

**RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE
DES SYSTÈMES D'INFORMATION
chargée d'examiner les objets suivants :**

**Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'État un crédit
d'investissement de CHF 9'292'700.- pour la mise en œuvre du nouveau système
d'information SAMOA (subsides à l'assurance-maladie et obligation d'assurance) à
l'Office vaudois de l'assurance-maladie (OVAM)**

1. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission thématique des systèmes d'information (CTSI) s'est réunie le mardi 27 octobre 2015 à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 6 à Lausanne pour traiter de cet objet.

Présent-e-s : Mme la députée Fabienne Despot (présidente et rapportrice), ainsi que MM. les députés Laurent Ballif, Pierre Grandjean, Daniel Meienberger, Philippe Grobéty, Olivier Kernen, Claude Matter, Bastien Schobinger, Filip Uffer, Maurice Neyroud, Alexandre Rydlo et Eric Züger.

Excusé-e-s : Mme Céline Ehrwein Nihan, MM. Marc-André Bory, Jean-François Cachin (remplacé par P. Grandjean), Martial de Montmollin.

M. Pierre-Yves Maillard, chef du département de la santé et de l'action sociale (DSAS), assista également à la séance, accompagné de MM. Fabrice Ghelfi, chef du service des assurances sociales et de l'hébergement (SASH), Olivier Guignard, directeur de l'office vaudois de l'assurance maladie (OVAM) et Patrick Amaru, chef de la DSI.

M. Yvan Cornu, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions.

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

SESAM (Système d'enregistrement des subsides à l'assurance maladie), application informatique en fonction depuis près de 20 ans, est l'un des plus vieux logiciels encore utilisés au sein de l'administration cantonale.

Après avoir donné la priorité au désengagement du Host pour le SI Fiscalité (voir EMPD 211), le Conseil d'État considère qu'il est temps de poursuivre ce processus dans le domaine du social. Suite à une première étape pour la réalisation du SI-RDU (Système d'information pour le Revenu déterminant unifié), la deuxième étape consiste à remplacer SESAM par la nouvelle application SAMOA (subsides à l'assurance maladie et obligation d'assurance).

Le SI-RDU coordonne les régimes sociaux et sert de base aux différents domaines de prestations dont il faut réactualiser et moderniser les systèmes d'information. Le nouveau projet SAMOA facilitera les procédures en permettant notamment d'effectuer des demandes de subsides à l'assurance-maladie en ligne, évitant ainsi le passage dans une agence d'assurances sociales (AAS) pour déposer une demande papier.

Les gains de productivité réalisés grâce à SAMOA auront un impact direct sur les AAS auprès desquelles sont actuellement déposées environ 20'000 nouvelles demandes de subside par année. Les communes qui emploient les agents d'assurances sociales devront ainsi redéfinir certaines de leurs tâches. Le Conseil d'État ne souhaite pas démanteler le réseau de proximité que représente la quarantaine d'AAS réparties dans le canton, mais veut plutôt renforcer leurs activités de conseil, d'appui et de prévention auprès des personnes en difficulté, en particulier auprès des personnes âgées qui ne savent souvent pas comment accéder aux prestations sociales auxquelles elles ont droit.

3. DISCUSSION GÉNÉRALE SUR L'EMPD

SI-RDU

Introduit depuis fin 2012, il s'appuie sur le SI-Fiscal et consolide toutes les données fiscales de l'ACI (Administration cantonale des impôts) selon les besoins des diverses applications métier du domaine social. Le projet SAMOA prévoit une nouvelle connexion entre le SI-RDU et le logiciel SAP-SAMOA. Cependant, l'évaluation du droit au revenu d'insertion (RI) est établie dans l'urgence par les centres sociaux régionaux (CSR), qui se basent sur la situation actuelle de la personne. Le RDU fournit des éléments indicatifs, telle la fortune, mais n'est pas suffisamment adapté pour les CSR car il se base sur des éléments de l'année précédente.

Contrôles

Chaque année, l'OVAM renouvelle l'entier de ces droits en comparant la situation des 200'000 bénéficiaires avec les données du fisc, afin d'adapter l'aide financière à la dernière taxation. En cours d'année, le droit au subside n'est modifié qu'en cas de changement du revenu de plus de 20%, changement que les bénéficiaires sont d'ailleurs tenus d'annoncer à l'office.

