

QUESTION Claire Peiry-Kolly

QA 3235.09

Subsides pour la réduction des primes à l'assurance-maladie – traitement des dossiers par la Caisse de compensation

QUESTION Claudia Cotting

QA 3236.09

Décisions concernant la réduction des primes d'assurance-maladie

Question Claire Peiry-Kolly

Lors de la session du Grand conseil du mois de mai dernier, des problèmes relatifs au versement des subsides pour la réduction des primes à l'assurance-maladie ont été soulevés. M^{me} la Commissaire du Gouvernement avait apporté quelques informations sur les ennuis rencontrés par le transfert des données informatiques lors de la mise en œuvre d'un nouveau logiciel. Les affirmations de la commissaire du Gouvernement me paraissaient convaincantes.

Quelle ne fut pas ma stupéfaction lorsque la presse (*La Liberté* du 1^{er} juillet 2009) a relaté l'ampleur des pannes et ses conséquences financières que l'on a, semble-t-il, bien évité de porter à la connaissance du Parlement lors de la dernière session de mai. Une fois de plus, les députés sont informés par le canal des médias et cela est fort décevant.

En effet, il s'avère que des problèmes beaucoup plus épineux que ceux évoqués en mai mettent le service dans une situation délicate.

Cet état de fait m'incite à obtenir des informations claires de la part du Conseil d'Etat, raison pour laquelle je me permets de poser les questions suivantes:

1. Les problèmes révélés par la presse le 1er juillet 2009 étaient-ils connus lors de la session de mai et si oui, pourquoi le Parlement n'a pas été informé ?
2. Puisque le nouveau logiciel n'est pas mis en cause, le Conseil d'Etat est-il disposé de faire toute la lumière sur les dysfonctionnements avérés au sein de la Caisse de compensation et, le cas échéant, de déterminer les responsabilités ?
3. L'information donnée à la presse par des collaborateurs – apparaissant quelque peu désinvoltes – ne me semble pas particulièrement adéquate ? pourquoi cette information n'a pas été donnée par la commissaire du Gouvernement ou son porte-parole, si nécessaire, par la direction de la Caisse de compensation ?
4. Le Conseil d'Etat peut-il assurer que la situation sera bientôt maîtrisée et si oui, dans quels délais précis ?
5. Quels sont les coûts spécifiques engendrés par ces problèmes ?

Le 8 juillet 2009

Question Claudia Cotting

Lors de l'examen des comptes 2008 de l'Etat de Fribourg, j'avais relevé l'important retard pris par la Caisse cantonale de compensation en ce qui concerne les décisions de réduction des

primes d'assurance-maladie. M^{me} la Commissaire du Gouvernement se voulait rassurante et elle prévoyait que tout serait rentré dans l'ordre jusqu'à l'été. Je l'espérais aussi.

Or, il n'en est rien et tant le directeur de l'ECAS que le chef de la section assurance-maladie à la CCC le confirment à la journaliste du quotidien fribourgeois «La Liberté». La lecture de cet article laisse un malaise dû à la légèreté des propos du chef de la section, notamment lorsqu'il qualifie «la situation actuelle de désagréable pour les assurés». La situation n'est pas désagréable, elle est **catastrophique** pour les assurés qui ont droit à la réduction pour 2009 et qui en bénéficiaient déjà en 2008. Ce sont les bas revenus qui n'ont pas les moyens de payer leurs primes. Il appartient à l'Etat de prendre ses responsabilités dans cette affaire.

Refiler la patate chaude aux communes, alors que l'erreur vient d'un Service de l'Etat, c'est franchement inadmissible.

