

Rapport sur la refondation du programme SIRH/SI-Paye

9 janvier 2014

Synthèse

Le Premier ministre a confié au directeur interministériel des systèmes d'information et de communication le pilotage des travaux de refondation du programme SIRH/SI-Paye, rendus nécessaires pour résoudre les difficultés mises en lumière par les différents rapports d'audit et d'expertise remis au premier semestre 2013.

Les travaux de la mission se sont déroulés du 15 juillet au 15 décembre 2013 et ont permis d'atteindre les objectifs visés, grâce à une mobilisation interministérielle exemplaire, impliquant les ministères et les directions réglementaires au plus haut niveau. Ils ont permis de définir un contrat de déploiement pour chaque ministère concerné répondant aux objectifs assignés, à l'exception des personnels de statut militaire des ministères de la défense et du ministère de l'intérieur (gendarmerie) concernés par le projet Louvois, en raison des incertitudes sur l'avenir de cette application.

Ils ont cependant permis d'établir que le programme tel qu'il est aujourd'hui conçu ne peut démontrer sa rentabilité économique globale, même à long terme, et que les indéniables avantages qualitatifs de la modernisation de la paye ne pourront pas être atteints avant une dizaine d'années. La durée particulièrement longue du programme et sa complexité technique l'exposent fortement à de nouveaux dérapages en délais et en coûts, voire à son arrêt en cours de déploiement.

La poursuite de la modernisation des SIRH ministériels ou interministériels, pour l'essentiel en production, et une réorientation forte du projet concernant la modernisation de la paye passant par l'arrêt du projet SI-Paye de l'ONP, toujours en cours de mise au point, permettent de supprimer tout risque de nouveaux surcoûts et délais que pourrait exiger la sécurisation de la paye des agents de l'Etat, de réduire la dépense budgétaire d'au moins 200 millions d'euros dans les 4 ans qui viennent, économie comparable aux pertes constatées, sans priver l'Etat de gains substantiels à moyen terme.

Le DISIC recommande cette décision cohérente avec les exigences de réduction de la dépense publique, et sollicite l'arbitrage du Premier ministre sur les décisions nécessaires à la poursuite des travaux.

Introduction

Par lettre en date du 1^{er} juillet 2013, le Premier ministre a confié au directeur interministériel des systèmes d'information le pilotage des travaux de refondation du programme SIRH/SI-Paye, rendus nécessaires pour résoudre les difficultés mises en lumière par les différents rapports d'audit et d'expertise remis au premier semestre 2013.

La lettre de mission précisait les objectifs visés pour la fin de l'année 2013 :

- Préfiguration d'une direction de programme destinée à coordonner d'un point de vue opérationnel les nombreux projets ministériels et interministériels parties au programme d'ensemble,
- Définition d'une nouvelle trajectoire d'ensemble qui réduise la complexité de la solution et les risques du déploiement, qui renforce la maîtrise par l'Etat de ses nombreux partenaires sous contrats, qui définisse une nouvelle stratégie concernant les outils décisionnels,
- Concrétiser cette trajectoire par des contrats de déploiements ministériels acceptés et assumés par tous les acteurs.

Les travaux de la mission se sont déroulés du 15 juillet au 15 décembre 2013 et ont permis d'atteindre les objectifs visés, grâce à une mobilisation interministérielle exemplaire, impliquant les ministères et les directions réglementaires au plus niveau. Ils ont permis de définir un contrat de déploiement pour chaque ministère concerné répondant aux objectifs assignés, à l'exception des personnels de statut militaire des ministères de la défense et du ministère de l'intérieur (gendarmerie) concernés par le projet Louvois, en raison des incertitudes sur l'avenir de cette application (abandon annoncé en décembre 2013 par le ministre de la défense).

Cependant les travaux ont mis en évidence les difficultés techniques et le coût global de l'opération pour l'Etat qui conduisent le DISIC à proposer une voie alternative, moins coûteuse et plus sûre, pour mener à bonne fin une partie des projets en cours.

