

Paris, le 03/02/2023

Département CMR / DINUM

Affaire suivie par : Christophe Roland et Brigitte Botquelen

Mel. : christophe.roland@modernisation.gouv.fr

Mel. : brigitte.botquelen@modernisation.gouv.fr

Réf. : 2023-CMR-03

Madame la directrice interministérielle
du numérique

à

Monsieur le Secrétaire général des
ministères chargés des affaires sociales

Objet : Avis conforme sur le programme « SI APA »

Réf :

- Décret n°2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'État et à la direction interministérielle du numérique
- Courrier de saisine du 6 décembre 2022 reçu le 5 janvier 2023

1. Présentation du projet

En application de l'article 3 du décret cité en référence, vous avez saisi les services de la DINUM par courrier reçu le 5 janvier 2023, s'agissant du programme « SI APA ».

Ce programme, confié à la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA), vise la création d'un système d'information unique, au niveau national, pour **la gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie à domicile**. Prévu par la loi¹, il permettra d'assurer le recueil des demandes, l'instruction des dossiers, l'accompagnement dans l'obtention des droits, et la mise en œuvre des prestations au bénéfice principal des demandeurs et des équipes en charge de l'autonomie au sein des conseils départementaux.

¹ Cf. [article 49 de la loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022](#)

Les objectifs du programme (les « marqueurs stratégiques ») sont au nombre de cinq :

- L'équité de traitement ;
- L'efficacité au niveau départemental et national ;
- L'effectivité des prestations ;
- La facilitation des démarches pour les usagers ;
- Le pilotage de la branche relative au soutien de l'autonomie.

La loi a inscrit le programme dans un calendrier volontariste en fixant son déploiement pour l'ensemble des 103 départements au plus tard le 1^{er} janvier 2025. L'ensemble des opérations de conception, de développement et de déploiement doivent donc se dérouler sur la période 2022-2025. Son premier grand rendez-vous est prévu par les textes dès janvier 2024 avec l'obligation de mise à disposition d'une première version logicielle auprès d'un nombre limité de conseils départementaux.

Le coût prévisionnel du programme est estimé à 57,9 M€ pour la construction et à 73,4 M€ en incluant deux années de fonctionnement, en prenant comme hypothèse un coût annuel moyen de fonctionnement à hauteur de 7,77 M€.

2. Analyse et recommandations

Je tiens tout d'abord à souligner la qualité de la collaboration entre nos équipes dans le cadre de cet avis. Les échanges lors de la constitution du dossier et pendant la saisine ont permis des précisions importantes.

Le programme est aligné avec les ambitions exprimées par la Convention d'Objectifs de Gestion (COG) 2022-2026 de la CNSA et participe à l'amélioration de la qualité des démarches administratives disponibles en ligne.

Sur la base des documents qui ont été communiqués à mes services, et des échanges au cours de l'instruction, je souhaite partager avec vous les constats et recommandations ci-dessous.

A. L'ambition du projet est précisément définie mais appelle un besoin de simplification et de priorisation

Un recueil approfondi des besoins des acteurs de l'écosystème de la gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie à domicile, et notamment des attentes et des irritants, a permis de définir précisément les processus à outiller dans un environnement où les pratiques et les outils sont divergents.

Le travail de modélisation des processus a mis en avant une forte complexité que le programme devra maîtriser pour concilier les attentes des acteurs locaux souvent attachés aux fonctionnements existants et les objectifs du programme porteurs d'homogénéisation. Pour cela, la direction de programme a décliné l'expression de besoins en cas d'usage organisés autour de deux versions cibles majeures. Pour autant, l'exercice de planification des travaux a conclu à une impossibilité de généralisation avant fin 2025, la V1 imposant trop de régressions à une majorité de départements et la V2 arrivant trop tard pour être déployée dans les délais prévus.

Dans ce calendrier contraint, le programme fait face à un enjeu de simplification. Il ne doit pas viser l'exhaustivité mais doit concentrer ses efforts sur le développement d'une version viable pour tous intégrant les modules nationaux pour le « *recueil des demandes et à leur instruction ainsi qu'à l'attribution, à la gestion et au contrôle de l'effectivité de cette prestation* » si l'on se réfère aux textes.