Les caisses-maladies ont fait parvenir les sommations pour les primes impayées. Il en résulte des frais et les commandements de payer vont arriver. Je pose les questions suivantes :

1. Afin de remédier dans les plus brefs délais à une situation devenue intolérable, l'Etat peut-il faire l'avance des montants qui étaient en vigueur en 2008 pour les assurés déjà bénéficiaires de la réduction ? Quand les décisions seront tombées, la CCC rembourserait directement l'Etat, simplifiant le problème de la récupération des avances.
2. Avant d'envoyer de nouveaux questionnaires, la CCC ne devrait-elle pas commencer par traiter les dossiers déjà ouverts ?
3. Le système informatique ne souffrant d'aucun défaut, manque-t-il à la CCC de personnel qualifié ?
4. Exprimé en équivalents plein-temps, l'effectif du personnel fixe de l'Etablissement cantonal des assurances sociales compte environ 170 collaborateurs. L'ECAS dispose-t-il du «management directorial» d'une grande entreprise ?

Le 8 juillet 2009

Réponse du Conseil d'Etat

I. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

1. Les faits

Devenu obsolète et incompatible avec les plateformes informatiques utilisées aujourd'hui par la Caisse de compensation AVS du canton de Fribourg, le système informatique de traitement des demandes de réduction des primes d'assurance maladie, qui datait de 1983, a été changé au début 2009. Cette nouvelle application informatique a été développée par la société IGS et fonctionne à satisfaction dans d'autres cantons. La Caisse de compensation AVS de Fribourg en était déjà propriétaire en tant que sociétaire d'IGS.

Après avoir fait des tests de compatibilité avec l'application informatique du Service cantonal des contributions (SCC), la Caisse de compensation a décidé de migrer sur l'application d'IGS dénommé EDV2000 à partir du 1^{er} janvier 2009. Durant le deuxième semestre 2008, les travaux d'adaptation à l'infrastructure de la Caisse de compensation ainsi que la formation du personnel ont été entrepris. Pour la location de la mémoire de stockage des données, le Conseil d'Etat a procédé à une provision lors des comptes 2008. En effet, durant l'année 2009, les deux

applications informatiques sont encore en fonction, l'ancienne pour lecture des anciennes données et la nouvelle pour la production.

Le processus de migration de l'ancien système vers le nouveau s'est déroulé sans aucun problème et de manière automatique pour les deux tiers des dossiers. En revanche, en raison d'incompatibilités rencontrées dans le codage des données entre les deux applications, un tiers des dossiers a dû être transféré manuellement.

La migration de l'ancienne à la nouvelle application proprement dite a eu lieu durant les mois de janvier et février 2009. Lors de cette migration, il a effectivement été constaté que la qualité d'un tiers des données contenues dans l'ancienne posait problème. En effet, le nouveau système ne reconnaissait pas automatiquement certains bénéficiaires, parce que le codage des données d'un bénéficiaire dans l'ancien système informatique n'était pas identique à celui des nouvelles applications utilisées par la Caisse de compensation ou par le SCC. Ainsi, la migration automatique des données informatiques a par exemple posé problème lorsqu'une même personne enregistrée sous l'appellation « Jean Dupond » dans l'ancien système était codée « Jean Pierre Dupond » dans la nouvelle plate-forme EDV2000 d'IGS. La migration de ces données a ainsi dû être effectuée manuellement de l'ancienne plate-forme vers la nouvelle.

Cette situation a touché celles et ceux qui ont déjà bénéficié des réductions de primes en 2008 et dont les données n'ont pas pu être transférées automatiquement. La Caisse de compensation ainsi que le Conseil d'Etat expriment leurs regrets à toutes celles et tous ceux qui ont dû faire face à des retards dans le traitement de leur dossier. Le Gouvernement est conscient des désagréments que ces personnes ont pu rencontrer durant cette période de transition.

Ainsi, contrairement à ce que pouvait laisser entendre l'article de *La Liberté* du 1^{er} juillet 2009, qui titrait « Les données de 30 000 assurés perdues », il n'y a pas eu de perte de données. Bien plus, au moment de la parution de l'article, la quasi-totalité des situations problématiques était réglée. Environ 54 500 personnes ont reçu une décision positive et les versements y relatifs ont été effectués. La toute grande majorité des nouvelles demandes déposées cette année seront traitées dans le courant du 2^e semestre 2009.

