

**RAPPORT DE LA COMMISSION  
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**accordant au Conseil d'Etat un crédit additionnel de CHF 2'957'000.- au crédit  
d'investissement de CHF 9'292'700.- accordé par le Grand Conseil le 24 novembre 2015  
destiné à financer les travaux de mise au point du système d'information SAMOA  
(subsidés à l'assurance-maladie et obligation d'assurance)**

**1. PREAMBULE**

La Commission thématique des systèmes d'information (CTSI) s'est réunie le mercredi 11 juin 2020 en visioconférence, pour traiter de cet objet, la crise sanitaire due au Covid-19 ne permettant pas de tenir une séance en présentiel.

Elle était composée de M. Maurice Neyroud (président et rapporteur), de Mmes les députées Taraneh Aminian, Céline Baux, Carine Carvalho, Carole Schelker et de MM. les députés Stéphane Balet, Jean-François Chapuisat, Nicolas Croci Torti, Yann Glayre, Daniel Meienberger, Jean-Marc Nicolet, Alexandre Rydlo, Jean-Marc Sordet et Léonard Studer.

Excusés : MM. Maurice, Gay, Philippe Jobin (remplacé par J.-M. Sordet) , Didier Lohri (remplacé par J.-M. Nicolet) et Etienne Räss (remplacé par L. Studer).

Mme la Conseillère d'Etat Christelle Rebecca Ruiz, cheffe du DSAS (Département de la santé et de l'action sociale), a également assisté à la séance, accompagnée de MM. Olivier Guignard, chef de l'OVAM (Office vaudois de l'assurance-maladie), Stéphane Ligonnet, responsable informatique à la DGCS (Direction générale de la cohésion sociale) et M. Patrick Amaru, directeur général de la Direction générale du numérique et des systèmes d'information (DGNSI).

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

En préambule, le président indique que seuls trois membres encore aujourd'hui présents au sein de la CTSI ont siégé le 27 octobre 2015 lors de l'examen de l'EMPD initial (251/2015) accordant un crédit d'investissement de CHF 9'292'700.- pour la mise en œuvre du nouveau système d'information SAMOA.

**2. POSITION DU CONSEIL D'ETAT**

**Mme Rebecca Ruiz**

L'application informatique SAMOA (pour subsidés à l'assurance-maladie et obligation d'assurance) est indispensable à l'Office vaudois de l'assurance-maladie (OVAM) pour remplir ses missions qui consistent principalement à contrôler l'obligation d'affiliation à l'assurance maladie (LAMal), octroyer les réductions de primes, mettre en œuvre la procédure en cas de non-paiement des primes et des participations aux coûts par des assurés insolubles.

La mise en œuvre de cette application SAMOA en 2017 a couvert les fonctionnalités minimales attendues, mais pas toutes. Pour 2018, afin d'appliquer les dispositions de la RIE III, il a fallu impérativement mettre en production l'application SAMOA afin de garantir le renouvellement des droits aux subsidés pour environ 220'000 personnes.

En raison de ce délai impératif, un solde des fonctionnalités prévues n'a pas pu être réalisé avec le budget alloué. La cheffe du DSAS souligne également les difficultés rencontrées lors de la migration des données de l'ancien système SESAM sur la nouvelle application SAMOA. Cette migration était impérative afin de garantir le traitement rétroactif des subsides. Dans certains cas, le problème technique a bloqué l'octroi de la prestation durant plusieurs mois. La correction des problèmes a ainsi nécessité des moyens très importants au détriment d'autres développements prévus.

Il a fallu remédier à cette situation, c'est-à-dire finir de développer les fonctionnalités qui manquaient, et amener des correctifs et des ajustements identifiés après la mise en production en 2017. Il faut également tenir compte de l'augmentation massive du nombre de bénéficiaires (subsidiés) depuis 2018. Aujourd'hui, l'application SAMOA doit pouvoir traiter près de 300'000 bénéficiaires. Dès lors, le nombre de licences SAP doit être adapté, en fonction du nombre de bénéficiaires supplémentaires et d'utilisateurs de la plateforme (personnel de l'OVAM, des agences d'assurances sociales et des partenaires).

La cheffe du DSAS mentionne aussi l'extension des besoins dans le domaine de l'interfaçage entre le registre cantonal des personnes (RCPers), le système d'information du revenu déterminant unifié (SI-RDU) et SAMOA.

Elle fait également mention de la complexité des règles métier. Il a ainsi fallu développer un moteur de règles capable de gérer un nombre important de combinaisons - plus de 300 scénarios de calcul différents - nécessitant de nombreux ajustements et correctifs après la mise en production. Il faudra aussi mettre en place une automatisation des tests afin de s'assurer efficacement du bon fonctionnement de cet ensemble de règles lors de chaque évolution du dispositif ou de l'application. Cette complexité se répercute également lors de la définition des règles nécessaires au renouvellement annuel des droits.

