

Rapport

Date de la séance du CE : 18 janvier 2017
Direction : Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
N° d'affaire : 2014.GEF.10473
Classification : Non classifié

Passage du financement par objet au financement par sujet de l'aide aux personnes handicapées : gestion du processus Crédit d'objet pour le développement d'une solution informatique et son exploitation pendant six ans

Table des matières

1	Synthèse	2
2	Bases légales.....	3
3	Description de l'affaire	3
3.1	Contexte	3
3.2	Caractéristiques du projet.....	4
3.2.1	Situation actuelle du projet pilote	4
3.2.2	Principaux points faibles de la situation actuelle	4
3.2.3	Mesures nécessaires.....	5
3.2.4	Quantification.....	5
3.2.5	Fonctionnalités de la solution informatique prévue.....	5
3.3	Calendrier, modalités, organisation, compétences.....	6
3.4	Économicité	7
4	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	8
5	Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux.....	8
5.1	Coût et financement.....	8
5.1.1	Développement de la solution informatique (dépense unique).....	8
5.1.2	Exploitation de la solution informatique (dépenses périodiques)	9
6	Répercussions sur les communes	10



7	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société.....	10
8	Résultat de la procédure de consultation / de la consultation	10
9	Proposition.....	10

1 Synthèse

Selon la planification actuelle, la révision de la loi sur l'aide sociale portant sur le secteur institutionnel entrera en vigueur en 2020. Elle inclura le passage du financement par objet au financement par sujet dans l'aide aux personnes handicapées.

Ce changement de système implique

- l'enregistrement des personnes concernées et le contrôle de leur droit aux prestations,
- la clarification de leur situation selon la procédure d'évaluation des besoins particuliers et des prestations (PEBP),
- l'établissement d'une garantie de participation aux frais liés à leurs besoins,
- la liberté pour elles de choisir le ou la prestataire qui les assistera,
- la participation subsidiaire du canton à leurs coûts et
- le décompte et le financement individuel des prestations qui leur seront fournies.

Il faudra également mettre en place des procédures administratives adéquates pour les personnes handicapées, leurs familles, leurs curatrices ou curateurs, les prestataires et l'administration (cf. 3.2.3). Le système de décompte des prestations devra en outre satisfaire à des exigences élevées en matière de facilité d'accès (niveau de conformité AA) et de protection des données.

Un portail en ligne permettant de gérer les inscriptions, les décisions, les décomptes et les paiements ainsi que de piloter et de contrôler l'aide aux personnes handicapées s'avère indispensable pour

- soutenir ces personnes et leur représentation légale (convivialité, absence d'obstacles) ;
- administrer les très nombreux dossiers de manière efficace en respectant les délais ;
- réduire le risque d'erreur au minimum et
- garantir l'acceptation du nouveau système.

Dans la perspective de la mise en œuvre de la politique du handicap et, par voie de conséquence, du passage au financement par sujet au 1^{er} janvier 2020, il est donc nécessaire de développer une application informatique basée Internet.

Une telle application constitue la condition sine qua non d'un passage réussi au financement par sujet.

Le présent rapport porte sur l'arrêté suivant :

Crédit d'objet pour le développement d'une solution informatique de décompte individuel des prestations d'assistance de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP).

2 Bases légales

- Loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc ; RSB 860.1, état au 1^{er} janvier 2016) et révision de cette dernière à l'horizon 2020
- Ordonnance du 29 novembre 2000 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (Ordonnance d'organisation SAP, OO SAP ; RSB 152.221.121), article 11
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 46, 47, article 48, alinéa 1, lettre a, articles 50 et 52
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136, 139, article 147, alinéa 3, article 148

3 Description de l'affaire

3.1 Contexte

Le plan stratégique du canton de Berne en faveur des adultes handicapés approuvé en 2011 par le Conseil fédéral entend renforcer la responsabilité individuelle et la participation à la vie sociale des personnes atteintes d'un handicap. A cet effet, ces dernières ont la liberté de choix en matière de prestations et peuvent opter pour une prise en charge soit en institution (foyer, centre de jour, atelier) soit en mode ambulatoire (assistance, coaching au poste de travail). Chacune d'elles a ainsi droit aux prestations nécessaires pour couvrir les besoins individuels résultant de son handicap.

