant les dispositions de la législation sur la protection des données en vigueur.

Grâce au nouveau système, les services sociaux aussi (et donc les communes) disposeront de données de pilotage qui leur permettront d'établir facilement des rapports comparables. Ainsi, la direction opérationnelle aura plus facilement accès aux données de monitoring, lesquelles sont importantes pour le pilotage des cas, le pilotage du volume de cas par service et le contrôle des coûts. Sont notamment incluses les données relatives aux charges de personnel, à l'organisation interne (services) et aux coûts.

6. Modalités de mise en œuvre du nouveau système de gestion des cas

6.1 Protection des données

Le partage de dossiers suppose de gérer les données personnelles de manière prudente et responsable. Il convient d'accorder une priorité maximale à la protection des données et à la sécurité de l'information. Dans le cadre d'une analyse séparée, une liste de toutes les exigences de sécurité a été dressée et une stratégie en matière de sécurité de l'information et de protection des données (SIPD) a été élaborée. Cette dernière devra être contrôlée et libérée par l'autorité cantonale de surveillance de la protection des données avant que le nouveau système puisse être utilisé. Le concept d'autorisations, qui fait partie de la stratégie SIPD, définit qui a le droit de consulter et de modifier le contenu des dossiers et des données. Par ailleurs, le nouveau système n'aura aucun impact sur les responsabilités actuelles ; il permettra en revanche d'assurer le suivi de chaque modification d'un dossier ou de données.

L'introduction du nouveau système ne changera rien non plus au fait que les communes sont propriétaires de leurs données. À elles de veiller au respect des principes de protection des données lorsque celles-ci sont traitées.

Pour éviter que chaque commune doive vérifier par elle-même la conformité du nouveau système avec la protection des données, l'autorité cantonale de surveillance de la protection des données contrôle le respect des directives en la matière avant la mise en service du système.

6.2 Procédures harmonisées, aide sociale « sur mesure »

Partager les dossiers et les données par voie électronique suppose une standardisation des procédures. Les services sociaux et l'APEA ont pour ce faire établi un processus unique dans le cadre de la réalisation du nouveau système. De même, les principes de la gestion des cas ont été définis, par exemple les règles de gestion des données, de gestion administrative des dossiers et de gestion des documents. D'autres harmonisations, comme celles de l'ouverture des dossiers et de la gestion des modèles, font l'objet de réflexions. Les détails seront communiqués à l'équipe Conformité avec l'organisation de l'exploitation (voir point 9).

Cette standardisation ne concernera pas le travail social à proprement parler (conseil et prise en charge des bénéficiaires, accompagnement dans la gestion du quotidien, réinsertion sociale et professionnelle, etc.). Dans ces domaines, il appartiendra toujours aux organisations compétentes de traiter chaque cas comme elles l'entendent. L'organisation des services sociaux restera quant à elle de la compétence des communes.

7. Calendrier de mise en service du nouveau système

La figure 2 ci-après présente le calendrier d'introduction du programme NFFS.