Rappel sommaire du contexte

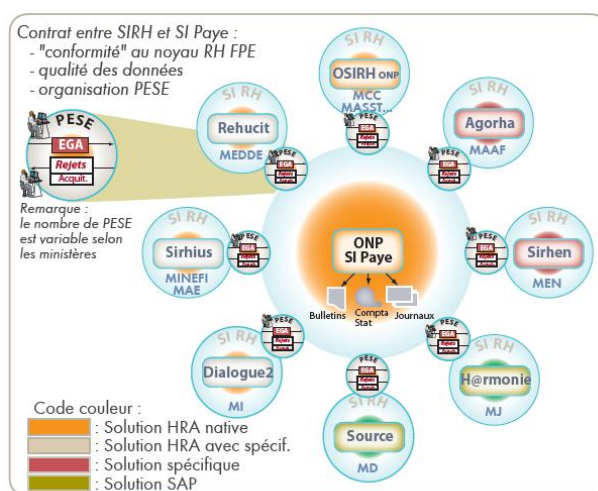
Le programme SIRH/SI-Paye vise :

- En matière de paye, à
 - Remplacer les applications PAY et ETR de la DGFIP, en voie d'obsolescence,
 - Optimiser les fonctions support de l'Etat pour permettre des gains de productivité sur des tâches sans valeur ajoutée (notamment la ressaisie multiple de données) et fiabiliser les processus,
 - Améliorer le service rendu aux agents et à leurs employeurs,
 - Piloter réellement la masse salariale et les effectifs de l'Etat.
- En matière de SIRH, à
 - Optimiser les processus de gestion en les rendant compatibles avec les objectifs de modernisation de la paye,

- Développer la bi-compétence gestion administrative et paye des agents des services RH des ministères,
- Fluidifier et fiabiliser la collecte des données de gestion administrative.

L'architecture technique choisie est répartie selon les principes suivants :

- Un nouveau système de paye développé par l'ONP, centralisant tous les calculs des rubriques de paye,
- Une offre SIRH développée par l'ONP pour les ministères ne souhaitant pas moderniser leur SIRH d'une façon autonome (services du Premier ministre, ministères sociaux, ministère de la culture)
- Un raccordement des ministères, libres du choix de leur SIRH, selon une logique en « big bang » et un calendrier initial débutant en 2012 (Agriculture) et s'achevant en 2016 (Défense).



SI Paye ONP et la galaxie des huit SI RH ministériels

Les gains récurrents attendus à l'issue du déploiement du SI-Paye s'élèvent à 200 M€ par an, hors impact d'une meilleure gestion de la masse salariale, difficile à valoriser.

En 2012, le SI-Paye est en voie d'achèvement, mais en quête de clients, face au retard, parfois conséquent, des projets ministériels concernant les SIRH. Ce constat alarmant conduit au lancement d'un audit confié à l'IGF et au CEGEJET, d'une revue indépendante diligentée par le DISIC sur les sujets d'architecture technique et fonctionnelle et d'un audit interne sur l'obsolescence des logiciels PAY et ETR de la DGFIP, actuellement utilisés pour la paye des personnels civils de l'Etat.

L'audit IGF/CEGEJET et la revue indépendante convergent dans leurs constats et recommandations. Au titre des constats, ils relèvent un niveau d'ambition trop élevé, un abandon problématique dès l'origine de la convergence des SIRH¹, la rigidité du modèle cible de l'ONP, une stratégie de déploiement insuffisamment crédible, l'absence d'une direction de programme transverse et d'un

¹ Les Systèmes d'Information des Ressources Humaines (SIRH) sont construits par paramétrage du progiciel HR-Access (offre SIRH de l'ONP, ministère de l'intérieur hors gendarmerie, ministère de l'égalité des territoires, ministères financiers et des affaires étrangères, ministère de la défense pour les personnes civiles), par ailleurs utilisé pour le SI-Paye de l'ONP, du progiciel SAP (ministère de la justice, ministère de la défense pour les personnels militaires, ministère de l'intérieur pour la gendarmerie), ou développés en interne (ministère de l'agriculture et ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche).

pilotage stratégique effectif. Ils ne recommandent ni l'arrêt, ni la continuation en l'état mais préconisent une sécurisation fondée sur des principes d'action en rupture avec les pratiques en vigueur, renforcement de la gouvernance opérationnelle et mise en place d'un pilotage stratégique global, simplification de l'architecture technique et fonctionnelle, réduction du niveau d'exigence pour le raccordement des ministères au SI-Paye et réduction du niveau de risque des bascules.

Démarche et acquis de la refondation

Les travaux de refondation ont permis :