Recommandation n°1 : revisiter les processus dans un souci de simplification. De par son expertise dans la mise en œuvre de démarches dématérialisées, la DINUM peut proposer un accompagnement à l'équipe projet.

Recommandation n°2 : réinterroger les priorités de développement par module fonctionnel et par version selon une approche État plateforme, en partageant les périmètres de responsabilité entre le système d'information national et les modules locaux.

B. La stratégie de construction du système d'information cible doit être consolidée rapidement

L'analyse du dossier a mis en avant une maturité différenciée des éléments de cadrage du programme. Si le périmètre fonctionnel et métier a fait l'objet de formalisations et de consensus, il n'en est pas encore de même s'agissant des solutions techniques visées pour répondre aux besoins.

Premièrement, malgré la mise en place d'une « Design Authority », les arbitrages portant sur les choix technologiques ne sont pas tous pris à ce stade. C'est le cas de la brique de stockage de documents, de la solution éditique, ou encore du module de prise de rendez-vous. De fait, l'absence de finalisation du dossier d'architecture fragilise les estimations de charges et de coûts du programme. Il rend également difficile la validation du planning.

Deuxièmement, à l'inverse, un arbitrage rendu par la « Design Authority » sur le choix d'intégrer un logiciel de BPM (Business Process Management) mérite d'être confirmé. En effet, le rapport coût / opportunité n'est pas illustré dans le dossier. L'utilisation de ce type de produit peut effectivement simplifier et accélérer les développements mais nécessite la mise en œuvre d'un centre de compétences interne qui assurera à la fois les évolutions et le maintien en conditions opérationnelles. Nous nous interrogeons sur la capacité de la CNSA à mobiliser dans la durée des compétences rares en lien avec cette brique. En outre, dans le temps de la saisine, nous n'avons pas pu identifier de références probantes de la solution retenue dans des contextes similaires.

Troisièmement, si la conformité à la circulaire « Cloud au centre »² constitue bien un objectif identifié dans le cadre du programme, aucune étude technique, financière et calendaire ne vient préciser les contours de ce chantier.

Recommandation n°3 : finaliser au plus vite la stratégie de construction du SI APA (architecture fonctionnelle et technique).

Recommandation n°4 : décrire les modalités d'application de la doctrine Cloud au centre pour sécuriser le découpage en chantiers, la répartition des rôles et le chemin critique de la V1 du programme.

C. Le recours important aux prestations intellectuelles impose des prérequis pour garantir la maîtrise du pilotage du programme

La conception et la mise en œuvre du programme SI APA constitue un chantier numérique d'une ampleur inédite pour la CNSA et ses équipes. Pour y faire face, le programme prévoit une montée en puissance de ressources internes et externes.

² Circulaire n° 6282-SG du 5 juillet 2021 relative à la doctrine d'utilisation de l'informatique en nuage par l'État.

Le plan de recrutement interne a permis l'arrivée d'un architecte (octobre 2022), de deux chefs de projets (septembre et début novembre 2022), d'un expert métier (août 2022) et d'une responsable de lab SI autonomie (prise de fonctions le 24 janvier 2023) tandis que le directeur de programme doit prendre ses fonctions le 6 février 2023. Si les principaux postes clés devraient donc être pourvus en interne, le ratio prévisionnel d'externalisation se situe au-delà du seuil critique des 80% durant toute l'année 2024 (période intense de déploiement et de développement) ce qui est contraire aux bonnes pratiques de conduite de projet selon lesquelles le taux d'externalisation ne doit pas dépasser 60%³.

Réserve n°1 : la maîtrise du taux d'externalisation au moment du pic de charge du programme doit appeler pour 2024 un renforcement immédiat des recrutements notamment pour les fonctions de pilotage et une réflexion sur les leviers de réduction de la charge globale.