2. Les mesures prises

Afin de résoudre ces difficultés techniques, le Conseil d'Etat a immédiatement pris les mesures qui s'imposaient. Il a accepté un crédit supplémentaire de 100 000 francs permettant l'engagement de trois personnes pendant six mois. Cette mesure a permis de résoudre le problème de migration, tout en réduisant le délai de traitement des dossiers ouverts et des nouveaux dossiers.

De plus, toutes les communes et les assureurs ont été informés, par circulaires en février et en juillet 2009, de la procédure ainsi que de la problématique posée par la migration. Ces informations figurent sur le site Internet de la Caisse de compensation. Cette dernière a également installé une « hotline » téléphonique (026 305 45 00 en français et 026 305 45 01 en allemand) pour la population concernée. Ces numéros de téléphone figuraient sur l'information aux bénéficiaires potentiels, ainsi que sur toutes les décisions qui ont été rendues.

3. Une situation sous contrôle

La plus grande partie des dossiers (environ 2/3) a pu être traitée automatiquement avec la nouvelle systématique et transférée directement sur la nouvelle application informatique. Ainsi le 12 mars 2009, 17 811 décisions positives ont pu être envoyées. Jusqu'au 30 juin 2009, environ 7000 décisions (env. 5200 positives et 1800 négatives) ont encore été rendues. La priorité dans le traitement a été donnée aux assurés qui bénéficiaient déjà d'une réduction des primes en 2008, mais dont la migration n'avait pas pu être réalisée automatiquement, ainsi qu'aux demandes qui étaient déjà pendantes en 2008. Dans le courant du mois de juillet,

pratiquement toutes les demandes datant de 2008 ont pu être traitées. Pour les cas qui demandaient une expertise supplémentaire, notamment en raison d'une identification plus compliquée, des formulaires pour une nouvelle demande ont été envoyés.

4. Pourquoi changer d'application informatique ?

Le système informatique de traitement des demandes de réduction des primes d'assurance-maladie datait de 1983. Il a été utilisé par la Caisse cantonale de compensation AVS jusqu'à la fin de l'année 2008.

Pour plusieurs raisons, il était devenu urgent de remplacer ce logiciel :

- Plus personne n'était en mesure d'assurer un support complet du logiciel.
- Un échange automatique avec les données du SCC n'était pas possible.
- La révision annuelle des réductions accordées était effectuée manuellement (par exemple une demande d'une copie de la taxation fiscale du bénéficiaire) et durait entre 4 et 5 mois.
- La durée de traitement moyenne d'une nouvelle demande était de 6 mois, ce qui impliquait une mise en attente des dossiers.
- Une information ciblée pour les bénéficiaires potentiels n'était pas possible ou devait s'effectuer manuellement en faisant un pointage sur des listings papiers.
- Suite à la migration de l'application informatique du SCC, l'application des réductions des primes était encore la seule à occuper un système d'hébergement au Service de l'informatique et des télécommunications de l'Etat (SITel) pour le stockage des données. Cet hébergement engendre des frais de licence pour près d'un million de francs par année. Le SITel pourra résilier le contrat d'hébergement.

Pour des raisons techniques et économiques, le SITel a décidé en 2003 d'abandonner la plateforme informatique sur laquelle était hébergée entre autre l'application de réductions des primes (étaient déjà migrées entre temps : Application de l'Office de la circulation et de la navigation, du Service du personnel et d'organisation [salaires], du SCC [Taxation des personnes physiques et encaissement, Permis de construire]). Au-delà de 2010, les coûts d'exploitation annuels de près d'un million de francs engendrés par cette plateforme auraient été à charge de la Caisse de compensation en tant qu'utilisateur unique et le SITel aurait éventuellement pu résilier le contrat d'hébergement.