- Une mobilisation large de tous les acteurs du programme SIRH/SI-Paye dans une logique participative. Tous les acteurs (ministères, ONP, directions réglementaires², prestataires, éditeur principal) ont été associés aux travaux et mobilisés au travers d'instances de suivi ou de travail *ad hoc* : comités de pilotage des intégrateurs, comité de pilotage de l'ONP, réunions bilatérales avec chaque ministère chaque semaine, ateliers interministériels généralistes, par grand type de SIRH (HR-Access, SAP, développements spécifiques) ou par thème.
- L'application d'une logique de traitement de bout en bout permettant de tester pour la première fois l'ensemble de la chaîne SIRH/SI-Paye. Les travaux ont été menés pour développer l'interopérabilité, tester le fonctionnement de l'ensemble des flux entre les différents systèmes et principalement entre les SIRH et le SI-Paye et vérifier la qualité des nombreux traitements postérieurs à la paye.
- La réalisation de tests réels systématiques sur des périmètres restreints pour démontrer le bon fonctionnement de l'ensemble. Tous les ministères ont réalisé des preuves de concepts et planifié des prototypes permettant d'identifier les difficultés réelles pouvant se poser afin de les résoudre avant le raccordement.
- Une analyse approfondie de différents scénarios d'architecture et de différentes pistes de simplification. De nombreuses hypothèses ont été étudiées (voire dans certains cas ré-étudiées) en détail afin d'en évaluer la pertinence, la faisabilité, la complexité et le coût de mise en œuvre. Des dossiers de choix ont permis d'écarter certaines de ces pistes non réalistes et de présenter les pistes retenues *in fine*.
- La formalisation des conclusions des travaux avec chaque ministère. Notamment, le calendrier de déploiement, le scénario de raccordement en vagues progressives, le niveau d'automatisation du calcul de la paye, ont été formalisés avec chaque ministère ou ensemble de ministères concernés par un SIRH dans des contrats de déploiement. Ceux-ci permettent également de mettre en avant les ressources à mobiliser tant du côté de l'ONP que des ministères.
- Le maintien de la cible de modernisation de la chaîne SIRH/SI-Paye. Pour faciliter le raccordement rapide et le paiement des premières payes par le nouveau système, des assouplissements transitoires ont été proposés aux ministères. Ces derniers s'engagent sur une trajectoire de retour à la cible respectant les objectifs du programme.

² Direction générale de l'administration et de la fonction publique, direction générale des finances publiques, direction du budget

Ils ont permis de définir en quatre mois une nouvelle trajectoire pour le programme, baptisée scénario de « continuité refondation », basée sur des calendriers plus réalistes, avec des modalités de préparation et d'exécution des déploiements plus sécurisées et des conditions de raccordement des ministères assouplies.

Détail du scénario « continuité refondation »

Ce scénario est structuré autour des principes suivants :

- Le maintien de la solution SI-Paye dans un fonctionnement en mode « événements de gestion administrative allégés », la priorité étant donnée à l'offre SIRH de l'ONP utilisée comme pilote du raccordement,
- L'optimisation de l'architecture technique,
- Le raccordement progressif, en plusieurs vagues (pilote, industrialisation, généralisation), de chaque SIRH ministériel, avec une trajectoire du SI décisionnel cohérente,
- La fiabilisation de l'interopérabilité SIRH/SI-Paye de bout en bout, par la mise en place d'une politique éditoriale forte avec l'éditeur du progiciel HR-Access, l'industrialisation de la chaîne de fabrication des composants de l'écosystème et la réalisation de tests approfondis de bout en bout. Ces mesures nécessitent la suspension de toute bascule dans le SI-Paye, offre SIRH de l'ONP comprise, pendant un an.

La mise en œuvre de ce scénario est en partie sécurisée par :

- La mise en place d'une gouvernance reposant sur une direction de programmes de 24 ETP, indépendante de l'ONP, dont il est proposé qu'elle soit rattachée à la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication,
- La mise en place dans la durée d'un partenariat structuré et équilibré avec l'éditeur et les intégrateurs, porté par un centre de compétences interministériels de 26 ETP, dont il est proposé qu'il reste intégré à l'ONP,
- La rénovation des systèmes de paye existants (PAY, ETR et applications périphériques), à iso-fonctionnalités, pour couvrir les risques d'obsolescence que la durée du projet redéfini rend insoutenables,
- La mise en œuvre pour l'offre SIRH de l'ONP d'une solution permettant de fonctionner à la fois en mode événements de gestion administrative avec le nouveau SI-Paye et en mode traditionnel avec PAY (mode bande GEST), afin de permettre un retour arrière éventuel des premiers raccordements. Un tel retour arrière reste cependant inenvisageable pour les autres SIRH.