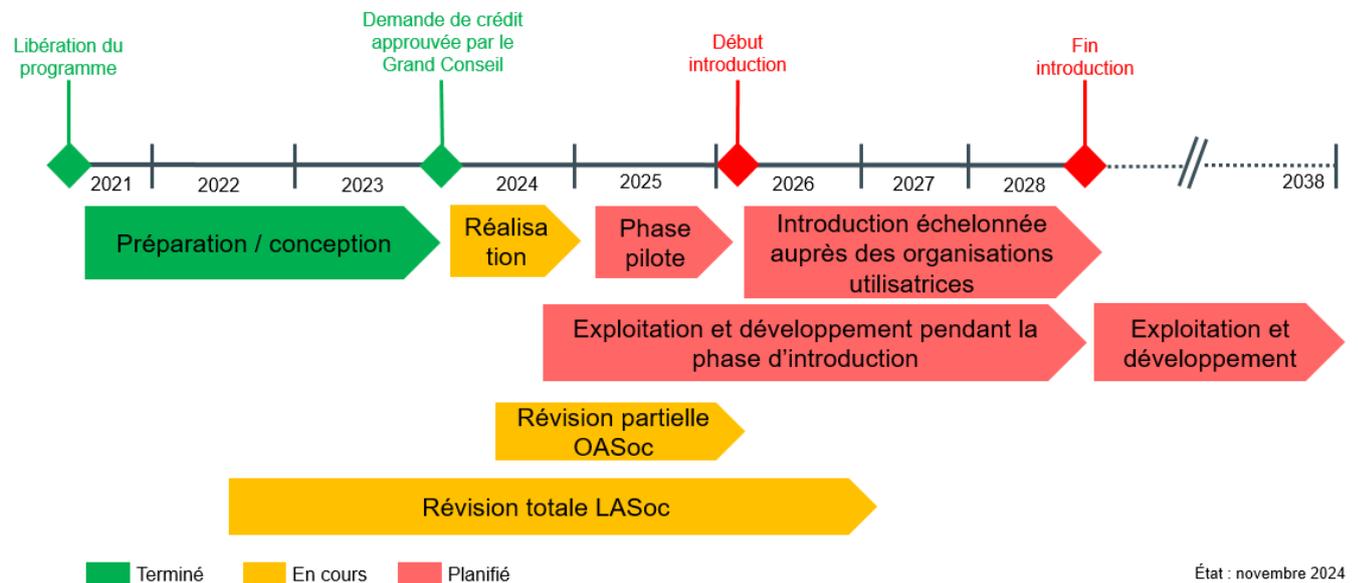


Figure 2 : Calendrier d'introduction du programme NFFS

Une demande de crédit pour l'acquisition, la réalisation et l'introduction du nouveau système de gestion des cas pour la période 2024-2028 a été soumise au Grand Conseil à la session d'hiver 2023, à partir de l'orientation stratégique et des résultats des travaux de conception. Le Grand Conseil a approuvé cette demande à l'unanimité.

La phase de réalisation du nouveau système de gestion des cas a commencé début 2024 et se terminera au printemps 2025. Un projet pilote sera alors conduit dans dix services sociaux, puis le NFFS sera introduit de 2026 à 2028 de manière échelonnée auprès des 85 organisations utilisatrices. Durant la phase d'introduction, les données et les dossiers des systèmes actuels seront migrés vers le nouveau programme. Cette procédure parfois très coûteuse et chronophage fera l'objet de projets de migration distincts au sein de chaque organisation. En parallèle, l'exploitation informatique devra être assurée dès la phase pilote et d'introduction au sein de toutes les organisations qui utilisent déjà régulièrement le nouveau système de gestion des cas. Pour que l'introduction soit couronnée de succès, d'importants préparatifs organisationnels doivent être menés en collaboration avec les services sociaux. Ces travaux ont déjà commencé dans les services sociaux pilotes. De même, l'échelon communal devra se pencher suffisamment en amont sur la planification du budget et des ressources nécessaires pour le remplacement des systèmes actuels. Les services sociaux qui souhaiteraient migrer en 2026 devront prévoir les ressources financières en 2025 déjà.

Parallèlement à l'introduction du nouveau système, deux projets législatifs sont en cours :

- Il est prévu de réviser partiellement l'ordonnance sur l'aide sociale (OASoc) afin de créer le cadre légal permettant de financer et d'utiliser le nouveau système comme décrit dans le présent document. Les communes pourront se prononcer sur ces modifications à la faveur d'une procédure de consultation ordinaire, au printemps 2025.
- Les modifications législatives requises seront apportées dans le cadre de la révision totale de la LASoc, pour laquelle une consultation a déjà eu lieu en 2024.

8. Migration des données et des dossiers

Rappelons d'emblée que tous les services sociaux bernois seront contraints, ces prochaines années, soit de remplacer leur système de gestion des cas et de migrer leurs dossiers et leurs données vers un nouveau système, soit de procéder à une refonte totale de leurs logiciels actuels. Une opération à laquelle ils ne pourront se soustraire, même sans projet d'introduction d'un nouveau système.

La migration des dossiers et des données depuis les logiciels actuels vers le nouveau système devra avoir lieu pendant la phase d'introduction de trois ans, soit entre 2026 et 2028 – une période suffisamment longue pour que les services sociaux trouvent un créneau qui leur convienne. Un sondage leur permettra de formuler leurs vœux, qui seront respectés dans la mesure du possible. Une ou un responsable de projet désigné par le canton contactera chaque service social en fonction du créneau réservé et établira avec lui le projet de migration et d'introduction. C'est le service social, en tant que mandant de ce projet, qui assumera la responsabilité de la migration et de l'introduction. La ou le responsable de projet s'accordera avec le mandant, dirigera le projet et associera les collaboratrices et collaborateurs du service social ainsi que les responsables informatiques du système actuel suffisamment tôt, afin qu'ils et elles soient pleinement impliqués dans les travaux de migration et d'introduction. En outre, le canton financera la formation initiale des utilisatrices et utilisateurs du nouveau système et leur soutien lors de la phase d'introduction.