La cheffe du DSAS ajoute que, pour l'établissement des courriers personnalisés aux bénéficiaires, une solution temporaire fondée sur la technologie ActiveX a été élaborée pour mettre à disposition cette fonctionnalité lors du démarrage de la solution en 2017. Aujourd'hui, cette solution n'est plus adaptée aux standards de sécurité de la DGNSI et une solution pérenne doit être mise en œuvre.

L'application informatique est un outil absolument vital pour l'octroi des subsides dans les temps. Des retards dus à l'informatique peuvent réellement mettre des personnes dans des situations financières très compliquées et générer en conséquence un gros travail administratif supplémentaire.

Néanmoins, il convient de relever que depuis août 2017, SAMOA a permis trois renouvellements annuels ordinaires des droits, l'introduction successive du taux d'effort maximum à 12% puis à 10% en lien avec la réforme RIE III, la mise en place des demandes de subsides en ligne et, en plus, une information ciblée délivrée à 90'000 ménages au moment où le nouveau régime est intervenu. S'agissant du contrôle de l'obligation d'assurance, l'application permet de vérifier la situation de plusieurs dizaines de milliers de personnes chaque année, soit sur la base de dénonciations, d'affiliations d'office quand il y a des octrois de dispense, d'exercice du droit d'option pour les frontaliers.

En résumé, des travaux et dépenses supplémentaires d'investissement sont nécessaires en raison de la complexité de mise en œuvre de la solution, de l'extension de périmètre induite par la réforme RIE III et de l'échange de données avec les assureurs. L'importance et l'urgence des travaux à effectuer ne permettent pas le financement via le budget ordinaire de la maintenance évolutive.

En conclusion, avec cette demande de crédit additionnel, il s'agit de finir de doter l'OVAM des moyens informatiques indispensables pour remplir ses missions qui touchent plus d'un tiers de la population.

### **3. DISCUSSION GENERALE ET EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS**

*(Seuls les points débattus en complément de la discussion générale sont mentionnés ci-dessous)*

Le président indique que ce besoin de crédit additionnel pour le projet SAMOA ressortait déjà de l'analyse du *Cockpit*, tableau qui permet à la CTSI de suivre périodiquement les projets informatiques, notamment sous les angles financier et de la qualité.

## **Ampleur du crédit additionnel**

La CTSI ne remet nullement en cause l'utilité de cet outil informatique pour l'OVAM, mais elle tient quand même à souligner que le crédit additionnel d'environ CHF 3 millions correspond à près d'un tiers du montant initial, ce qui n'est de loin pas négligeable. Il est demandé dans quelle mesure certains de ces dépassements auraient quand même pu être anticipés, et si à l'avenir des leçons peuvent être tirées de ce cas.

Le directeur général de la DGNSI indique qu'il est assez courant de devoir demander une somme additionnelle de l'ordre de 20% à 30%. A ce propos, il rappelle que la mise en œuvre du SI Finance avait également fait l'objet d'un crédit additionnel d'environ 27%. Par contre, il était extrêmement difficile d'anticiper l'explosion du nombre de bénéficiaires qui sont passés de 200'000 à 300'000 en quelques années. A l'époque (entre 2015 et 2017), l'approche avait été d'avancer dans un premier temps sur le volet technologique, en particulier la mise en place du nouvel outil *Subventions* de SAP (dont SAP-CRM « gestion de la relation client »). Il avait alors été décidé de se concentrer sur cette première étape à l'horizon 2018, sachant que des compléments allaient suivre. Dans ce projet, il a fallu faire face, tant du point de vue métier, que du point de vue informatique, à un haut niveau de complexité.

## **Crédit déjà dépensé**

Une large partie du crédit additionnel demandé dans le présent EMPD a déjà été dépensée dans le cadre de la poursuite du projet. Dans cette situation, constatant que le budget était insuffisant, le Conseil d'Etat aurait probablement pu venir plus rapidement devant le Grand Conseil. Il est désagréable de devoir régulariser une demande de crédit alors que l'investissement a déjà eu lieu.

Sur ce point, la cheffe du DSAS précise qu'après autorisation du Conseil d'Etat, la Commission des finances (COFIN) a autorisé en juillet 2019 la poursuite du projet comme le permet l'art. 35, al. 3, LFin<sup>1</sup>, le temps que l'EMPD soit soumis au Grand Conseil. À ce jour, c'est moins d'un tiers du crédit additionnel qui a déjà été utilisé, soit environ CHF 800'000.-.