D. La stratégie achat n'est pas adaptée

En termes de stratégie achat, malgré son ampleur, le programme n'a pas prévu la mise en œuvre d'un marché spécifique ou la déclinaison de marchés interministériels en marchés subséquents. Le choix de recourir à une centrale d'achat (UGAP ou RESAH) pour l'acquisition de prestations est générateur de risques de dérives calendaires et budgétaires au regard de la complexité du projet. Ce choix nécessitera, à court terme, la mise en place d'un pilotage très rapproché des prestataires de maîtrise d'Œuvre (MOE) notamment pour garantir leur engagement à respecter les délais et les coûts. La restitution régulière d'indicateurs de suivi des livrables et de la vélocité des équipes de développement sera indispensable.

Cependant, à moyen terme il serait souhaitable d'étudier la mise en œuvre d'un marché dédié qui permettrait d'adapter sa structure à la fois technique et financière, aux modules et au planning attendus. En effet, il est souhaitable que des marchés ad hoc soient passés par les administrations pour leurs projets propres : la grande majorité des projets embarque une composante inhérente au métier importante, qui peut conduire à rechercher des compétences ou des expertises spécifiques qui ne pourront être pondérées que par l'intermédiaire d'un support contractuel conçu à cet effet, avec un cahier des charges contenant les spécificités et expertises attendues. En outre, un projet s'inscrit dans une temporalité qui lui est propre, qui doit se refléter sur le plan contractuel, avec des jalons définis en cohérence.

Recommandation n°5 : revoir la stratégie d'achat du projet pour basculer à moyen terme sur des vecteurs contractuels plus sécurisant pour l'administration et plus adaptés à la structure et la taille du projet.

E. Le planning de déploiement n'est pas réaliste

La réalisation d'une première version (V1) est prévue fin 2023 pour un déploiement en conseil départemental pilote sur plusieurs mois début 2024, avant un déploiement auprès d'un premier ensemble de Conseils départementaux. Cette première version représente une régression fonctionnelle pour les Conseils départementaux les plus matures, et est donc destinée aux Conseils départementaux les moins bien équipés.

³ Cf. rapport sur la conduite des grands projets numérique de l'État : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-conduite-des-grands-projets-numeriques-de-letat>

La réalisation de la deuxième version (V2) est prévue fin 2024 pour un déploiement en Conseil départemental pilote sur le premier semestre 2024, avant une bascule en V2 des Conseils départementaux précédemment en V1, et une généralisation auprès des Conseils départementaux restants.

Le déploiement des 103 conseils départementaux est ainsi planifié sur 18 mois, en parallèle avec les développements de la V2 et des interfaces avec des systèmes tiers. La contrainte liée à la date réglementaire de généralisation dans l'ensemble des Conseils départementaux a conduit la CNSA à réduire les délais de la phase de pilote et de montée en charge, ainsi que de la phase de migration des systèmes existants. Le risque élevé au programme, induit par cette forte parallélisation et la réduction des délais, est de plus amplifié par la grande diversité des solutions existantes dans les Conseils départementaux (une quinzaine de configurations différentes) et le nombre de ressources internes limité.

Recommandation n°6 : réviser le périmètre des versions délivrées pour réduire les charges de développement en parallèle des déploiements.

Recommandation n°7 : réviser le projet de déploiement avec une planification plus réaliste basée sur des jalons (POC, montée en charge par pallier...) permettant l'avancement par étape.

Recommandation n°8 : envisager dès à présent un vecteur pour étendre le délai légal de déploiement du système.

Conclusion

L'absence de finalisation de la stratégie de construction du système d'information ainsi que la présence de risques calendaires au vu du périmètre retenu ne garantissent pas les conditions de succès du programme dans la durée. Je vous demande en conséquence de scinder les opérations en 2 phases :

- **Une phase 1 pour laquelle j'émetts un avis conforme favorable avec réserve**, correspondant au développement de la V1 qui permettra le lancement des travaux de développement sur les modules visant les finalités suivantes prévues par les textes :
 - la facilitation des démarches pour les usagers lors du dépôt de la demande et des interactions durant l'instruction (portant une approche globale sur l'autonomie) ;
 - la garantie de l'équité de traitement au travers des décisions d'obtention de l'APA à domicile et des calculs des montants ;
 - la traçabilité et le contrôle des paiements pour le pilotage de la branche.