Si, malgré ses efforts, un service social n'était pas en mesure de procéder à la migration durant la phase d'introduction de trois ans en raison d'un manque de ressources inattendu, un délai supplémentaire et une prise en charge de ses coûts lui seront accordés. Par contre, si la migration est impossible parce que le service social n'a pas rempli toutes ses obligations dans le cadre des préparatifs, il sera tenu de prendre en charge une partie des frais d'exploitation du nouveau système, même si la migration ne peut pas avoir lieu pendant la phase d'introduction.

Dans un premier temps, une migration pilote sera effectuée dans dix services sociaux. Les enseignements tirés de cet essai pilote permettront d'estimer avec plus de fiabilité les coûts liés à la migration pour tous les services restants et de concrétiser la procédure lors de la phase d'introduction. Le canton a prévu un budget distinct pour cette phase pilote.

La migration se fera en deux étapes, que chaque service social devra suivre :

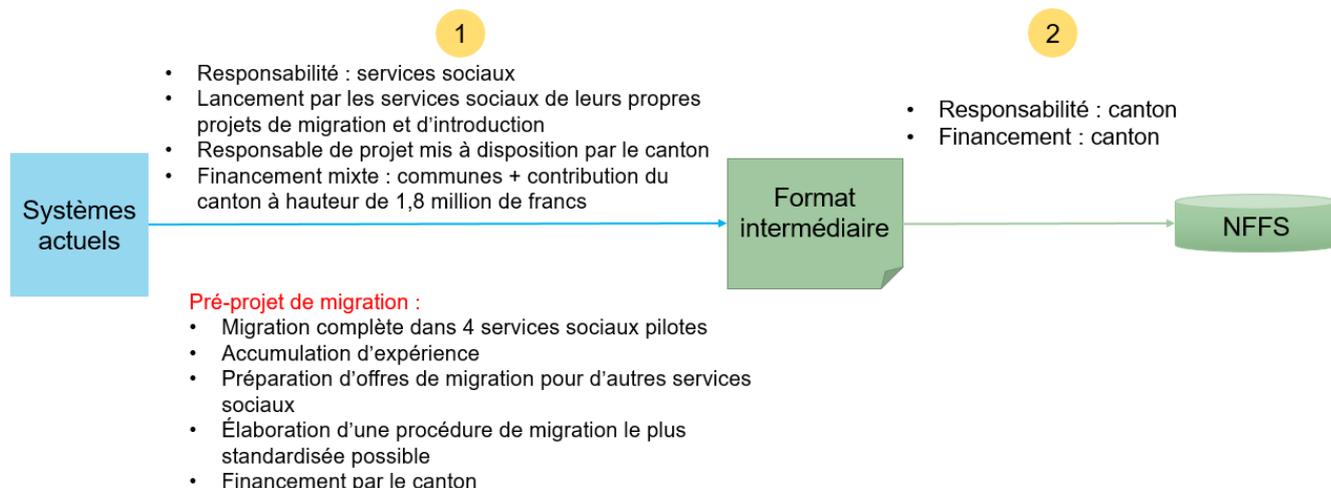


Figure 3 : Déroulement de la migration

1 Conversion en un format intermédiaire

Dans un premier temps, les services sociaux devront convertir les dossiers et les données issues du système qu'ils utilisent en un format intermédiaire préalablement défini – une opération qui se fera en plusieurs fois. Le format a été mis en place pendant la réalisation du nouveau système. Les services sociaux recevront des instructions de leur responsable de projet pour le transfert. Afin de faciliter la planification et la réalisation de cette étape, le canton a lancé le pré-projet de migration, qui consiste en une migration dans quatre services sociaux pilotes, avec le soutien de l'entreprise Glaux Group AG, des fournisseurs des anciens systèmes et des services sociaux concernés. L'objectif est d'accumuler une expérience et de tirer des enseignements qui serviront aux autres services. En effet, grâce à ce pré-projet, les offres de migration qui seront soumises aux services sociaux satisferont au mieux à leurs besoins spécifiques. Les services auront plusieurs mois pour procéder à cette conversion de manière échelonnée. Enfin, ils devront veiller lors du transfert à ce que les données soient le plus actuelles possible et qu'elles correspondent formellement au format intermédiaire, de sorte qu'elles soient immédiatement disponibles dans le nouveau système. Puisque chaque service social dispose aujourd'hui de sa propre solution « sur mesure » intégrée dans son environnement de travail, il est prévu de mener un projet de migration distinct pour chacun d'entre eux. Le canton participera à ces coûts à hauteur de 1,8 million de francs, un montant qui sera réparti entre les communes selon la clé de répartition utilisée pour la compensation des charges.

2 Migration

Le fournisseur du nouveau système migrera les données et documents du format intermédiaire vers le nouveau système de manière automatisée. Cette étape ne concerne pas les services sociaux.