## **Dettes fonctionnelles ; mise à niveau des fonctionnalités essentielles**

En 2015 le Grand Conseil avait voté un crédit d'investissement (EMPD 251/2015) pour une première phase de transition vers une nouvelle solution concernant les subsides à l'assurance-maladie. Il ressort que cet EMPD ne prenait pas en considération un élargissement aussi important du volume des bénéficiaires et des utilisateurs potentiels de ce système d'information. Démocratiquement, il n'aurait guère été possible de demander de l'argent au parlement pour une potentielle augmentation.

Pour bien comprendre l'enjeu du présent EMPD, il est demandé des précisions quant à l'étendue de la « dette fonctionnelle » définie dans l'exposé des motifs comme la *mise à niveau des fonctionnalités essentielles prévues pour l'outil SAMOA, mais inachevées ou nécessitant une amélioration afin de faciliter son usage par les utilisateurs et accélérer le traitement des dossiers*.

Le directeur général de la DGNSI explique que la dette fonctionnelle comprend plusieurs types d'éléments. D'une part, il s'agit d'aller vers la flexibilisation du logiciel pour permettre des paramétrages dynamiques en vue de s'adapter aux modalités de la RIE III, comme par exemple le passage du taux d'effort de 12% à 10%. D'autre part, il faut amener des fonctionnalités supplémentaires, telles que des interfaçages et échanges avec d'autres systèmes d'information de l'Etat. Il faudra aussi mettre en place un outil permettant de contrôler l'intégrité et l'exhaustivité des données échangées.

Le chef de l'OVAM indique que la réforme RIE III a notamment introduit le calcul du taux d'effort qui nécessite d'avoir connaissance, au mois de novembre déjà, de la prime pour l'année suivante de toutes les personnes subsidiées, soit les 270'000 bénéficiaires actuels. Cette procédure nécessite des échanges de données avec les assureurs dont la qualité va être déterminante pour la décision qui va parvenir aux usagers. Les nouvelles fonctionnalités de l'application SAMOA doivent notamment sécuriser ce type d'échanges avec les assureurs via la plateforme SEDEX (abréviation pour *secure data exchange*) mise à disposition par la Confédération.

---

<sup>1 3</sup> Le Conseil d'Etat peut autoriser la poursuite d'un projet qui ne souffre aucun délai avant l'octroi du crédit additionnel. Il requiert au préalable l'approbation de la Commission des finances.

Un des nouveaux besoins d'interfaçage concerne les PC AVS/AI, pour lesquelles une réforme va entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021, avec pour conséquence que le calcul des prestations PC nécessitera de connaître la prime effective de tous les bénéficiaires. En plus de l'échange avec les assureurs, il faudra aussi développer des échanges de données avec la Caisse cantonale de compensation (CCVD) pour le calcul de la prestation complémentaire et du subside à l'assurance-maladie.

Le chef de l'OVAM ajoute que de gros efforts sont fournis pour le développement des prestations Cyber afin de faciliter l'accès aux services en offrant la possibilité de faire une demande de subside en ligne. A noter que le canton de Vaud a été le premier canton en Suisse à mettre en place cette option utilisée actuellement par près de 10'000 ménages. L'OVAM veut maintenant faciliter les annonces de révision en ligne pour les personnes déjà bénéficiaires d'un subside, par exemple en cas de baisse du revenu comme cela arrive dans cette période du Covid-19.

### **Migration des produits SAP à l'horizon 2025-2026**

Le directeur général de la DGNSI explique que SAMOA était la première application développée en utilisant le module *Subventions* de SAP. L'outil SAMOA est ainsi en place depuis août 2017 et l'espérance de vie d'une telle application est en principe d'environ 10 ans. Néanmoins, SAP, dans le cadre de sa stratégie globale, a annoncé une énorme migration de l'ensemble de ses produits, à l'horizon 2025-2026.

Cela signifie que, pour toutes les plateformes en lien avec SAP, le Conseil d'Etat devra venir d'ici à 2023 avec de nouvelles demandes de financement pour procéder à la migration sur la nouvelle version.

Une commissaire s'interroge sur l'augmentation des coûts de ce projet. Elle comprend qu'en 2015, le Grand Conseil avait voté un crédit d'environ CHF 9.3 millions pour l'outil SAMOA, mis en production en 2018. En plus, il avait été fait mention d'un crédit supplémentaire entièrement compensé de CHF 700'000.- pour faire face à de nombreuses adaptations. Dans la foulée, ce crédit additionnel de près de CHF 3 millions est demandé. Le tout pour un système qui devrait durer 10 ans, mais on sait déjà qu'en 2023 il faudra voter une nouvelle rallonge pour la mise à jour de la plateforme SAP. Il est constaté que l'Etat investit en moyenne plus d'un million par année depuis la mise en production de la solution SAMOA.