5. Les avantages de la nouvelle application

Avec la nouvelle application informatique, il est notamment possible de détecter les bénéficiaires potentiels qui n'ont pas encore fait de demande et qui ainsi pourraient bénéficier d'une réduction des primes. Ainsi, au début mars 2009, 35 000 bénéficiaires potentiels ont été informés par lettre et ont reçu un formulaire pour déposer une demande. Cette information ciblée doit et peut encore être affinée lors des prochaines années, par exemple pour les étudiants de moins de 25 ans vivant chez leurs parents et qui n'ont en principe pas droit à eux seuls à une réduction des primes. La nouvelle capacité de détection des éventuels bénéficiaires induite par la nouvelle application d'IGS a immédiatement porté ses fruits: 15 000 nouvelles demandes sont parvenues à la caisse, soit le double par rapport aux années précédentes. En date du 30 juin 2009, il y avait encore 11 000 de ces nouvelles demandes en suspens, la priorité ayant été donnée aux dossiers 2008.

Ainsi on peut constater la situation suivante :

Décisions positives au 30 juin 2009 :

Nombre de décisions positives :	22 993	
Nombre de bénéficiaires :	54 500 (env.)	
Total dépenses (sur toute l'année) :		81 000 000 fr. (env.)

Estimation des décisions positives pour le 2ème semestre 2009 :

Nombre de décisions positives :	11 500	
Nombre de bénéficiaires :	27 500	
Total dépenses :		50 000 000 fr.

Estimation des décisions positives pour 2009 :

Nombre de décisions positives :	34 500	
Nombre de bénéficiaires :	82 000	
Total dépenses :		131 000 000 fr.

A titre de comparaison en 2008, les chiffres sont les suivants :

Nombre de décisions positives :	32 541	
Nombre de bénéficiaires :	77 090	
Total dépenses :		121 555 620 fr.

Sur la base des données disponibles après le 1^{er} semestre 2009, on constate une augmentation d'environ 5000 personnes pouvant bénéficier cette année d'une réduction des primes par rapport à l'année précédente, tout en respectant le budget 2009. La tendance, qui affichait une érosion chronique du nombre des bénéficiaires lors de ces cinq dernières années, a donc pu être inversée.

Enfin, la nouvelle application permet une productivité plus grande dans le traitement des données. L'élément déterminant pour obtenir une réduction des primes est la taxation fiscale. La législation du canton de Fribourg (article 21 al. 2 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie) permet à la Caisse de compensation l'accès direct aux données du SCC, données qui sont nécessaires pour le calcul du droit aux réductions. Avec la nouvelle application informatique, l'échange des données peut être automatisé. Les bénéficiaires n'auront plus à transmettre une copie de leur dernière taxation fiscale et celle-ci ne sera plus re-saisie manuellement, d'où un gain de temps considérable dans la révision annuelle des situations ces prochaines années. Dans ce contexte, on peut imaginer à terme une diminution des besoins en personnel.

II. RÉPONSES AUX QUESTIONS

Ad question Claire Peiry-Kolly :

1. *Les problèmes révélés par la presse le 1er juillet 2009 étaient-ils connus lors de la session de mai et si oui, pourquoi le Parlement n'a pas été informé ?*

Les problèmes étaient connus lors de la session de mai et la Commissaire du Gouvernement a informé le Parlement (cf. pages 571 ss du Bulletin officiel du Grand Conseil). La présente réponse aux questions des deux députées est un peu plus exhaustive, mais sur le fond identique aux informations données le 5 mai 2009 au Grand Conseil.