Une fois la migration terminée, les systèmes source seront mis hors service par chaque service social ou commune.

Le programme NFFS permettra un archivage électronique à long terme des données et documents dignes d'être conservés – ceux devenus inutiles seront automatiquement triés après expiration du délai de conservation.

Le canton et les communes assumeront conjointement les charges et coûts engendrés par la migration et l'introduction du programme.

En approuvant l'objet de crédit NFFS à la session d'hiver 2023, le Grand Conseil a déjà validé la part imputable au canton, estimée à 19,28 millions de francs.

La part imputable aux communes varie en fonction de la taille et des particularités des services sociaux. Son montant dépend notamment de la complexité de la migration. Le tableau ci-après fournit une estimation des coûts de la migration suivant la complexité de celle-ci.

Complexité de la migration	Charge de travail estimée en heures	Coûts externes en CHF	Nombre de services sociaux concernés
Faible	300	10 000	13
Moyenne	700	30 000	46
Haute	2500	100 000	7

Tableau 8 : Estimation des charges liées à la migration pour les services sociaux

Du côté des communes, les charges en personnel sont estimées à 54 000 heures et les coûts externes à environ 2,5 millions de francs. À 100 francs de l'heure, on arrive à un total de 7,9 millions de francs. Comme mentionné plus haut, le canton participe par le biais d'un forfait de 1,8 million de francs. Il reste donc 6,2 millions de francs à la charge des communes.

Ces estimations sont des valeurs indicatives devant aider à la planification. Selon la situation du service social, il se peut que les valeurs réelles soient inférieures ou supérieures. Par ailleurs, une routine de tâches et de processus s'installera au fur et à mesure que la migration avancera, ce qui fera progressivement baisser la moyenne des coûts pendant la phase d'introduction – un facteur dont l'évaluation ci-dessus ne tient pas compte.

9. Organisation d'exploitation – conséquences sur l'organisation et sur le personnel

À l'heure actuelle, l'organisation et l'exploitation de chaque système de gestion des cas sont laissés à l'appréciation du service social qui l'utilise. Le programme NFFS prévoit la mise en place d'une organisation conjointe, composée de représentantes et représentants de toutes les institutions qui utiliseront le nouveau système. Le comité de cette organisation sera mis en place au début de la phase d'introduction.

Dans cette organisation conjointe, la gestion des fournisseurs et des services est centralisée et uniforme : cette tâche est assumée par la DSSI, qui sera la seule interlocutrice dans le cadre des négociations avec le futur fournisseur et avec l'exploitant du nouveau système. D'autre part, les institutions utilisatrices (communes, services sociaux, etc.) sont pleinement impliquées, de sorte à exprimer leurs attentes vis-à-vis du fonctionnement du système et à pouvoir participer aux décisions qui influenceront son développement.

L'organisation conjointe ci-après a donc été arrêtée en tenant compte de ces paramètres :