Selon la planification actuelle, la révision de la loi sur l'aide sociale portant sur le secteur institutionnel entrera en vigueur en 2020. Elle inclura le passage du financement par objet au financement par sujet dans l'aide aux personnes handicapées.

Ce changement de système implique

- l'enregistrement des personnes concernées et le contrôle de leur droit aux prestations,
- la clarification de leur situation selon la procédure d'évaluation des besoins particuliers et des prestations (PEBP),
- l'établissement d'une garantie de participation aux frais liés à leurs besoins,
- la liberté pour elles de choisir le ou la prestataire qui les assistera,
- la participation subsidiaire du canton à leurs coûts et
- le décompte et le financement individuel des prestations qu'elles toucheront.

Le nouveau système prévoit, pour chaque ayant droit, une évaluation de sa situation et une décision individuelle avec garantie de participation aux frais. Les personnes concernées transmettent ensuite leurs décomptes directement au canton pour faire valoir cette garantie. Elles doivent donc saisir les dépenses liées à leur handicap et les sources des contributions

financières perçues (assurances sociales, caisses maladie) dans un système ad hoc. Les décomptes sont vérifiés par le canton, qui verse les montants nets effectivement dus.

Pour les personnes handicapées, le fait d'envoyer tous les mois leur décompte au canton constituera un point important de la mise en œuvre du plan stratégique et sera décisif pour leur acceptation du financement par sujet.

Il faudra également mettre en place des procédures administratives adéquates pour ces personnes, leurs familles, leurs curatrices ou curateurs, les prestataires et l'administration.

Un portail en ligne permettant de gérer les inscriptions, les décisions, les décomptes et les paiements ainsi que de piloter et de contrôler l'aide aux personnes handicapées s'avère indispensable et forme la base du passage du financement par objet au financement par sujet.

3.2 Caractéristiques du projet

3.2.1 Situation actuelle du projet pilote

La première étape du projet pilote *Mise en œuvre du plan stratégique en faveur des adultes handicapés* a démarré en janvier 2016 avec 18 personnes vivant dans un logement autonome (projet pilote I 2016). En avril de cette même année, les deux institutions pilotes Alchemilla et Westwind sont également passées au financement par sujet. Au total, quelque 70 décomptes au total sont traités tous les mois depuis mai 2016.

Les travaux préparatoires en vue de la deuxième étape (projet pilote II 2017) portant sur environ 500 personnes ont été lancés parallèlement : vérification de leur droit aux prestations, évaluation de leur besoin individuel de soins et d'encadrement, établissement d'une garantie de participation aux frais et ouverture d'un programme de décompte personnalisé (ASTeK+).

À partir de 2017, les participants au projet pilote II envoient des décomptes mensuels, tandis que la troisième étape (projet pilote III dès 2018), qui englobe 1000 personnes supplémentaires, est en cours de préparation.

3.2.2 Principaux points faibles de la situation actuelle

- Le programme de décompte personnalisé (basé sur Excel) ne remplit pas les exigences de convivialité, d'accessibilité et d'efficacité.
- Le processus en place implique de nombreux changements de supports (ruptures de média), qui nécessitent des manipulations aussi nombreuses que chronophages pour les clients, leurs représentants légaux et le canton.
- Du fait de l'absence d'interfaces électroniques entre les systèmes, les mêmes données doivent être saisies plusieurs fois.
- Le système est faillible en raison de la complexité de l'outil de décompte et de la saisie multiple des données.
- Les contrôles ne peuvent être que partiellement automatisés car, pour des raisons d'efficacité, les données ne sont pas forcément toutes saisies à double. Pour la même raison, les évaluations et autres comparaisons ne sont possibles que dans une mesure limitée.

3.2.3 Mesures nécessaires

L'expérience engrangée dans le cadre du projet pilote *Mise en œuvre du plan stratégique en faveur des adultes handicapés* a rapidement montré que seule une infrastructure informatique performante permettait de gérer une telle masse de données. Le système de décompte des prestations doit en outre satisfaire à des exigences élevées en matière de facilité d'accès (niveau de conformité AA) et de protection des données.

Un portail en ligne permettant de gérer les inscriptions, les décisions, les décomptes et les paiements ainsi que de piloter et de contrôler l'aide aux personnes handicapées s'avère indispensable pour

- soutenir ces personnes et leur représentation légale (convivialité, absence d'obstacles) ;
- administrer les très nombreux dossiers de manière efficace en respectant les délais ;
- réduire le risque d'erreur au minimum et
- garantir l'acceptation du nouveau système.

