



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

Secrétariat général pour la modernisation
de l'action publique

*Direction interministérielle des systèmes
d'information et de communication*

39-43, quai André Citroën
75015 PARIS

Affaire suivie par : Philippe Marcillière
Téléphone : 01 40 15 72 94
Mél. : philippe.marcilliere@modernisation.gouv.fr

Réf. :° 2015 – PMR – 041

Paris, le 13/04/2015

Le directeur interministériel des systèmes
d'information et de communication

A

Madame la Ministre des Affaires sociales, de la
Santé et des Droits des femmes

A l'attention de :

- Monsieur le directeur du cabinet
- Monsieur le secrétaire général

Copie :

Monsieur le Premier ministre

A l'attention de :

- Madame la directrice du cabinet
- Madame la secrétaire générale pour la
modernisation de l'action publique

Monsieur le ministre chargé du budget

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Monsieur le directeur du budget

Objet :

**Avis sur le Projet de « Référentiel unifié de description de l'offre sanitaire, médico-
sociale et sociale »**

Références :

Décret n° 2014-879 du 1er août 2014 relatif au SI de l'Etat.
Note du 18 février pour demande d'avis et transmission du dossier
Courrier n° 2015-PMR-029 – Demande de documentation complémentaire
Courrier n° 000461 – Complément de documentation

Pièce jointe :

Analyse détaillée du dossier de saisine

En application de l'article 3 du décret de référence, les « projets répondant à des caractéristiques, notamment de coût prévisionnel, fixées par arrêté du Premier ministre et du ministre chargé du budget, sont soumis pour avis conforme au directeur interministériel des systèmes d'information et de communication de l'Etat ».

C'est dans ce cadre que vous m'avez saisi, par lettre du 25 février 2015, pour un avis concernant le projet de référentiel unifié de description de l'offre sanitaire, médico-sociale et sociale.

Ce projet, dont le coût complet est estimé par vos services à plus de 16 millions d'euros¹, a pour objectif d'assurer la mise en œuvre d'un référentiel unifié de description de l'offre pour les trois domaines (sanitaire, médico-social et social) co-construit et partagé par l'ensemble des acteurs concernés.

¹ 9,5 M€ de dépenses d'investissement sur 5 ans et 6,7 M€ représentant 2 ans de coûts de fonctionnement de la cible

A titre liminaire, la qualité du dossier soumis et les précisions apportées en cours d'instruction par la DSSIS me permettent d'émettre un avis dont vous trouverez la version détaillée en annexe. Cet avis est fondé sur l'analyse des éléments transmis dans le dossier de saisine et les réponses aux demandes de compléments. Il ne résulte pas d'un audit approfondi du projet. En particulier certains éléments qui n'auraient pas été portés à ma connaissance pourraient compléter ou nuancer certains de mes constats.

Sur le fond, l'objectif du référentiel unifié (disposer d'un référentiel de description d'offres sur les trois domaines) facilite la mise en œuvre des politiques publiques et s'inscrit dans le cadre stratégique commun du système d'information de l'Etat.

Le référentiel unifié a pour vocation de remplacer les référentiels nationaux existants FINESS, ADELI, RPPS, RASS (et de s'articuler avec le référentiel national RFOS²), jugés insatisfaisants en termes de qualité, de surcoûts induits et de niveau de services pour accompagner les usages des différents domaines, comme les études fournies le démontrent.

Or les référentiels d'identification et de description des structures et des professionnels paraissent indispensables pour la mise en œuvre opérationnelle de politiques publiques coordonnées sur l'ensemble des trois domaines (parcours de soins, orientation et prise en charge coordonnée des patients et des bénéficiaires, production de statistiques, alimentation d'application métier telle que le futur SI SAMU ou le portail des personnes âgées portée par la CNSA³). En l'absence de référentiel unifié, ces programmes seront amenés à recréer de nouveaux référentiels pour leurs usages.

En proposant une urbanisation des référentiels existants, le référentiel unifié s'inscrit donc dans le cadre d'actions de long terme visant à renforcer l'efficacité globale des systèmes d'information de l'Etat et à accélérer la modernisation de l'action publique, avec des effets sur un spectre s'étendant, au-delà des administrations centrales, jusqu'aux opérateurs et aux collectivités territoriales. Conditionnant l'opérabilité des systèmes existants ou à venir, ce projet est tout à fait stratégique pour l'Etat.

