



Inspection générale
des finances

n°2005-M-074-01

Contrôle général des armées

n°313/DEF/CGA/FOS/CPY/NP

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur les centres payeurs des armées

Etabli par

Thierry LAMBERT
Anne-Michelle BASTERI
Emmanuel PITRON
Charlotte REBOUL

Inspecteurs des finances

Pierre COUDERC
Contrôleur général des armées

Nicolas CHAPON
François ROBERT

Contrôleurs des armées

- Janvier 2006 -

**Inspection
générale des
Finances**

N° 2005-M-074-01

**Contrôle
général
des Armées
N°313/DEF/
CGA/FOS/CPY/NP**

JANVIER 2006



Audit de modernisation

Rapport sur les centres payeurs des armées

Thierry LAMBERT
Inspecteur des Finances

Anne-Michelle BASTERI
Inspecteur des finances

Emmanuel PITRON
Inspecteur des finances

Charlotte REBOUL
Inspecteur des finances

Pierre COUDERC
Contrôleur général des armées

Nicolas CHAPON
Contrôleur des armées

François ROBERT
Contrôleur des armées

PÉRIMÈTRE ET MÉTHODOLOGIE

■ **Audit de modernisation mené conjointement par l'IGF et le CGA**

- Lancé le 15 octobre 2005 dans le cadre du Programme d'audits de modernisation (PAM)
- Encadré par la lettre de mission des directeurs de cabinet des Ministres du 9 décembre 2005

■ **Articulé autour de 2 objectifs principaux**

- **Dégager des gains de productivité** sur le processus de paye des personnels de la Défense (les 3 armées et la gendarmerie)
- **Améliorer la performance** (connaissance de la masse salariale, qualité du service rendu, organisation des centres payeurs...)

■ **Audit s'appuyant sur l'expertise**

- des commissariats et des états-majors de chaque armée
- des équipes projets de modernisation des systèmes d'information RH
- de la DGAFP et de l'ADAE, maîtres d'ouvrage du noyau commun des SIRH ministériels
- des travaux conduits par l'IGF sur la paye des civils et par le CGA sur la solde des militaires

■ **Des investigations limitées compte tenu des délais impartis**

- Entretiens avec le secrétariat général pour l'administration, les directions du commissariat et les services de soutien de chaque armée, les directions RH et les maîtrises d'ouvrage des SIRH et SI Solde
- Enquête sur place auprès des centres payeurs des 3 armées et de la gendarmerie
- Dépendance des informations données par les armées sans qu'elles puissent être vérifiées
- Annexes au rapport ayant fait l'objet d'une contradiction avec les services du point de vue technique

Plan du rapport

- 1. Analyse de l'existant**
- 2. Analyse des projets de modernisation en cours**
- 3. Préconisations de la mission au regard des objectifs assignés**

PREMIÈRE PARTIE

Une organisation de la solde atypique et peu efficiente

- **Dans les forces armées, la solde est dissociée des fonctions RH**
- **A la défense, la solde est un processus très faiblement automatisé**
- **La productivité des centres payeurs est faible**
- **La performance des centres payeurs est perfectible**
- **Pour ces raisons, l'organisation de la chaîne solde est coûteuse**

DANS LES ARMÉES, LA FONCTION SOLDE EST DISSOCIÉE DE LA FONCTION RH

■ Le processus de la solde se décompose schématiquement en 6 étapes

- La collecte des informations sur les administrés le plus souvent sous forme de flux de PJ papier
- Le décompte ou détermination des droits
Contrôle des pièces justificatives, Constatation des droits à rémunération des administrés (« analyse intellectuelle »), Saisie des informations dans les applications de paye
- Le calcul de la solde (valorisation des droits des administrés par traitement informatique)
- L'édition des bulletins de solde et des états associés
- Le règlement aux administrés et aux tiers
- La comptabilisation et les restitutions diverses

■ L'organisation disjoint la fonction RH et la fonction solde

- Au ministère de la défense, les comptables militaires assurent eux-mêmes le calcul, les contrôles et le paiement de la solde, fonction exercée par le Trésor public pour les autres ministères et les personnels civils de la défense

- La fonction RH relève du commandement (directions du personnel, états-majors et unités)
- La fonction solde, élargie à la collecte de l'information et à l'établissement des droits relève des commissariats, pour les trois armées
- **Cette organisation conduit au cloisonnement des systèmes d'information RH et Solde**

■ Cette séparation fonctionnelle se démarque des pratiques des autres organisations

- Dans le secteur privé, la paye fait partie intégrante des processus et de la fonction RH et repose sur un même système d'information
- Dans les ministères civils, s'il existe une séparation de fonction entre l'ordonnateur et le comptable (qui calcule et contrôle la paye), la collecte de l'information et l'établissement des droits demeurent de la compétence des gestionnaires RH des ministères
- Avec le développement des SIRH, les services civils tendent à supprimer leurs services paye par l'automatisation de la transmission des informations au Trésor public

A LA DÉFENSE, LA SOLDE EST UN PROCESSUS TRÈS FAIBLEMENT AUTOMATISÉ

■ Les systèmes d'information de la solde sont obsolètes

- Les applications informatiques de la solde présentent des fonctionnalités limitées
 - la saisie n'est pas décentralisée
 - rareté des verrous à la saisie et des contrôles automatisés
 - la constatation des droits est majoritairement manuelle, ainsi que parfois le calcul des indemnités
- La pérennité des applications n'est pas assurée
 - au-delà de 2006 dans l'armée de terre et la GN
 - en 2007 pour la marine
- Cette obsolescence entraîne une faible automatisation des procédures
 - Le décompte reste essentiellement manuel
 - Les contrôles de saisie et l'autocontrôle sont prédominants au détriment des contrôles de cohérence réglementaire
- En outre, elle contraint le calendrier de la solde
 - Les calendriers ne permettent qu'exceptionnellement de prendre en compte les informations au-delà du 5 du mois
 - Cela nécessite le recours fréquent à des paiements directs avec modifications manuelles des bulletins de solde alors que ces procédures devraient rester exceptionnelles

■ Les systèmes d'information RH et Solde sont cloisonnés

- Deux systèmes d'information (SI) parallèles coexistent dans chaque armée, c'est-à-dire
 - des procédures, des référentiels et des flux de collecte d'informations distincts et autonomes ;
 - des applications informatiques et des bases de données, concurrentes sur un périmètre variable d'informations ;
- Les SIRH et les SI solde, qui collectent des informations concurrentes, ne sont pas interfacés ou faiblement (Air et Marine)
- Cette organisation nuit à la productivité et à la qualité des deux fonctions :
 - Dans les unités, deux services distincts coexistent dans chaque formation
 - Des écarts existent entre les informations des deux bases de données RH et Solde
 - La duplication des applications informatiques et des structures qui les maintiennent génère des coûts supplémentaires
 - Les informations doivent être saisies et contrôlées plusieurs fois

LA PRODUCTIVITÉ DES CENTRES PAYEURS EST FAIBLE

- Chaque armée assure elle-même la solde de ses militaires avec des systèmes propres, se privant ainsi de tout gain de mutualisation
- L'armée de l'air et la marine ont centralisé la solde sur un seul centre payeur chacune
- L'armée de terre et la gendarmerie ont conservé respectivement 5 et 7 centres payeurs
- L'organisation géographique de l'armée de terre et de la gendarmerie se fait au détriment de la spécialisation des tâches
- L'essentiel des tâches exécutées dans les centres payeurs sont dans d'autres organisations des tâches qui sont pour l'essentiel automatisées
- Il existe en outre d'importants écarts entre les armées

Chaîne solde	Air	Marine	Terre	Gendarmerie
Autorité compétente	Commissariats (décrets 1991) DCCA ; DCCM ; DCCAT			DGGN SPM
Centres de saisie	SERPECA	CAMAS	5 CTAC	6 CATG + 1 CAGN
Centres de calcul	SERPECA	CIAS	CEDICAT et les 5 CTAC	
Effectifs consacrés au décompte (en ETP)	78	122,2	417,2	255,2
Effectifs total de la chaîne solde (en ETP)	160,8	198,2	757,9	366,8

ETP	Air	Marine	Terre	Gendarmerie	Total
Ratio dossier suivis/décompteur	878	459	413	475	479
Ratio dossier suivis/effectif total	426	283	227	330	282

(NB : Une partie de la solde de la gendarmerie est assurée par l'armée de terre)

- Ces ratios sont disproportionnés par rapport à une simple fonction de paye

LA PERFORMANCE DES CENTRES PAYEURS EST PERFECTIBLE

■ L'objectif de qualité du service consiste d'abord à payer rapidement l'administré, au risque de trop-perçus

- Les trop-perçus et les paiements directs sont ainsi souvent conçus comme des moyens de satisfaire rapidement l'administré
 - les trop-perçus engendrent des procédures complémentaires de régularisation
 - dans l'armée de terre et la gendarmerie, les paiements directs sont fréquemment utilisés pour payer la solde du mois au plus juste ; elles modifient pour ce faire les bulletins de solde manuellement
- Cet objectif serait mieux atteint, à moindre risque et à meilleur coût dans une organisation plus rationnelle et plus efficace

■ Les contrôles internes et externes apparaissent très insuffisants

- Ils sont souvent fondés sur des analyses de risques empiriques et faiblement informatisés
- Ils sont plus redondants que performants
- Ils sont marqués par la prédominance des contrôles au moment du décompte et de la saisie
- Ils sont insuffisamment articulés avec les contrôles effectués en amont, et reposent insuffisamment sur des contrôles en aval

■ Les restitutions comptables et budgétaires sur les effectifs et la rémunération sont insuffisantes

- La déconnexion entre SIRH et SI solde crée des distorsions entre les données physiques (effectifs) et financières (masse salariale)
- La DAF communique l'exécution réelle de la dépense de solde une fois par an à l'ACCT
 - Avec la bande de virement, les applications de solde produisent pourtant une ventilation fine des charges qui permettrait une restitution plus directe et contemporaine de l'exécution
- Les restitutions des armées sur la rémunération des militaires ne sont pas suffisamment fines pour permettre un contrôle et un pilotage plus efficace de la masse salariale au niveau du SGA comme au niveau interministériel
- Des réformes en cours devraient améliorer les restitutions
 - La gestion du fonds d'avance en trésorerie devrait affiner la restitution comptable
 - Le projet d'EDRH permettra une meilleure connaissance de la masse salariale

POUR CES RAISONS, L'ORGANISATION DE LA CHAÎNE SOLDE EST COÛTEUSE

- **Le coût du bulletin de solde est en moyenne de 10 € (hors pensions)**

- 1.500 personnes sont mobilisées pour assurer la solde de 418.000 militaires

Effectif total de la chaîne solde	Air	Marine	Terre	GN	Total
En ETP	160,8	198,2	757,9	366,8	1 483,6

- Le coût de la fonction solde pour toutes les forces armées s'élève à 46 M€ (hors charges de pensions et amortissements)

Année 2004	Air	Marine	Terre	GN	Total
Coûts en M€	5	6,03	24,51	10,33	45,89
% du coût total	11%	13%	53%	23%	100%

- Si le coût moyen du bulletin de solde est de 10€ en moyenne, on observe des écarts importants entre armées

Année 2004	Air	Marine	Terre	GN	Coût moyen
Coût unitaire d'une solde	6,7 €	10,5 €	13,4 €	7,1 €	10 €
Coût annuel d'un administré	73,1 €	107,6 €	142,4 €	85,2 €	109,8 €

NB : Les coûts supportés par l'armée de terre pour la solde de la gendarmerie n'ont pas pu être identifiés et donc ventilés.

DEUXIÈME PARTIE

Les projets de modernisation engagés par le ministère de la défense ne tirent pas parti de toutes les possibilités de mutualisation

- **Le ministère de la défense engage parallèlement la modernisation de ses SIRH et l'unification de ses SI solde**
- **L'articulation entre les SIRH et LOUVOIS 2 n'est pas optimale**
- **Le degré de convergence des SIRH vers le noyau commun interministériel diffère**

LA DÉFENSE A ENGAGÉ LA MODERNISATION DE SES SIRH ET L'UNIFICATION DE SES SI SOLDE

- **Conscients des limites des 5 SIRH actuels, les armées consacrent 50,6 M€ à leur modernisation (hors coûts internes)**

- Par le déploiement d'un nouveau SIRH :
 - La gendarmerie a lancé AGORH@ dès 2002
 - Le projet CONCERTO de l'armée de terre date de 2003
 - Le projet ALLIANCE est lancé en 2004 pour le personnel civil
- Par l'évolution du SIRH existant :
 - La marine renouvelle son SIRH avec le projet [SI@D/RH](#)
 - L'armée de l'air modernise et perfectionne SIGAPAIR qui date pourtant de 2002, sans surcoût au-delà de ses coûts internes

Armée ou service	Nom du projet de SIRH	Coût en M€
Gendarmerie	AGORH@	13,5 M€
Armée de terre	CONCERTO	15,5 M€
Marine	SI@D/RH	5,2 M€
DFP (pour les civils)	ALLIANCE	16,4 M€
Total		50,6 M€

- **21,5 M€ (hors coûts internes) sont prévus pour LOUVOIS 2 qui constitue un projet ambitieux d'unification de la solde**

- Suite à l'échec de LOUVOIS 1 en 2003, le projet de « Logiciel Unique à Vocation Interarmées de la Solde » a été relancé en 2004 pour une mise en service en 2009
- A travers l'unification des SI solde, il vise à accroître la productivité en :
 - Harmonisant la réglementation et les procédures
 - Mutualisant les moyens
 - Se dotant de capacités de simulation accrues (pour le bulletin de solde et pour l'évolution de la masse salariale)
- L'application de calcul est développée en régie mais s'accompagne de 4 marchés

Phases du projet	Coût
AMOA 1 : assistance méthodologique et technique	0,35 M€
AMOA 2 : conduite du changement	4,17 M€
MOE : logiciel de pré-liquidation des droits (GDSI)	16,51 M€
Marché d'assistance à la maîtrise d'œuvre interne	0,45 M€
Total LOUVOIS 2	21,48 M€

- Afin de pérenniser leur système de solde jusqu'à la mise en service de LOUVOIS, l'armée de terre et la gendarmerie ont lancé le projet PSIDI pour un coût de 1,5 M€



les écarts de coûts observés entre eux s'expliquent par des choix différents en terme de périmètre

L'ARTICULATION ENTRE LES SIRH ET LOUVOIS 2 N'EST PAS OPTIMALE

■ LOUVOIS pérennise le cloisonnement entre la chaîne RH et la chaîne solde

- Deux chaînes RH et solde continueraient ainsi d'exister au sein de chaque armée, entraînant :
 - la duplication de la collecte et de la saisie dans chaque armée
 - le dédoublement des réseaux, des systèmes, des contrôles, des outils et des procédures de collecte
 - l'obligation pour LOUVOIS de développer des interfaces avec au moins 5 SIRH distincts
- LOUVOIS ne prévoit qu'une réorganisation marginale des structures et des procédures de solde
 - L'impact de LOUVOIS sur le nombre de centres de saisie n'a pas été étudié
 - La question d'un éventuel centre de calcul unique interarmées n'est pas tranchée
- L'organisation des contrôles n'est pas davantage revue dans le sens d'une meilleure efficacité, en tirant le bénéfice des potentialités offertes par les SIRH et la dématérialisation des procédures (au-delà de la GED qui demeure lourde et coûteuse)

■ LOUVOIS reproduit des modules qui relèvent d'un SIRH et qui sont présents dans les PGI en voie d'acquisition par les armées

- Un SIRH a normalement vocation à assurer la gestion administrative et financière des personnels d'une organisation
- En raison du lancement du projet LOUVOIS, le ministère de la défense n'a pas inclus dans les projets de SIRH les modules de gestion financière, et donc de paye
- En conséquence, LOUVOIS intègre des modules qui auraient pu être intégrés dans les projets de SIRH
 - Le module de pré-liquidation GDSI
 - Le module « infocentre »
 - Le module de gestion électronique des documents

LE DEGRÉ DE CONVERGENCE DES SIRH VERS LE NOYAU COMMUN INTERMINISTÉRIEL DIFFÈRE

- **La défense s'est inscrite dans la démarche interministérielle en désignant CONCERTO comme système cible**
 - Le Premier ministre a décidé en mars 2004 de mutualiser les SIRH afin
 - d'harmoniser les systèmes et les fonctionnalités pour permettre une consolidation nationale des données
 - de réaliser des économies de coût de mise en place des SIRH (coûts de négociation, d'exploitation et d'intégration)
 - Le projet de l'armée de terre « CONCERTO » a adopté le noyau commun SAP acquis par l'ADAE et s'appuie donc sur les référentiels interministériels
 - CONCERTO a été désigné comme le SIRH cible des armées par le SGA qui a affirmé la nécessité
 - de valider les spécifications du noyau commun et de converger vers le système cible
 - de mettre en place dans chaque armée ou direction un mécanisme de suivi du projet
- **Toutefois, le calendrier de convergence vers le système cible n'est pas clairement établi pour les autres armées et services qui ont lancé des projets concurrents**
 - Seul le service des essences (SEA) sera intégré dès la première version de CONCERTO et participe déjà au projet
 - Lancé de manière autonome et dérogatoire, le projet AGORH@ de la gendarmerie est également développé par SAP et respecte le même calendrier que CONCERTO, sans que le principe de la convergence ait été définitivement acté, bien que s'appuyant sur le même PGI
 - La marine diffère sa convergence et prévoit d'affecter 5,2 M€ à la modernisation de son SIRH, que le Service de santé (SSA) a prévu de rejoindre
 - L'armée de l'air a l'intention de s'aligner sur le système cible vers 2009 mais prévoit dans l'intervalle de perfectionner son SIRH
 - La DFP a choisi le prestataire « HR Access » pour le projet ALLIANCE. Le prestataire SAP ayant été retenu par le projet CONCERTO, il aurait été logique de s'orienter vers le schéma cible interministériel et interarmées

LE DEGRÉ DE CONVERGENCE DES SIRH VERS LE NOYAU COMMUN INTERMINISTÉRIEL DIFFÈRE

	Armée de l'air	Gendarmerie Nationale	Marine Nationale	Service de santé des Armées	Armée de terre	Autres services communs	Personnels civils
SIRH actuels	SIGAPAIR DPMAA/CIPAA	Applications RH-GAP + ORG + locales + métier DGGN/RH	SIAD/RH DPMM/CTIRH	néant DCSSA/RH	GOP et SAP DPMAT/BOSI	néant DCSEA/RH PAJ/div. APM	CHORUS DGA SIGALE DFP Armées
Projets de SIRH	<u>SIG@BASE</u> Pour 2006 (pas de surcoût)	<u>AGORH@</u> Pour 2007 Coût : 13,5 M€	<u>SI@D/RH</u> Pour 2007 Coût : 5,2 M€		<u>CONCERTO</u> Pour 2007 Coût : 15,5 M€	<i>Seul le SEA intègre Concerto dès la première version</i>	<u>ALLIANCE</u> Pour 2006 Coût : 16,4 M€
Vers le Système Cible	En 2009 Sinon coût 2,2 M€ Pour maintien de SIGAPAIR	En 2007 Compatible Avec le noyau Commun interministériel	Pas avant 2010 Réticence à converger rapidement	Idem marine Pas avant 2010	<u>Système cible</u> Nouvelles versions de Concerto Vers 2010		Convergence vers le système cible reste à définir
- Vers le SIRH système cible pour le ministère de la défense -							

TROISIÈME PARTIE

La mission recommande de maximiser le bénéfice du déploiement des SIRH convergents avec le noyau commun interministériel pour améliorer l'efficacité de la chaîne solde

- **Deux objectifs doivent être poursuivis :**
 - l'unification de la collecte de l'information
 - la mutualisation des systèmes d'information
- **La réorientation des projets de modernisation doit être arbitrée à court terme**
- **L'organisation des armées est affectée par la mise en œuvre de tels choix stratégiques**
- **Les contrôles doivent s'appuyer sur les nouveaux outils et gagner en efficacité**
- **Dans ce cadre, trois scénarii d'organisation existent pour la paye**

DEUX OBJECTIFS DOIVENT ETRE POURSUIVIS

L'UNIFICATION DE LA COLLECTE ET LA MUTUALISATION INFORMATIQUE

■ La collecte des informations nécessaires à la solde doit être intégrée à la fonction RH dans des services unifiés

- Les SIRH dont se dotent actuellement les forces armées sont des PGI qui sont conçus à cet effet
 - Il est cependant nécessaire d'implémenter les processus et les règles relatives à la solde (contenues dans l'IM 338) ; cette opération était d'ailleurs possible dans le cadre du marché « noyau commun » de l'ADAE, mais l'armée de terre n'a pas fait ce choix pour ne pas interférer avec LOUVOIS
- Cette nouvelle organisation implique de confier aux services RH la saisie de l'ensemble des informations relatives à la situation des administrés.
- La saisie doit intervenir au plus près de la décision pour mettre un terme aux flux physiques de papier. Il en résulte la suppression des charges de saisie des centres payeurs.
- Le surcroît d'activité pour la fonction RH serait largement gagé par les gains attendus du déploiement des SIRH (même si aucune étude de retour sur investissement n'a été communiquée à la mission par l'armée de terre et la gendarmerie)

■ Il est indispensable de maximiser les gains de mutualisation dans le domaine informatique

- Les armées doivent rationaliser leur architecture applicative afin d'éviter la duplication des équipes informatiques
 - de développement
 - de maintenance
 - d'exploitation
- et la non mutualisation de nouvelles techniques, comme par exemple
 - la webisation des systèmes
 - les interfaces hommes-machines
 - les systèmes de restitution (EDRH)
- Ces coûts devraient être considérablement réduits si l'on décidait de mutualiser aussi bien :
 - Les outils de développement
 - que la maintenance corrective, réglementaire et applicative
 - ou l'exploitation et les équipements informatiques

LA RÉORIENTATION DES PROJETS DE SIRH ET DE LOUVOIS DOIT ÊTRE ARBITRÉE A COURT TERME

■ La réorientation des projets de modernisation s'impose

- La convergence des projets de SIRH vers le noyau commun doit être accélérée
 - La convergence de la gendarmerie vers le système cible doit être rapidement concrétisée
 - L'armée de l'air doit confirmer qu'elle rejoindra rapidement le système cible
 - La marine et le SSA doivent renoncer à leur projet de SIRH et rejoindre le système cible
 - Pour ALLIANCE, la convergence peut s'effectuer soit en accélérant la labellisation d'« HR Access » soit en comparant le coût du retrait du marché avec le maintien d'un système divergent

- Le projet LOUVOIS doit être
 - 1/ simplifié en s'appuyant davantage sur les SIRH convergents des armées
 - 2/ réorienté en fonction des décisions qui seront prises à la suite du présent rapport

■ Cette réorientation est possible dans le calendrier prévu et à budget équivalent

- Les fonctionnalités nouvelles du SIRH pourraient être obtenues sous forme d'avenants aux marchés actuels, sans entraîner de délai supplémentaire
 - Si dès le début de l'année 2006, la convergence était définitivement arbitrée, les trois armées et la gendarmerie pourraient disposer de SIRH conformes aux spécifications et aux référentiels du noyau commun interministériel fin 2008
 - La convergence des calendriers d'élaboration du SIRH et de conduite du changement doit être définie clairement et faire l'objet d'un arbitrage explicite.