Risques résiduels du scénario « continuité refondation »

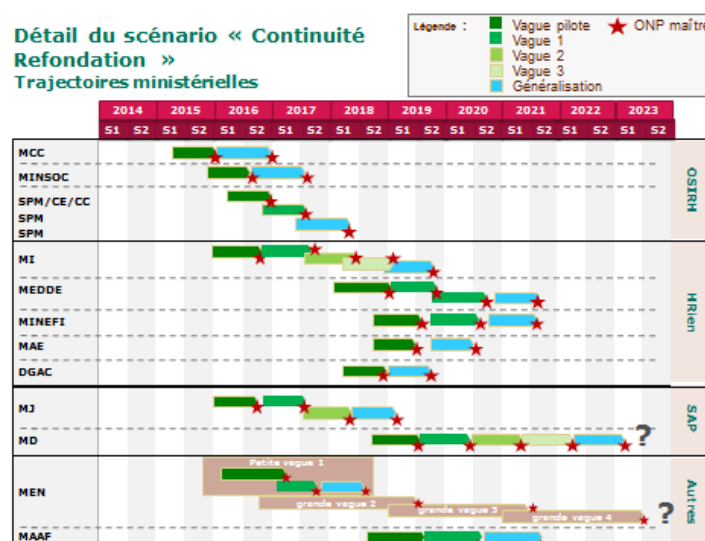
Les travaux de refondation ont permis d'identifier et de planifier toutes les solutions permettant de réduire les risques sans remettre en cause les fondamentaux du programme :

- Sécurisation du socle bâti sur HR-Access et des projets ministériels concernés,
- Sécurisation de la préparation des ministères et notamment de la mise à niveau des données,

- Sécurisation des bascules ministérielles,
- Clarification de l'adéquation des moyens associés à chaque phase du déploiement, renfort de l'industrialisation de l'appui au déploiement.

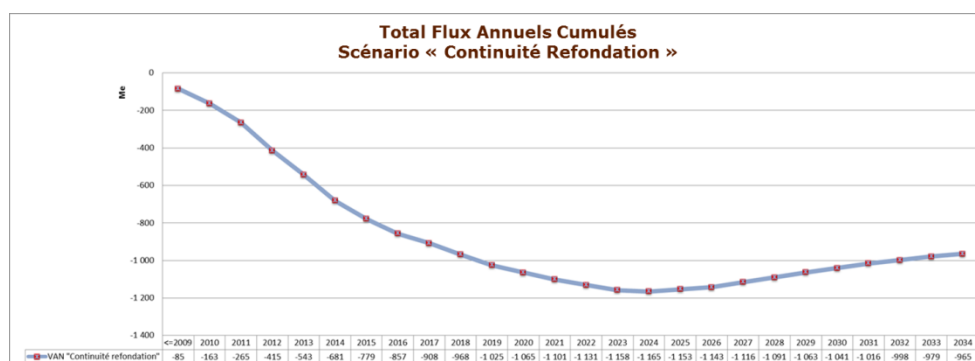
Certains risques, particulièrement sévères, subsistent néanmoins :

- Le programme reste excessivement long. Prévu pour s'achever en 2016, il restera inabouti en 2021, au moins pour les ministères de l'éducation nationale et de la défense, dont l'horizon de déploiement, aujourd'hui positionné en 2023, reste peu fiable. Une telle durée rend la gouvernance du projet très problématique, notamment en l'absence d'obligation législative.



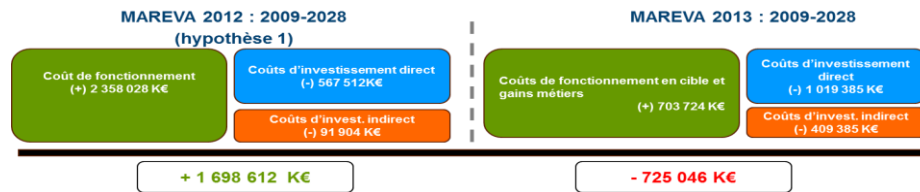
Les ministères de l'éducation nationale et de la défense regroupant près de 65 % des agents de l'Etat et certains objectifs, comme la meilleure maîtrise de la masse salariale de l'Etat, ne prenant tout leur sens qu'à l'issue d'un déploiement généralisé, cette durée est un handicap profond.

- Une étude de la valeur du programme dans sa globalité a pu, pour la première fois, être conduite. Elle montre que sa valeur actuelle nette reste très négative (- 965 M€ en euro constant 2009), même à l'horizon 2034.



La rectification de l'étude de la valeur du programme ONP de 2012, notamment en imputant au budget de l'ONP les mesures interministérielles de sécurisation du programme, fait basculer sa valeur actuelle nette, à périmètre constant et à l'horizon 2028 retenu par l'ONP,

d'une valeur positive de + 1,7 milliards d'euros à une valeur négative de – 700 millions d'euros (en euro constant actualisé par rapport à l'année 2009, année de départ de l'analyse de la valeur).