Concernant la trajectoire : construire d'emblée le cœur du système du référentiel unifié sur l'ensemble du champ fonctionnel constitue un risque important.

Couvrir dès le démarrage du projet le champ fonctionnel complet (structures et professionnels), sur un périmètre étendu aux trois domaines (de maturités hétérogènes⁴), fait porter un risque sur la convergence de la conception, sur le peuplement *in fine* des données et sur la réalisation dans les délais proposés.

Le dossier de saisine documente bien une liste d'usages et apprécie leur intérêt pour les acteurs et leur priorisation. Néanmoins la trajectoire présente plus une logique de production et de raccordement de systèmes d'information, qu'une logique d'usages de données et surtout de répartition des rôles et des responsabilités.

L'intérêt du projet pourrait être complété par des services numériques (portails dédiés) et par l'ouverture des données publiques. Un accompagnement de l'administrateur général des données pourrait être envisagé. L'ouverture des données pourrait aussi être sécurisée par des études d'opportunités de réattribution des compétences de gestion entre les acteurs⁵ et d'amélioration collaborative des données par les utilisateurs, voire de partage de responsabilité avec les usagers eux-mêmes.

C'est pourquoi je recommande de réaliser le projet par étapes progressives et par périmètres segmentés :

a) Avec une étape 1 initiant le projet de données, avec une vision d'ensemble long terme, et instituant une gouvernance spécifique sur l'ensemble du champ fonctionnel,

b) Pour la suite, en découpant le champ fonctionnel de réalisation des systèmes en périmètres (sur lesquels seraient définis autorité de gestion, utilisateurs, et circuits de retour des données et de fiabilisation), soit en traitant et urbanisant d'abord les structures, puis les professionnels (personnes physiques), soit en traitant ensemble les structures, les professionnels et la gestion du lieu d'exercice, mais sur un périmètre restreint, soit à partir de la priorité de mise à disposition des usages.

Concernant le calendrier : les délais proposés semblent très optimistes, compte tenu des risques de trajectoire identifiés. Le calendrier proposé est ambitieux, notamment dans ses premières phases : les probables difficultés pour les alignements réglementaires⁶ préalables ne sont pas intégrées, et les charges de contractualisation, de réalisation et de reprise des données ne sont pas pleinement étayées par l'expérience des projets récents.

² « Le RFOS administré par la CNAMTS a pour vocation de simplifier et rationaliser les référentiels existants autour de l'offre de soins et de mettre à disposition une source d'information unique et fiable pour l'ensemble de la branche maladie et ses partenaires » : arrêté du 31 juillet 2013 portant approbation du plan stratégique des systèmes d'information du service public de la sécurité sociale.

³ Le rapport de la cour des comptes d'octobre 2013 consacré à l'examen des missions de la CNSA pointe dans la partie II-C « Systèmes d'information » l'insuffisance des référentiels dans le domaine médico-social.

⁴ Domaine sanitaire déjà fédéré par l'usage remboursement ; domaine médico-social en phase d'implantation de politiques et de systèmes nationaux ; domaine social fragmenté historiquement en termes de systèmes et très territorialisé (les compléments de réponses proposent des priorités, partiellement déclinées transmis).

⁵ Le rapport IGAS sur le FINESS joint aux compléments propose de réattribuer les structures : il conviendrait de diligenter une étude comparable sur les professionnels.

⁶ Le cadre de collaboration des acteurs, le cadre de contractualisation, mais aussi les dossiers CNIL complexes pour un domaine de responsabilité multi-acteurs — en témoigne le travail de fond accompli par la DSSIS sur les acteurs, les rôles et les habilitations pour rédiger le projet d'arrêté soumis à la CNIL.

Concernant le financement : le plan de financement n'est pas encore stabilisé.

Le projet présenté pour avis n'est pas présenté avec son financement, dont les modalités ont évolué entre la saisine (financement contributif à hauteur de 50%, non étayé) et les réponses aux demandes de complément (financement ad hoc, non détaillé).

Par ailleurs, les opportunités offertes par la transformation numérique pourraient être davantage exploitées.

Concernant l'organisation : le projet présenté nécessite un complément d'ingénierie stratégique et administrative, préalable à son lancement, qui pourrait être mis en œuvre par une phase de préfiguration.