Selon le droit fédéral, pour l'année en cours et les quatre années qui précèdent, le canton obtient le remboursement du subside versé en trop directement par l'assureur ou, inversement, le canton verse à l'assureur le subside supplémentaire qui est dû. Cette règle signifie que, le cas échéant, il appartient à l'assureur de se faire rembourser par l'assuré.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EMDP

Situation actuelle

L'application actuelle SESAM a été adaptée au fil des années afin de répondre notamment aux changements législatifs. Développé en Coolgen, code que très peu d'informaticiens maîtrisent encore, SESAM se révèle complètement démodé du point de vue code. Côté utilisateurs, SESAM répond encore aux besoins quotidiens de l'office et permet de traiter un volume de 10'000 dossiers par gestionnaire. Par contre, le système s'avère limité dans son évolution, en particulier quant à sa partie éditique.

Sa mise en conformité avec des nouvelles exigences a nécessité des développements importants et généré des coûts élevés, révélant l'obsolescence de son architecture. A titre d'exemple, le directeur de l'OVAM mentionne l'obligation d'échange uniforme de données entre les cantons et les assureurs, conformément l'article 65 LAMal modifié au 1^{er} janvier 2012, qui a exigé un interfaçage avec le système Sedex (plateforme d'échanges informatiques sécurisés de la Confédération).

Coûts de maintenance pour le serveur Host IBM auprès de Bedag SA à Berne

Un souci important relevé par plusieurs membres de la CTSI concerne les coûts élevés de l'hébergement chez Bedag à Berne (CHF 750'000.-/an pour SESAM, plus de CHF 3 mio/an pour l'ensemble des applications). Le désengagement complet du Host IBM est planifié à l'horizon 2018-2019 ; il comprend encore le remplacement du SI social (application Progrès) et du SI ressources humaines (moteur de paie Zadig).

Le seul déplacement du logiciel SESAM au CEI (centre d'exploitation informatique de la DSI) sans nouveau développement (à « isofonctionnalités ») ne serait pas rentable car cette opération nécessiterait l'achat ou la location d'un Host IBM, alors même que la voie suivie par la DSI vise à abandonner progressivement les applications tournant sur Host IBM.

Choix de la plateforme SAP

Le canton a fixé l'étendue de la plateforme ERP de SAP aux trois domaines ciblés suivants :

- finance et comptabilité (SIF) ;
- achats ;
- subventions et subsides.

D'autres logiciels qui pourtant pourraient être adaptés à un développement ERP sont maintenus volontairement hors de ce système afin de ne « pas mettre tous ses œufs dans le même panier ». En 2009, la DSI avait lancé un appel d'offres public pour un programme composé de trois lots, soit finance et comptabilité, achats, gestion des subventions. Bien que seule la partie finance et comptabilité ait été chiffrée, le système choisi devait répondre aux cahiers des charges de l'ensemble des lots. La cohérence est ainsi assurée, de même que la possibilité de négocier les tarifs avec le fournisseur.

Interfaçage SI-RDU - SAP-SAMOA et coûts

L'EMPD 279 de mars 2010 relatif au SI-RDU prévoyait un montant de l'ordre de CHF 1million pour la modernisation de SESAM. Il ne présentait pas de vision globale des subsides à l'assurance-maladie, et l'éventualité d'un crédit d'investissement supplémentaire pour le remplacement de SESAM avait déjà été identifiée. Une analyse complète des besoins a dû être entreprise pour établir le présent EMPD 251.

Le coût de réalisation initial de SESAM s'élevait en 1996 à CHF 2.5 millions, alors que le coût de la nouvelle solution SAMOA est quatre fois plus élevé. Cela s'explique par le fait que le nouveau système se développe au-delà des fonctionnalités existantes (nouveau moteur de calcul, référentiel des assurés, services en ligne, nouvelle éditique, interfaces avec les autres SI de l'ACV, etc.).

Le chef de la DSI relève que les premières estimations grossières, avant les analyses détaillées, préoyaient un crédit d'investissement d'environ CHF 4 à 5 millions.

Pour des raisons d'efficacité du système, la stratégie a ensuite consisté à rassembler les trois éléments financiers (lots comptabilité, achats, subventions) sur une même plateforme SAP. Il s'agit d'une solution fiable, solide et cohérente, mais SAP n'est pas un produit bon marché.

Toute demande pour une prestation découlant de la LHPS (loi sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation et au logement cantonales vaudoises) est enregistrée dans le SI-RDU, puis transmise et traitée dans une application métier, en l'occurrence SESAM pour les subsides à l'assurance-maladie. Une fois le droit au subside à l'assurance-maladie défini, l'information est renvoyée au SI-RDU pour mettre à jour le revenu déterminant, afin de pouvoir examiner ensuite le droit aux autres prestations catégorielles (soit dans l'ordre : aide individuelle au logement, avances sur pensions alimentaires, aides aux études et à la formation professionnelle).