Cette phase 1 doit débiter par une étape initiale qui permettra au projet la prise en compte de la réserve et des recommandations du présent avis, et se terminer par un échange avec la DINUM. Le budget pour cette première phase est estimé au maximum à 14 M€ (en incluant 2,9 M€ déjà consommés) et devra faire l'objet d'une nouvelle Mareva⁴ durant l'étape initiale. Ces éléments devront être communiqués à la DINUM au plus tard 2 mois après la date de cet avis.

- **Une phase 2 pour laquelle j'émetts un avis conforme défavorable**, correspondant à la réalisation de la V2 et au déploiement des 103 départements.

Avant le lancement de la phase 2, il sera nécessaire de saisir à nouveau les services de la DINUM au titre de l'article 3 pour avis conforme, sur le périmètre de la deuxième phase. Pour ne pas ralentir le programme, nous vous recommandons de soumettre ce dossier au plus tard 3 mois avant la fin de la phase 1, prévue en S1 2024.

Les équipes de la DINUM restent mobilisées pour vous proposer un accompagnement notamment durant l'étape initiale de la phase 1, mais également tout au long du projet par un coaching adapté du directeur de projet et de son équipe.

Ce projet va entrer dans le Panorama des grands projets SI de l'Etat avec une revue 2 fois par an. Chaque revue sera l'occasion de faire le point sur la mesure des principaux indicateurs d'impact du projet.

Conformément au décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'Etat et à la direction interministérielle du numérique, la transmission du présent avis met fin à la procédure de saisine.



Stéphanie SCHAER

Directrice interministérielle du numérique

⁴ Méthode d'analyse et de remontée de la valeur.

Copie :

Madame la Première ministre

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Madame la secrétaire générale du gouvernement

Monsieur le ministre de la santé et de la prévention

A l'attention de :

- Madame la directrice de cabinet
- Madame la directrice du numérique

Monsieur le ministre délégué chargé des comptes publics

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Madame la directrice du budget

Monsieur le ministre de la transformation et de la fonction publiques

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet

Madame la directrice de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

Annexe 1 : tableau de synthèse des réserves et recommandations DINUM sur le programme SI APA

n°	Réserve	Statut
1	La maîtrise du taux d'externalisation au moment du pic de charge du programme doit appeler pour 2024 un renforcement immédiat des recrutements notamment pour les fonctions de pilotage et une réflexion sur les leviers de réduction de la charge globale.	Ouvert

n°	Recommandations	Statut
1	Revisiter les processus dans un souci de simplification. De par son expertise dans la mise en œuvre de démarches dématérialisées, La DINUM peut proposer un accompagnement à l'équipe projet.	Ouvert
2	Réinterroger les priorités de développement par module fonctionnel et par version selon une approche Etat plateforme, en partageant les périmètres de responsabilité entre le SI national et les modules locaux.	Ouvert
3	Finaliser au plus vite la stratégie de construction du SI APA (architecture fonctionnelle et technique)	Ouvert
4	Décrire les modalités l'application de la doctrine Cloud au centre pour sécuriser le découpage en chantiers, la répartition des rôles et le chemin critique de la V1 du programme.	Ouvert
5	Revoir la stratégie d'achat du projet pour basculer à moyen terme sur des vecteurs contractuels plus sécurisant pour l'administration et plus adaptés à la structure et la taille du projet.	Ouvert
6	Réviser le périmètre des versions délivrées pour réduire les charges de développement en parallèle des déploiements.	Ouvert
7	Réviser le projet de déploiement avec une planification plus réaliste basée sur des jalons (POC, montée en charge par pallier...) permettant l'avancement par étape.	Ouvert
8	Envisager dès à présent un vecteur pour étendre le délai légal de déploiement du système.	Ouvert