- Les économies réalisées sur LOUVOIS et sur le SIRH de la marine peuvent être réaffectées
 - L'économie réalisée sur les modules RH du projet LOUVOIS est évaluée à 21,5 M€
 - Mais, si la convergence était accélérée, le coût de 5,2 M€ du projet SI@D/RH de la marine pourrait être économisé et réaffecté utilement au développement d'un projet de SIRH interarmées
 - Il reste néanmoins à prendre en compte le coût du développement du calculateur de solde.

L'ORGANISATION DES ARMÉES EST PROFONDÉMENT AFFECTÉE PAR LA MISE EN ŒUVRE DE TELS CHOIX STRATÉGIQUES

■ Le maintien des centres de collecte et de saisie ne se justifie plus

- L'intégration de la chaîne RH et la chaîne solde implique à terme la disparition des tâches de saisie et de décompte assurées par les centres payeurs
- La mission ne méconnaît pas les réticences et les difficultés soulevées par une telle perspective
 - La vétusté des applications de la solde ne doit pas être occultée : le projet PSIDI de l'armée de terre et la gendarmerie doit être conforté pour éviter tout dysfonctionnement
 - La mise en œuvre du changement sera délicate puisqu'elle impacte directement les missions des centres payeurs
 - Les enjeux institutionnels, qui trouvent leur source dans les décrets « armée 2000 » de 1991, fondant notamment la compétence des commissariats en matière de rémunération, doivent pouvoir être dépassés pour privilégier l'objectif de modernisation du ministère

■ Il faut tirer tous les bénéfices des SIRH dans l'organisation de la fonction RH

- Les informations sont saisies une seule fois au plus près de l'autorité qui la génère
- Les actes peuvent être dématérialisés, dispensant de l'établissement de pièces justificatives
- Possibilité de centraliser dans des « centres de services partagés » des fonctions de GRH sans valeur ajoutée pour les forces
 - Les structures opérationnelles n'ont pas la taille critique pour assurer un haut niveau de productivité en matière d'administration du personnel et de solde
 - Cela pourrait prendre la forme de « centres de services partagés » (CSP) à la fois pôles d'excellence pour le traitement des cas complexes et prestataires de services internes
 - Les économies constatées à l'occasion de la mise en place de CSP sont comprises entre 25% et 50%, mais dépendent de l'organisation de départ
 - C'est une voie à étudier pour redéployer les moyens libérés par les centres payeurs et, partant, réaffecter des moyens à l'opérationnel
- Les gestionnaires et les administrés disposent d'une qualité de prestation accrue

LES CONTRÔLES DOIVENT S'APPUYER SUR LES NOUVEAUX OUTILS ET DE NOUVELLES MÉTHODES POUR GAGNER EN EFFICIENCE

Les contrôles exhaustifs des données au moment de leur prise en compte pour la paye et des bulletins de solde ne sont pas efficaces et dégradent les délais de traitement

La mission préconise une organisation plus rationnelle et plus efficace des contrôles :

■ Les contrôles du payeur de la solde doivent s'appuyer sur les possibilités offertes par les SIRH

- Contrôles bloquants à la saisie permettant de garantir l'intégrité des données (contrôle de format) ou leur régularité (par des menus déroulants, par exemple) ;
- Moteurs de règles automatisant l'établissement des droits et donc limitant les risques d'erreur ;
- Identification des zones de risques pour des contrôles plus ciblés

■ L'implémentation des référentiels et des règles doit être confiée à l'autorité responsable de la paye

S'il maîtrise les moteurs de règles, les contrôles bloquants et les référentiels du SIRH, il n'est plus nécessaire que le payeur de la solde contrôle les informations et qu'il procède au décompte des droits automatisés

■ En amont, la collecte de l'information doit être encadrée par des procédures écrites et des contrôles internes, audités par l'autorité responsable de la paye

- Le mémento des procédures doit être maintenu
- Des équipes d'audit doivent être chargées de vérifier qu'elles sont respectées et contrôlées
- Les audits doivent également vérifier que l'information saisie est conforme aux événements correspondants et aux pièces justificatives qui n'auraient pu être supprimées par la dématérialisation des actes
- Au moment de la liquidation et du paiement de la solde, les contrôles doivent être limités à :
 - des contrôles de cohérence et à des contrôles techniques
 - aux situations sensibles ou identifiées comme présentant un risque (arrivée et départs, écarts importants par rapport au mois précédent, etc)

■ Hors processus de paye, les contrôles a posteriori doivent être ciblés sur les dossiers agents de la base de données selon un plan de contrôle

■ Les procédures de la Défense doivent privilégier la dématérialisation des actes et s'inspirer des meilleures pratiques choisies par les administrations civiles et les collectivités territoriales pour la production des justifications

DANS CE CADRE, TROIS SCENARII D'ORGANISATION EXISTENT POUR LA PAYE

Dans un cadre où les chaînes RH et solde sont intégrées et s'appuient sur un même SIRH et une organisation optimisée, l'opérateur technique de paye peut être positionné à trois niveaux, présentés dans un ordre décroissant au regard des gains de mutualisation

1. Un scénario interministériel

- Le noyau commun ADAE est doté d'une interface avec le Trésor public. Comme les armées seront dotées du PGI interministériel, elles pourraient sans difficulté entrer dans le cadre de droit commun.
- La création envisagée d'un opérateur national de paye regroupant les moyens dédiés au noyau commun et à la paye, pourrait faire émerger une nouvelle organisation améliorant la prestation rendue, maximisant les gains de mutualisation et garantissant une plus grande efficacité des contrôles et des restitutions
- Si cette solution est techniquement envisageable, elle rompt avec le régime dérogatoire de la solde des militaires

2. Un scénario Défense

- Il s'agit de réorienter LOUVOIS pour en faire un opérateur interarmées sur le modèle de l'opérateur national mais dédié à la Défense
- Cet opérateur technique serait chargé de :
 - la maintenance du réglementaire de paye et de son implémentation dans les SIRH (la réglementation demeurant une compétence encadrée des DRH) ;
 - l'organisation des contrôles sur la chaîne RH pour garantir la fiabilité, la sincérité et la régularité des informations RH ;
 - la production de la paye dans tous ses aspects (calcul, éditique, comptabilisation, restitutions)

3. Un scénario par armée

- Ce scénario reviendrait à priver la Défense de gains de mutualisation
- Il préserve l'indépendance actuelle des armées à l'égard de l'interarmées et du SGA

CONCLUSION

■ **Le choix entre les scenarii est avant tout un enjeu de contrôle**

- Les deux solutions les plus centralisatrices offrent les meilleures perspectives de mutualisation
- Les gains attendus de l'intégration des chaînes RH et solde dans un SIRH unique et une organisation unifiés sont déjà importants
- L'enjeu est davantage institutionnel : l'opérateur responsable de la paye est légitime pour exercer les contrôles sur les pratiques RH
- Ce choix porte sur l'alternative suivante :
 - soit la Défense est soumise au même régime de contrôles que les autres administrations
 - soit la Défense demeure dans un régime dérogatoire et les pratiques des armées sont contrôlées au niveau ministériel

Les décisions à prendre à l'issue de l'audit

- 1. A titre conservatoire, suspendre Louvois et les projets de modernisation des SIRH**
- 2. Acter l'intégration de la collecte de l'information nécessaire à la solde à la fonction RH**
- 3. Accélérer la convergence des SIRH vers le noyau commun interministériel en y intégrant la paye, par redéploiement des budgets**
- 4. Définir le positionnement de l'opérateur de paye**
- 5. Lancer un chantier de révision des méthodes de contrôle et de dématérialisation des pièces justificatives**

Fait à Paris, le 19 janvier 2006

Thierry LAMBERT
Inspecteur des Finances

Pierre COUDERC
Contrôleur Général des Armées

Anne-Michelle BASTERI
Inspecteur des Finances

Nicolas CHAPON
Contrôleur des Armées

Emmanuel PITRON
Inspecteur des Finances

François ROBERT
Contrôleur des Armées

Charlotte REBOUL
Inspecteur des Finances

Réponses des services et nouvelles observations
de la mission

OBSERVATIONS RELATIVES AU RAPPORT

Réponses des Services	Nouvelles observations de la mission
<p>Page 4 « Cette organisation conduit au <u>cloisonnement des systèmes d'information RH et solde</u> ». Il est précisé qu'en ce qui concerne la DGA, le SI RH CHORUS est interfacé avec le système paye SHERPA. Les informations sont saisies une seule fois dans CHORUS puis transmises dans SHERPA.</p> <p>Page 5 « La pérennité des applications n'est pas assurée <u>au delà de 2006 dans l'armée de terre...</u> » L'armée de terre indique que le système d'information de l'armée de Terre est pérennisé au-delà de 2006 grâce aux travaux en cours du projet PSIDI qui ont dû être lancés à la suite de l'arrêt de Louvois 1. Par ailleurs, l'armée de terre indique que l'obsolescence signalée de son système d'information de la chaîne solde est liée au respect des directives ministérielles (1995) de ne pas investir dans son amélioration, compte tenu de la réalisation de LOUVOIS.</p> <p>Page 6 Tableau de gauche L'armée de terre indique que le chiffre de <u>757,9 ETP</u> correspond aux effectifs de la totalité de la chaîne solde, y compris les chefs d'atelier.</p> <p>Page 6 Tableau de droite La marine considère que le <u>ratio nombre de dossiers de solde suivis / décompteurs ou effectifs totaux</u> n'est pas pertinent à lui seul. Il importe de prendre également en compte le nombre de mouvements de solde et le nombre de pièces justificatives traitées, sur une base mensuelle ou annuelle, pour évaluer la charge de travail réelle et effectuer des comparaisons.</p>	<p>Le constat formulé dans le rapport de synthèse est général et la précision concernant l'existence d'interface pour les civils est mentionnée dans l'annexe relative aux personnels civils.</p> <p>Le constat sur l'obsolescence des systèmes d'information exige de mentionner les limites temporelles au-delà desquelles le système ne pourrait plus fonctionner. Par ailleurs, la mission ne conteste pas le fait que le projet PSIDI soit entériné et elle préconise au contraire de le conforter pour permettre à l'armée de terre de disposer d'un système transitoire apte à assurer la solde au-delà de 2006.</p> <p>La même méthode a été appliquée pour les trois armées et la gendarmerie. La mission considère effectivement que les chefs d'atelier font partie intégrante de la chaîne solde. Les effectifs strictement consacrés au décompte de la solde sont bien quant à eux de 417,2 dans l'armée de terre.</p> <p>La mission estime que le ratio « nombre de dossiers de solde suivis / décompteurs ou effectifs totaux », qui permet d'évaluer les moyens consacrés à la solde, est pertinent. Elle partage cependant l'analyse de la marine selon laquelle le nombre de mouvements de solde et le nombre de pièces justificatives traitées permettent de compléter cette approche. Ainsi, le ratio « nombre de</p>

<p>Page 7 « dans l'armée de terre, les paiements directs sont <u>fréquemment</u> utilisés pour payer la solde du mois au plus juste... » L'armée de terre indique que la mise en œuvre de cette procédure reste exceptionnelle et est réglementaire (IM 147). (Voir remarque similaire dans l'annexe relative à l'organisation de la chaîne solde de l'armée de terre).</p> <p>Page 8 Concernant le <u>coût du dossier de solde</u>, l'armée de terre précise qu'en ce qui la concerne les chiffres fournis constituent des coûts réels et non des coûts standards.</p> <p>Page 11 « LOUVOIS ne prévoit qu'une réorganisation marginale des structures et des procédures de solde. L'impact de Louvois sur le nombre de centres de saisie <u>n'a pas été étudié</u> ». Les gains potentiels de LOUVOIS sont à l'étude.</p> <p>Page 12 « La DFP a choisi le prestataire HR Access pour le projet ALLIANCE ». Il est précisé que ce choix a été effectué en 2003.</p>	<p>mouvements par décompteur », sur une base mensuelle, permet-il de confirmer le constat d'inefficience de la chaîne solde de la marine. Sur la période septembre 2004 à septembre 2005, il s'élève en effet à 406 pour la marine, hors prise en compte des codeurs du CAMAS (et est donc en réalité plus faible) et à 905 dans l'armée de l'air (chefs d'ateliers compris).</p> <p>Cf réponse infra page 6 de ce document</p> <p>La mission a effectivement précisé qu'il s'agissait pour l'armée de terre de coûts réels issus du système de contrôle de gestion développé par la direction du commissariat, le système SIGECAT.</p> <p>La mission relève que le projet LOUVOIS, de 20 M€, n'a pas donné lieu à une évaluation préalable du retour sur investissement attendu dans les centres payeurs des armées. En outre, elle estime que ces gains doivent désormais être évalués en prenant en compte le nouveau contexte apporté par la fusion des chaînes RH/solde qu'elle recommande.</p> <p>Si le choix d'HR Access a été effectué avant l'arbitrage du Premier ministre de 2004, il n'en reste pas moins que les réflexions sur les SIRH de la gendarmerie et de l'armée de terre étaient déjà lancées. La mission se limite donc à constater qu'à l'époque, le ministère de la défense n'a pas cherché à organiser la convergence de ses SIRH.</p>
---	--

Page 13 Tableau « Degré de convergence des SIRH »

« Néant » dans la case « SIRH Actuel » pour le service de santé des armées

Le service de santé des armées indique qu'il dispose d'un système d'information des ressources humaines du service développé à partir de trois applications : GIPS, BASE CENTRALE et OSIRIS. Les trois applications étant distinctes, les données sont saisies plusieurs fois.

Page 16

« Les économies réalisées sur LOUVOIS et sur le SIRH de la marine peuvent être réaffectées. ... le coût de 5,2 M€ du projet SI@D/RH de la marine pourrait être économisé et réaffecté utilement... » »

La marine indique que la somme de 5,2 M€ n'est pas totalement disponible, une partie des crédits ayant déjà été engagée.

Page 17

« L'intégration de la chaîne RH et de la chaîne solde implique à terme la disparition des tâches de saisie et de décompte assurées par les centres payeurs »

Cette affirmation est à nuancer : l'intégration de la chaîne RH et de la chaîne solde ne supprimera pas toutes les tâches de saisie et de décompte ; il existe des données spécifiques solde ou charges non traitées par les gestionnaires RH.

« La vétusté des applications de la solde ne doit pas être occultée : le projet PSIDI de l'armée de terre (...) doit être conforté pour éviter tout dysfonctionnement ».

Ce projet sera conforté (voir remarque sur la page 5).

Cette information complémentaire n'a pas été communiquée à la mission lors des entretiens avec les représentants du SSA. Elle renforce par ailleurs le constat sur l'obsolescence et la dispersion des systèmes existants.

Selon les chiffres communiqués à la mission, seuls 821 k€ auraient été engagés à ce jour. Cette information complémentaire, ne remet donc pas en cause la nécessité de réorienter le projet SI@D/RH et renforce la nécessité de prendre une décision rapide.

Pour la mission, il s'agit d'un élément essentiel du projet de modernisation de la solde des armées. Elle a montré que les SIRH peuvent prendre en charge et automatiser toutes les informations nécessaires à la solde. Elle propose en conséquence de supprimer les doubles saisies en basculant les fonctions aujourd'hui assurées par les centres payeurs sur la chaîne RH. C'est en ce sens que la mission propose au ministère de la défense d'arbitrer de nouveaux modes d'organisation induits par la diminution et le déplacement des tâches de saisie.

Si le projet PSIDI a été validé en décembre 2005 par le SGA, il n'en reste pas moins nécessaire de rappeler les justifications et les modalités de ce projet dans le cadre de l'arbitrage global qui doit être rendu par le ministre de la défense sur les systèmes d'information RH et solde.

ANNEXES

SOMMAIRE DES ANNEXES

ANNEXE I : LES SYSTÈMES D'INFORMATION RESSOURCES HUMAINES (SIRH) ET LES SYSTÈMES D'INFORMATION DE LA SOLDE AU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

ANNEXE II : EVALUATION DES EFFECTIFS ET DES COÛTS DE LA CHAÎNE SOLDE DANS LES ARMÉES

ANNEXE III : L'ORGANISATION DE LA SOLDE DANS L'ARMÉE DE TERRE

ANNEXE IV : L'ORGANISATION DE LA SOLDE DANS LA MARINE

ANNEXE V : L'ORGANISATION DE LA SOLDE DANS L'ARMÉE DE L'AIR

ANNEXE VI : L'ORGANISATION DE LA SOLDE DANS LA GENDARMERIE

ANNEXE VII : L'ORGANISATION DE LA PAYE DES CIVILS AU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

ANNEXE

LES SYSTEMES D'INFORMATION RESSOURCES HUMAINES (SIRH)

ET LES SYSTEMES D'INFORMATION DE LA SOLDE

AU MINISTERE DE LA DEFENSE

SOMMAIRE DE L'ANNEXE

I. SI TOUTES LES ARMEES MODERNISENT LEURS SIRH, CERTAINES RESTENT RETICENTES A CONVERGER RAPIDEMENT VERS LE NOYAU COMMUN INTERMINISTERIEL	1
A. IL N'EXISTE AUJOURD'HUI AUCUN SIRH COMMUN A TOUTES LES ARMEES	1
B. LE PROJET DE NOYAU COMMUN INTERMINISTERIEL CONCERNE TOUS LES MINISTERES, Y COMPRIS LE MINISTERE DE LA DEFENSE	5
C. EN MATIERE DE SIRH, LES PERSPECTIVES DE MUTUALISATION INTERARMEES APPARAISSENT TROP LOINTAINES	7
II. L'INSUFFISANCE D'ARTICULATION ENTRE LES SIRH ET LOUVOIS 2 CONSTITUE UN SCENARIO NON OPTIMAL DE MODERNISATION	18
A. L'OBJECTIF DEJA ANCIEN D'INTERARMISATION DE LA SOLDE A PRIS LE PAS SUR LA NECESSITE DE RENFORCER LES LIENS ENTRE LES SIRH ET LES SYSTEMES DE LA SOLDE	18
B. EN INTEGRANT SON PROPRE SYSTEME DE COLLECTE DE L'INFORMATION ET SA PROPRE BASE DE DONNEES, LOUVOIS 2 RECOUVRE BIEN PLUS DE FONCTIONNALITES QU'UN SIMPLE CALCULATEUR DE SOLDE	21
III. LES GAINS DE MUTUALISATION D'UN SYSTEME INTEGRANT RH ET SOLDE DOIVENT ETRE RECHERCHES QUEL QUE SOIT LE SCHEMA D'ORGANISATION RETENU	26
A. DEUX OBJECTIFS DOIVENT ETRE POURSUIVIS : MAXIMISER LES GAINS DE MUTUALISATION INFORMATIQUES ET INTEGRER LES CHAINES DE COLLECTE DE L'INFORMATION	26
B. LE CHOIX D'INTEGRER LES CHAINES RH ET SOLDE IMPOSE DE REORIENTER DES 2006 TOUS LES PROJETS DE MODERNISATION DES ARMEES	28
C. L'ADOPTION D'UN SIRH INTEGRE NE PREJUGE EN RIEN DES CHOIX D'ORGANISATION QUI POURRAIENT ETRE RETENUS	32

I. SI TOUTES LES ARMEES MODERNISENT LEURS SIRH, CERTAINES RESTENT RETICENTES A CONVERGER RAPIDEMENT VERS LE NOYAU COMMUN INTERMINISTERIEL

Deux exigences nouvelles, auxquelles les systèmes actuels ne permettent pas de répondre, incitent les armées à se doter de Systèmes d'Information en Ressources Humaines (SIRH) modernes :

- la mise en place de la LOLF au 1^{er} janvier 2006 nécessite des systèmes performants de restitution de la masse salariale par mission, programme, action ;
- et la Gestion Prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) se généralise dans toutes les armées et apparaît comme une condition de l'approfondissement de leur professionnalisation.