La nouvelle solution SAP-SAMOA évitera les problèmes technologiques actuels de transfert entre SI-RDU et SESAM ; de plus, l'office pourra traiter les cas du contentieux et du contrôle de l'obligation d'assurance, dont certaines opérations sont actuellement effectuées sur des fichiers Excel.

La solution SAMOA permettra encore le développement du volet cyberadministration afin que l'office obtienne directement des informations dématérialisées de la part des assurés, telles que les demandes de subside et l'actualisation des données (changement de situation financière, familiale, etc.). Pour donner un ordre de grandeur, environ 50'000 mutations annuelles sont annoncées à l'OVAM.

Fichier cantonal des assurés

Le nouveau projet est lié au registre cantonal des personnes, en conformité avec le droit fédéral et cantonal, et crée un fichier assurés permettant de connaître la couverture d'assurance-maladie de toute personne domiciliée dans le canton. Les polices d'assurance seront directement à disposition de l'office dans ce nouveau fichier cantonal des assurés. L'office aura également connaissance des changements d'assureur ou de couverture. Les données proviendront directement des assureurs.

L'OVAM disposera de trois canaux d'information afin d'octroyer le subside de la manière la plus automatisée possible : le registre cantonal des personnes (RCPers) ; les données fiscales de l'ACI ; le nouveau référentiel des assurés.

La personne saura en déposant sa demande que l'office récoltera des informations dans les trois bases de données mentionnées ci-dessus.

Gestion électronique des documents (GED)

L'OVAM utilise une gestion électronique des documents (GED) depuis 2007, outil de dématérialisation indispensable pour le traitement de 200'000 demandes par année, qui représentent plus de 700'000 pages numérisées. Mise en place à l'époque de l'Organe cantonal de contrôle de l'assurance-maladie et accidents (OCC), dont la gestion était rattachée aux Retraites populaires, cette application va devoir migrer sur les standards informatiques de l'ACV.

Contrôle et autres interfaces

Pour déterminer le droit au subside à l'assurance-maladie, des interfaces avec d'autres applications sont importantes pour traiter les demandes d'ayants droit à statuts spéciaux (requérants d'asile, bénéficiaires de prestations complémentaires, etc.). A titre d'exemple, l'OVAM doit pouvoir contrôler le statut d'étudiant sans devoir demander une foule d'attestations d'études, ce qui représente un travail administratif énorme. Depuis deux ans, une solution intermédiaire a été mise en place via un fichier Excel fourni par l'Office cantonal des bourses d'études.

Coûts de la solution

Personnel : L'implémentation du projet nécessitera l'engagement de 4.5 EPT supplémentaires à durée déterminée (CDD), jusqu'à la mise en œuvre complète de la solution, soit à la fin du 1^{er} semestre 2017.

Éditique : Le système d'information SAMOA utilisera le logiciel éditique KOFAX déjà existant et considéré comme le standard au sein des services de l'ACV. Il s'agit d'un système payant pour l'utilisation duquel l'État de Vaud paie des licences.

Coûts de fonctionnement : Le gain de CHF 360'000.- sur les coûts de fonctionnement qui ressort de la figure 4 est entièrement compensé par l'augmentation nette des charges internes RH présentée dans le tableau 5. En termes de charges de fonctionnement annuelles du projet, le Conseil d'État présente ainsi une solution financièrement équilibrée à partir de 2018, malgré l'élargissement important du périmètre des fonctionnalités du système SAMOA.

L'équipe projet comprendra un employé de SAP (spécialiste d'un module), alors que pour les autres consultants, la DSI a attribué le marché à deux sociétés en fonction de leurs compétences dans les divers aspects de SAP Subventions. Sur ce projet SAMOA, la DSI travaille aussi avec des consultants qui ont déjà collaboré à la réalisation d'autres projets informatiques de l'ACV.

Coûts de fonctionnement temporaires 2016-2018 : Le projet va engendrer des coûts supplémentaires de 2016 à 2018, avant le désengagement complet de SESAM du Host IBM :

2016 : CHF 727'500.- ; 2017 : CHF 1'084'600.- ; 2018 : CHF 329'000.-

A partir de 2019, les coûts de fonctionnement temporaires sont compensés par l'économie sur les anciennes charges.