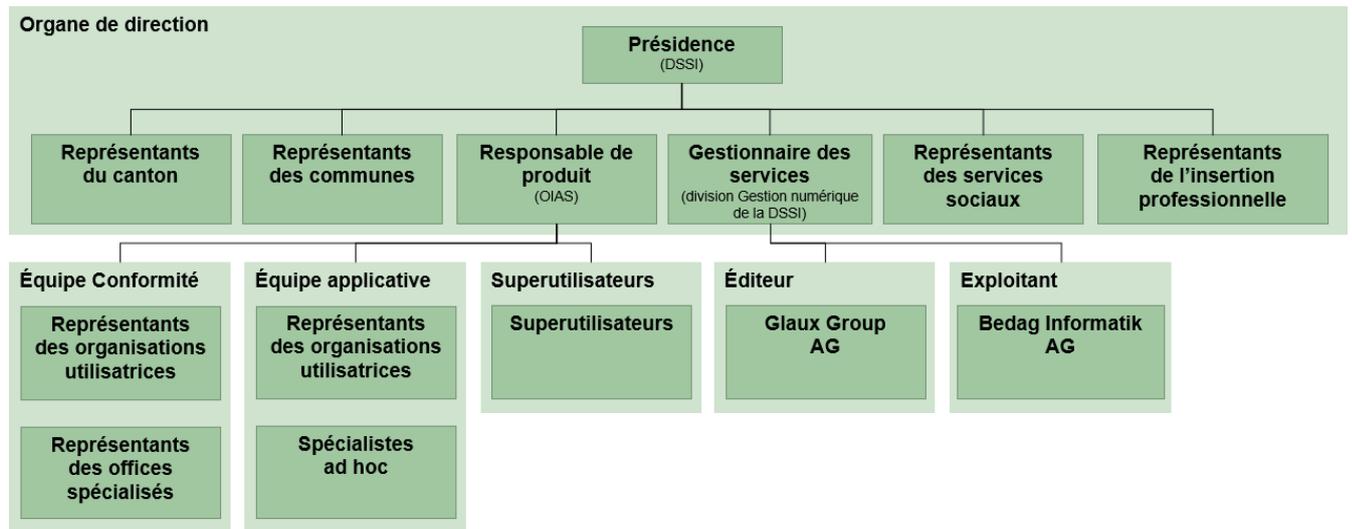


Figure 4 : Organisation

L'**organe de direction** assure la conduite stratégique et opérationnelle et décide en particulier du développement du nouveau système de gestion des cas. Il est composé de groupes de trois représentantes et représentants de la DSSI, de la DIJ, des communes ainsi que de la BKSE en tant que représentante des services sociaux. Les partenaires de l'insertion professionnelle sont intégrés à l'organe de direction une fois qu'ils utilisent le système. Outre ces organisations, la ou le responsable de produit et la ou le gestionnaire des services font partie de l'organe de direction avec voix consultative. L'organe de direction décide

- de la feuille de route relative au développement,
- du budget consacré à l'exploitation et au développement pendant l'année en cours,
- des investissements majeurs ou controversés, et
- de la composition des groupes de travail et des équipes.

Il valide les contrats avec les fournisseurs et les accords relatifs aux niveaux de service avec les exploitants, et c'est vers lui qu'on se tourne en cas de dysfonctionnements majeurs ou de processus sous-performants.

La révision totale de la LASoc, qui est en cours, lui confèrera en plus la compétence d'édicter des prescriptions contraignantes concernant la gestion et l'utilisation du nouveau système de gestion des cas ainsi que l'uniformité de l'archivage. D'autres règles portant sur l'organe de direction seront donc définies une fois que la révision totale de la LASoc puis celle de l'OASoc auront eu lieu.

Dans le domaine opérationnel, la propriété produit et la gestion de service doivent être centralisées au sein du canton. La ou le **responsable de produit** gère toute la partie technique de l'organisation. Elle ou il recueille, concrétise et classe par ordre de priorité les demandes et exigences des organisations utilisatrices, et veille à ce qu'elles soient intégrées au catalogue d'exigences (*product backlog*) ainsi qu'à la gestion des changements et des mises à jour. En outre, la ou le responsable de produit aide les superutilisateurs à assurer l'assistance de premier niveau dans les organisations utilisatrices.

La ou le **gestionnaire des services** dirige la partie informatique de l'organisation. Responsable notamment de la gestion des fournisseurs et des niveaux de service, elle ou il a affaire au fournisseur du logiciel et à l'exploitant. La définition et la gestion des processus opérationnels lui incombent : c'est donc d'elle ou de lui que dépend le bon déroulement de l'exploitation.

L'**équipe Conformité** élabore les règles d'utilisation du nouveau système et analyse, en cas d'adaptation imminente de la législation, les potentielles implications. Le canton et les organisations utilisatrices y sont représentés.

L'**équipe applicative** recueille et concrétise les nouvelles exigences et les besoins exprimés par les utilisatrices et utilisateurs ; elle est en outre responsable de la formation de ces derniers. Cette équipe aussi compte en son sein des représentantes et représentants des organisations utilisatrices, autrement dit des services sociaux, des APEA et des partenaires de l'insertion professionnelle. Au besoin, il est possible de faire en plus appel à des spécialistes.

Les **superutilisateurs** apportent l'assistance de premier niveau : ils sont les premiers interlocuteurs des utilisatrices et utilisateurs en cas de questions et résolvent les incidents et les pannes. Ils gèrent en outre les droits d'accès au nouveau système. Chaque service social aura son propre superutilisateur. Les charges en personnel et les coûts occasionnés par l'assistance de premier niveau seront assumés par les organisations utilisatrices.

Le **fournisseur du logiciel**, Glaux Group AG, et l'**exploitant**, Bedag Informatik AG, font partie intégrante de cette nouvelle organisation.

Les attributions de cette nouvelle organisation nécessitent une base légale, qui sera créée dans le cadre de la révision totale de la LASoc. Cette base est surtout nécessaire pour la compétence de l'organe de direction d'édicter des prescriptions contraignantes pour les communes et de décider du développement du nouveau système de gestion des cas. Dans l'intervalle, il importe de créer les différents rôles pour qu'ils puissent, dès la phase d'introduction, contribuer à l'exploitation opérationnelle et au développement lorsque c'est opportun.