A. Il n'existe aujourd'hui aucun SIRH commun à toutes les armées

Les systèmes d'information actuels des forces armées se caractérisent par leur complexité. Ils sont composés de systèmes informatiques et d'applications développés à des périodes différentes, sur des technologies hétérogènes, et répondant à des besoins spécifiques fortement calqués sur leurs organisations. Au sein même de chaque armée, ces systèmes sont marqués par des discontinuités et des ruptures qui ont imposé l'élaboration de passerelles pour échanger les informations.

1. Six grands systèmes d'information RH sont maintenus au ministère de la défense

a) Les trois armées et la gendarmerie maintiennent un voire plusieurs systèmes RH

Chaque direction de personnel militaire ou service de personnel militaire maintient pour son armée un SIRH central autour duquel gravite une myriade d'applications secondaires développées au fur et à mesure des besoins.

Deux systèmes d'information principaux permettent d'assurer aujourd'hui la gestion des ressources humaines dans **l'armée de terre** :

- la Gestion Opérationnelle des Personnels (GOP) désigne l'ensemble des programmes nécessaires pour gérer le personnel militaire de l'armée de terre, aussi bien d'active que de réserve. La base de données des individus de l'armée de terre (BDI) n'est accessible qu'aux gestionnaires de la DPMAT, de la DCCAT, de la DCSSA, de la BSPP et des cinq régions terre (RT) ainsi que des 23 bureaux de reconversion. Les autres utilisateurs peuvent la consulter depuis leurs postes de travail sur un infocentre ;
- le module « personnel » du Système Automatisé des Formations (SAF/P) est un système d'information destiné à l'usage interne de chaque formation.

Mais le système d'information de l'armée de terre ne se limite toutefois pas à ces deux applications. Il en comprend de nombreux autres, très hétérogènes, dont le niveau d'interopérabilité est variable voire inexistant. On peut citer notamment : l'infoservice RH ; le système d'information-recrutement-sélection ; les applications de gestion de personnels de réserve ; etc.

Le réseau de la **gendarmerie nationale**, avec 4 300 implantations, 11 000 unités, plus de 100 000 militaires et 50 organismes de gestion déconcentrée gérant 92 % de ses personnels, doit entretenir de nombreuses applications centrales et locales :

- des applications de gestion des personnels (dont recrutement, notation et chancellerie), notamment le système GAP (Gestion Automatisée des Personnels) ;
- des applications organisationnelles avec le référentiel des emplois ;
- des applications de gestion locale ;

- des applications financières ;
- des applications « métier ».

La **marine** dispose d’un outil informatique largement distribué dans les forces, qui permet à la Direction du Personnel Militaire de la Marine (DPMM) de gérer aussi bien les carrières des marins que les formations administratives :

- il s’agit du système SIAD/RH qui a été déployé à partir de 1995 ;
- il est disponible auprès des 3 500 utilisateurs, y compris dans les formations navigantes ;
- la base de données du système est hébergée au Fort Lamalgue à Toulon.

Le système SIAD/RH oblige toutefois à maintenir de multiples applications différentes (par exemple pour le recrutement, l’incorporation, les officiers, la reconversion....) ce qui ne facilite pas son utilisation quotidienne par les gestionnaires RH.

L’armée de l’air s’est dotée en 2002 d’un système d’information de ressources humaines, dénommé SIGAPAIR. Il est destiné d’une part à traiter les événements administratifs quotidiens et d’autre part à fournir les éléments de décision nécessaires au commandement. Ce système permet d’assurer plusieurs volets de sa politique des personnels :

- la gestion administrative des militaires ;
- le pilotage de la GRH, le contrôle de gestion et les simulations statistiques ;
- la gestion des compétences ;
- la gestion prévisionnelle des effectifs.

Du point de vue de son architecture applicative, le système SIGAPAIR constitue une base de données relationnelle distribuée sur 1 300 postes utilisateurs, la saisie des informations s’effectuant de façon décentralisée.

b) Les personnels civils ne sont pas tous gérés à partir du même système

Enfin, pour la gestion des **personnels civils** du ministère de la Défense, deux systèmes différents existent actuellement :

- d’une part le système CHORUS de la Direction générale de l’armement (DGA) ;
- d’autre part, pour les autres directions et armées, le système SIGALE qui est accessible aussi bien au niveau central que régional.

La GRH des civils s’appuie également sur un référentiel des emplois et des compétences dénommé « MORGANE ».

c) Les services communs des armées ne disposent d’aucun système

Les personnels du **service de santé des armées** (SSA) sont encore gérés de façon manuelle, c’est-à-dire par le biais de fichiers informatiques sous format excel qui ne sont pas interconnectés entre eux. Les bureaux de ressources humaines du SSA disposent en effet de faibles moyens humains et financiers pour engager de façon autonome des projets de SIRH, d’autant plus que les personnels du service de santé sont affectés dans chaque armée.

Le **service des essences des armées** (SEA) ne dispose ni de la taille critique des effectifs gérés, ni des moyens nécessaires pour se doter d’un SIRH. Le budget informatique annuel du SEA est de l’ordre de 2,2 M€ et il est naturellement consacré au cœur de métier des essences. En matière de ressources humaines, le SEA est désireux de rejoindre les projets que mènent les armées aussi bien pour les militaires que les civils.

2. Les fonctionnalités disponibles dans ces systèmes d’information sont pourtant similaires

Les applications informatiques utilisées par les armées en matière de ressources humaines comportent des fonctions de gestion individuelle et de gestion collective pour toutes les populations (active et réserve). Il est d’ailleurs intéressant de noter que de nombreuses données individuelles nécessaires à la paye sont d’ores et déjà collectées dans les systèmes d’information actuels.

Tableau 1 : Comparaison des couvertures fonctionnelles des armées et de la gendarmerie

Type de fonctionnalité	Terre	Gendarmerie	Marine	Air
Dossier individuel du militaire	Création et mise à jour des dossiers administratifs	Application C.PERS	Aptitude ; Desiderata ; Etat civil, adresse du domicile, personne à prévenir, situation familiale, situation matrimoniale, complément, permis civils, langues ;	Adresses, nombre d’enfants, documents individuels...
Gestion administrative		GEAUDE 2G + Chancellerie	Prise en compte et gestion des départs ; Acte de volontariat réserve ; Attestation amiante ; Dossier RCA ; EGS ESS ; Décès d’un marin	Grade, contrats, statuts, corps... + heures de vol, annuaires, campagnes ...
Carrière et avancement	Identification des personnels statutairement proposables ; proposition et prise en compte des décisions	Application recrutement Et base organisation de la gendarmerie + Gestion automatisée des personnels (GAP)	Classement ; Avancement et promotion officiers et non officiers	Avancement, Affectations, postes, consultations des TE, opérations, garnisons... Positions administratives, interruptions de service...
Evaluation et notation	Edition des documents de notation et prise en compte des résultats soit par lecture optique soit par saisie + Chancellerie	Application spécifique pour la notation	Notation officiers et non officiers + Punitions	Notation
Formation	Inscription et suivi des individus aux actions de formation Prise en compte des résultats	Application de GRH		Certificats, brevets, épreuves, concours, candidatures...

Gestion des compétences	Identification de la population à orienter et définition d’un cursus de carrière	Référentiel des emplois Et Applications « métier »	Incorporation ; Filières ; Liens	Niveau d’études, écoles, langues, métiers...
Décoration	Identification des personnels proposés, production de documents et prise en compte des documents	Dans le dossier personnel	Récompense et décoration	Dans le dossier personnel
Reconversion	Traitement administratif du dossier de reconversion	-	-	-
Autres	Applications spécifiques pour les réserves	Applicatif externe sur la santé	Plan d’armement rénovés EAR ; Rattachements administratif et organique	Habilitations, visites médicales... + Carte de visite, éditions, échéances...

Source : mission

3. Le degré d’obsolescence s’avère en revanche hétérogène d’une armée à l’autre

Aujourd’hui, seule l’armée de l’air dispose d’un SIRH récent et performant, puisqu’il date de 2002. C’est la raison pour laquelle elle envisage d’enrichir encore ce système en ajoutant un module « gestion des temps et activité » vers la mi-2006 : il s’agit du projet **SIGAB@SE** (cf infra).

Tous les autres systèmes d’information se révèlent plus ou moins obsolètes.

Cette obsolescence est d’abord **technique**. Les systèmes actuels de l’armée de terre, de la gendarmerie et de la marine imposent des contraintes lourdes d’utilisation. Le caractère monolithique des applications rend la maintenance corrective et évolutive difficile. Par exemple, les systèmes GOP et SAF de l’armée de terre ont été développés à partir d’une technologie Bull vieille de 15 à 25 ans, qui s’avère, d’après la DPMAT, très coûteuse en maintenance. Dans la marine, les applications du système SIAD/RH sont anciennes et la durée de vie de l’interface homme-machine (IHM) est désormais très limitée puisque la maintenance n’existe plus pour ce type de technologie. De même, le système SIGALE de gestion des personnels civils sera dépassé dès 2008. Des outils plus modernes et plus interactifs, utilisant notamment la technologie internet, apparaissent nécessaires aux armées.

Cette obsolescence est également **fonctionnelle**. La gestion des compétences des militaires n’est pas prise en compte, empêchant ainsi les armées de s’adapter aux exigences d’une gestion dynamique de leurs personnels et aux conditions nouvelles de gestion des ressources humaines nées de la mise en œuvre de la LOLF.

Dans ce contexte, toutes les grandes entités du ministère de la défense se sont engagées, chacune de leur côté, dans des projets de modernisation de leurs systèmes d’information. Ces projets ont été lancés au ministère de la défense au moment même où une démarche interministérielle visait à coordonner et à mutualiser les expériences ministérielles en matière de SIRH.

B. Le projet de noyau commun interministériel concerne tous les ministères, y compris le ministère de la défense

1. Le Premier ministre a posé le principe de mutualisation interministérielle des SIRH

La DGAFP et l'agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) ont engagé la mise en place d'un noyau commun aux SIRH ministériels dans un triple but :

- **aider les ministères dans leur projet de refonte ou d'évolution de SIRH** en mettant en commun l'expérience acquise par certaines administrations en matière de maîtrise d'ouvrage et de conduite de projet ;
- **harmoniser les systèmes et permettre une consolidation nationale des données.** La mise en place d'un noyau commun répond au souci de convergence des fonctionnalités des différents SIRH et au besoin d'agrégation des données relatives aux ressources humaines au niveau interministériel ;
- **réaliser des économies de coût de mise en place des SIRH**, que ce soit au niveau des coûts de négociation, des coûts de licence d'exploitation ou le cas échéant au niveau des coûts d'intégration. Une fois acquise par la DGAFP, la licence d'exploitation est gratuite pour les ministères s'équipant du noyau commun. Quant aux coûts d'intégration, ils pourraient être réduits si la composition du noyau commun permet d'éviter aux ministères de multiplier les travaux d'adaptation du progiciel aux spécificités de leur administration. En outre, la mise en place d'une plate-forme d'exploitation commune permettra aux ministères intéressés de mutualiser les matériels, la gestion des réseaux et de la sécurité de leurs équipements, afin de réduire le coût d'exploitation et de maintenance des SIRH. Enfin, un pôle de compétences interministériel SIRH assurera la veille fonctionnelle et prendra en charge la maintenance des référentiels.

A l'issue de la réunion interministérielle du 23 mars 2004, le secrétariat général du gouvernement et le cabinet du Premier ministre ont rappelé **l'impératif de mutualisation et de rationalisation dans le domaine de la gestion des ressources humaines.**

Les projets qui voudraient ne pas retenir l'éditeur choisi en interministériel (SAP) doivent obtenir une dérogation auprès de la DGAFP et de l'ADAE, étant entendu qu'ils doivent de toute façon respecter le cahier des charges du noyau commun. En cas de désaccord, la question est soumise à l'arbitrage du cabinet du Premier ministre. En cas d'acceptation d'une dérogation ministérielle, les projets doivent être uniquement financés sur les ressources propres de chaque ministère.

2. Le contenu du noyau commun doit s'adapter à tous les personnels de l'Etat

Le projet de noyau commun des SIRH est composé de deux éléments :

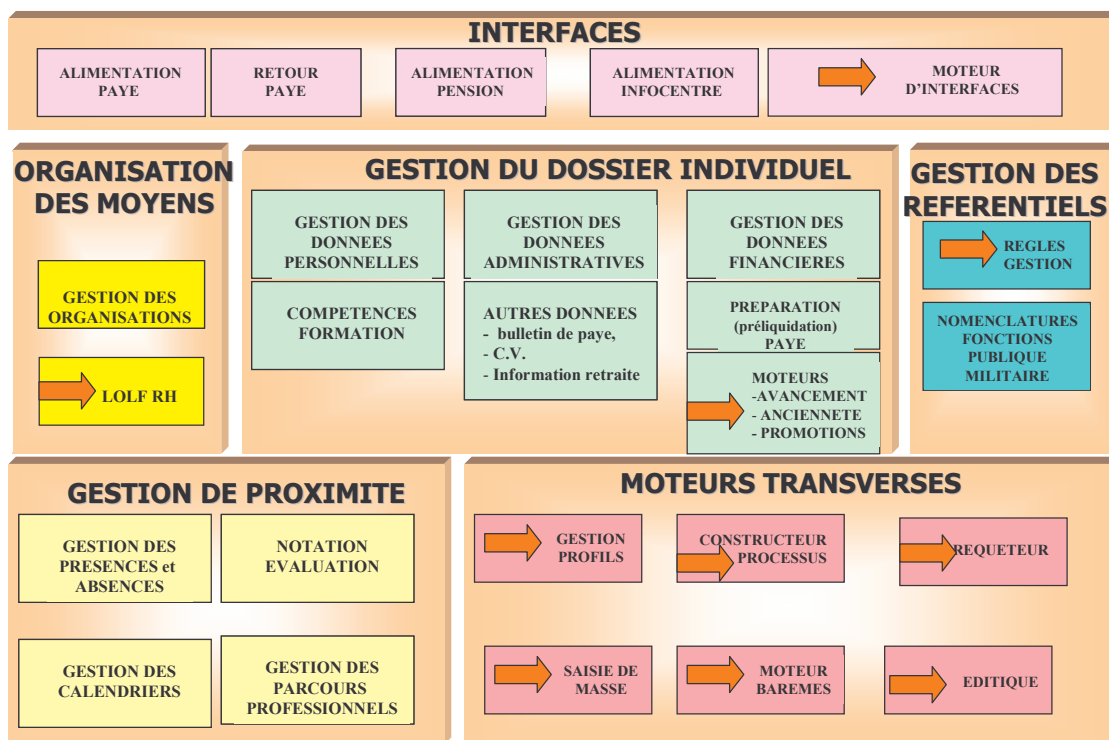
- l'achat d'un progiciel pouvant être utilisé par les ministères souhaitant se doter d'un SIRH ou faire évoluer leur système actuel ;
- la définition d'un cahier des charges commun devant être respecté par l'ensemble des ministères.

Le cahier des charges commun se compose de quatre éléments :

- la définition de référentiels communs sur les données et les nomenclatures : le noyau commun fixe une définition commune à l'ensemble des ministères des concepts fondant la gestion des ressources humaines (définition d'un emploi, d'un congé...) ;
- la désignation de fonctionnalités communes à l'ensemble des SIRH ministériels, afin de garantir leur interopérabilité et la prise en compte des enjeux de la LOLF et de la GPEEC ;

- la détermination des évènements de gestion aboutissant aux mouvements de paye envoyés aux trésoreries générales ;
- les règles de gestion des agents de la fonction publique d’Etat, qui incluent notamment la définition des contrôles automatiques dans les SIRH.

Schéma n°1 : Fonctionnalités du SIRH noyau commun interministériel



Source : DGAFP/ADAE

L’implémentation des spécificités ministérielles par rapport au PGI RH « secteur public » s’effectue selon le principe du « Core System » lorsque l’on constate un besoin commun à un même ministère ou à usage interdirectionnel. L’adoption d’un « Core System » favorise une convergence des pratiques RH, rend cohérent le processus de gestion des ressources humaines, optimise la mise en œuvre et la maintenance et garantit une plus grande exhaustivité dans l’expression des besoins avec la possibilité de conserver les spécificités d’une ou plusieurs directions (ce qui suppose alors un paramétrage complémentaire).

Jusqu’à ce jour, l’ADAE privilégie une approche fédérative qui cherche à mutualiser les outils et n’impose pas une mutualisation normative des fonctions et des organisations : elle propose aux différents ministères d’utiliser un maximum de fonctionnalités communes pour limiter les développements spécifiques.

3. Le calendrier du projet est respecté

La DGAFP a confirmé que le noyau commun était sur le point d’être livré à la fin de l’année 2005, conformément à son objectif initial. Les ministères vont pouvoir, à partir de cette date, lancer les marchés d’intégration, leur permettant d’incrémenter la version standard du noyau.

Tableau 2 : Rappel du calendrier fixé par la DGAFP et l’ADAE

Période	Action
Remise des offres par les éditeurs	Mars 2005
Choix de l’éditeur	Avril 2005
Développement du noyau	Mai-décembre 2005
Personnalisation et lancement des SIRH	2006

Source : DGAFP/ADAE

C. En matière de SIRH, les perspectives de mutualisation interarmées apparaissent trop lointaines

Au ministère de la défense, toutes les armées et la gendarmerie ont décidé de lancer, chacune de leur côté, de nouveaux SIRH. Trois projets majeurs ont été menés mais ils s'intègrent à des degrés divers à la démarche interministérielle du noyau commun. Il s'agit :

- pour la gendarmerie, du projet AGORH@, pour « Application de Gestion de l'Organisation et des Ressources Hum@ines », lancé en 2002 ;
- pour l'armée de terre du projet CONCERTO lancé en 2003 ;
- et pour les civils, du projet ALLIANCE lancé en 2004.

1. Ayant adopté le noyau commun interministériel, le projet Concerto a vocation à devenir le système cible des armées

a) Le SIRH de l'armée de terre est développé à partir du PGI « SAP » acquis par l'ADAE

① Le positionnement du SIRH

Après quelques mois d'étude et de réflexion, l'armée de terre a finalement décidé de développer le projet CONCERTO directement à partir du progiciel intégré (PGI) qui implémente le noyau commun, sous maîtrise d'ouvrage ADAE.

② Les objectifs du SIRH

Des principes simples ont présidé au lancement de CONCERTO fin 2003. Il s'agissait de tirer les conséquences de l'obsolescence du système actuel et surtout de disposer :

- d'une **saisie unique au plus près de la source d'information** (l'unité ou la formation de base). Le SIRH de l'armée de terre a vocation à être déployé sur 400 sites et à devenir accessible à plus de 10 000 utilisateurs, dont 9 000 dans les régiments. A terme, il deviendra accessible aux administrés eux-mêmes ;
- d'une **technologie moderne** et adaptée aux besoins des utilisateurs, à savoir la **technologie internet**. Au niveau local, les métiers administratifs des unités vont profondément évoluer. Au niveau central, un centre de compétences partagées installé à la DPMAT doit devenir la tête de chaîne RH aussi bien technique que fonctionnelle ;
- **d'une base de données unique pour tous**, ce qui suppose à la fois une mise à jour en temps réel, une mise en ligne de documents numérisés et des interfaces avec tous les volets de la GRH : pensions (PIPER), personnel civil (ALLIANCE), service de santé (Lumm), formation (Ocre), commandement opérationnel (SIPREFOR), référentiels emplois (TTA 129), organisation (CREDO) et rémunération (LOUVOIS 2). Cette base de données unique va être réalisée à partir de trois sources distinctes : les données actuellement contenues dans la GOP ; les données de la chaîne solde du commissariat, notamment celles considérées comme plus fiables comme la situation familiale des administrés ; et enfin les bases locales de SAF/P.

③ Les fonctionnalités du SIRH

Les aspects de GPEEC ne seront pas intégrés dès la première version de CONCERTO car la réalisation d'un outil fiable constitue la priorité affichée de l'armée de terre. En revanche, dans les versions ultérieures, il est d'ores et déjà prévu d'intégrer les référentiels d'emplois et d'organisation au sein du même système (les applications CREDO et TTA 129 seront obsolètes vers 2010). A terme, il est même envisagé de supprimer toutes les applications disparates qui gravitent autour de la GRH.

Le schéma cible, identifié à l'horizon 2010, vise à poursuivre l'intégration des applications exclues du périmètre initial : recrutement, gestion des généraux, description de l'organisation et des référentiels métier ainsi que l'élargissement vertical de la gestion en étendant à l'administré l'accès à CONCERTO.

Un autre objectif est la recherche de l'interopérabilité avec les SI prévus ou à venir au niveau ministériel ou interministériel. En matière de cohérence horizontale, il s'agit de rechercher l'interopérabilité avec l'application solde interarmées (LOUVOIS) et le SI de la Direction du Service National (DSN) visant à numériser l'archivage.