Le directeur général de la DGNSI explique que les migrations technologiques majeures chez les gros éditeurs ont lieu une fois tous les 25 ans environ. Pour SAP, la R3 a été mise en œuvre au milieu des années nonante. Au sein de l'Etat de Vaud, SAP couvre la quasi-totalité de la gestion financière et des subventions.

### **Protection des données**

L'outil SAMOA facilite les échanges de données avec les assureurs, la caisse de compensation, le registre cantonal des personnes (RCPers), le registre sectoriel du domaine social (REGLIS), etc., c'est pourquoi une députée s'attendait à lire que ce projet est bien mis en œuvre en conformité avec la loi sur la protection des données et que des mesures existent afin d'en garantir l'application. Il est regretté que rien ne soit mentionné au point 3.15 *Protection des données*.

La DGNSI tient compte des dispositions légales en termes d'échanges et de protection des données. Il est admis que la mention « néant » au point 3.15 ne reflète pas les préoccupations permanentes à ce sujet et aurait mérité un développement.

Le chef de l'OVAM explique que les échanges principaux de données avec les assureurs passent par la plateforme SEDEX, gérée par l'Office fédéral de la santé (OFS) qui assure l'échange sécurisé et protégé des données.

### **Point 1.2 de l'EMPD : Analyse de la situation actuelle**

#### **Reprise des données**

Il est fait référence à la complexité de la reprise des données depuis l'ancien système SESAM qui datait du début des années nonante au moment de l'introduction de la LAMal et qui était encore hébergé chez Bedag. Il a fallu reprendre les données des personnes qui avaient un subside actif, mais également celles des personnes qui ont annoncé un changement de leur situation avec un rétroactif sur 5 ans. Cette migration a généré des problèmes au démarrage de l'application SAMOA.

## **Ressources supplémentaires**

Suite aux difficultés rencontrées, tant du côté métier qu'informatique, avec la partie de reprise des données ou d'interfaçage, il a fallu ajouter des forces de travail supplémentaires dans le présent EMPD.

### **Augmentation du nombre de licences**

La méthode de calcul du prix des licences SAP se base sur le nombre de bénéficiaires et sur le nombre d'utilisateurs. En conséquence, il a fallu ajuster le nombre des licences (acquérir des nouvelles licences) en fonction des 100'000 bénéficiaires supplémentaires et des utilisateurs en plus. Ces licences représentent environ CHF 690'000.- inclus dans la présente demande de crédit additionnel.

Entre temps, la DGNSI a renégocié les conditions avec SAP relativement aux « *business partners* » (les bénéficiaires) afin de lisser les effets d'une éventuelle future augmentation. Pour 100'000 bénéficiaires supplémentaires, le montant à payer serait d'environ de CHF 400'000.-, mais au-delà des incidences informatiques il y aurait un impact de politique publique bien plus élevé.

### **Suspension des activités prévues initialement**

Le directeur général de la DGNSI rappelle les étapes successives d'un projet informatique : les spécifications du système, sa mise en production, puis une période de stabilisation du logiciel, avant d'entrer en matière sur d'éventuelles évolutions. Dans le cas de SAMOA, il a fallu s'adapter car au moment même de l'implémentation du système, des décisions politiques ont nécessité des évolutions fonctionnelles, repoussant dès lors la phase de stabilisation.

### **Point 1.5 de l'EMPD : Automatisation de l'octroi des subsides**

Le chef de l'OVAM explique que l'octroi automatisé des subsides concerne uniquement la catégorie des bénéficiaires de PC AVS/AI, car pour eux le montant dépend de la décision de la Caisse de compensation. L'OVAM n'a pas de marge d'interprétation. L'automatisation porte sur le paiement (allocation) de subsides dont le montant est déjà fixé, cela s'applique aussi au traitement électronique de la suppression ou l'adaptation d'un droit décidé par la Caisse de compensation. La cheffe du DSAS précise que le contrôle quant au bienfondé de l'octroi du subside est fait en amont par la Caisse de compensation conformément aux dispositions de la loi fédérale sur les prestations complémentaires.

## **4. COMMENTAIRES ET VOTES SUR LE PROJET DE DÉCRET (EMPD 219)**

Alors qu'il est noté dans l'exposé des motifs que la durée d'amortissement de ce crédit additionnel sera de deux ans, le député s'interroge sur le fait que l'art. 2 du projet de décret indique que « ce montant sera [...] amorti sur la durée résiduelle des travaux ».

Le directeur général de la DGNSI indique que, selon la règle du SAGEFI, le crédit additionnel doit être amorti sur la même durée de validité que l'EMPD initial (251/2015). L'amortissement du crédit additionnel était prévu en 2020 et 2021, raison pour laquelle on retrouve une planification de l'amortissement sur 2 ans, qui correspond à la durée résiduelle des travaux également.

### **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.*

Chardonne, le 15 septembre 2020

*Le rapporteur :  
(Signé) Maurice Neyroud*