10. Financement du programme

Le graphique ci-dessous expose les différentes étapes, les coûts qu'elles engendreront jusqu'à la mise en service du nouveau système, à quel moment ils interviendront et à qui ils incomberont.

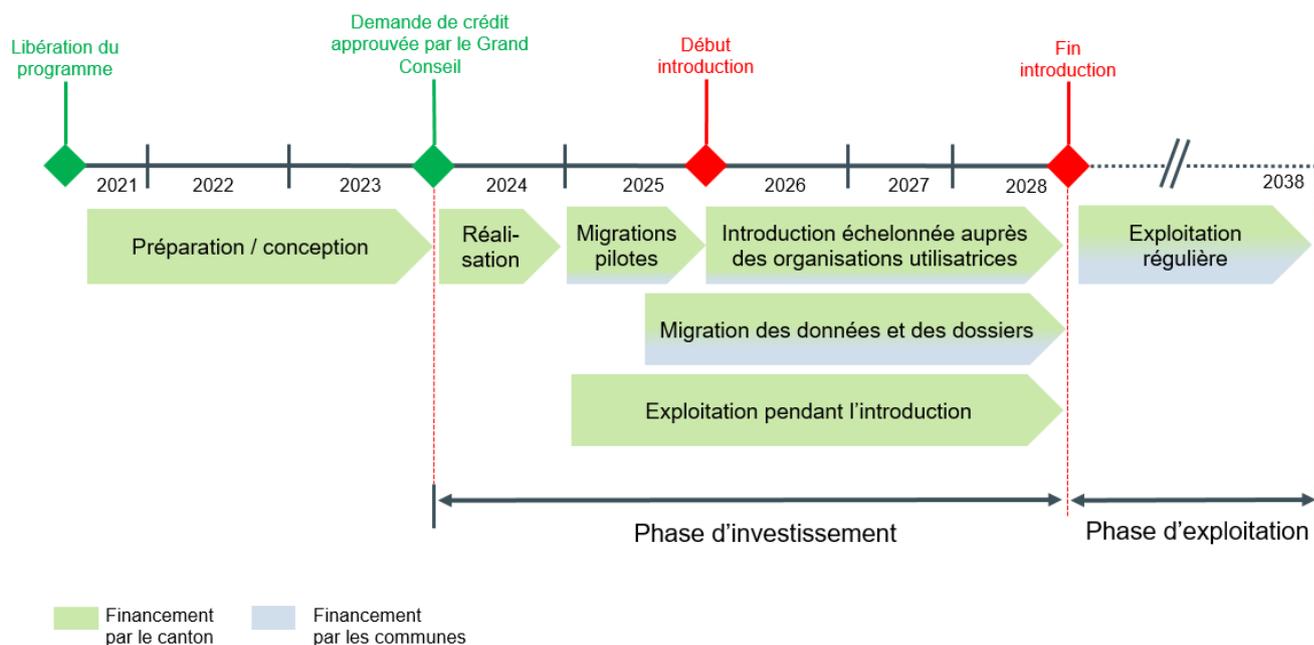


Figure 5 : Financement d'ici à l'exploitation régulière du nouveau système

10.1 Investissements pour le déploiement et l'introduction du nouveau système

Les frais d'investissement engendrés par le déploiement et l'introduction échelonnée du nouveau système sont à la charge exclusive du canton. Sont compris les coûts externes engendrés par la formation initiale des utilisatrices et utilisateurs du nouveau système. Les communes devront quant à elles assumer les charges en personnel requises pour la collaboration pendant la réalisation du projet et la préparation de l'introduction.

10.2 Coûts engendrés par la migration et l'introduction

Si l'on se fonde sur le déroulement de la migration tel que décrit au point 8, la migration devrait être financée comme détaillé ci-dessous. Tant le canton que les communes devront assumer des coûts : les charges du canton ont déjà été approuvées dans le cadre de la demande de crédit ; celles des communes, dont une estimation est présentée au point 8, seront financées par le biais des processus d'auto-risation communaux.

1 Conversion en un format intermédiaire

Les frais occasionnés par l'étape 1 reviendront à la charge des propriétaires des systèmes source ; le canton participera à hauteur d'un montant unique de 1,8 million de francs.

2 Migration

Pour préparer la migration, les données de toutes les futures organisations utilisatrices devront être livrées dans un format unique. Cette tâche, qui peut s'avérer coûteuse et chronophage, incombera aux organisations utilisatrices. Le canton participera aux dépenses des communes en versant un montant unique, calculé selon le principe de la compensation des charges dans le secteur social, qui prévoit que la part de chaque commune est déterminée en fonction de la population résidante (art. 25 LPFC³).