Le référentiel unifié embarque, dans trois domaines différenciés, une multitude d'acteurs, d'attributions et cadres d'exercices variés (COG, CPOM, autonomie des collectivités...), ayant chacun leurs agendas, et le projet ne présente pas un chef de file évident. C'est pourquoi, nonobstant ses aspects techniques détaillés en annexe, le projet référentiel unifié est, avant tout, un projet de fédération d'acteurs multiples.

Or, l'histoire récente des référentiels des trois domaines révèle les difficultés de la gouvernance et l'insécurité budgétaire : échec récent du RMESS ; atteinte partielle des objectifs du RASS deux ans après le lancement du projet ; limitation du peuplement du RPPS à quatre ordres dix ans après le lancement du projet ; subsistance d'ADELI⁷ et de FINESS quinze ans après l'initialisation de leur refonte ; allongement considérable des délais du RFOS.

La co-construction et le partage par les acteurs du référentiel unifié impliquent donc d'établir, avant le lancement des projets de système, un cadre général de collaboration, en recherchant un accord stratégique préalable entre ses parties prenantes et en traduisant ensuite cet accord de manière réglementaire (au moins)⁸ et budgétaire⁹.

En effet, le référentiel unifié, est un projet de données, appelant une gouvernance spécifique avant d'être un projet de systèmes. Cela appelle à compléter l'exercice en définissant, en lien avec une trajectoire jalonnée par les usages, la répartition des rôles entre les différents acteurs et organisations et la répartition des responsabilités. Ceci permettrait d'identifier les accords à obtenir avec les acteurs, au moins pour les premières étapes, et de sécuriser le lancement des projets de systèmes en validant au préalable les raccordements et le peuplement de données.

C'est pourquoi, je recommande pour définir le cadre général de collaboration du référentiel unifié :

a) de missionner une préfiguration du référentiel unifié qui pourrait avoir pour objet de proposer d'ici l'été 2015 au ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, un cadre stratégique acceptable par les acteurs, et de le traduire dans un cadre de fonctionnement¹⁰ s'imposant à ces derniers ;

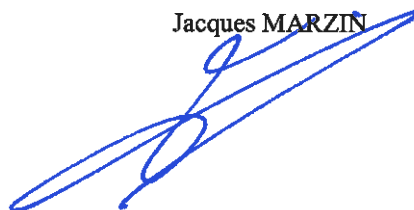
b) de doter cette mission de pouvoirs d'audit reconnue dans les trois domaines, en lui confiant un rapport sur les référentiels des professionnels, pour compléter ainsi une feuille de route pour les Autorités d'Enregistrement — initiée par le rapport FINESS — et amplifier les mesures de simplification entreprises par la DSSIS. Cela permettrait également de prendre en compte les retours d'expérience sur RMESS et le RASS impliquant des utilisateurs opérationnels, d'affermir certains éléments impératifs de coûts (répartition des coûts entre RPPS et RASS) ou d'économie (nouveaux services numériques, applications à vocation nationale, engagements sur l'arrêt de référentiels existants) présentés dans le calcul économique et de présenter un véritable plan de financement.

En conclusion, je confirme l'intérêt stratégique du projet référentiel unifié, mais j'émet un avis non conforme lié notamment à (1) une trajectoire à sécuriser, (2) l'absence de plan de financement et (3) la nécessité de parfaire l'ingénierie stratégique et administrative de la solution cible et de sa mise en œuvre.

Compte tenu d'autres projets d'intérêt national impliquant des référentiels (SI SAMU, portail CNSA...), je souhaite qu'à l'issue de l'éventuelle phase de préfiguration proposée, ce projet puisse être à nouveau présenté à la DISIC en septembre 2015.

Conformément aux dispositions du décret de référence, la transmission du présent avis met fin à la procédure de saisine.

Jacques MARZIN



⁷ Malgré le réglementaire instituant sa migration et sa disparition.

⁸ Le RNCPS cité dans la fiche d'instruction a ainsi été institué par l'article L.114-12-1 du code de la sécurité sociale et autorisé par le décret n° 2009-1577 du 16 décembre 2009 après avis de la CNIL.

⁹ Cf. § 3 (économique) et §4 (gouvernance) de l'annexe.

¹⁰ Juridique ou réglementaire ou missions dans les COG/CPOM..., organisationnel et budgétaire