Même si le programme n'a pas été lancé dans l'unique but d'atteindre des gains économiques rapides, mais aussi pour régler le problème de l'obsolescence technique du dispositif en production, même si les ministères ont tendance à sous-estimer les gains rendus possibles par la modernisation de l'ensemble SIRH/SI-Paye, son coût en période de restrictions budgétaires paraît non soutenable, pour les ministères comme pour l'ONP, s'agissant d'une application de « backoffice » sans impact positif sur les usagers du service public. L'évaluation du coût de la rénovation iso-fonctionnelle du système de paye actuel à 11 millions d'euros, montant sans commune mesure avec le coût du projet SI-Paye, renforce ce point de vue.

- Une architecture technique longue à mettre au point et difficile à maintenir. La difficulté tient au fait qu'il s'agit d'un système réparti entre les ministères et l'ONP dont le bon fonctionnement nécessite une parfaite synchronisation entre ses composants, eux-mêmes complexes, pendant les trente à trente-cinq ans d'exploitation du système d'information. Son dysfonctionnement, à l'occasion du raccordement initial ou d'une maintenance ultérieure, pourrait entraîner des conséquences graves sur la paye des agents de l'Etat. Le niveau d'investissement et le délai nécessaires à la réduction de ce risque sont difficiles à évaluer sans une étude approfondie incompatible avec les délais de la refondation, mais une première approche à dire d'experts les établit à une vingtaine de millions d'euros et un an de délai supplémentaire préalable aux premières bascules des grands ministères, accroissant encore les délais et les coûts. Plus que le coût cependant, cette sécurisation nécessite une mobilisation des experts en ressources humaines de l'administration (20 experts à temps plein) qui paraît inatteignable à l'expérience des quatre premières années du programme.
- La durée du programme et la complexité de son déploiement confèrent au système d'information en production, dès les premiers raccordements au SI-Paye, un caractère d'instabilité pendant près d'une décennie. Le nombre des systèmes en production, anciens et nouveaux, la complexité de certaines opérations de gestion (rappels de traitement pour une part des agents dans le cadre de leur mobilité), rendront difficile voire périlleuse toute évolution réglementaire d'importance, qu'on ne peut cependant écarter sur une telle durée.

Au global, le projet reste d'une grande complexité avec un système de paye beaucoup moins flexible qu'aujourd'hui pendant une longue période, un risque fort d'interruption avant l'atteinte de la cible, alors que les avantages qualitatifs attendus ne seront perceptibles qu'à bonne fin.

Identification d'un scénario alternatif

Les risques résiduels et les coûts du programme dans sa définition actuelle n'étant pas soutenables, des scénarios alternatifs ont été imaginés.

Deux scénarios préservant les investissements sur le nouveau SI-Paye ont été écartés :

- La restriction du périmètre aux ministères autres que la défense, l'éducation nationale et l'enseignement supérieur et la recherche a été évoquée. Ce scénario réduit l'incertitude sur la fin du programme. Pour autant, il présente des inconvénients dirimants. Si le ministère de la défense pourrait conserver son autonomie de paye sans recul fonctionnel par rapport à l'existant, il n'en est pas de même pour les ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui utilise aujourd'hui l'application PAY de la DGFIP pour la paye de leurs agents, qu'on ne peut exclure du périmètre du SI-Paye sans définir concomitamment un nouveau projet de paye les concernant. En outre, développé spécifiquement, le SIRH du MEN/MESR peut être construit sous contrainte forte des spécifications du SI-Paye, ce qui peut permettre de régler les problèmes de synchronisation évoqués plus haut. Le nouveau périmètre défini ne résout pas ces problèmes pour les autres ministères. Le coût global sera somme toute augmenté, alors que la réduction de la complexité technique est faible voire inexistante puisque le nombre de systèmes de paye différents s'accroît. Par ailleurs, les objectifs qualitatifs du programme d'origine qui nécessitent une couverture quasi-totale de la masse salariale de l'Etat ne pourront pas être atteints.
- L'adoption, pour les ministères qui ont fait le choix du progiciel HR-Access, d'un fonctionnement natif du progiciel intégrant la gestion des ressources humaines et la paye, permettrait de régler par construction les difficultés de synchronisation les plus critiques. En effet, le progiciel SAP mis en œuvre par certains ministères offre des mécanismes d'échanges et de protection vis-à-vis des développements spécifiques complémentaires beaucoup plus robustes et les SIRH développés spécifiquement peuvent être optimisés pour intégrer au mieux les contraintes de l'asynchronie. Ce scénario nécessite que le ministère du budget exploite pour le compte des ministères concernés (intérieur hors gendarmerie, égalité des territoires et écologie, financiers et affaires étrangères), un système intégré RH/Paye reposant sur un socle unique permettant de prendre en compte les développements complémentaires malgré tout nécessaires à la couverture de leurs besoins spécifiques. La faisabilité technique d'un tel scénario a été démontrée pendant les travaux de refondation, notamment pour ce qui concerne l'offre SIRH de l'ONP. Reposant sur un niveau de mutualisation jamais discuté jusqu'ici dans le domaine très sensible de la gestion des ressources humaines, ce scénario se rapproche de l'architecture fonctionnelle de Chorus, tout en restant plus complexe pour préserver les variations de processus entre ministères. Il modifie considérablement la répartition des tâches entre les ministères utilisateurs et le ministère offreur du service. Son étude détaillée est hors de portée des travaux de refondation et son acceptabilité a été jugée trop faible à ce stade avancé du programme pour que le scénario puisse être retenu.