Les montants présentés au chapitre 1.6.3. de l'EMPD tiennent compte d'une croissance « prévue » d'environ 6% par année, ce qui représente entre 8'000 et 9'000 nouveaux bénéficiaires de subsides (alors que la population du Canton de Vaud augmente de 1.5 à 2%/an). Cette augmentation pourrait s'accélérer en fonction notamment de modifications législatives, ce qui nécessiterait des ressources supplémentaires « non-prévues ». Le paquet social lié à la RIE III prévoit des mesures dans le domaine des subsides qui pourraient conduire à une augmentation de l'ordre de 20'000 à 30'000 nouveaux subsidiés. L'outil informatique SAMOA devra permettre d'absorber ces volumes en limitant l'engagement de nouveaux EPT grâce aux gains de productivité.

Coût des licences SAP : Pour répondre aux besoins SAMOA, l'État de Vaud achète une série de modules SAP, listés dans l'EMPD au point 1.5.2 *Conception générale SAP*. L'acquisition de licences SAP avec ces modules coûte CHF 1'332'000.-. Le chef de la DSI a précisé que ce tarif a été âprement négocié avec SAP et que l'offre n'est valide que jusqu'au 31 décembre 2015.

Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD

Il s'agit de déterminer le caractère *liée* ou *nouveau* d'une dépense, et le remplacement de SESAM par SAMOA pour la gestion des tâches des subsides, du contentieux et du contrôle de l'obligation d'assurance LAMal paraît de nature à justifier la qualification de *liée* à cette dépense.

Dans son évaluation juridique, le SJL souligne l'obsolescence évidente de l'application informatique actuelle SESAM qui date de 1996, et reconnaît la nécessité d'abandonner la vieille technologie du serveur Host et de la remplacer par un système moderne qui réponde aux besoins des citoyens vaudois (*dépense liée*). Le développement du nouveau système SAMOA apportera également de nouvelles fonctionnalités qui permettront d'avoir un outil plus performant pour les prochaines années (*dépense non liée*).

Très prudent sous l'angle des droits populaires, le Conseil d'État penche en faveur de la soumission au référendum facultatif de ce projet de décret (EMPD 251).

Ceci a une influence importante sur le calendrier de mise en œuvre du projet.

Le planning présenté est déjà actuellement décalé d'environ 6 à 8 mois ; dans le meilleur des cas, seules les licences SAP commenceront à être acquises en 2015. La réalisation du projet SI SAMOA d'ici 2017 permettra le désengagement de la partie SESAM du serveur Host IBM chez Bedag et l'économie des frais de maintenance y relatifs.

Le délai référendaire de 60 jours après la publication du décret repousserait le démarrage du projet et mettrait en péril son entrée en vigueur en juin 2017 en vue des renouvellements de subsides pour l'année 2018. En effet, les décisions de l'OVAM doivent être rendues en novembre afin que les assurés puissent encore, en fonction de l'aide qu'ils reçoivent, décider de changer d'assureur ou de couverture. Ainsi l'entrée en vigueur du SI SAMOA serait repoussée d'une année.

La commission a considéré comme peu probable le fait que le présent EMPD déclenche une opposition populaire massive. Le délai référendaire ne se traduirait alors que comme un laps de temps perdu, avec des conséquences sérieuses quant au calendrier et au coût du projet, car les prix négociés avec SAP ne sont valables que jusqu'au 31.12.2015, et les nouveaux prix soumis pour 2016 présentent une augmentation de près de CHF 300'000.-. De plus, il s'agirait de prolonger d'une année la location du Host IBM de Bedag, soit une augmentation de CHF 750'000.- de frais de maintenance.

En résumé, le délai référendaire de 60 jours (article 84, alinéa 3 Cst-VD) engendrerait des coûts supplémentaires de plus de CHF 1 million.

Le Grand Conseil peut modifier la formule d'exécution du décret (article 3) en demandant la publication du texte conformément à **l'article 84, alinéa 2, lettre b** de la Constitution cantonale, qui énonce que les dépenses *liées* ne sont pas sujettes à référendum. En tel cas, le décret ne serait pas soumis à référendum.

5. COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTES SUR LE PROJET DE DÉCRET

Proposition d'amendement de la CTSI à l'article 3, alinéa 1 du projet de décret :

Art. 3

¹ Le Conseil d'État est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, ~~alinéa 1, lettre a)~~ alinéa 2, lettre b. de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, sa date d'entrée en vigueur.

Vote sur l'amendement :

C'est à l'unanimité que la CTSI accepte cet amendement.

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, tel qu'amendé, est adopté à l'unanimité.

6. ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE DÉCRET

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

Vevey, le 10 novembre 2015

La rapportrice :
(Signé) Fabienne Despot