2. *Puisque le nouveau logiciel n'est pas mis en cause, le Conseil d'Etat est-il disposé à faire toute la lumière sur les dysfonctionnements avérés au sein de la Caisse de compensation et, le cas échéant, de déterminer les responsabilités ?*

Le Conseil d'Etat constate qu'il n'y a pas eu de dysfonctionnement au sein de la Caisse de compensation. Comme mentionné plus haut, la migration informatique depuis l'ancienne plate-forme informatique du système de réduction des primes vers une application de nouvelle génération a rencontré un problème de transfert automatique de données pour un tiers des dossiers, alors que la migration des deux tiers restant s'est déroulée de manière automatique et sans difficulté. Le fait qu'un même bénéficiaire fût enregistré de manière différente dans l'ancien système de traitement de réduction des primes et dans les autres applications de la caisse est la cause de ce problème. Le Conseil d'Etat a alors pris les mesures qui s'imposaient pour résoudre ces difficultés, premièrement, en engageant trois personnes pendant six mois pour appuyer la section, deuxièmement, en informant les communes et les assureurs et, troisièmement, en mettant en service une « hotline ». Grâce au nouveau système informatique et grâce à une compatibilité avérée des systèmes, il est désormais possible de mieux informer les bénéficiaires potentiels, de traiter plus rapidement les données et de bénéficier d'une interaction plus grande avec les autres services des assurances sociales ou avec le SCC, notamment pour l'obtention de la taxation fiscale.

3. *L'information donnée à la presse par des collaborateurs – apparaissant quelque peu désinvoltes – ne me semble pas particulièrement adéquate ? Pourquoi cette information n'a pas été donnée par la Commissaire du Gouvernement ou son porte-parole, si nécessaire, par la direction de la Caisse de compensation ?*

Les collaborateurs de l'Etat ont répondu aux questions d'une journaliste. Comme décrit ci-dessus, la situation était au moment de la parution de l'article pratiquement maîtrisée et la majorité des situations problématiques liquidées. Il est regrettable que l'inexistante perte des données de 30 000 assuré-e-s ait été le message dominant de l'article de *La Liberté* consacré à la migration informatique du système de réduction des primes vers un logiciel de nouvelle génération. En conclusion, l'information de base, et notamment l'identification des difficultés techniques de migration informatique et les mesures prises, avait déjà été donnée au Parlement lors de la session de mai. La mise en place des mesures et le traitement des dossiers avaient alors suivi leur cours comme prévu.

4. *Le Conseil d'Etat peut-il assurer que la situation sera bientôt maîtrisée et si oui, dans quels délais précis ?*

Grâce aux mesures prises, la situation est aujourd'hui maîtrisée. Bien plus, grâce à la mise en place de la nouvelle application informatique, le gain en productivité dans le traitement des dossiers et l'amélioration de l'information aux assuré-e-s potentiel-e-s se sont considérablement améliorés.

5. *Quels sont les coûts spécifiques engendrés par ces problèmes ?*

Comme annoncé lors de la session de mai 2009, le Conseil d'Etat a accepté un crédit supplémentaire de 100 000 francs qui a permis l'engagement de trois personnes pour une période de six mois et ainsi d'assurer la migration vers la nouvelle application des données qui n'ont pu être transférées automatiquement. Concernant la mise en place de la nouvelle application du système de réduction des primes, la Caisse est déjà propriétaire de la nouvelle application informatique en tant que sociétaire de l'entreprise IGS. Il n'y a donc pas eu de frais supplémentaires pour le support lors de la migration. Depuis 2009, les données ne sont plus stockées au SITel, mais comme toutes les autres données de la Caisse de compensation à Coire, Saint-Gall et à Zurich. Des frais supplémentaires d'environ 200 000 francs apparaîtront dans les comptes de la Caisse, mais cela permettra au SITel de

résilier le contrat de licence pour son hébergement et d'économiser ainsi environ un million de francs. Ce montant de 200 000 francs a par ailleurs déjà été provisionné lors des comptes 2008.