Considérant que la plupart des projets SIRH des grands ministères (hors défense et éducation nationale) étaient suffisamment avancés pour devoir aller à leur terme, considérant par ailleurs que le projet SI-Paye est le composant générateur de l'essentiel des coûts et des risques, considérant que

le risque d'un arrêt du SI-Paye avant la fin de son déploiement reste élevé et qu'il vaut mieux l'interrompre avant qu'il n'ait d'utilisateurs, considérant enfin que la modernisation du logiciel PAY actuel est incontournable en toute hypothèse, un scénario de poursuite de la modernisation de la chaîne SIRH/Paye de l'Etat excluant la poursuite du projet SI-Paye est proposé.

Ebauche du scénario « Réorientation de la modernisation de la chaîne SIRH/Paye »

Le scénario repose sur les principes suivants :

- Renoncement à la mise en œuvre du SI-Paye de l'ONP pour la fonction publique d'Etat. En corollaire, conservation de la répartition des tâches entre la DGFIP (services liaison rémunération) et les ministères,
- Mise en œuvre de la rénovation des systèmes de paye existants (PAY, ETR et logiciels périphériques), à iso-fonctionnalités dans un premier temps, en incluant une trajectoire prioritaire pour sécuriser la paye des populations traitées avec ETR (obsolescence plus avancée),
- Poursuite de la modernisation des SIRH ministériels (pour l'essentiel en production) et déploiement de l'offre SIRH de l'ONP (pratiquement achevée),
- Maintien d'une politique éditoriale *a minima*, limitée aux SIRH ministériels bâtis sur HR-Access, pour préserver leur maintenabilité dans la durée.

Comme le scénario nominal, ce scénario constitue un projet interministériel qui doit être conduit en tant que tel et qui doit être sécurisé par :

- La mise en place d'une direction de programme plus réduite (une dizaine d'ETP), dont il est proposé qu'elle soit rattachée à la DISIC de la même façon,
- La mise en place dans la durée d'un partenariat structuré et équilibré avec l'éditeur et les intégrateurs, sans qu'il soit nécessaire de bâtir un centre de compétences identifié comme tel.

Ce scénario implique la généralisation de la « bande GEST » pour supprimer les opérations de re-saisie actuelles (applications Win-Paie et Girafe) des éléments de rémunération communiqués à PAY.

Ce scénario permet de réorienter une partie des moyens budgétaires et des moyens humains de l'administration, essentiellement consacrés aujourd'hui à l'objectif de raccordement au SI-Paye, vers un objectif de modernisation des SIRH et à une démarche plus progressive de la modernisation de la paye.

Le rapporteur estime qu'à la condition que le pilotage interministériel soit aussi rigoureux que dans le cas du premier scénario, les objectifs qualitatifs du programme initial pourront être atteints en partie pour un coût moindre et dans un délai comparable.

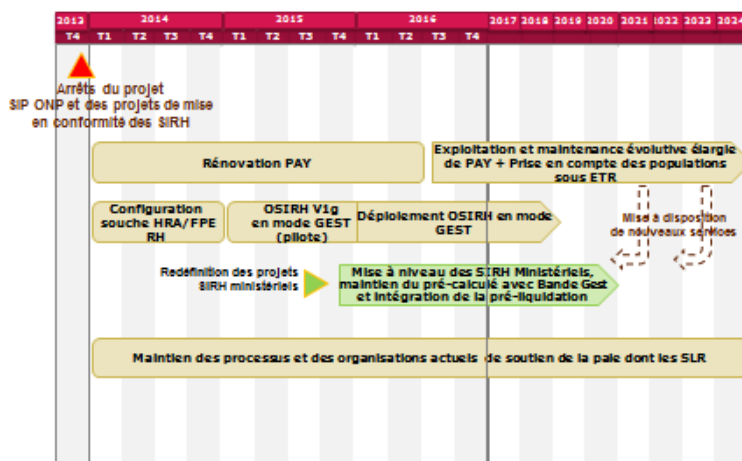
Les pistes suivantes méritent d'être approfondies :