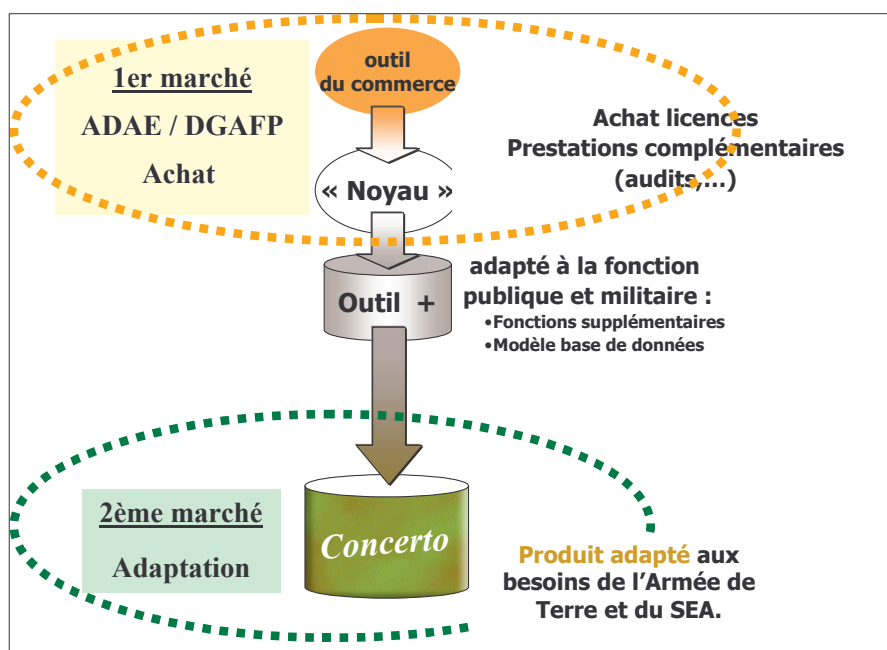
④ Le calendrier du SIRH

En développant son projet à partir de la démarche interministérielle, l'armée de terre a donc choisi la solution SAP pour le noyau commun et développer un outil spécifique, baptisé « outil plus » qui a été adapté à la fonction militaire et aux spécificités de l'armée de terre.

Le marché de Concerto¹ se présente de la manière suivante :

- un premier marché a permis d'effectuer l'achat des prestations complémentaires et des licences associées ;
- le marché d'intégration va quant à lui permettre d'adapter le produit aux spécificités et aux besoins de l'armée de terre. La remise définitive des offres a eu lieu le 27 novembre et le dépouillement doit s'effectuer avant la fin 2005 ;
- l'équipe projet n'a pas choisi d'assistance car elle a effectué beaucoup de visites initiales dans des organisations privées ou publiques. Des prestations complémentaires ont en revanche été choisies et seront réalisées par l'éditeur, ce qui supposait de ne pas trop multiplier les prestataires.

Schéma n°2 : Représentation de la procédure de marché et d'intégration



Source : DPMAT – Equipe de projet Concerto

L'équipe projet Concerto a fait le choix du basculement total pour passer de l'ancien au nouveau SIRH en 2007 (scénario dit du « mini big-bang »). En moins de 10 jours, l'armée de terre a l'intention de déployer l'ensemble du nouveau SIRH, car c'est la durée en deçà de laquelle la chaîne RH peut continuer de fonctionner sans application informatique.

¹ Il n'entrait pas dans le champ de la mission d'examiner la régularité des marchés relatifs aux systèmes d'information.

⑤ Le coût du SIRH

Le coût de la solution SAP est de 15,5 M€ : l’armée de terre a décidé de prendre le coût entier du logiciel sans le développer en interne, mais elle devra faire communiquer ce nouveau produit avec tous les systèmes existants. Le coût de 15,5 M€ se décompose en 3 M€ de licences, 9 M€ d’intégration et 3 M€ d’achats de machines pour l’administration centrale (plate-forme et serveur).

Tableau 3 : Coût du projet CONCERTO pour l’armée de terre

Phases du projet	Coût
Achat de licences	3 M€
Achat de plate-forme, de serveurs, de machines	3 M€
Marché d’intégration	9,5 M€
Total du marché	15,5 M€

Source : DPMAT – Equipe projet Concerto

Quant au retour sur investissement du projet CONCERTO il a été ébauché mais ne sera précisé qu’en 2006 pour accompagner la conduite du changement².

b) CONCERTO a été désigné par le SGA comme le système cible de la défense

Plusieurs orientations ont été prises par le secrétariat général pour l’administration (SGA) en ce qui concerne la convergence des systèmes d’information des ressources humaines (SIRH) pour les personnels militaires, reposant sur un système commun, dérivé des projets CONCERTO et AGORH@ et destiné à l’ensemble des employeurs de personnels militaires (à l’exception de la DGA déjà dotée du système CHORUS).

La décision de l’armée de terre de rejoindre la démarche interministérielle, menée par l’ADAE et la DGAFP, de définition et d’acquisition d’un noyau commun a renforcé cette exigence de convergence et d’unification.

Dès 2003, le projet CONCERTO de l’armée de terre a été désigné par le SGA comme le système cible des armées. Toutefois, la gendarmerie et la DFP ont continué à développer leurs propres projets de SIRH qui avaient été lancés avant cette décision. Quant à la marine et à l’armée de l’air, elles n’adoptent pas la première version de CONCERTO et ont préféré, dans l’attente, moderniser leur systèmes actuels. Par note, en date du 11 février 2005, le SGA a rappelé la nécessité de valider les spécifications du noyau commun et de converger vers le système cible et a demandé à chaque armée ou direction concernée de mettre en place un mécanisme de suivi du projet CONCERTO.

Une imprécision majeure demeure donc quant à l’échéance optimale qui doit être imposée aux armées pour converger.

Tableau 4 : Synthèse des décisions prises sur la convergence des SIRH des armées

Date de la décision	Modalité de la décision	Contenu de la décision
Juin et décembre 2003	Compte rendu des réunions de la commission des systèmes d’information d’administration et de gestion (CSIAG)	<ul style="list-style-type: none"> - Un travail de convergence devra être réalisé au plus vite, sans quoi les deux projets Concerto et Agorh@ ne pourraient être autorisées. - Ce travail rassemblera tous les employeurs de personnels militaires et devrait déboucher d’ici 2008 permettant aux autres armées de construire leur futur système d’information à partir de cette base. - Toutefois des résultats intermédiaires pourraient être intégrés dans les deux projets Concerto et Agorh@ au fil de leur réalisation.

² Le chef de l’équipe CONCERTO estime que la suppression d’un sergent chef ou d’un caporal-chef, par unité, permet un retour sur investissement, respectivement sur un an et un an et demi.

16 janvier 2004	Note du SGA	Envoi à tous les états-majors et directions du compte rendu du CSIAG de décembre 2003
11 février 2005	Note du SGA	Demande de mise en place d'un mécanisme de suivi de ce projet au sein des états-majors et directions, qui devrait logiquement prendre la forme de la mise en place d'un personnel dans la direction de projet CONCERTO

Source : mission à partir des documents du SGA

c) Le SEA sera le seul service intégré dès la première version de CONCERTO

Conscient du besoin de mutualisation des compétences et des moyens, le SEA a décidé de participer à la réalisation du SIRH CONCERTO et de l'utiliser d'emblée, c'est-à-dire dès la première version. L'adéquation de CONCERTO avec les besoins fonctionnels du SEA a été confirmée.

Ainsi les personnels militaires du SEA (222 officiers, 324 sous-officiers et 805 militaires du rang) seront gérés à partir du même SIRH que les militaires de l'armée de terre. En outre, CONCERTO sera utilisé par le SEA dans les mêmes conditions que celles définies pour l'armée de terre, en particulier pour l'exploitation sur le site du Mont Valérien.

Dans ce cadre, dès la fin 2004, les propositions suivantes ont été acceptées par le SEA :

- l'achat de licences du PGI au profit du SEA a été inclus dans le CCTP du dossier de consultation des entreprises (50 licences pour 1 500 administrés), mais les modalités de financement sont à la charge du SEA ;
- une équipe de projet du SEA est constituée. Elle doit rejoindre la maîtrise d'ouvrage CONCERTO, notamment pour comparer les besoins respectifs ;
- le SEA devra prévoir l'acquisition de licences Business Object (BO) pour bénéficier de l'infoservice de CONCERTO ;
- après la mise en service opérationnelle de CONCERTO et sa phase de stabilisation, l'intégration des besoins particuliers du SEA pourra se faire au sein du centre de compétence de l'armée de terre, au cours des phases de maintenance évolutive.

Toutefois il convient de souligner que, compte tenu de la faible population concernée et d'une gestion similaire, l'impact sur les travaux de l'équipe CONCERTO reste faible, mais, plus encore, la taille critique du SIRH cible n'est pas encore atteinte pour peser sur les autres armées.

2. Les modalités de la convergence inter-armées vers le système cible ne sont donc pas satisfaisantes en raison de l'existence de plusieurs projets concurrents

a) Bien que lancé de façon autonome et dérogatoire, le projet AGORH@ de la gendarmerie est en mesure de rejoindre le noyau commun

① Le positionnement du SIRH

La Direction Générale de la Gendarmerie Nationale (DGGN) a en effet demandé à bénéficier du droit de dérogation pour un SIRH, en raison du caractère avancé de ses projets informatiques en matière de ressources humaines. Certaines procédures de marché avaient déjà été engagées. Suite aux premiers travaux lancés en 2002, le cahier des charges du projet AGORH@ n'incluait pas les spécifications du noyau commun interministériel qui n'avaient pas encore été validées.

L'arbitrage interne au ministère de la défense ayant été favorable à la DGGN, cette demande dérogatoire a été défendue, en interministériel, par le Secrétariat Général pour l'Administration (SGA), qui a donc été obligé de renoncer à son objectif initial de mutualisation entre les armées et la gendarmerie.

Suite à un arbitrage favorable du cabinet du Premier ministre³, sous condition de convergence avec le noyau commun, un marché a pu être lancé pour le SIRH de la gendarmerie nationale, dans le cadre de la réorganisation territoriale prévue par la loi n°2002-1094 du 29 août 2002⁴.

Profitant de son avance sur les autres armées et de cette dérogation au droit commun, la gendarmerie a ainsi pu poursuivre de manière indépendante un projet ambitieux de SIRH. En ce qui concerne le choix parmi les trois principaux éditeurs de logiciels (HR Access ; SAP ; People Soft Oracle), la gendarmerie a choisi le PGI développé par la société SAP car il répondait le mieux aux besoins exprimés.

La dérogation accordée par le cabinet du Premier ministre trouve sa contrepartie dans l'obligation faite à la gendarmerie de garantir le plus rapidement possible la convergence de son projet précurseur avec le noyau commun de l'ADAE. Cette convergence a posteriori devrait néanmoins se faire par avenant à l'actuel marché et sans coût additionnel, dans la mesure où l'opérateur SAP a revu ses modes de calcul du coût des licences afin de tenir compte des gains de mutualisation générés par la démarche interministérielle : 10 M€ contre les 100 M€ au tarif catalogue⁵. Ce rabais est justifié par le fait que SAP a été aussi retenu par la DGAFP et que l'éditeur a fait bénéficier la gendarmerie des gains de mutualisation induits par la communalité de développement.

Toutefois, le calendrier de convergence n'est pas encore arrêté puisque les informations sur le noyau commun ne seront pas définitivement validées avant février 2006 et que le degré de convergence d'AGORH@ vers le SIRH interministériel suppose quelques ajustements techniques. Du point de vue de la DGGN, **rien ne s'oppose à l'implémentation des règles statutaires et indemnitaires dans le noyau commun** et au maintien d'un module organisationnel personnalisé.

② Les objectifs du SIRH

Trois objectifs sont poursuivis par ce projet de SIRH spécifique à la DGGN :

- mettre un terme au développement d'applicatifs locaux et pousser à son terme la démarche d'intégration d'une organisation très déconcentrée ;
- mettre en place un système d'information réunissant la gestion de l'organisation et la gestion des ressources humaines (uniquement pour les militaires, les 1 800 personnels civils relevant de la DFP) ;
- répondre aux exigences de la comptabilité analytique et du pilotage sous contrainte de la structure et des moyens, notamment dans le contexte de la LOLF.

Ce projet est en effet conçu par la DGGN comme un levier de changement pour atteindre les objectifs fixés en matière de sécurité intérieure.

③ Les fonctionnalités du SIRH

Plusieurs améliorations sont attendues par la gendarmerie de l'achat d'un PGI :

- la décentralisation des saisies au plus près de la personne gérée (accès libre service et notion de portail RH) ;
- l'harmonisation des modes de travail de tous les échelons de la gendarmerie (mise en cohérence des codifications) ;
- la simplification et la dématérialisation des processus de gestion (introduction de la certification et de la signature électronique) ;

³ Réunion interministérielle en date du 23 juin 2005

⁴ Il s'agissait notamment de transformer les légions de gendarmerie en échelon de gestion administrative et financière des gendarmes (les légions sont ainsi devenues des régions de gendarmerie).

- l’accélération de la vitesse de traitement (édition automatique de formulaires, de lettres ; suppression des saisies multiples de la même information dans d’autres SI) ;
- la modernisation des outils d’aide à la décision grâce à une capacité d’échange accrue entre les systèmes informatiques (GPEEC, gestion des flux, requêtes sur les données).

④ Le calendrier du SIRH

Un calendrier de mise en œuvre et de déploiement volontairement rythmé et contracté a été validé. L’équipe projet AGORH@, en préfiguration depuis 2000, a ainsi pu engager la phase d’étude et de définition, dès le début de l’année 2003 :

- entre avril et mai 2003, le cadrage stratégique du projet a été défini et les processus actuels en matière de ressources humaines ont fait l’objet d’une mise à plat, d’une modélisation et d’une analyse critique. A cet effet, les meilleures pratiques en matière de RH ont été recensées dans plusieurs organisations et les potentialités des PGI ont été étudiées de manière détaillée ;
- entre juin et octobre 2003, les processus cibles ont été élaborés et la a été cible choisie ;
- en novembre 2003, le cadre fonctionnel et technique a été déterminé par la rédaction d’un cahier des charges : une première typologie d’utilisateurs a été identifiée et l’impact de la conduite du changement a été pris en compte.

Depuis le début de l’année 2004, l’équipe projet AGORH@ s’est lancée dans la phase de réalisation, pour permettre une mise en place fin juin 2007 / début 2008 :

- plusieurs missions ont été confiées à l’assistance à maîtrise d’ouvrage (AMOA), notamment au Cabinet de Conseil Deloitte & Touche : la mise à niveau des référentiels (emplois, compétences, formations) pour faciliter l’intégration au PGI retenu ; la conception des tableaux de bord et indicateurs d’évaluation de la GPEEC ; l’accompagnement et la gestion de projet ainsi que la conduite du changement ;
- l’assistance à maîtrise d’œuvre (AMŒ) vise pour sa part à fournir à la gendarmerie les licences du PGI et les prestations de maintenance associée, les prestations intellectuelles d’intégration, la formation des formateurs-relais et les prestations de transfert de compétences.
- le marché a été passé et notifié le 28 juin dernier et une première tranche ferme est prévue d’ici la fin 2006.

⑤ Le coût du SIRH

Tableau 5 : Coût global du projet AGORH@

Phases du projet	Coût
Assistance à maîtrise d’ouvrage étude préalable	1 M€
Assistance à maîtrise d’ouvrage réalisation	2 M€
Achat du PGI	10 M€
Total du marché	13 M€

Source : DGGN

Par conséquent, pour un coût limité, dû pour une part importante au choix du progiciel intégré « SAP », le projet de SIRH de la gendarmerie apparaît très ambitieux dans ses fonctionnalités tout en répondant in fine à la nécessaire interopérabilité des systèmes :

- tant au niveau interministériel puisqu’il utilise le noyau commun interministériel ;
- qu’au niveau ministériel, en adoptant un calendrier compatible avec celui du projet de SIRH de l’armée de Terre. Les deux projets partagent de fait le même logiciel SAP et les deux équipes ont mutualisé leurs bonnes pratiques, notamment en matière de retour d’expérience, de propriété intellectuelle et de procédures de marché. Mais, une convergence plus explicite serait souhaitable.

b) Ayant choisi le prestataire « HR Access », le projet ALLIANCE de la DFP rejoindra le noyau commun lorsque ce PGI sera labellisé au niveau interministériel

① Le positionnement du SIRH

Un autre projet de SIRH est actuellement piloté par la Direction de la Fonction Militaire et du Personnel Civil (DFP) : il s'agit d'ALLIANCE. Ce nouveau système doit permettre de remplacer les outils informatiques utilisés actuellement pour la RH des civils (SIGALE et CHORUS) et d'intégrer un module de pré-liquidation de la paye pour les civils (en remplacement du système SHERPA, système de paye de la DGA qui sera obsolète fin 2007).

Le projet ALLIANCE est donc piloté au sein du ministère de la défense de manière autonome, puisqu'il concerne une population non militaire, mais il ne doit pas être déconnecté de la logique du noyau commun interministériel. Les objectifs et les fonctionnalités recherchés par la DFP pour le développement de ce SIRH correspondent exactement aux spécifications du noyau commun DGAFP/ADAE, d'autant plus que c'est le statut général de la fonction publique civile qui trouve à s'appliquer et que le logiciel « HR Access » doit être labellisé courant 2006 par la DGAFP.

② Les objectifs du SIRH

Ce futur SIRH commun aux 77 000 personnels civils du ministère de la défense, doit atteindre trois objectifs :

- unifier les systèmes RH existant, notamment afin d'obtenir des restitutions exactes sur les effectifs et la masse salariale conformément aux exigences de la LOLF et de la GPEEC ;
- améliorer la performance de la filière RH des civils par l'automatisation et la simplification des tâches ;
- prévoir l'intégration d'un module de pré-liquidation, afin de fiabiliser le calcul de la paye avec des règles partagées pour tous les civils de la défense et de mettre fin à la frontière entre la chaîne RH et la chaîne paye.

③ Les fonctionnalités du SIRH

Le projet ALLIANCE vise à développer de nouvelles fonctionnalités RH pour les civils, notamment en matière de GPEEC, de mobilité, de recrutement, de formation. Il a surtout pour objectif d'adapter et d'étendre les fonctionnalités de CHORUS « HR Access » à l'ensemble du ministère ainsi que d'intégrer des fonctionnalités de pré-liquidation de la paie (pour le 1^{er} trimestre 2008 dans la V2).

④ Le calendrier du SIRH

Le cadre contractuel est déjà très avancé, puisque le démarrage du projet ALLIANCE est prévu pour l'année 2007 :

- le marché d'acquisition de droit d'usage des licences HR Access a été notifié le 15 septembre 2005 ;
- le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage a été notifié le 13 octobre 2005 à la société Eurogroup ;
- le calendrier du marché de maîtrise d'œuvre a été précisé : les offres sont attendues pour le 1^{er} décembre 2005 et la notification interviendra en janvier 2006. Les prestations ont vocation à démarrer le mois suivant la notification ;
- en 2006, tous les chantiers doivent être lancés, réalisés et testés, notamment la fiabilisation des données source provenant des applications SIGALE et SHERPA (tests de reprise de données, création de données) ;
- les environnements de développement et de production d'ALLIANCE doivent être hébergés respectivement à partir de février et d'avril 2006 ;

- le projet doit être définitivement opérationnel à la fin de l’année 2007, ce qui suppose de mettre en place les nouvelles procédures RH et de former les utilisateurs, et donc un démarrage effectif dès le début de l’année 2007.

La mission considère donc indispensable que la convergence du projet ALLIANCE vers le noyau commun interministériel soit confirmée, d’autant plus que le calendrier prévisionnel de ce projet est parfaitement en phase avec les horizons temporels du système cible des armées, à savoir le projet CONCERTO.

⑤ Le coût du SIRH

La participation de chaque employeur au projet ALLIANCE a été déterminée en fonction du nombre de personnels civils présents dans chaque armée. La charge pour les organisations de projets employeurs a été estimée entre 0,9 et 3,5 ETP sur toute la durée du projet. Quant à la préparation et à la réalisation des déploiements, elle requiert entre 1.100 et 32.300 jours/hommes. Le coût total des contributions financières est de 1,8 M€.

Tableau 6 : Effectifs de personnels civils et nombre d’ETP affectés par armée

Périmètre du projet ALLIANCE	Effectifs de civils par employeur	Nombre d’ETP affectés	Contribution des charges en jours/ho	Contributions financières en €
Armée de Terre	29 700	3,50	32 352	676 000
Direction Générale de l’Armement (DGA)	16 000	2,75	17 469	373 000
Marine	10 300	2,75	11 247	247 000
Santé (SSA)	5 800	1,80	6 330	138 000
Armée de l’Air	5 500	1,80	6 004	131 000
Secrétariat Général pour l’Adm. (SGA)	4 800	1,80	5 243	116 000
Etat-major des Armées (EMA)	2 200	0,90	2 404	53 000
Gendarmerie Nationale (DGGN)	1 800	0,90	1 969	44 000
Essence (SEA)	1 000	0,90	1 099	26 000
Total	77 100	17,1	84 118	1 805 000

Source : SGA

Plus globalement, le coût du projet ALLIANCE est de 16,4 M€. La principale différence par rapport aux autres projets de SIRH est que l’on consacre près d’un tiers de cette somme à la conduite du changement.