3.2.4 Quantification

Après l'introduction du nouveau système, en 2020, les quantités de données à traiter par année sont estimées comme suit :

- de 2000 à 2500 évaluations (en moyenne une nouvelle procédure par personne tous les quatre ans),
- de 2000 à 2500 décisions (dont, potentiellement, 5% de réclamations),
- 120 000 décomptes et
- 250 000 versements (y c. paiements directs à des institutions reconnues et agréées).

Pour que le changement de système puisse se faire en 2020 avec les ressources en personnel allouées, une solution informatique fiable devra être disponible d'ici là.

Comme évoqué plus haut, une application basée sur Internet constitue la condition sine qua non d'un passage réussi au financement par sujet.

3.2.5 Fonctionnalités de la solution informatique prévue

Le nouveau système devra contenir en particulier les fonctionnalités suivantes :

3.2.5.1 Canton

- saisie / vérification des inscriptions,
- validation des données à l'intention du service indépendant d'évaluation des besoins individuels IndiBe (interface automatisée),
- réception des rapports d'évaluation (interface automatisée),
- établissement des garanties de prise en charge des frais / décisions,
- ouverture automatique des comptes utilisateurs individuels / mise à jour des garanties de participation aux frais selon la nouvelle évaluation,

- traitement des réclamations hors système, au moyen d'une liste de contrôle / de codes couleur (feux tricolores) ;
- vérification des décomptes (au moins 80% par le système, liste d'échantillons et codes couleur),
- validation des paiements,
- gestion des dispositions légales, conditions générales, règles de contrôle, etc.,
- établissement d'évaluations servant de base aux décisions politiques, aux contrôles, etc.,

3.2.5.2 Bénéficiaires de prestations

- gestion des données de base par les personnes atteintes d'un handicap ou leur représentation légale,
- attribution des droits d'accès au propre compte à d'autres personnes (représentation légale, assistance administrative, etc.),
- possibilité pour les institutions titulaires d'une autorisation ou d'une reconnaissance du canton de déclencher des paiements (compte tenu du principe de subsidiarité),
- saisie par l'utilisateur ou l'utilisatrice des frais d'encadrement dus au handicap (au moins tous les trois mois),
- classement des justificatifs sous forme électronique (contrats, factures, décomptes de salaire),
- vérification automatique des saisies sous l'angle du respect des prescriptions,
- calcul automatique de la répartition des coûts entre les différentes sources de financement,
- validation du décompte définitif et transmission électronique des données à l'Office des personnes âgées et handicapées du canton de Berne (OPAH),
- possibilité d'établir les factures pour la contribution d'assistance de l'AI,
- vue d'ensemble de l'utilisation des garanties de participation aux frais, signalement des dépassements possibles,
- indication des cas où le droit à des prestations d'une source de financement existe, mais n'a pas (encore) été utilisé,

3.2.5.3 Institutions choisies (ateliers et centres de jour reconnus par le canton)

- saisie des heures de travail par client (tarif horaire selon garantie de prise en charge des coûts),
- validation des données (montant versé directement à l'institution compte tenu du montant maximum fixé individuellement).

3.3 Calendrier, modalités, organisation, compétences

Les divers travaux préparatoires (exigences envers le système, plan pour la sécurité de l'information et la protection des données [SIPD], appel d'offres, évaluation) ont commencé au 2^e semestre 2016 et s'achèveront à la fin du 1^{er} trimestre 2017. Le lancement de l'appel d'offres dépend de l'approbation du crédit par le Grand Conseil (session de mars 2017).

Le canton de Berne fait œuvre de pionnier en matière de passage du financement par objet au financement par sujet de l'aide aux personnes handicapées. D'autres cantons lui emboîteront très probablement le pas à l'avenir. Etant donné ce rôle de précurseur et les nombreuses spécificités, il n'existe pas pour l'instant de logiciel standard.

La solution informatique sera conçue de sorte à être compatible avec les systèmes en place (p. ex. portail de cyberadministration BE-Login) et à utiliser les effets de synergie. Les travaux préparatoires dans ce sens ont déjà été effectués avec l'Office d'informatique et d'organisation du canton de Berne (OIO). Les mesures SIPD sont assurées en collaboration avec le service compétent, puisqu'il s'agit de gérer des données personnelles sensibles.