Les coûts de la mise hors services des anciens logiciels seront à la charge du propriétaire de chaque système source.

Dans un premier temps, une migration pilote aura lieu dans un nombre restreint d'organisations utilisatrices. Les enseignements tirés de cet essai pilote permettront de concrétiser la procédure lors de la phase d'introduction et d'estimer plus précisément les coûts liés à la migration. Dix services sociaux feront office d'organisations pilotes. Le canton financera la majorité des prestations externes et des dépenses internes nécessaires à cet effet ; la part restante sera à la charge des communes.

La migration des données et des dossiers des organisations utilisatrices vers le nouveau système de gestion des cas s'effectuera tout d'abord dans le cadre de l'essai pilote, puis de projets distincts au moment de la migration à grande échelle. Le canton assumera la coordination, nommera une ou un responsable pour chaque projet de migration et financera la formation initiale des utilisatrices et utilisateurs du NFFS et leur soutien lors de l'introduction.

Par ailleurs, le canton fournira le format de destination pour les données et les dossiers et veillera au transfert automatique des données et dossiers livrés. Le canton est en outre compétent pour la migration

³ Loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (RSB 631.1)

de sa solution propre utilisée dans les APEA et pour celle des systèmes de gestion des cas employés par les partenaires de l'insertion professionnelle.

À noter cependant que toute partie prenante qui exprimerait un besoin spécifique ou ferait une demande particulière entraînant des coûts supplémentaires devra assumer ceux-ci.

10.3 Frais d'exploitation pendant la phase d'introduction

Les frais d'exploitation pendant la phase d'introduction seront à la charge intégrale du canton.

10.4 Financement de l'exploitation normale

À partir de 2029, des dépenses périodiques viendront s'ajouter chaque année pour l'exploitation, la maintenance et l'assistance. Les dépenses pour l'assistance de premier niveau seront assumées par les organisations utilisatrices. Le canton et les communes se partageront les frais restants : il s'agit des coûts relatifs à l'exploitation, la maintenance et l'assistance par le fournisseur du logiciel, à l'organisation d'exploitation ainsi qu'à la sécurité de l'information et la protection des données (SIPD).

Comme les mesures de protection de l'enfant et de l'adulte qui ont été ordonnées relèvent de la compétence du canton, celui-ci assume les frais d'exploitation informatique que la gestion de ces cas génère dans les services sociaux. Aujourd'hui, ce financement prend la forme de forfaits par cas.

À l'heure actuelle, les communes prennent en charge les frais d'exploitation informatique des systèmes de gestion des cas utilisés dans leurs services sociaux et dans le cadre des mesures de protection de l'enfant et de l'adulte décidées d'un commun accord ; ce principe sera revu, puisque le canton entend en assumer une part à l'avenir. Ces coûts seront admis à la compensation des charges de l'aide sociale. Seuls les coûts de personnel liés aux superutilisateurs (présents dans tous les services sociaux) resteront à la charge exclusive des communes.

Les frais d'exploitation informatique pour la gestion des cas dans le domaine de l'insertion professionnelle continueront d'être financés via la compensation des charges de l'aide sociale, c'est-à-dire à parts égales entre le canton et les communes.

Compte tenu de cette nouvelle répartition, le canton prendra en charge à l'avenir 67,75 % des coûts d'exploitation. Ne sont pas compris les frais relatifs à l'assistance de premier niveau auprès des services sociaux, comme décrit précédemment.

Ces frais d'exploitation correspondent aux dépenses actuelles pour l'exploitation des systèmes voués à être remplacés par le NFFS. Pour le canton, il s'agit des systèmes de gestion des cas des APEA et des partenaires de l'insertion professionnelle et, pour les communes, des systèmes de gestion des cas des services sociaux. Compte tenu de sa future participation aux frais d'exploitation informatique dans le domaine des mesures de protection de l'enfant et de l'adulte décidées d'un commun accord ainsi que de l'aide sociale, le canton devra assumer de nouvelles dépenses, qui constitueront autant d'économies pour les communes.

Outre les frais d'exploitation informatique annuels, un montant annuel est budgété pour le développement. Cette enveloppe sera répartie entre le canton et les communes en fonction des besoins, conformément au principe de causalité.

Le Conseil-exécutif définira les dispositions d'exécution concernant la prise en charge des coûts dans le cadre de la révision de l'ordonnance du 24 octobre 2001 sur l'aide sociale (OASoc ; RSB 860.111).

11. Risques

Bien qu'il soit une véritable chance pour les communes, le nouveau système de gestion des cas n'est pas dénué de risques.