Tableau 7 : Récapitulatif des coûts prévisionnels du projet ALLIANCE

Phases du projet	Coût
Conduite du changement	4,92 M€ (30 %)
Total du budget prévisionnel	16,4 M€

Source : DFP

c) La Marine prévoit d’affecter plus de 5M€ à la modernisation de son SIRH actuel

① Le positionnement du SIRH

La marine est réticente à converger rapidement vers le système cible et le noyau commun interministériel tant qu’elle n’aura pas constaté la mise en place effective des fonctionnalités du projet CONCERTO et les avantages de ce nouveau SIRH.

② Les objectifs du SIRH

Fort de cette conviction de principe, la direction du personnel militaire de la marine s’est engagée à renouveler profondément son système d’information en matière de ressources humaines (projet SI@D/RH 2005-2008). Ce projet vise à remédier aux contraintes techniques imposées par l’obsolescence des systèmes et à généraliser l’utilisation de la technologie internet dans les centres gestionnaires de la marine, y compris sur les formations navigantes (« webisation »).

③ Les fonctionnalités du SIRH

Le projet SI@D/RH est conçu à iso-fonctionnalités avec le système actuel SIAD/RH. Il ne s’agit donc pas d’augmenter le nombre de fonctionnalités mais bien d’améliorer la qualité et la convivialité de l’application.

④ Le calendrier du SIRH

Le projet SI@D/RH doit être mis en place en 2007.

⑤ Le coût du SIRH

Les coûts de SIAD/RH sont en moyenne de 800.000 € par an et le coût du projet de modernisation du SIRH marine est quant à lui estimé à 5,2 M€.

En attendant le déploiement de CONCERTO dans ses versions ultérieures, le service de santé des armées (SSA) préfère rejoindre la marine de façon transitoire dans le cadre du projet SI@D/RH et y contribuer aussi bien sur le plan financier que des personnels.

Tableau 8 : Coût annuel du logiciel SIAD/RH - Coûts du projet SI@D/RH pour la marine

Types de dépenses pour le SIRH de la marine	Coûts en €
Achat de matériel (renouvellement des serveurs essentiellement)	235.000 €
Maintenance et entretien du matériel (serveurs, PC, portables)	85.000 €
Maintenance des licences, logiciels, progiciels (SYBASE - MEGA...)	420.000 €
Achat de consommables informatiques.	60.000 €
Total : Coût annuel du logiciel SIAD/RH	790.000 €
Acquisition de matériel (serveurs et PC) sur du titre 3	100.000 €
Assistance maîtrise d'ouvrage et marché d'accompagnement MEGA sur du titre 5	721.000 €
Assistance maîtrise d'œuvre, architecture, et formation sur du titre 5	4.379.000 €
Total : Coût du projet de modernisation SI@D/RH pour la marine	5.200.000 €

Source : DPMM

d) L'armée de l'air prévoit de perfectionner son application jusqu'en 2009

① Le positionnement du SIRH

Doté d'un SIRH récent (2002), l'armée de l'air a confirmé son intention de s'aligner sur le projet CONCERTO et le noyau commun interministériel à compter de 2009/2010.

② Les objectifs du SIRH

Toutefois, dans l'attente du déploiement de système cible, il a été décidé par l'Etat-major de l'armée de l'air d'enrichir SIGAPAIR de nouvelles fonctionnalités : il s'agit du projet « SIGAB@SE » ou « SIGAPAIR V6 » et du projet « TEMPORAA ».

③ Les fonctionnalités du SIRH

- le projet « SIGAB@SE » consiste à intégrer au sein de la base de données de nouvelles règles liées au statut militaire et à l'entrée en vigueur définitive de la LOLF. Le cahier des charges de cette nouvelle version de SIGAPAIR a été finalisé en septembre 2005 et la maîtrise d'œuvre est interne à l'Armée de l'Air ;
- le projet « TEMPORAA » consiste quant à lui en une simplification de la gestion des activités dans les bases aériennes via l'Intradef. Cet outil simplifié doit notamment permettre de réaliser automatiquement des éditions statistiques sur la gestion des activités des bases aériennes au profit des grands commandements et des régions. Ce nouveau système, qui préfigure une partie du module « Gestion du temps et de l'activité » (GTA) de SIGAB@SE est en cours d'expérimentation sur trois sites distincts (Brétigny, Cazaux et Dijon).

④ Le calendrier du SIRH

La mise en œuvre opérationnelle de « SIGAB@SE » est prévue pour l'été 2006. Par conséquent, ce projet n'anticiperait que de quelques mois les premières expérimentations du SIRH CONCERTO au sein de l'armée de terre. Un audit technique réalisé sur le projet SIGAPAIR a permis de conclure à la nécessité d'engager le projet CONCERTO le plus tôt possible. Au final, l'armée de l'air pourrait s'engager sans plus attendre vers le noyau commun que constitue le SIRH de l'armée de terre.

Tableau 9 : Synthèse des conclusions du rapport d'audit technique sur SIGAPAIR

SIGAPAIR	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Technique	Maintenance BULL en cours de renouvellement					Fin du soutien de la société BULL et obsolescence des matériels => Coût du remplacement des serveurs : 2,2M€
Logiciel	Aucun problème majeur tant qu'il existera une équipe dédiée interne (CSIA)					
Réseau	Difficultés de déploiement en dehors de l'armée de l'air (incompatible Intradef)					
Réglementaire	Manque de licences d'accès aux serveurs => Coût de 200 K€					
Articulation avec CONCERTO	Marché public Concerto	Lancement de Concerto	Equipe projet Concerto air			Echéance de convergence vers CONCERTO pour l'armée de l'air

Source : DMPAA

⑤ Le coût du SIRH

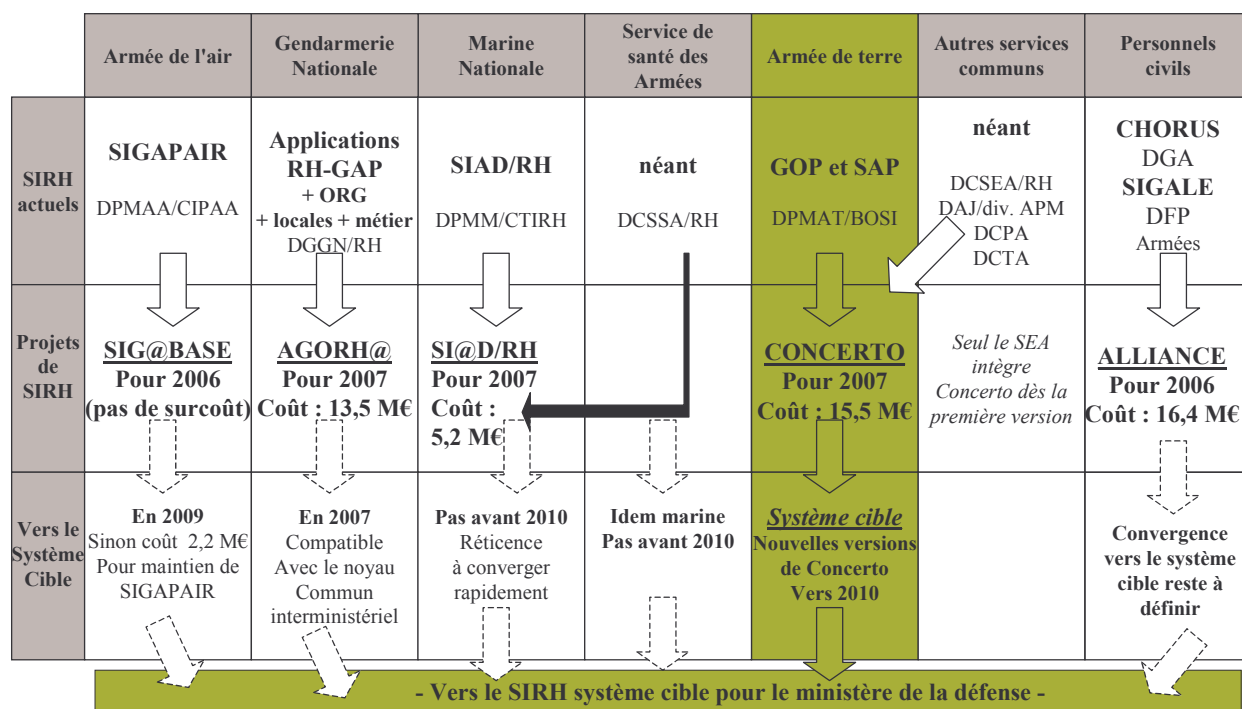
Le coût du projet SIGAB@SE n'est pas identifié. En revanche, le maintien en condition du SIRH de l'armée au-delà de 2009 nécessiterait sinon un nouvel investissement de 2,2 M€, principalement pour assurer le renouvellement des serveurs qui auront alors atteint leurs limites.

3. Tant que l’échéance de convergence vers le système cible ne sera pas clairement arrêtée, ce ne sont pas moins de 5 SIRH différents qui vont continuer de coexister

En conclusion, on observe que :

- tous les projets de SIRH ont vocation à être déployés en 2006/2007 ;
- le coût cumulé pour le ministère de la défense des 5 projets de modernisation des SIRH est de 50,6 M€ ; les écarts de coûts observés entre les projets s’expliquent par des différences de périmètre (choix de la gendarmerie d’intégrer les aspects organisationnels dans son projet de SIRH ; choix de l’armée de terre d’adopter une première version aux fonctionnalités plus limitées ; intégration du coût de la conduite du changement pour le projet ALLIANCE) ;
- la convergence complète de toutes les armées vers le système cible n’est pas assurée avant 2010 ;
- aucun SIRH n’a pris le module liquidation de la solde dans la mesure où tous ces projets (sauf les civils) ont pris en compte l’existence du projet LOUVOIS d’interarmisation de la solde.

Schéma n°3: Cartographie des SIRH : systèmes actuels, projets, coûts et convergence



Source : mission

Compte tenu des coûts induits par tous ces projets de SIRH, un basculement plus rapide vers le système cible apparaît souhaitable, sous peine de ne pas exploiter toutes les potentialités offertes par le noyau commun interministériel.

II. L'INSUFFISANCE D'ARTICULATION ENTRE LES SIRH ET LOUVOIS 2 CONSTITUE UN SCENARIO NON OPTIMAL DE MODERNISATION

Le projet LOUVOIS vise à moderniser et unifier, pour toutes les armées, la liquidation et le calcul de la solde des militaires. Toutefois, il perpétue une conception atypique, propre aux armées, selon laquelle le système de la solde se développe indépendamment de la chaîne RH.

A. L'objectif déjà ancien d'interarmisation de la solde a pris le pas sur la nécessité de renforcer les liens entre les SIRH et les systèmes de la solde

1. La conception d'un système de solde indépendant et cloisonné mérite d'être remise en cause

a) Les armées présentent une singularité par rapport à d'autres grandes organisations

Si la tendance générale des grandes organisations a été de déléguer largement les pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines aux responsables opérationnels des centres de responsabilité (recrutement, rémunération, temps et activités, etc), à l'inverse cette évolution s'accompagne d'une concentration des fonctions de gestion administrative et de paye. En effet, **il s'agit de tâches logistiques sans valeur ajoutée pour le management opérationnel, qui peuvent être rationalisées et qui offrent d'importants gains de productivité** lorsqu'elles sont mutualisées et que des ressources spécialisées leur sont dédiées.

Dans les grandes entreprises privées, l'ambition minimale des SIRH informatisés est la paye des personnels. Les SIRH privés sont essentiellement constitués à partir de progiciels, utilisent la technologie internet afin de décentraliser la saisie et centralisent les données dans une base unique. Le principe observé dans ces organisations est que les données ne sont saisies qu'une seule fois, des règles automatiques générant les conséquences des événements sur la paye, ce qui présente le double avantage de réduire les coûts induits par les multiples saisies et de garantir l'unicité des données.

Plusieurs ministères ont aussi fait le choix de supprimer les services de paye et de réunir les fonctions de paye et de gestion administrative dans le même service. Tel est le cas par exemple des rectorats au ministère de l'éducation nationale qui rémunèrent près de la moitié des fonctionnaires de l'Etat. Le ministère de l'équipement et la direction générale des impôts du MINEFI entendent généraliser la fusion des services des ressources humaines et de paye, afin notamment d'améliorer la qualité de la gestion des dossiers. Par ailleurs, certains établissements publics tels que l'ANPE ou l'APHP, ont également supprimé leurs services paye, les comptables ne conservant qu'une fonction de contrôle de l'intégrité des données. L'idée d'adopter une seule chaîne RH-paye effectuant la constatation des droits, tend donc à devenir la référence dans les ministères civils.

b) Une justification historique et organisationnelle

Le ministère de la défense a articulé son organisation actuelle autour d'un cloisonnement entre le système solde et le système RH. Les décrets de 1991 répartissent les responsabilités entre les chaînes RH et solde : les commissariats sont responsables, devant le ministre, de la dépense relative à la solde⁶ ; à l'inverse, la chaîne RH n'est incitée ni à améliorer le système de la solde ni à fiabiliser ses bases de données. Mais, il s'agit là, non d'une justification technique, mais d'un héritage de l'histoire de l'organisation des armées qu'une évolution des techniques, des métiers et des règlements doit pouvoir dépasser. La mission estime notamment que cette répartition institutionnelle n'empêche nullement les armées de rechercher l'unité du système RH-paye, tout en conservant la responsabilité du comptable sur ses deniers comme dans toutes les organisations précitées.

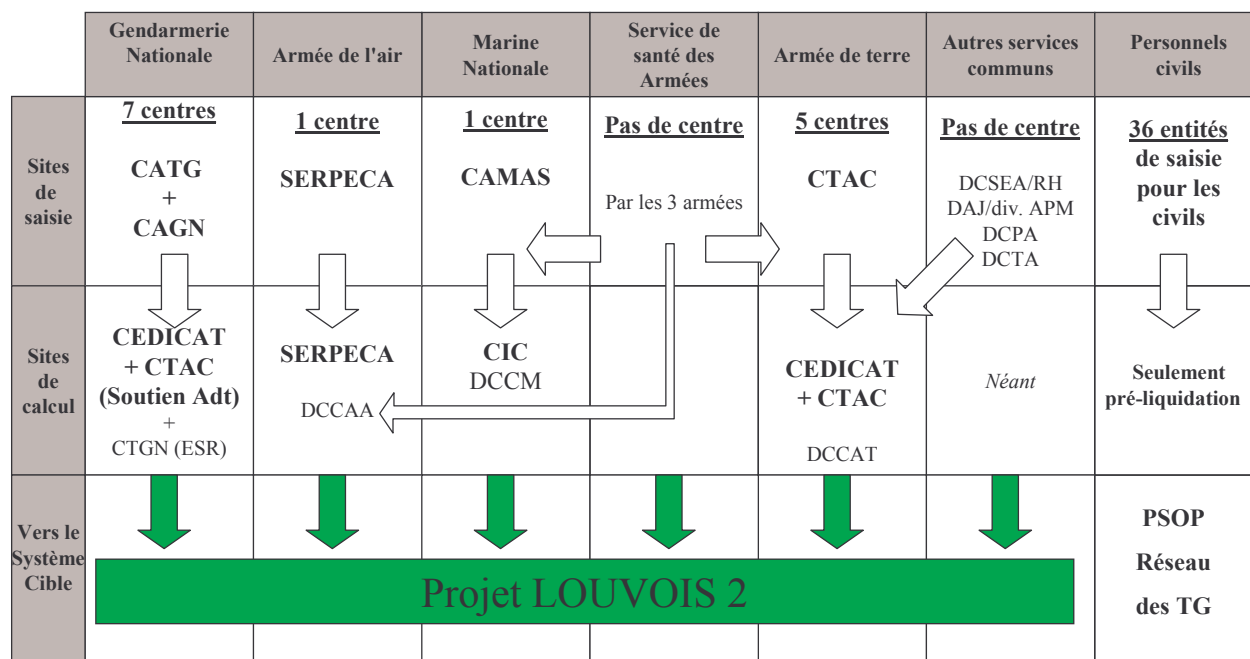
⁶ En vertu du décret 91-669 du 14 juillet 1991 portant organisation générale des soutiens et de l'administration au sein des armées et du décret 91-687 du 14 juillet 1991 fixant les attributions des services du commissariat ; ce dispositif est toujours en vigueur.

2. L’interarmisation de la solde est un objectif affiché depuis longtemps au sein des armées et qui demeure malgré l’échec de LOUVOIS 1

a) L’interarmisation de la solde est un objectif ancien qui vise à résoudre l’éclatement des systèmes d’information entre les commissariats des armées

Le projet LOUVOIS vise, à harmoniser et à faire converger entre toutes les forces armées, les réglementations, les procédures et les moyens relatifs à la solde des militaires. Les armées ont lancé LOUVOIS car elles ont pris conscience que l’éclatement des organisations et des systèmes entraînait une absence de rationalisation des moyens et une sous-performance de leurs chaînes solde.

Schéma 4 : Synthèse des systèmes de solde existant dans chaque armée



Source : Mission

b) Les raisons de l’échec de LOUVOIS 1 sont connues

Lancé à la suite d’une décision ministérielle du 29 octobre 1996, le projet de logiciel unique à vocation interarmées de la solde (LOUVOIS) a été abandonné en décembre 2003, par refus du contrôle général des armées au titre de sa fonction de contrôle préalable des marchés publics d’entériner la dérive du marché de maîtrise d’œuvre⁷.

Plusieurs éléments expliquent l’échec du projet LOUVOIS 1 :

- La maîtrise d’ouvrage a en effet manqué de précision dans l’expression du besoin et dans la rédaction des documents contractuels ;
- Le manque d’interarmisation a été constaté dans le pilotage et la conduite du projet : les faiblesses dans le pilotage du projet témoignent des difficultés d’un processus décisionnel interarmées peu réactif ;
- Le manque de complétude du cahier des charges fonctionnel a été déploré : si la direction de projet est parvenue à élaborer un mémento interarmées de la solde⁸, elle n’a pu rédiger le mémento des procédures indispensable au cahier des charges fonctionnel ;

⁷ Notifié le 7 décembre 2000.

⁸ Adopté en tant qu’instruction ministérielle n°338.

- Les insuffisances du prestataire SOPRA : le prestataire n'a pas su intégrer à son progiciel PLEIADE⁹ les spécificités indemnitaires et la rétroactivité à 60 mois de la solde (sous-estimation des performances au niveau technique par le prestataire).

3. Dans la crainte de devoir constater le retard voire l'échec du nouveau projet LOUVOIS, la mise en place de systèmes transitoires de la solde a été accélérée

Les systèmes d'information de la solde sont obsolètes et leur pérennité est menacée à plus ou moins long terme. Le projet LOUVOIS 2 a été relancé fin 2004 en reprenant le même objectif d'unification et d'interarmisation de la solde. En attendant son déploiement, les armées ont décidé de développer des projets transitoires pour assurer la pérennité des systèmes existants.

a) La mise en place de PSIDI est une priorité pour l'armée de terre et la gendarmerie

① Le positionnement du SI solde

Le retard pris par le projet LOUVOIS repousse automatiquement l'échéance de la durée de vie du système actuel de la solde de 2006 à 2009. Or, les systèmes d'information des droits individuels reposent dans l'armée de terre sur des architectures matérielles datant de 1995. Le projet « Pérennité du système d'information des droits individuels » (PSIDI) constitue une priorité pour permettre à l'armée de terre et à la gendarmerie de continuer à assurer le traitement de la solde en attendant un nouveau système d'information.

② Les objectifs du SI solde

Le projet PSIDI, lancé en octobre 2004 et définitivement validé le 6 décembre dernier par le secrétariat général, est défini comme une simple migration technique qui doit permettre :

- de renouveler les plates-formes techniques et de porter les applications existantes sur ces nouvelles plates-formes.;
- de réécrire, en partenariat avec la gendarmerie, l'interface de saisie de la solde, afin de la rendre plus conviviale pour les utilisateurs ;
- d'étendre la Web-BDSB à l'ensemble des organismes du commissariat de l'armée de terre ;
- de revoir rapidement l'application de la solde des officiers généraux de 2^{ème} section (OGX2S).

Tous les organismes de l'armée de terre et de la gendarmerie dont la maintenance est assurée par le CEDICAT sont concernés par cette migration des applications (CTAC, CAAT, 44^{ème} RI, CATG et CAGN).

③ Les fonctionnalités du SI solde

Cette migration technique s'effectue à iso-fonctionnalité applicative. Les fonctionnalités des BDSB locales, comme la mise en ligne immédiate du fichier aux fins de vérification de solde ou la possibilité de réaliser des requêtes locales permanentes ou ponctuelles, seront intégrées dans la solution de Web-BDSB. Le site pilote de ce projet est le CTAC de Bordeaux.

④ Le calendrier du SI solde

Un marché a été passé par le commissariat de l'armée de terre pour permettre l'acquisition de sept plates-formes techniques, la migration des applications SOLDE, CR, DT, ESR et l'intégration de la nouvelle interface de saisie de la solde ainsi que de la nouvelle application OGX2S.