- Enrichissement et optimisation des outils du système d'information existant :
 - Enrichissement progressif de PAY, sur les traitements postérieurs à la paye et par extension progressive de son périmètre de liquidation, après modernisation technologique,
 - Enrichissement progressif des flux d'information entre les SIRH et PAY permettant de véhiculer des informations utiles au système d'information décisionnel sur la masse salariale,
 - « Détoxification » et mutualisation progressives des extensions spécifiques développées par les ministères ayant choisi HR-Access,
 - Elargissement du périmètre des SIRH (modules de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, temps de travail, SI spécifiques de calcul des primes...).
- Simplification et rationalisation de la filière SIRH :
 - Maintien des paliers d'optimisation des organisations, à l'exclusion du dernier qui concerne le raccordement au SI-Paye,
 - Maintien de l'effort continu de mise en qualité des données,
 - Clarification des textes réglementaires sur les régimes de primes,
 - Définition d'objectifs managériaux de résorption des écarts de gestion.

Le programme est simplifié et une première étape est atteinte en trois ou quatre ans, hors défense et éducation nationale, laissant place ensuite à des projets plus courts, plus maîtrisables, relevant d'une amélioration continue incrémentale qui ne peut pas être définie très précisément à ce stade.

Scénario 2 : « Réorientation de la modernisation SIRH/Paye » (3/6) Trajectoire

Confidentiel



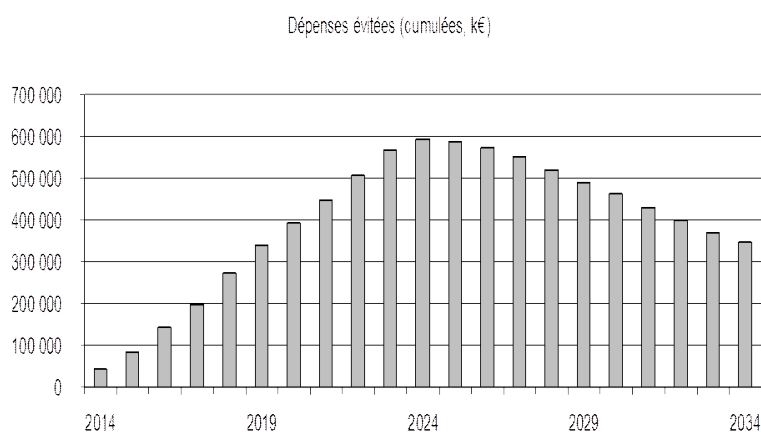
Annexe 3 Architectures et solutions

29

Il met en évidence des pertes d'un montant de 204 millions d'euros, hors masse salariale des agents de l'ONP travaillant spécifiquement sur le SI-Paye, qui peut être évaluée à environ 30 M€ depuis le début du projet, et hors dépenses spécifiques de raccordement des ministères.

Dépenses SI Paye comptées dans les actifs immobilisés présentés	2009-2013
TOTAL pertes d'actifs immobilisés mentionnées dans le PPT de présentation des scénarios (hors BMN)	138 370 190
Dépenses évitées (infrastructure SI Paye : réutilisation possible pour un autre projet)	5 032 289
ACTIFS NETS PERDUS	133 337 901
Coûts non comptés dans les actifs immobilisés présentés	
AMOA ONP (AMOA stratégique dédiée + marché recette SI Paye)	53 229 360
Maintenance SI Paye	8 394 000
Exploitation et maintenance - quote part SI Paye	5 443 200
Référentiel (OGR)	3 539 000
TOTAL coûts non comptés	70 605 560
TOTAL DEPENSES SANS RESULTATS * pour l'ONP	203 943 461
* hors dépenses induites par le SI Paye dans les ministères (acquisition de modules spécifiques de production d'EGA...)	

Il permet de stabiliser rapidement la valeur actuelle nette du programme global, à -670 millions d'euros (en euro constant actualisé par rapport à l'année 2009, année de départ de l'analyse de la valeur), et permet d'éviter près de 200 millions de dépenses budgétaires dans les 4 ans qui viennent (en euro constant 2013).



Les risques identifiés sont couverts, à la condition expresse que le scénario soit piloté avec la même vigilance que le scénario de continuité. Son efficacité nécessite également que la décision soit prise rapidement pour continuer à bénéficier de la dynamique interministérielle initiée par les travaux de refondation.