Ad question Claudia Cotting :

1. *Afin de remédier dans les plus brefs délais à une situation devenue intolérable, l'Etat peut-il faire l'avance des montants qui étaient en vigueur en 2008 pour les assurés déjà bénéficiaires de la réduction ? Quand les décisions seront tombées, la CCC rembourserait directement l'Etat, simplifiant le problème de la récupération des avances.*

La quasi-totalité des problèmes a pu être surmontée lors du premier semestre 2009. La proposition de la députée Cotting n'est dès lors plus appropriée à la situation, puisqu'elle ne ferait que rallonger la procédure. Au moment où la Caisse de compensation prend en charge un dossier, elle rend une décision et les subventions octroyées sont versées aux bénéficiaires. De plus, il est judicieux de préciser que la réduction des primes est une tâche déléguée à la Caisse de compensation et de facto entièrement financée par l'Etat et la Confédération (cf. positions budgétaires 3655/ 318.042 ; 366.001 et 460.036). L'Etat finance donc déjà aujourd'hui les réductions des primes.

2. *Avant d'envoyer de nouveaux questionnaires, la CCC ne devrait-elle pas commencer par traiter les dossiers déjà ouverts ?*

On peut effectivement se poser la question de savoir s'il était judicieux de traiter les nouvelles demandes parallèlement aux dossiers déjà ouverts. En traitant également les nouveaux dossiers, on visait à maximiser les chances des bénéficiaires potentiels d'obtenir une aide dans les meilleurs délais.

D'autre part, l'un des avantages apportés par la migration informatique est aussi d'améliorer l'information des bénéficiaires potentiels et ainsi d'inverser la tendance de la diminution constante des bénéficiaires depuis 2002 (env. 95 000 en 2002 et 77 000 en 2008). Cette meilleure information porte d'ailleurs déjà ses fruits puisque, selon les chiffres à disposition au 30 juin 2009, on estime à 82 000 le nombre des bénéficiaires pour l'année 2009, soit 5000 de plus que l'année dernière.

3. *Le système informatique ne souffrant d'aucun défaut, manque-t-il à la CCC de personnel qualifié ?*

La section de traitement des demandes de réduction des primes d'assurance maladie est composée de 12 employés compétents et expérimentés. Rappelons à ce titre que le problème rencontré lors de la migration informatique était un problème technique de codage de données entre deux systèmes de génération et de conception différentes. Ainsi, le Conseil d'Etat attend de la nouvelle application informatique qu'elle apporte un gain de productivité ces prochaines années. Cette amélioration technique sera en premier lieu utilisée pour pouvoir traiter plus vite les nouvelles demandes. A l'heure actuelle, une augmentation de l'effectif du personnel de la section de l'assurance-maladie n'est donc pas envisagée, à l'exception de l'augmentation temporaire de trois unités plein-temps pendant six mois nécessaire pour achever le processus de migration informatique. A moyen terme, on devrait plutôt s'attendre à une éventuelle réduction de l'effectif.

4. *Exprimé en équivalents plein-temps, l'effectif du personnel fixe de l'Etablissement cantonal des assurances sociales compte environ 170 collaborateurs. L'ECAS dispose-t-il du «management directorial» d'une grande entreprise ?*

L'ECAS regroupe administrativement trois unités, à savoir l'Office cantonal de l'assurance-invalidité, la Caisse cantonale de compensation AVS et la Caisse cantonale de compensation pour les allocations familiales, qui sont toutes des institutions autonomes de droit public et dotées de la personnalité juridique disposant d'un « management directorial ». Le fonctionnement de l'ECAS répond parfaitement aux exigences financières et organisationnelles d'un établissement autonome de droit public. Les trois institutions sont ainsi examinées et évaluées par des organes neutres, et non seulement sous l'angle financier, mais également sous l'angle organisationnel. Les résultats de ces contrôles démontrent que le « management directorial » est en adéquation avec la gestion de l'entreprise. De plus, toutes les unités de l'ECAS ont lancé un processus d'assurance qualité, afin d'assurer l'évolution de la qualité de ses prestations et d'améliorer en permanence ses performances.

Fribourg, le 15 septembre 2009