Ce marché sera notifié au deuxième trimestre 2006 et permettra d'enchaîner les trois phases de la migration : 4 mois de développement au CEDICAT, 2 mois de tests au CTAC de Rennes et une dernière phase de déploiement sur tous les autres sites.

⁹ Pléiades de la société SOPRA.

⑤ Le coût du SI solde

Le coût du projet PSIDI est évalué à 1,5 M€. Il s'agit uniquement de coûts externes dont un tiers est généré par l'achat de matériels et le reste lié à des prestations extérieures. Le groupe d'études techniques du SGA a validé l'économie de ce projet en décembre 2005. Les marchés vont donc pouvoir être lancés.

b) La marine estime à 5 ans la durée de vie de son système d'information de solde

L'obsolescence du SI de la solde est une préoccupation de la DCCM depuis l'abandon du projet SISMIC en 1994 en prévision du déploiement d'un logiciel unique à vocation interarmées de la solde. Mais d'autres priorités ont mobilisé les informaticiens du CIC : passage à l'an 2000 puis passage à l'euro ; plan « condition militaire » ; palier 2006 ; etc.

La DCCM considère que d'éventuels gains en personnel restent étroitement liés aux gains de productivité générés par le système LOUVOIS 2 à partir de 2009, terme auquel la maintenance du SI solde actuel de la marine n'apparaît plus assurée. Cela nécessite de former de nouveaux programmeurs au langage Cobol et de réécrire les outils de saisie du CAMAS.

c) Moins menacé, le système solde de l'armée de l'air se modernise et se perfectionne

Le système de décompte de la solde (SDS), bien qu'également écrit en Cobol, prévoit non seulement le décompte des droits saisis sous GDS et leur valorisation, mais il offre aussi une fonctionnalité de simulation garantissant à l'opérateur la prise en compte de sa dernière saisie et sa vérification en temps réel (2 secondes). En outre, la solde des 70 000 administrés de l'armée de l'air est calculée en 20 minutes. D'autres besoins apparaissent : d'une part, la rétroactivité automatique de 60 mois¹⁰ (qu'il n'est pas prévu d'implémenter dans le cadre du SI actuel) et d'autre part, l'amélioration des restitutions sur la masse salariale (un outil propre à l'armée de l'air, baptisé Everest, est en cours de développement).

B. En intégrant son propre système de collecte de l'information et sa propre base de données, LOUVOIS 2 recouvre bien plus de fonctionnalités qu'un simple calculateur de solde

1. LOUVOIS 2 constitue une amélioration dans la mesure où il organise l'unification des applications de solde

La responsabilité des commissariats en matière de solde légitime leur implication dans le projet LOUVOIS. Le projet LOUVOIS 2 a redéfini l'objectif d'interarmisation de la solde afin de le rendre opérationnel pour 2008.

a) LOUVOIS 2 demeure un projet ambitieux à vocation interarmées de modernisation et d'unification de la solde

Le système interarmées de la solde a pour finalité de calculer et de payer la rémunération des personnels militaires de tout statut des armées, de la gendarmerie et des services communs, DGA et DGSE inclus. Les enjeux qui avaient été inscrits dans le mandat initial de LOUVOIS 1 restent d'actualité et notamment ceux qui concernent la recherche :

- d'une productivité accrue fondée sur une **économie de moyens** dans les domaines de l'infrastructure, du fonctionnement et de la maintenance,
- d'une plus grande **rationalisation** des procédures garantissant le maintien de la qualité des prestations ;
- d'une meilleure **harmonisation** des traitements individuels en assurant une administration de proximité ;

¹⁰ SDS n'offre que deux ans de rétroactivité, ce qui contraint actuellement certains décompteurs à réaliser des calculs manuels dans les cas d'antériorité supérieure.

- d'une **interopérabilité** avec les autres systèmes d'information, notamment ceux dédiés à la gestion des ressources humaines ;
- d'une **homogénéité** des équipements, de leur soutien, tenant compte de la capacité des réseaux de transmission et des exigences de sécurité.

b) Le projet LOUVOIS 2 a en partie tiré les leçons de l'échec de LOUVOIS 1

Un audit a été réalisé par la société IBM en novembre 2004 pour redéfinir les modalités de développement en interne du système de solde. Il a été décidé de relancer le projet de solde interarmées en reprenant partiellement le système bi-modulaire de l'armée de l'air¹¹, mais la mission constate que cette décision a été prise sans examiner la possibilité d'un développement externe et sans rechercher des synergies avec les SIRH en cours de développement. Par conséquent, l'organisation du projet LOUVOIS est la suivante :

① **L'application de calcul est développée en régie** à partir de l'outil SDS, qui donne satisfaction à l'armée de l'air. Une équipe de développement interne a été constituée à Tours afin de réaliser le système de décompte interarmées (SDI) de la solde ;

② **La direction de projet a par ailleurs prévu de passer quatre marchés :**

- un premier marché d'assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMOA) pour une assistance méthodologique et technique dans le cadre d'une procédure de dialogue compétitif pour le marché « LOUVOIS » ; la publicité de ce marché a été reportée de décembre 2005 à février 2006 dans l'attente des conclusions de la présente mission ;
- un marché principal de réalisation du logiciel de pré-liquidation des droits (GDSI), avec la gestion électronique des documents associée ; une équipe réduite a d'ailleurs été maintenue à Toulon¹² afin de parachever les travaux d'analyse concernant la gestion du dossier de solde interarmées (GDSI) ;
- un second marché d'AMOA pour accompagner la réalisation de LOUVOIS ;
- un marché d'assistance à la maîtrise d'œuvre interne du SDI.

Le dialogue compétitif doit se dérouler courant 2006 afin que le marché principal soit notifié au début 2007, pour une mise en service progressive du système courant 2009, accompagnement du changement compris. Les effectifs de la direction de projet ont été renforcés en conséquence en 2005 et le seront encore en 2006.

La direction du projet LOUVOIS (DPL) n'est parvenue à ce jour¹³ qu'à faire valider 50% des fiches du mémento des procédures, outil destiné à pallier les divergences constatées par les trois armées. Le mémento constitue le complément indispensable à l'instruction 338 au titre du programme fonctionnel détaillé qui figure au nombre des documents contractuels.

2. En revanche, LOUVOIS pérennise la sous-performance de l'organisation actuelle

a) LOUVOIS s'interdit de modifier la répartition des compétences entre la RH et la solde

Le projet LOUVOIS ne remet pas en question la dissociation des fonctions entre la chaîne RH et la chaîne solde. Au contraire, il risque de pérenniser la duplication des actes de gestion dans chaque armée et pour plusieurs années.

En entérinant le cloisonnement entre les deux chaînes, le projet LOUVOIS risque de remettre durablement en cause les gains de mutualisation qui pourraient être attendus d'une intégration des deux chaînes, notamment au niveau des moyens informatiques, mais également plus globalement en termes de personnels affectés à ces tâches.

¹¹ Suite aux conclusions de la société IBM concernant l'étude d'impact de la reprise du système air.

¹² Groupe d'études et de développement interarmées de la solde (GEDIS).

¹³ 15 décembre 2005.

Tableau 10 : Synthèse des actes de gestion prévus dans LOUVOIS 2

Niveau pour toutes les armées	Chaîne RH	Chaîne solde
Niveau de synthèse et d’interface	Extraction au niveau de la SGBD et exploitation de l’interface	
Niveau central	Validation Saisie des PJ	Site de calcul
Niveau régional	Validation	Validation Site de saisie
Niveau local	Saisie des PJ	Consultation au niveau de la formation administrative
Niveau de l’administré	Consultation au niveau de la chaîne RH et de la chaîne solde	

Source : Equipe projet Louvois 2

Les missions assignées au système LOUVOIS 2 sont potentiellement satisfaites dans les SIRH et dans le noyau commun interministériel. Un SIRH développé à partir d’un PGI a l’avantage d’unifier la collecte de l’information, le système de gestion des règles et la base de données. Il permet d’aboutir à un système où il n’y a :

- qu’une seule chaîne de collecte par les RH qui suppose une fiabilité à 100% ;
- qu’un seul moteur de gestion des règles et des impacts ;
- qu’une seule base de données ;
- et enfin qu’un seul calculateur adossé au SIRH.

En l’absence d’un SIRH intégré, le projet LOUVOIS se trouve dans l’obligation de développer son interopérabilité avec au moins 5 SIRH distincts. Par ailleurs, maintenir une chaîne spécifique de collecte d’information suppose le dédoublement des réseaux, des systèmes et des contrôles, des outils et des procédures. Dans l’attente de la généralisation du système cible, la diversité des SIRH contraint le projet LOUVOIS à développer autant d’interfaces distinctes.

Au total, cela augmente les coûts de la solde que la mission a déjà évalué à 46 M€ pour les trois armées et la gendarmerie (cf. annexe sur les coûts).

b) LOUVOIS calque un nouveau système sur l’organisation existante

En l’état actuel du projet et en dépit de l’objectif d’harmonisation par le haut, l’organisation existante du système de la solde demeure la même pour toutes les armées.

La mission estime donc que la définition actuelle du projet LOUVOIS ne constitue qu’une simple modernisation des systèmes de la solde sans prise en compte des sources d’efficience induites par le déploiement des SIRH.

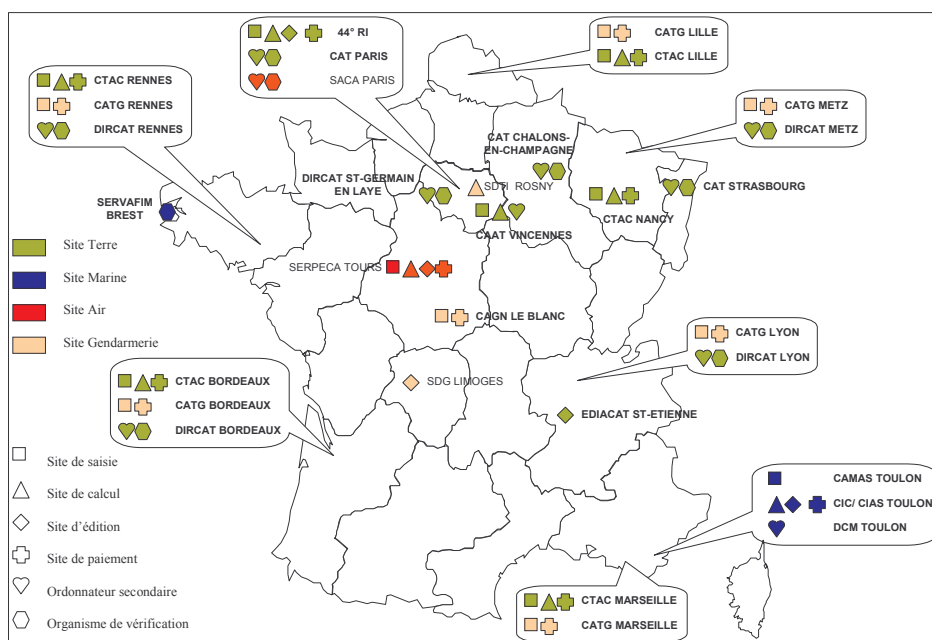
Deux points essentiels le démontrent :

- la gestion électronique de l’information et des documents existant (GEIDE) doit dématérialiser le dossier de solde de l’administré, ainsi que la circulation et l’archivage des pièces justificatives, mais sans remettre en cause le travail des décompteurs. L’objectif est de limiter la saisie par les décompteurs aux seuls mouvements identifiés comme risqués ; avec une GEIDE et une application de traitement des PJ décentralisée, ils n’auraient plus qu’à valider un mouvement au lieu de le saisir. Une telle procédure aurait certes un impact sur la chaîne solde susceptible de réaliser des gains de productivité tout en améliorant le service à l’administré par sa proximité, mais sans garantir une recherche maximale de l’efficience ;

- la question d’un éventuel centre de calcul unique interarmées reste aussi à trancher. Il pourrait être physiquement réparti sur le territoire national ou regroupé au Mont Valérien. Cela dépend moins des capacités techniques des réseaux que de l’exécution de protocoles de service entre les commissariats et la direction interarmées des réseaux d’infrastructure et des systèmes d’information (DIRISI). Les impératifs de sécurité impliquent l’existence d’un calculateur de secours (« back-up »), qui pourrait être placé à la gendarmerie dès lors que l’extension à celle-ci des réseaux gérés par la DIRISI serait confirmée. En l’état actuel des arbitrages, le projet LOUVOIS maintient l’organisation existante :

- pour l’armée de terre : 6 sites de calcul ;
- pour la marine : 1 site de calcul ;
- pour l’armée de l’air : 1 site de calcul ;
- pour la gendarmerie : 1 site de calcul en plus de ceux de l’armée de terre.

Schéma 5 : L’organisation cible du projet LOUVOIS 2



Source : Equipe projet Louvois

Par ailleurs, le périmètre demeure incertain : initialement destiné à unifier les systèmes d’information de la solde des forces armées, le projet devrait être étendu aux militaires de la délégation générale pour l’armement (DGA), ce qui suppose l’intégration de cinq indemnités spécifiques et de publier un cinquième modificatif à l’instruction 338.

La mission constate qu’en ne modifiant pas la répartition des compétences entre la RH et la solde, en calquant un nouveau système de solde sur l’organisation existante et en ne stabilisant pas le périmètre de LOUVOIS, le ministère de la défense ne pourra ni optimiser les gains de mutualisation attendus de LOUVOIS ni intégrer des modules de traitement de la solde dans le cadre des projets de SIRH puisque LOUVOIS était déjà lancé. Cette situation résulte des modes de prise de décision qui ont présidé au projet LOUVOIS et qui reflètent très largement l’organisation existante.

3. Par conséquent, à 22 M€, LOUVOIS coûte aussi cher qu’un projet de SIRH

L’architecture générale du projet Louvois doit être fixée dès janvier 2006 pour rédiger le programme fonctionnel détaillé définitif sur lequel s’engagera le dialogue compétitif.

A ce stade, le budget prévisionnel de LOUVOIS 2 s’élève à 21,5 M€, hors maîtrise d’œuvre interne pour les moyens de calcul.

Tableau 11 : Coût prévisionnel du projet LOUVOIS 2

Type de dépenses	Coût en €
AMOA 1 : assistance méthodologique et technique	350 000 €
AMOA 2 : accompagnement du projet et conduite du changement	4 175 000 €
MOE : GDSI	16,51 M€
“Marchés complémentaires”	450 000 €
Total LOUVOIS 2	21,48 M€

Source : CODIR Louvois 2 du 18 octobre 2005

L’équipe projet LOUVOIS 2 précise que si le développement du SDI était sous-traité à un prestataire privé, le surcoût serait évalué autour de 5 M€. Or le coût de la réalisation en régie correspond à 9 ETP programmeurs (dont 3 officiers et 6 sous-officiers) sur 18 mois, soit un coût direct et immédiat de 1M€ (coûts ultérieurs de maintenance non compris).

En outre, le coût en régime de croisière et le retour sur investissement du projet LOUVOIS 2 restent conditionnés aux arbitrages sur le nombre de sites de calcul et de saisie.

Enfin, si l’option d’un SIRH intégré était retenue par les armées, le projet LOUVOIS pourrait faire l’économie de nombreux modules et doublons.

III. LES GAINS DE MUTUALISATION D'UN SYSTEME INTEGRANT RH ET SOLDE DOIVENT ETRE RECHERCHES QUEL QUE SOIT LE SCHEMA D'ORGANISATION RETENU

A. Deux objectifs doivent être poursuivis : maximiser les gains de mutualisation informatiques et intégrer les chaînes de collecte de l'information

La poursuite en l'état des projets de SIRH et de LOUVOIS 2 serait contre-productive puisqu'elle ne ferait que reproduire et pérenniser le cloisonnement entre la chaîne RH et la chaîne solde. La mission estime que, quel que soit le scénario finalement retenu, deux objectifs doivent être impérativement poursuivis :

- la maximisation des gains de mutualisation dans le domaine informatique ;
- l'intégration dans la chaîne RH des moyens et des procédures de collecte de l'ensemble des informations nécessaires à la paye ainsi que de la fonction de constatation des droits individuels des administrés.

1. Les gains de mutualisation dans le domaine informatique sont substantiels

L'architecture applicative actuelle du ministère de la défense repose, dans chaque force armée et pour les civils, sur l'existence de deux systèmes d'information, RH et solde, ce qui occasionne une duplication systématique des fonctions informatiques, chaque système disposant d'une équipe de développement, d'une équipe de maintenance, d'équipes d'exploitation et de ses propres technologies. L'existence dans chaque armée de plusieurs projets informatiques pour des fonctionnalités liées à la GRH a été clairement établie par la mission.

Cette organisation n'est pas rationnelle. Elle a un effet multiplicateur sur les coûts. Ainsi, par exemple, sur la chaîne solde, les seules armées et la gendarmerie emploient **110 ETP pour la maintenance et l'exploitation** de leur applications. Quant aux **frais de fonctionnement en maintenance informatique, ils s'élèvent pour ces mêmes forces armées à 1,43 M€.**

Ces coûts pourraient donc être considérablement réduits si l'on décidait de mutualiser aussi bien au niveau des systèmes RH que des systèmes solde, les outils, la maintenance corrective, réglementaire et applicative, l'exploitation et les équipements informatiques. Au niveau des **systèmes RH**, des gains sont à attendre du choix du gouvernement de développer un noyau commun interministériel en matière de ressources humaines ; au-delà de ce noyau commun, la mutualisation la plus aboutie doit être privilégiée par le ministère de la défense concernant les spécifications communes à toutes les armées ; seules quelques spécificités résiduelles pourraient relever des armées.

2. L'intégration des chaînes RH et solde constitue un préalable indispensable

La mission estime que les armées se privent de ce pour quoi un SIRH est normalement fait, c'est-à-dire de toute la gestion des personnels, y compris la rémunération. Le schéma cible suppose donc d'intégrer les fonctions RH et solde et d'unifier la collecte d'information.

a) Il n'est ni nécessaire ni souhaitable de maintenir une chaîne de collecte de l'information au niveau de la solde

L'organisation actuelle des forces armées met en évidence l'existence d'informations similaires relatives à la gestion administrative et aux données individuelles des personnels dans deux entités distinctes : d'une part au sein des directions et services de personnel et, d'autre part, au sein des commissariats. Ces informations font l'objet d'un traitement très proche par la chaîne RH et par la chaîne solde, puisque, parmi les informations RH, certaines sont nécessaires au traitement de la paye. Cette situation entraîne une multiplication des saisies et des réseaux, mais génère aussi des inefficiences, dues soit à des erreurs, soit à des risques de divergence des bases de données, ce qui accroît les coûts de contrôle et les éventuels coûts d'interopérabilité.

Par conséquent, la mission considère qu'il y a nécessité de reporter sur une seule chaîne la collecte d'information afin d'éviter le surcoût de la non mutualisation actuelle. Il s'agit de simplifier le recueil des données et la maintenance du système sur une base de données unique, laquelle est alors utilisée pour assurer la solde des militaires. Cela évite les erreurs dues aux doubles saisies et concentre l'effort de contrôle sur une seule chaîne. Une seule chaîne de collecte permet alors d'offrir une fiabilité totale de l'information que les commissariats pourront auditer¹⁴. Cette fiabilisation de la collecte des informations exige par ailleurs un renforcement de la qualification des gestionnaires locaux et de la qualité des procédures.

b) Ce basculement de la collecte dans le SIRH ne soulève pas d'obstacle technique

Toutes les armées et la gendarmerie ont décidé de se doter de SIRH aux fonctionnalités étendues, développés à partir de progiciels conçus pour traiter de toutes les données individuelles et financières des personnels d'une organisation. Dans cette perspective, l'ambition naturelle de ces SIRH informatisés est de pouvoir traiter la paye des personnels, alors que les autres modules qui sont déconnectés du processus de paye peuvent faire l'objet d'arbitrages internes ou de compléments ultérieurs.

La mission a pu confirmer, qu'en dehors de quelques éléments spécifiques, les SIRH dont se dotent actuellement les forces armées sont en mesure aussi bien sur le plan technique que fonctionnel d'assurer la solde des militaires. L'adoption d'une base de données unique et intégrée étant en effet rendue possible par le développement d'un SIRH, cela suppose d'enrichir cette base de toutes les informations nécessaires à la solde des militaires. L'adoption d'un mémento de procédure unique facilitera l'harmonisation, ce qui permettra de configurer un seul moteur de gestion des règles et des impacts.

c) Ce basculement de la collecte dans le SIRH représente un coût marginal

L'unification de la remontée d'information nécessite d'implémenter toutes les règles et procédures relatives à la rémunération des militaires dans le SIRH. Or, l'implémentation des règles relatives à la solde contenues dans l'IM 338 représente un coût marginal dans la mesure où le noyau commun comportera un millier de règles environ pour un coût total de 3 M€. La mission a pu confirmer que cela pouvait se faire par simple avenant aux contrats en cours.

Quant au report de charges sur la chaîne RH, il a été admis par les équipes projets que ce surcroît d'activité serait largement gagé par les gains attendus, non seulement par la disparition de la chaîne solde, mais aussi et surtout par l'automatisation des procédures au sein de la chaîne RH, même si aucun chiffre précis de retour sur investissement pour les projets en cours de développement n'a été communiqué.

¹⁴ A ce titre, le CEMAA veut responsabiliser la chaîne RH dans la collecte d'informations intéressant la solde en intégrant le bureau solde au sein du bureau du personnel militaire de la base aérienne, dans le cadre d'un pôle administratif unique, sous les ordres du commissaire de base.