Décisions proposées à l'arbitrage du Premier ministre

Les décisions suivantes, qui méritent d'être affinées avec les ministères du budget et de la fonction publique préalablement à l'organisation d'une réunion interministérielle, sont proposées à l'arbitrage :

Décision 1 : La nécessité de moderniser la chaîne SIRH-Paye de l'Etat et les objectifs stratégiques suivants sont réaffirmés : garantir aux agents de l'Etat une paye sécurisée, optimiser les processus et améliorer les services rendus aux agents et aux employeurs, renforcer la maîtrise de la masse salariale et des effectifs de l'Etat. Compte tenu des résultats des travaux de refondation, le projet de modernisation est réorienté.

Décision 2 : le projet SI-Paye de l'ONP, porteur de risques forts et générateur de coûts non soutenables au regard des contraintes des finances publiques, est arrêté, à l'exclusion des travaux résiduels permettant le transfert à l'Etat de la propriété des actifs constitués. Cette mesure conservatoire préserve la possibilité d'une réutilisation de certains composants du produit.

Décision 3 : le projet de conversion iso-fonctionnelle des applications PAY et ETR de la DGFIP vers des technologies leur permettant de retrouver une maintenabilité évolutive dans la durée est lancé.

Décision 4 : Sur la base de l'analyse de l'impact de la décision 2 sur les projets de SIRH des ministères, offre SIRH de l'ONP comprise, et des projets de contrats de déploiement élaborés pendant la refondation, ceux-ci sont réorientés sans délai vers un premier palier « bande GEST », compatible avec l'utilisation du système PAY. Cette réorientation préservera l'atteinte des objectifs stratégiques réaffirmés, et notamment l'optimisation des processus et sa traduction organisationnelle. Ces travaux identifieront les champs de mutualisation interministérielle.

Décision 5 : Concernant spécifiquement les ministères ayant choisi le progiciel HR-Access qui rassemblent plus de 520 000 agents (ministère de la culture, services du Premier ministre et AI rattachées, ministères sociaux, ministère de l'égalité des territoires et de l'écologie, ministère de l'intérieur pour partie, ministères financiers, ministère des affaires étrangères, ministère de la défense pour partie), une démarche mutualisée, permettant d'atteindre un degré d'homogénéité des systèmes concernés garant de l'optimisation dans la durée de leurs coûts d'exploitation et de maintenance, est définie et lancée. Elle s'appuiera sur une stratégie d'achat coordonnée.

Décision 6 : Les modalités d'atteinte de l'ambition réaffirmée par la décision 1 sont définies pendant l'année 2014, avec l'ensemble des parties. Une démarche modulaire et incrémentale d'amélioration continue, constituée de paliers sécurisés dont la réalisation et le déploiement ne dépassent pas 18 mois dans les cas les plus défavorables, est privilégiée.

Décision 7 : Une direction de programme interministérielle chargée de la coordination des travaux ministériels induits par les décisions 1 à 6 est mise en place. Forte d'une dizaine d'ETP, directeur de programme et éventuels sous-traitants compris, elle est placée sous l'autorité du DISIC. Elle veille particulièrement à valoriser les acquis du programme et de la refondation.

Décision 8 : Les moyens affectés aux différentes composantes du programme SIRH/Paye sont réajustés au juste niveau nécessaire à la mise en œuvre des décisions prises.

Conclusion

Les travaux interministériels de refondation du programme de modernisation des SIRH et de la paye de l'Etat, sans remettre en cause son architecture initiale, ont permis d'établir que le programme ne peut démontrer sa rentabilité économique globale, même à long terme, et que les indéniables avantages qualitatifs de la modernisation de la paye ne pourront pas être atteints avant une dizaine d'années. La durée particulièrement longue du programme et sa complexité technique l'exposent à de nouveaux dérapages en délais et en coûts, voire à son arrêt en cours de déploiement.

La poursuite de la modernisation des SIRH ministériels ou interministériels, pour l'essentiel en production, et une réorientation forte du projet concernant la modernisation de la paye passant par l'arrêt du projet SI-Paye de l'ONP, toujours en cours de mise au point, permettent de supprimer tout risque de nouveaux surcoûts et délais que pourrait exiger la sécurisation de la paye des agents de l'Etat, de réduire la dépense budgétaire d'au moins 200 millions d'euros dans les 4 ans qui viennent, économie comparable aux pertes constatées, sans priver l'Etat de gains qualitatifs substantiels à moyen terme.

Le DISIC recommande cette décision cohérente avec les exigences de réduction de la dépense publique, et sollicite l'arbitrage du Premier ministre sur les décisions nécessaires à la poursuite des travaux.

Jacques Marzin