Non-réalisation des objectifs de qualité du MVP

Le produit minimum viable (*minimum viable product* – MVP) du programme NFFS présente des défauts de qualité de nature à empêcher sa réception. Or, si les critères de réception ne sont pas remplis, les services sociaux ne peuvent pas utiliser le nouveau système de gestion des cas. Pour prévenir ce risque, quelque 40 collaboratrices et collaborateurs travaillent à définir les exigences envers le programme NFFS et à effectuer des tests. L'objectif est que le nouveau système soit conçu et puisse être utilisé conformément aux besoins des services sociaux. Ces exigences et besoins sont recueillis, concrétisés et classés par ordre de priorité. S'ils ne sont pas déjà compris dans le MVP, ils sont mis en œuvre au fil du développement du programme. Pour le moment, rien ne laisse penser que ce risque soit probable.

Législation lacunaire

L'insuffisance des bases légales entraîne le risque que le nouveau système ne puisse être réalisé qu'avec des fonctionnalités limitées.

La mise en œuvre d'interfaces pour partager les données par voie électronique avec d'autres autorités cantonales nécessite de nouvelles bases légales qui entrent dans le cadre de la révision totale de la LA-Soc et sont soumises au processus politique. Si le déploiement du programme NFFS tel que prévu devait être rejeté, les interfaces correspondantes ne pourraient pas être mises à disposition et le bénéfice attendu en matière de délestage administratif des services sociaux serait moindre. À part alerter sur la nécessité de ces bases légales pour le déploiement du programme, il n'y a pas grand-chose à faire pour influencer sur la probabilité de ce risque.

Non-respect de la protection des données

La complexité du projet entraîne un risque que les prescriptions relatives à la protection des données et à la sécurité de l'information soient insuffisamment mises en œuvre. Avec le nouveau système, des données particulièrement dignes de protection sont traitées à plusieurs niveaux de l'État et dans plusieurs Directions. Une perte ou une fuite de données entacherait la crédibilité du programme NFFS.

Pour prévenir ce risque, une stratégie en matière de sécurité de l'information et de protection des données (SIPD) est élaborée en étroite collaboration avec l'autorité cantonale de surveillance de la protection des données. Il faudra attendre son adoption et sa mise en œuvre pour que le nouveau système puisse être utilisé. Par ailleurs, il s'est avéré que les organisations utilisatrices étaient inégalement sensibilisées à ce sujet, raison pour laquelle une attention particulière sera prêtée à la protection des données et à la sécurité de l'information lors de l'introduction.

Tarissement de la confiance envers le nouveau système

Dans deux enquêtes menées en 2019 et en 2023, une grande partie des services sociaux s'étaient dits favorables à un système de gestion des cas standardisé. Ce résultat témoigne d'une confiance envers le programme NFFS. Cette confiance a été renforcée grâce aux travaux menés dans le cadre des différents projets, mais il n'en faudrait pas beaucoup pour qu'elle se tarisse. Une communication régulière avec les différents interlocuteurs, une gestion active des partenaires, une planification toujours réaliste et une exécution conforme à la planification sont autant d'éléments qui permettront de réduire ce risque.

12. Préparation des communes à l'introduction du nouveau système

Les communes et les services sociaux seront informés bien en amont des préparatifs concrets et recevront des foires aux questions (FAQ) ainsi que des instructions.

Indépendamment de la forme que prendra le nouveau système, les services sociaux peuvent d'ores et déjà se préparer à la migration en entamant le nettoyage des dossiers et données dont ils auront besoin à l'avenir. Il s'agit principalement de garantir la qualité des données des cas en cours, autrement dit de veiller à l'exhaustivité et à l'exactitude des informations saisies. Les éventuels dossiers papier que les services sociaux souhaitent pouvoir consulter dans le nouveau système après la migration devraient, si possible, être numérisés dès maintenant.

Il est recommandé aux communes et aux services sociaux de procéder assez tôt à leurs propres clarifications en vue de la migration. Ils devraient par ailleurs entreprendre les démarches nécessaires, sur le plan des ressources en personnel et des finances, à la prise de décision à l'échelon communal, et créer les conditions correspondantes au sein des services sociaux. Les projets pilotes et les premières expériences de migration leur fourniront plus d'informations à ce sujet.

Les services sociaux qui souhaitent migrer en 2025 ou en 2026 doivent vérifier le contrat qu'ils ont conclu avec leur fournisseur et leur exploitant actuels, afin de respecter les délais de résiliation. De même, ils devront initier bien en amont la planification du budget et des ressources pour le remplacement de leur système, c'est-à-dire qu'il leur faut prévoir dès maintenant les fonds pour 2025 et 2026.

Décembre 2024