La décision d'adjudication sera rendue par la direction de l'OPAH fin février 2017 (sous réserve de l'approbation du crédit par le Grand Conseil).

Pour que le changement de système puisse se faire comme prévu en 2020 (voir 3.2.4), il est impératif que les travaux correspondants commencent en avril 2017 au plus tard.

La mise en œuvre concrète (définition des spécifications de détail, développement, tests, exploitation pilote, etc.) débutera quant à elle au 2^e trimestre 2017.

3.4 Économicité

L'estimation de 2000 à 2500 évaluations par an se fonde sur le nombre de personnes concernées et la nécessité d'adapter régulièrement la garantie de prise en charge à l'évolution des besoins dus au handicap. Dès 2023, le système devrait gérer environ 8600 personnes et traiter quelque 120 000 décomptes mensuels. A ce sujet, il faut préciser qu'un décompte mensuel englobe en principe plusieurs factures partielles afférentes aux différentes prestations d'assistance perçues, dont celles des assurances sociales (prestations complémentaires, allocation pour impotent, etc.). La solution informatique est conçue de sorte à guider et à soutenir les utilisateurs et utilisatrices lors de la saisie des données, à vérifier automatiquement le respect des prescriptions (plafond des coûts, tarifs, etc.) et à fournir des indicateurs précieux pour le pilotage financier. L'application gèrera par ailleurs tous les processus en amont (inscription, vérification du droit aux prestations, interface avec l'organisme d'évaluation, établissement des garanties de prise en charge des frais, traitement des réclamations), qui nécessitent aujourd'hui des ressources en personnel considérables.

Les coûts d'exploitation de la nouvelle solution informatique pleinement opérationnelle s'élèveront à environ 40 francs par personne et par an après amortissement des coûts d'investissement.

Un tel changement de régime de financement implique expressément la mise en place d'une solution informatique couvrant l'intégralité des nouveaux processus sans ruptures de média. En l'occurrence, les personnes atteintes d'un handicap doivent pouvoir compter sur un logiciel répondant à toutes les exigences en matière de facilité d'accès. Les institutions sont quant à elles des partenaires importants qui ont besoin de procédures fluides et d'un logiciel fiable. L'administration dépend elle aussi du bon fonctionnement du système pour faire face au volume de décisions et de paiements supplémentaires et disposer des indicateurs nécessaires.

4 Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

Le passage du financement par objet au financement par sujet de l'aide institutionnelle aux adultes handicapés s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre des principes de planification de la nouvelle politique du handicap du canton.

5 Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

5.1 Coût et financement

Le 27 octobre 2016, un appel d'offres a été publié sur simap, la plateforme électronique pour les marchés publics. Les soumissions doivent proposer des prix plafonnés. Afin d'éviter qu'un fournisseur offre un développement avantageux pour ensuite facturer des coûts élevés durant la phase d'exploitation, les soumissionnaires doivent aussi faire une offre pour la maintenance et l'assistance technique portant sur les six premières années. Il en résulte un prix final plafonné, qui sera pris en considération dans l'évaluation des candidatures. L'adjudicateur part du principe que la collaboration avec le partenaire externe durera au moins six ans après le développement de la solution informatique. Les coûts d'exploitation sont échelonnés le long du projet ; ils surviennent pour la première fois en 2017 avec la mise en exploitation du serveur. L'autorisation pour les dépenses consécutives doit donc être demandée le plus en amont possible, ce qui justifie à nos yeux la simultanéité des deux décisions (coûts du projet et dépenses consécutives) au titre d'une exception à l'article 145, alinéa 3, OFP. Il va de soi que la SAP veillera à n'autoriser que les dépenses absolument nécessaires.

Les crédits suivants sont à approuver :

5.1.1 Développement de la solution informatique (dépense unique)

Pour le développement de la solution informatique, le crédit demandé se détaille comme suit :

Soutien au développement	CHF 0,20 mio
Développement jusqu'à la mise en service	CHF 3,00 mio
Montant déterminant du crédit pour la définition de l'organe compétent	CHF 3,20 mio
Crédit de réalisation à approuver	CHF 3,20 mio

Exercices comptables

Les dépenses se répartiront vraisemblablement comme suit sur les années 2017 et 2018 ainsi qu'entre le compte des investissements (CI) et le compte de résultats (CR) (montants en mio CHF).