B. Le choix d'intégrer les chaînes RH et solde impose de réorienter dès 2006 tous les projets de modernisation des armées

1. La convergence des armées vers le noyau commun interministériel peut et doit être accélérée

Le principe de la convergence vers le noyau commun interministériel doit être réaffirmé sans ambiguïté et sans délai. Le positionnement des armées vis-à-vis du système cible mérite d'être clarifié rapidement :

- la gendarmerie ayant choisi SAP, elle adopte de ce fait les référentiels interministériels, ce qui facilite grandement la convergence ;
- l'armée de l'air, alors qu'elle dispose du système le plus récent, devrait confirmer qu'elle rejoint le projet CONCERTO pour un développement à partir de 2007 ;
- la marine, plus réticente à rejoindre CONCERTO, préfère différer sa convergence et perfectionner son système avec le SSA ; la mission considère que ce choix n'est pas optimal ;
- quant au projet ALLIANCE pour les personnels civils, la mission estime qu'il serait sans doute plus rationnel que ce SIRH partage le même système et les mêmes fonctionnalités que le reste du ministère de la défense. Le choix du prestataire ayant déjà été effectué, cela ne laisse que deux solutions :
 - a minima, il conviendrait d'accélérer la labellisation interministérielle d'« HR Access » afin que la DFP puisse elle aussi rejoindre la démarche interministérielle ;
 - toutefois, le montant financier induit par un retrait du marché passé avec « HR Access » mériterait d'être évalué par la DFP et de faire l'objet d'un rapport coûts/avantages avec les gains attendus de la convergence interministérielle

Un arbitrage très clair du ministre est donc souhaitable si la défense souhaite concrétiser rapidement les gains de mutualisation attendus par l'adoption du noyau commun interministériel. Cet arbitrage devra définir le degré souhaitable de mutualisation des besoins du ministère de la défense et arbitrer les spécificités propres à chaque armée qu'il demeure vraiment indispensable de conserver.

2. Le projet LOUVOIS doit être recentré sur la seule valorisation des droits

La mission considère que dans les armées **l'établissement des droits à solde doit être désormais de la responsabilité de la chaîne RH** à l'instar de ce qui est pratiqué dans les autres ministères civils. Les SIRH ont d'ailleurs été conçu pour assumer cette fonction d'établissement des droits.

Il convient donc de tirer toutes les conséquences du basculement en amont de la constatation des droits vers la chaîne RH :

- d'abord, l'enjeu consiste pour le SIRH cible des armées, c'est-à-dire le modèle CONCERTO de l'armée de terre, à rendre sa collecte d'information et sa base de données fiables et intègres, afin de garantir la qualité du processus de solde ;
- cela suppose ensuite de réorienter le projet LOUVOIS et de le concentrer sur la simple fonction de valorisation des droits pour la solde, les dossiers de solde devant alors devenir homogènes et interopérables entre les armées ;

En effet, à l'heure actuelle, en l'absence de système intégré, le projet LOUVOIS assume des fonctionnalités qui devraient théoriquement revenir aux SIRH. Dans la mesure où le périmètre du SIRH s'élargit et s'enrichit, celui du projet LOUVOIS doit être revu à la baisse et réduit un simple calculateur de solde.

a) L'Infocentre doit être développé au niveau du SIRH

En théorie, un SIRH s'appuie systématiquement sur un infocentre. Le pilotage de la masse salariale s'effectue théoriquement à partir d'un SIRH et non d'un système de rémunération. Ce pilotage suppose de disposer de la capacité de simuler pour l'avenir les conséquences budgétaires d'une décision de gestion. Il fait appel à une fonctionnalité de simulation sur une base « miroir » qui réplique l'infocentre de production.

Or, en l'état actuel des projets de modernisation, CONCERTO n'a pas prévu d'infocentre puisqu'il avait été décidé par les armées que ce serait LOUVOIS qui assurerait cette fonction.

En réalité, le projet LOUVOIS prévoit même plusieurs infocentres complémentaires et de « granularité » différente :

- deux bases constituées de données nominatives, l'une de production servant à la gestion du dossier et à sa vérification, l'autre destinée à la simulation ;
- ainsi que deux bases de données individuelles anonymes, offrant pour l'une la possibilité d'agrégation statistiques paramétrables pour l'audit a posteriori, pour l'autre l'export des résultats du décompte vers l'entrepôt de données RH (EDRH). Il est effectivement prévu que l'EDRH soit alimenté à partir de données, non paramétrées, issues de l'infocentre LOUVOIS.

Pour la mission, l'infocentre prévu dans LOUVOIS n'apparaît donc plus nécessaire puisque les informations fiables pour établir le reporting de la masse salariale proviendraient désormais directement du SIRH.

Par conséquent, si l'on décide de reporter l'infocentre au niveau du SIRH comme cela se pratique dans de nombreuses organisations, deux priorités s'imposent rapidement :

- ce module doit être développé et intégré dans le cadre du projet CONCERTO, ce qui nécessite de revoir à la marge le cahier des charges fonctionnel ;
- et un dictionnaire de données communes constituant un référentiel unique défense¹⁵ doit être adopté par toutes les armées, notamment afin d'homogénéiser le pilotage de la masse salariale.

b) Le projet de GED n'a pas sa place dans un système d'information de la solde

La mission estime que cette question essentielle de la gestion électronique des documents n'a pas été abordée de manière suffisamment audacieuse par le ministère de la défense. La dématérialisation des pièces justificatives constitue un enjeu crucial lors de la constatation des droits de solde dans la mesure où les armées privilégient encore très largement les flux papier (cf les annexes par armée). Dans le cadre du projet LOUVOIS, la gestion électronique de l'information et des documents existant (GEIDE) vise seulement à dématérialiser le dossier de solde de l'administré, ainsi que la circulation et l'archivage des pièces justificatives, mais sans remettre en cause le travail des décompteurs ni celui des directions de personnel.

Dès lors que la remontée d'informations nécessaires à la solde est basculée du côté des RH, il n'y a plus de nécessité d'engager une démarche de GED du côté de la solde. Pour autant, cette démarche ne doit pas être reprise à l'identique par les SIRH.

¹⁵ Il semble que le seul réellement abouti soit actuellement prévu dans le système PIPER de décompte des droits à pension des militaires.

En effet, le ministère de la défense devra réfléchir à sa politique de gestion des pièces justificatives dans deux directions : d'une part, en s'interrogeant sur les modalités de signature électronique des actes de gestion interne¹⁶ ; d'autre part, en instituant de nouvelles règles de transmission et d'archivage des pièces justificatives.

Enfin, dans le cadre de la dématérialisation des pièces justificatives, il serait souhaitable qu'un groupe de travail puisse être constitué pour rationaliser les contrôles et introduire des procédures partenariales de contrôle, en s'inspirant notamment des meilleures pratiques mises en œuvre par le Trésor public et certains ministères civils.

c) L'autorité responsable du moteur de règles doit être déterminée et désignée

Le projet LOUVOIS 2 a retenu le principe d'un moteur de règles unique et maintenu de façon commune. Ce choix tire les conséquences logiques de plusieurs contraintes :

- une contrainte technique : une étude confiée à IBM a conclu que, dans la configuration actuelle du projet et dans l'état des SIRH actuels, le positionnement du moteur de règles dans le calculateur, et non dans la base de données comme le proposaient certaines armées, était de nature à garantir la performance de traitement et la possibilité pour les opérateurs d'avoir une réponse en deux secondes ;
- une logique d'interarmisation : dans le cadre d'un outil interarmées de gestion de la solde, la nécessité s'impose de n'avoir qu'un seul prescripteur pour les adaptations des moteurs de règles et les modifications à apporter à l'IM338. Pour ce faire, une cellule de maintenance réglementaire interarmées a été constituée auprès de la direction de projet LOUVOIS pour coordonner, à l'occasion de la définition des mémentos de solde, l'évolution des réglementations et des procédures.

Le rapprochement des chaînes RH et solde et le déploiement d'un nouveau SIRH modifie l'environnement technique ayant conduit à la première analyse. Le moteur de règles peut donc être placé soit dans le SIRH intégré au noyau commun interministériel, soit dans le SIRH mais dans la couche spécifique à la Défense, soit dans le calculateur de solde. Selon l'optique retenue, la mise à jour intervient instantanément ou au moment de la valorisation des droits, le plus souvent une fois par mois.

En revanche, la mission considère que l'implémentation des règles dans le moteur de règles doit demeurer de la compétence de l'autorité chargée de contrôler la paye :

- soit ce sont les armées qui comme aujourd'hui assurent la maintenance réglementaire de la paye, ce que la mission considère comme un choix non optimal dans la mesure où il constituerait un recul par rapport à la logique d'unification du projet LOUVOIS ;
- soit c'est une structure interarmées: les responsabilités de la cellule interarmées de maintenance réglementaire demandent à être confirmées clairement par une dévolution complète des attributions et des moyens encore éclatés entre les bureaux réglementation de la solde de chaque armée. Cette structure devra être placée sous la responsabilité de la DFP, en liaison avec l'EMA ;
- soit c'est l'opérateur interministériel de la paye, ce qui modifierait l'organisation actuelle en remplaçant les armées dans un cadre de droit commun ce que le nouvel environnement technique autorise.

¹⁶ Conformément à l'ordonnance du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives

3. Cette réorientation des projets peut s'effectuer en respectant les contraintes de calendrier et de coût du projet LOUVOIS

a) L'intégration des chaînes RH et solde pourrait être obtenue en respectant les délais initialement prévus pour LOUVOIS (2008)

A partir de l'expérience de la DGAFP et de celle des deux équipes de projet du ministère de la défense, on peut estimer à trois ans environ le temps nécessaire pour mener à son terme un projet de SIRH. Il faut en effet prévoir :

- une année d'élaboration et de procédures ;
- une année de construction ;
- six mois à un an de déploiement.

Par conséquent, s'il était décidé dès le début de l'année 2006 d'accélérer la convergence vers CONCERTO, les trois armées et la gendarmerie pourraient disposer de SIRH conformes aux spécifications et aux référentiels du noyau commun interministériel fin 2008.

Les fonctionnalités nouvelles du SIRH (inclusion dans la base de données de tous les éléments nécessaires à la solde et implémentation des règles de l'IM 338) pourraient être obtenues dans le cadre des marchés actuels sous forme d'avenants, ce qui ne remettrait donc pas en cause les gains de mutualisation.

L'entrée en service du SIRH suppose que la conduite du changement, en particulier l'adaptation des centres payeurs et l'organisation d'une chaîne de collecte appropriée, soit menée avec une attention soutenue pour éviter qu'elle n'entraîne des décalages importants. La convergence des calendriers d'élaboration du SIRH et de conduite du changement doit être définie clairement et faire l'objet d'un arbitrage explicite.

b) Les 20 M€ du projet LOUVOIS pourraient être réaffectés au développement accéléré d'un SIRH interarmées

A minima, l'économie réalisée sur les modules RH du projet LOUVOIS est évaluée à 21,5 M€ . Mais, la mission considère que si cette réorientation était décidée rapidement, le coût du projet spécifique de la marine estimé quant à lui à 5,2 M€ pourrait également être économisé et réaffecté utilement au développement d'un projet de SIRH interarmées. La mission évalue donc à près de 27 M€ le surcoût engendré par le maintien de projets de modernisation non articulés les uns aux autres.

La mission estime que cette somme économisée devrait être immédiatement réaffectée au développement du système cible, à sa généralisation à toutes les armées, mais surtout à l'accélération de la convergence de l'armée de l'air et de la marine. Il resterait alors seulement à développer le calculateur de solde afin qu'un système unique puisse réaliser les missions de GRH et les missions de solde.

C. L'adoption d'un SIRH intégré ne préjuge en rien des choix d'organisation qui pourraient être retenus

La réorientation de ces projets de modernisation emporte des conséquences importantes pour les commissariats et la chaîne ressources humaines. Pour autant, les modalités de mise en œuvre des nouvelles orientations restent ouvertes et devront faire l'objet d'arbitrages.

1. *L'unification de la collecte d'informations implique à terme la disparition des centres payeurs*

A moyen terme, le choix d'intégrer la chaîne RH et la chaîne solde implique la disparition des centres payeurs en tant que centres de saisie et de calcul, ces fonctions étant reportées vers la chaîne RH, mais implique aussi une automatisation très importante des tâches de gestion administrative dans les directions de personnel. En effet, les SIRH vont supprimer des tâches de saisie dans la chaîne solde, mais aussi sur la chaîne RH. Dès lors, l'incrément de charges au niveau de la chaîne RH sera largement couvert et gagé par les gains de productivité issus du déploiement des SIRH.

En ce qui concerne la chaîne solde, les fonctions de décompte identifiées dans les centres payeurs et qui occupent encore 873 ETP sur les 1.450 ETP affectés à la fonction solde ont en effet vocation à disparaître. La mise en œuvre du changement risque donc de s'avérer délicate puisqu'elle impacte directement les missions des centres payeurs et que des personnels civils y sont employés (essentiellement dans l'armée de terre).

2. *L'unification de la collecte d'informations suppose de repenser l'organisation du travail des armées*

a) Des centres de ressources partagées pourraient être institués dans les armées

Les structures opérationnelles des armées n'ont pas la taille critique pour assurer un haut niveau de productivité en matière de logistique RH et paye. Or, dans les entités confrontées à une organisation éclatée, on constate le développement de « centres de services partagés » (CSP) qui pourraient devenir dans le cas d'espèce, à la fois :

- des **pôles d'excellence** dans lesquels sont regroupés des agents développant un savoir-faire spécialisé par exemple en matière de réglementation, d'opérations complexes ou d'opérations à risques (exemples : récupération de trop-perçus, décompte résiduel) ;
- des **prestataires de services internes** ;
- des entités qui assurent la **maîtrise d'ouvrage du SIRH**.

Les économies généralement constatées à l'occasion de la mise en place de centres de services partagés sont comprises entre 25 % et 50 %, mais elles peuvent être encore plus importantes selon l'organisation de départ¹⁷.

La mission tient à préciser que ces économies n'impliquent en aucun cas de déposséder le commandement de la RH à valeur opérationnelle. Les CSP permettent surtout de prendre en charge de manière rationalisée toutes les tâches de gestion administrative des personnels sans création de valeur : les échelons de terrain (en l'occurrence les formations administratives, régiments, bases, bâtiments, brigades...) ne saisissent plus qu'une seule fois les informations relatives aux données individuelles et financières et le CSP traite lui des situations complexes.

La mission considère que le ministère de la défense devrait se prononcer sur la mise en place et le rattachement des structures en charge de la GRH opérationnelle et de la paye.

¹⁷ Rapport IGF sur l'opportunité de créer un opérateur national de paye.

b) Les contrôles peuvent être assurés par les directions de personnel et par les commissariats

A l'heure actuelle, la rupture entre les services et les armes génère une multiplication des contrôles, ce qui nuit à la pertinence et à l'efficacité de ces derniers.

Un système intégré supposerait de reporter les contrôles sur l'amont de la chaîne. Si une base de données unique était choisie, elle pourrait être placée sous la double responsabilité de la chaîne RH, au titre du pilotage de la masse salariale, et des commissariats pour le contrôle des dépenses au nom du ministre. Ces derniers deviendraient alors responsables du contrôle de la fiabilité et de l'intégrité de l'information RH. A responsabilité constante dans le cadre de la comptabilité publique (y compris en prenant en compte la spécificité militaire de séparation entre le commandement et le comptable), il est possible de prévoir que le payeur puisse contrôler l'amont de la chaîne.

La mutualisation des systèmes d'information permettrait également d'harmoniser les modalités de contrôle : contrôles a priori sur l'amont de la chaîne ; compétence d'audit a posteriori des commissariats au niveau de la collecte des données ; contrôles informatiques à la saisie et contrôles thématiques ; contrôles sur les données, les ETP, sur la masse salariale et sur les dépenses budgétaires ; etc.

c) Les restitutions de la masse salariale doivent être fiabilisées

Le cloisonnement entre la chaîne RH et la chaîne solde provoque un décalage entre les données physiques (effectifs) et les données financières (masse salariale). L'intégration dans un même système de ces deux types de données devrait faciliter le reporting sur les effectifs, la masse salariale et mettre à disposition des gestionnaires de RH des outils plus performants de pilotage.

3. Le positionnement du calculateur peut être envisagé selon trois scénarios

Ces scénarios se distinguent non seulement par leur degré de mutualisation de l'outil de calcul¹⁸, mais aussi par le caractère plus ou moins direct de la restitution des informations sur les emplois de la masse salariale.

a) Le scénario interministériel

Ce scénario suppose de confier à l'opérateur interministériel de paye, dont la création est en cours d'étude, les questions de RH noyau commun et les questions de paye mutualisée du ministère de la défense, à l'instar des autres ministères civils.

Cet opérateur interministériel reprend les missions de payeur et de comptable aujourd'hui exercées par le trésor public, les missions de convergence et de développement des plates-formes SIRH aujourd'hui assumées conjointement par la DGAFP et l'ADAE, et les aspects de restitution qui intéressent aujourd'hui la DGAFP, la direction du budget et plus largement le parlement. L'opérateur interministériel devrait en outre se doter d'une structure chargée d'organiser et de piloter les contrôles, indépendamment du processus de paye.

L'opérateur interministériel serait donc appelé à regrouper les moyens dédiés :

- à la maintenance du noyau commun de SIRH ;
- au processus de paye des agents de l'ensemble des ministères ;
- au service d'un infocentre de la Fonction publique.

¹⁸ La question du nombre de centres de calcul n'a pas encore été arbitrée. En effet, la gendarmerie tient à disposer de son propre centre de calcul pour des raisons de sécurité des systèmes. Ces réserves pourraient être levées si les réseaux de la gendarmerie nationale entraient dans le périmètre de la DIRISI, garantissant ainsi la sécurisation de la transmission des données.

Dans la mesure où les armées et la gendarmerie ont déjà fait le choix de converger vers le SIRH interministériel, et qu'une partie de cette mutualisation a déjà été constatée notamment sur le prix d'acquisition du progiciel intégré, il est possible d'en prolonger les bénéfices sur la paye. Si cette solution maximise indiscutablement les gains de mutualisation, elle présente néanmoins deux effets :

- elle fait passer la solde des militaires dans un processus de droit commun, perspective qui ne semble pas encore mûre pour le ministère de la défense ;
- elle implique par ailleurs un contrôle beaucoup plus fort de l'échelon interministériel en garantissant plus de transparence et plus de fiabilité dans la restitution.

Cette solution est la plus intégrée mais elle suppose que l'opérateur interministériel RH-payé soit en mesure de garantir une meilleure efficacité du processus de paye au bénéfice des armées et qu'il soit mis en place rapidement.

b) Le scénario d'un opérateur de paye défense

Ce scénario présente déjà un niveau favorable de gains de mutualisation en les limitant aux seules armées, y compris la gendarmerie. La rationalisation des centres payeurs et le rapprochement des chaînes RH et solde sont réalisés dans ce scénario, le bénéfice économique d'une intégration à un niveau supérieur étant réel mais moins déterminant.

Ce deuxième scénario suppose que les armées adoptent le même SIRH interministériel et un calculateur de solde commun. Ce calculateur serait développé, maintenu et exploité au sein du ministère de la défense. L'opérateur défense reprendrait les missions de valorisation de la solde et la maîtrise du moteur de règles (implémentation du réglementaire de paye). Il éditerait les bulletins de solde. Il serait logique de regrouper en son sein les activités de maintenance réglementaire.

Ce scénario apparaît au ministère de la défense plus simple à mettre en œuvre puisqu'il n'impose pas d'engager au préalable la réforme conduisant à faire passer la solde des militaires dans un processus de droit commun. Regroupé sur le territoire national au Mont Valérien, mais inclus dans le réseau de communication de la DIRISI, il garantit la sécurité dans le traitement des informations exigées par les armées et la gendarmerie.

Dans ce scénario, le reporting sur la masse salariale des armées n'est pas direct au niveau interministériel, puisque c'est alors le ministère de la défense qui a la maîtrise des informations et qui conserve la capacité de contrôle. En revanche, rien ne s'oppose techniquement à ce que le ministère des finances et le ministère de la fonction publique puissent obtenir une transparence de l'information dans le cadre de procédures de reporting fiabilisées, sous réserve de le négocier avec le ministère de la défense.

c) Le scénario par armée

Le scénario dans lequel chaque armée se doterait de son propre SIRH intégrant un module de calcul de la solde et emploierait sa propre équipe RH-payé reste envisageable.

Toutefois, ce scénario apparaît comme le moins satisfaisant de tous, dans la mesure où il minimise les gains de mutualisation et où il se trouve de manière inopportune en retrait par rapport à la logique d'unification qui a présidé au lancement du projet LOUVOIS.

Ces scénarios s'appuient tous les trois sur une intégration des chaînes RH et paye. Le choix entre ces solutions peut se résumer à un enjeu de mutualisation, mais qui finalement apparaît marginal par rapport à l'enjeu de contrôle sur les pratiques RH et sur la masse salariale du personnel militaire. Aussi la mission considère-t-elle que l'arbitrage entre ces différentes hypothèses, toutes plus favorables que le système existant actuellement, constitue un choix plus politique que technique.