	2017		2018		Total		Total global
	CI	CR	CI	CR	CI	CR	
Direction du projet	0,00	0,10	0,00	0,10	0,00	0,20	0,20
Développement	1,80	0,00	0,40	0,00	2,20	0,00	2,20
Pilote, optimisation, formation	0,00	0,00	0,80	0,00	0,80	0,00	0,80
Total	1,80	0,10	1,20	0,10	3,00	0,20	3,20

5.1.2 Exploitation de la solution informatique (dépenses périodiques)

L'application est intégrée dans la structure informatique du canton, c'est-à-dire dans l'offre des services de base TIC de l'OIO. Elle est exploitée sur les serveurs de Bedag, tandis que les paiements se font par interface via le système cantonal d'informations financières FIS (application de groupe). Le système étant prévu pour durer plusieurs années, il n'est pas exclu que les interfaces subissent des adaptations. Les droits du code source seront propriété du canton, si bien qu'il sera possible de changer de partenaire externe si nécessaire pendant la durée d'exploitation de la solution informatique. L'appel d'offres exige que les soumissionnaires proposent des prestations optionnelles englobant p. ex. le remplacement du FIS par un progiciel de gestion intégrée (PGI).

Les dépenses se présentent comme suit :

Exploitation de l'infrastructure	CHF	20 000
Administration et assistance techniques	CHF	60 000
Formation des utilisateurs et utilisatrices	CHF	100 000
Soutien des utilisateurs et utilisatrices	CHF	65 000
Développement ultérieur	CHF	95 000
Frais	CHF	10 000
Montant annuel déterminant du crédit pour la définition de l'organe compétent	CHF	350 000
Crédit de réalisation à approuver	CHF	350 000

Remarques

- La formation des utilisateurs et utilisatrices coûtera davantage pendant les premières années.
- Le soutien à leur apporter deviendra en revanche plus onéreux au fil du temps puisque leur nombre augmentera progressivement.
- L'optimisation et le développement ultérieur du système, interfaces comprises, se feront en fonction des besoins.

Exercices comptables

L'exploitation démarrera en 2017 parallèlement au développement et ne mobilisera que des ressources modestes pendant cette première année. Elle occasionnera des coûts récurrents au cours des années suivantes et pendant toute la durée de vie de l'application.

	2017		2018		2019		2020		2021	
	CI	CR	CI	CR	CI	CR	CI	CR	CI	CR
Exploitation de l'infrastructure	-	20'000	-	20'000	-	20'000	-	20'000	-	20'000
Administration et assistance techniques	-	-	-	20'000	-	30'000	-	60'000	-	60'000
Formation des utilisateurs et utilisatrices	-	-	-	30'000	-	40'000	-	100'000	-	100'000
Soutien des utilisateurs et utilisatrices	-	-	-	30'000	-	50'000	-	65'000	-	65'000
Développement ultérieur	-	-	95'000	-	95'000	-	95'000	-	95'000	-
Frais	-	-	-	10'000	-	10'000	-	10'000	-	10'000
Total	-	20'000	95'000	110'000	95'000	150'000	95'000	255'000	95'000	255'000
	20'000		205'000		245'000		350'000		350'000	

	2022		2023		Total		Total global
	CI	CR	CI	CR	CI	CR	
Exploitation de l'infrastructure	-	20'000	-	20'000	-	140'000	140'000
Administration et assistance techniques	-	60'000	-	60'000	-	290'000	290'000
Formation des utilisateurs et utilisatrices	-	80'000	-	60'000	-	410'000	410'000
Soutien des utilisateurs et utilisatrices	-	85'000	-	105'000	-	400'000	400'000
Développement ultérieur	95'000	-	95'000	-	570'000	-	570'000
Frais	-	10'000	-	10'000	-	60'000	60'000
Total	95'000	255'000	95'000	255'000	570'000	1'300'000	1'870'000
	350'000		350'000		1'870'000		

6 Répercussions sur les communes

Aucune.

7 Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

Aucune.

8 Résultat de la procédure de consultation / de la consultation

Une procédure de consultation n'est pas prévue pour l'adoption du crédit d'objet.

9 Proposition

Nous vous proposons d'adopter le projet d'arrêté ci-joint.