ANNEXE

EVALUATION DES EFFECTIFS
ET DES COÛTS
DE LA CHAÎNE SOLDE

SOMMAIRE DE L'ANNEXE

I. LA CENTRALISATION DES CENTRES PAYEURS ET LA PERFORMANCE DES APPLICATIONS INFORMATIQUES CONDITIONNENT L'EFFICIENCE DES CHAINES SOLDE	1
A. LES CHAINES SOLDE MOBILISENT AU TOTAL 1 484 ETP DANS LES TROIS ARMEES ET LA GENDARMERIE	1
B. LES CHAINES SOLDE SONT MARQUEES PAR LA PREGNANCE DE LA FONCTION DE DECOMPTE ET L'ABSENCE DE MUTUALISATION DES MOYENS	2
1. Les centres payeurs concentrent 90% des ETP de la chaîne solde	2
2. L'éclatement des applications informatiques et des structures induit une démutualisation des moyens	2
3. 3% des ETP sont affectés aux fonctions administratives centrales	3
C. L'EFFICIENCE DES ARMEES S'AVERE TRES HETEROGENE	3
II. LE COUT UNITAIRE D'UN BULLETIN DE SOLDE VARIE DE 6,7 € A 13,4 € SELON LES ARMEES	4
A. LE COUT DE LA FONCTION SOLDE S'ELEVE A 46 M€ DANS LES TROIS ARMEES ET LA GENDARMERIE	4
1. Le coût total s'élève à 46 M€ en 2004	4
2. Les RCS représentent 90% du total des coûts, hors charges de pensions	4
3. Les autres coûts s'établissent à 4,7 M€ en 2004	5
B. SI LE COUT MOYEN D'UN BULLETIN DE SOLDE S'ELEVE A 10 €, DES ECARTS DU SIMPLE AU DOUBLE SONT OBSERVES ENTRE L'ARMEE DE TERRE ET L'ARMEE DE L'AIR	5

Précisions méthodologiques

- Le périmètre de l'étude comprend les chaînes solde des trois armées et de la gendarmerie, à l'exclusion des entités chargées de la collecte des pièces justificatives dans les formations. Les coûts en sont donc minorés.
- En raison de la difficulté d'obtenir des informations homogènes d'une armée à l'autre, les chiffres suivants portent sur deux années différentes :
 - armée de l'air : données 2004 ;
 - marine : données 2005 pour les RCS, autres données 2004 ;
 - armée de terre : chiffres au 01/10/2005 pour les ETP, données 2004 pour les coûts ;
 - gendarmerie : chiffres au 01/10/2005 pour les ETP, données 2005 pour les coûts (extrapolation à partir des chiffres de janvier à octobre 2005).
- Les chiffres affichés sont ceux fournis par les armées et la gendarmerie. La mission a vérifié leur cohérence mais non leur sincérité.

I. LA CENTRALISATION DES CENTRES PAYEURS ET LA PERFORMANCE DES APPLICATIONS INFORMATIQUES CONDITIONNENT L'EFFICIENCE DES CHAINES SOLDE

A. Les chaînes solde mobilisent au total 1 484 ETP dans les trois armées et la gendarmerie

Les effectifs de la chaîne solde dans les armées sont répartis en trois grands types de fonctions :

- le pilotage exercé au niveau central et/ou régional : il s'agit principalement de la définition et de la mise en œuvre de la réglementation relative à la solde, du contrôle de gestion, ainsi que des fonctions de mandatement des dépenses de solde et de contrôle externe ;
- la maintenance et l'exploitation des applications informatiques de solde, que la mission a choisi de regrouper indépendamment de leur échelon d'exécution (échelon central ou centres payeurs) ;
- toutes les fonctions exercées par les centres payeurs, à l'exception de l'informatique.

Tableau 1 : Répartition des ETP concourant à la solde

ETP	AA 2004	%	Marine 2004	%	AT 01/10/2005	%	GN 01/10/2005	%	Total	%
Réglementation, pilotage, mandatement et contrôle	8	5%	2,7	1,3%	30,5	4,0%	11,9	3,3%	53	3,6%
Maintenance et exploitation des applications informatiques de solde	20	12,4%	18	9,1%	50,4	6,6%	17,8	4,9%	106,2	7,2%
Centres payeurs (hors informatique)	132,8	82,6%	177,5	89,6%	677	89,4%	337	91,9%	1 324,4	89%
TOTAL	160,8	100%	198,2	100%	757,9	100%	366,8	100%	1 483,6	100%
<i>Part de l'armée dans les effectifs totaux de la chaîne solde</i>	10,8%		13,4%		51,1%		24,7%		100%	

Source : DCCA, DCCM, DCCAT et CTAC, SPM et CATG

Ainsi :

- avec plus de 50% des effectifs totaux de la chaîne solde, l'armée de terre assure la solde de 41% des militaires ;
- avec un quart de ces effectifs, la gendarmerie solde 29% des militaires ;
- la marine assure la solde de 13% des militaires avec 13% des effectifs totaux de la chaîne ;
- avec 11% des effectifs de la chaîne, l'armée de l'air solde 16% des militaires.

B. Les chaînes solde sont marquées par la prégnance de la fonction de décompte et l'absence de mutualisation des moyens

1. Les centres payeurs concentrent 90% des ETP de la chaîne solde

Tableau 2 : Répartition des effectifs dans les centres payeurs

	AA	% total chaîne	Marine	% total chaîne	AT	% total chaîne	GN	% total chaîne	Total	% total chaîne
Décompteurs et chefs d'atelier	78	48,5%	122,2 ¹	61,7%	417,2	55,1%	255,2	69,6%	872,7	58,8%
Autres fonctions solde et fonctions support	54,8	34,1%	55,3	27,9%	259,8	34,3%	81,8	22,3%	451,7	30,4%
Total centres payeurs hors informatique	132,8	82,6%	177,5	89,6%	677	89,4%	337	91,9%	1 324,4	89,3%

Source : DCCA, DCCM, DCCAT et CTAC, CATG

L'essentiel de la fonction solde est exercée au niveau des centres payeurs, avec une nette prédominance de la fonction de décompte qui représente à elle seule 60% des effectifs totaux de la chaîne solde.

Le poids du décompte varie toutefois d'une armée à l'autre, puisqu'il s'établit à 49% du total de la chaîne dans l'armée de l'air, et à 70% dans la gendarmerie. Il est d'autant plus faible que les applications informatiques des RH et de la solde sont bien interfacées.

2. L'éclatement des applications informatiques et des structures induit une démutualisation des moyens

Tableau 3 : Répartition des effectifs affectés à l'informatique

	AA	% total chaîne	Marine	% total chaîne	AT	% total chaîne	GN	% total chaîne	Total	% total chaîne
Maintenance des applications de solde	13	8%	15	7,6%	18,7	2,4%	9,8	2,7%	56,5	3,8%
Exploitation des applications de solde	7	4,4%	3	1,5%	31,7	4,2%	8	2,2%	49,7	3,3%
Total fonctions informatique	20	12,4%	18	9,1%	50,4	6,6%	17,8	4,9%	106,2	7,2%

Source : DCCA, DCCM, DCCAT et CTAC, SPM et CATG

On constate :

- qu'en l'absence d'une application de solde commune, chaque armée est contrainte de disposer de sa propre équipe de maintenance, ce qui représente au total 57 informaticiens ;
- que l'armée de terre et la gendarmerie qui n'ont pas centralisé leurs centres payeurs consacrent des effectifs plus importants à l'exploitation de leurs applications de solde, soit au total 40 informaticiens (dont 8 gendarmes affectés dans les CTAC) ou 80% de l'ensemble des équipes d'exploitation.

¹ Ce chiffre prend en compte 80% de l'effectif des secteurs de codage du CIAS (cf. annexe Marine).

3. 3% des ETP sont affectés aux fonctions administratives centrales

53 ETP sont affectés à l'ensemble des fonctions administratives de la chaîne solde exercées en dehors des centres payeurs.

Tableau 4 : Répartition des effectifs affectés aux fonctions de pilotage

	AA	% total chaîne	Marine	% total chaîne	AT	% total chaîne	GN	% total chaîne	Total	% total chaîne
Réglementation et pilotage	5	3,1%	1,8	0,9%	11,9	1,6%	6,9	1,9%	25,6	1,7%
Mandatement et contrôle externe	3	1,9%	0,9	0,4%	18,6	2,4%	5	1,4%	27,4	1,8%
Total fonctions administratives hors centres payeurs	8	5%	2,7	1,3%	30,5	4%	11,9	3,3%	53	3,6%

Source : DCCA, DCCM, DCCAT et DIRCAT, SPM

La centralisation de la chaîne solde permet la mutualisation des fonctions support, et en conséquence, la diminution des effectifs consacrés aux fonctions administratives centrales.

C. L'efficacité des armées s'avère très hétérogène

Tableau 5 : Ratios

ETP	AA	Marine	AT	GN	Total
Nombre moyen de soldes versées chaque mois en 2004	62 526	48 032	152 662	120 421	383 641
Nombre total de dossiers suivis	68 500	56 100	172 170	121 213	417 983
Décompteurs et chefs d'atelier	78	122,2	417,2	255,2	872,7
Effectif total de la chaîne solde	160,8	198,2	757,9	366,8	1 483,6
Ratio nombre de soldes versées/décompteur (moyenne mensuelle 2004)	802	393	366	472	440
Ratio nombre de dossier suivis/décompteur	878	459	413	475	479
Ratio nombre de soldes versées/effectif total de la chaîne (moyenne mensuelle 2004)	389	242	201	328	259
Ratio nombre de dossier suivis/effectif total de la chaîne	426	283	227	330	282

Source : Mission

En moyenne, un décompteur assure le suivi de 479 dossiers. Toutefois, ce ratio est ramené à 282 si l'on prend en compte l'ensemble des effectifs concourant au traitement de la solde.

La performance se révèle très hétérogène entre les armées :

- quel que soit le ratio considéré, l'armée de l'air affiche les meilleurs résultats ;
- l'armée de terre et la marine apparaissent comme les moins efficaces ;
- la performance de la gendarmerie est intermédiaire. Le nombre de dossiers suivis rapporté à l'effectif total de la chaîne est toutefois à relativiser, dans la mesure où

la gendarmerie externalise auprès de l'armée de terre le calcul et le mandatement de la solde de ses administrés et où le poids des fonctions support est vraisemblablement minoré, en particulier parce que les CATG sont largement soutenus par les formations régionales (hébergement dans les mêmes locaux, fonctions RH assurée par la région, etc.).

II. LE COUT UNITAIRE D'UN BULLETIN DE SOLDE VARIE DE 6,7 € A 13,4 € SELON LES ARMEES

A. Le coût de la fonction solde s'élève à 46 M€ dans les trois armées et la gendarmerie

1. Le coût total s'élève à 46 M€ en 2004

Tableau 6 : Coûts de la fonction solde

	AA	Marine	AT	GN	Total
Coûts en €	5 007 763 €	6 035 816 €	24 514 179 €	10 328 549 €	45 886 307 €
% du coût total	11%	13%	53%	23%	100%

Source : DCCA, DCCM, DCCAT, et mission sur la base des données transmises par les CATG

La part de chaque armée et de la gendarmerie dans le coût total de la fonction solde reflète le poids respectif de leurs effectifs consacrés à la solde.

2. Les RCS représentent 90% du total des coûts, hors charges de pensions

Tableau 7 : Montant des RCS

	AA	Marine	AT	GN	Total
Montant des RCS	4 222 094 €	5 186 368 €	22 201 293 €	9 598 532 €	41 208 287 €
Part des RCS dans le coût total	84%	86%	91%	93%	90%

Source : DCCA, DCCM, DCCAT, et mission sur la base des données transmises par les CATG

Le poids des rémunérations et charges sociales souligne bien la faiblesse de l'automatisation des processus de solde dans les armées et la prépondérance du décompte manuel.

Si l'on inclut les charges de pension dans le calcul du montant des RCS, ce dernier s'établirait approximativement à 59 M€. En effet, le taux de contribution employeur² au compte d'affectation spéciale des pensions est de 100% pour les personnels militaires et de 49,9% pour les personnels civils³.

² Source : projet annuel de performance pour 2006 du programme 212 « Soutien de la politique de la défense ».

³ En appliquant ces deux taux à 60% du montant total des RCS (ordre de grandeur de la part indiciaire), le chiffre obtenu est 59 070 802 €.

3. Les autres coûts s'établissent à 4,7 M€ en 2004

Tableau 8 : Autres coûts

	AA	Marine	AT	GN	Total
Frais de maintenance informatique	170 925 €	273 730 €	984 302 €	10 946 €	1 439 902 €
Frais d'édition, d'impression et d'affranchissement en € ⁴	91 260 €	89 800 €	667 801 €	220 951 €	1 069 812 €
Autres coûts de fonctionnement	523 485 €	485 918 €	660 783 €	498 120 €	2 168 306 €
Total	785 669 €	849 448 €	2 312 886	730 017 €	4 678 020 €
Part dans le coût total	16%	14%	9%	7%	10%

Source : DCCA, DCCM, DCCAT, et mission sur la base des données transmises par les CATG

B. Si le coût moyen d'un bulletin de solde s'élève à 10 €, des écarts du simple au double sont observés entre l'armée de l'air et l'armée de terre

Tableau 9 : Ratios

	AA	Marine	AT	GN	Coût moyen interarmées
Nombre de soldes versées en 2004 (A)	750 312	576 380	1 831 944	1 445 057	4 603 693
Nombre de dossiers suivis (B)	68 500	56 100	172 170	121 213	417 983
Coût total de la chaîne solde (C)	5 007 763 €	6 035 816 €	24 514 179 €	10 328 549 €	45 886 307 €
Coût unitaire d'une solde versée en 2004 (C)/(A)	6,7 €	10,5 €	13,4 €	7,1 €	10 €
Coût annuel de la rémunération d'un administré en 2004 (C)/(B)	73,1 €	107,6 €	142,4 €	85,2 €	109,8 €

Source : DCCA, DCCM, DCCAT, et mission sur la base des données transmises par les CATG

- Le coût moyen du bulletin de solde (solde versée) au ministère de la défense est supérieur à celui qui est observé dans d'autres organisations :
 - le coût de la prestation effectuée par le Trésor Public pour le compte des ministères civils (procédure de PSOP, la préliquidation restant à la charge des ministères) a été évalué par l'IGF à 2,5 € par bulletin de solde (charges de pension civile comprises) ;
 - dans les entreprises publiques ou privées, il s'élève à 5 € par bulletin de paye, sachant que le périmètre pris en compte inclut la collecte d'informations par les SIRH (charges de pension comprises).

⁴ Les factures informatiques et éditique n'avaient pas encore, à la date de la mission, été intégrées dans le logiciel SIGECAT de l'armée de terre.

- Les performances des armées sont très hétérogènes.

Si le coût moyen d'un bulletin de solde s'établit à 10 €, on observe un écart de 6,7 € entre l'armée de l'air et l'armée de terre.

Le coût du bulletin de solde dans la gendarmerie, supérieur de 7% à celui de l'armée de l'air, est partiellement minoré dans la mesure où la gendarmerie externalise auprès de l'armée de terre les fonctions de calcul et de mandatement de la solde. Ces coûts n'ont pu être que partiellement réintégrés dans ceux de la gendarmerie.

En outre, les chiffres affichés par la gendarmerie pour les fonctions support apparaissent sous-évalués, en particulier parce que les CATG sont largement soutenus par les formations régionales (cf. *supra*). La performance de la gendarmerie est donc à relativiser.

- Le coût moyen interarmées d'un bulletin de solde, une fois les charges de pension réintégrées, s'élève à 13,8 €.
- Ces chiffres ne concernent que le coût induit par la chaîne solde, hors circuit de collecte des informations.

Contrairement à la gendarmerie, l'armée de terre, l'armée de l'air et la marine disposent de personnels spécifiquement en charge de la solde dans les formations administratives ; ces derniers n'ont pas été pris en compte afin que le périmètre de l'étude soit identique d'une armée à l'autre.

Dans l'armée de terre, entre 100 et 200 ETP devraient être ajoutés aux effectifs de la chaîne affichés plus haut si l'on voulait estimer le coût de la fonction solde, collecte comprise (la collecte étant assurée par les trésoriers des régiments, représentant de 0,25 à 0,5 ETP par régiment).

La mission a pu estimer le coût unitaire d'un bulletin de solde, une fois réintégrés les effectifs affectés à la collecte, pour l'armée de l'air et la marine. Il s'établit alors, respectivement, à 9,22 €⁵ et à 17,12 € (hors charges de pension), et à 13,9 € et 26 € (charges de pension comprises). La DCCA et la DCCM estiment en effet à 76 et 145,8 le nombre d'ETP affectés, pour l'armée de l'air, dans les sections solde des bases aériennes, et pour la marine, dans les bureaux administratifs⁶ des formations administratives.

⁵ Coût hors NBI et MICM pour l'armée de l'air.

⁶ Dans les indicateurs du CCC, seuls 62 ETP sont pris en compte par la DCCM au titre des bureaux administratifs en 2004, ce chiffre étant fondé sur une convention (un second-maître par bateau et un ou deux maître(s) par formation à terre) et non sur une évaluation réelle des effectifs, comme ici.

ANNEXE

L'ORGANISATION DE LA SOLDE DANS L'ARMEE DE TERRE

Synthèse de l'annexe sur l'armée de terre

1) L'organisation des processus de solde se caractérise par un cloisonnement entre le système d'information des ressources humaines et le système d'information de la solde.

Les fonctions de gestion des ressources humaines et d'administration de la solde relèvent respectivement de la DPMAT et de la DCCAT qui maintiennent deux chaînes parallèles de collecte :

- les directions des ressources humaines des régiments assurent la gestion de proximité des militaires de l'armée de terre ;
- les trésoriers des régiments assurent quant à eux le rôle de correspondant entre les administrés et les cinq CTAC et leur transmettent toutes les pièces justificatives par voie papier.

Cette situation provoque des doublons entre les deux chaînes et induit un risque de divergence entre les deux systèmes.

Aucune interface n'a été prévue entre les applications ressources humaines et le système de la solde. Par conséquent, seules les informations de la chaîne solde sont considérées comme fiables, mises à jour rapidement et intégrées.

En outre, les échanges automatisés récemment introduits entre la DPMAT et la DCCAT par le biais de la procédure « Automi » restent très faibles (moins de 2% des mouvements) et n'ont pas diminué le flux papier.

2) Dans les CTAC, les processus de décompte et de calcul de la solde s'avèrent lourds et obsolètes.

- le calendrier de la solde impose de mettre fin aux saisies des décompteurs au plus tard le 5 du mois et de prévoir 10 jours pour le traitement et le calcul ;
- la solde des militaires mobilise plus de la moitié des effectifs des CTAC (708 ETP sur 1 207) et le ratio moyen d'administrés par décompteur affiché à 500 ne reflète pas la réalité de l'investissement humain consacré à la fonction solde ;
- la pérennité du système d'information n'est plus assurée au-delà de 2006, ce qui nécessite un contrôle permanent de l'application.

3) Les contrôles de la solde reposent dans l'armée de terre essentiellement sur le centre payeur et sur ses procédures de validation interne, ce qui demeure imparfait.

Les contrôles internes effectués par les centres payeurs sur la chaîne solde sont plus nombreux que les contrôles externes assurés par les DIRCAT et la DCCAT. En ce qui concerne les contrôles externes réalisés par les DIRCAT, le taux de vérification apparaît faible au regard du taux d'anomalie détecté. Cette situation révèle une analyse des risques imparfaite.

Quant aux contrôles de la dépense de solde, ils demeurent purement formels puisqu'ils s'effectuent à partir d'une seule et même source éditée par les CTAC. En outre, ils n'empêchent pas les centres payeurs de procéder à des modifications a posteriori de la bande de paiement.

4) La chaîne solde se révèle sous-optimale

La qualité du service à l'administré constitue une priorité de la DCCAT, comme en témoigne la démarche de certification et le suivi de l'indicateur relatif aux soldes versées aux militaires en Opex. Mais la performance de la chaîne solde reste largement perfectible :

- le trop perçu et le paiement direct dont les niveaux restent élevés sont conçus comme des moyens détournés de satisfaire l'administré ;
- 21% des trop-perçus sont imputables aux décompteurs ;
- des marges de gains productivité peuvent être identifiées dans les CTAC.

SOMMAIRE DE L'ANNEXE

I. AVEC 5 CENTRES PAYEURS, L'ARMEE DE TERRE ASSURE LA SOLDE DE SES 134.000 MILITAIRES, MAIS ASSURE EGALEMENT CELLE DES MILITAIRES DE LA GENDARMERIE ET DE CERTAINS SERVICES COMMUNS	1
A. LA MISSION DE SOUS-TRAITANCE ASSUMEE PAR LES CENTRES PAYEURS DE L'ARMEE DE TERRE EXPLIQUE L'ECART ENTRE EFFECTIFS BUDGETAIRES ET EFFECTIFS SOLDES	1
B. AU SEIN DE L'ARMEE DE TERRE, LA SOLDE CONSTITUE UNE COMPETENCE SPECIFIQUE ET EXCLUSIVE DU COMMISSARIAT	2
C. LE SCHEMA DE SYNTHESE DES PROCESSUS DE LA SOLDE MET EN EVIDENCE UNE RUPTURE ENTRE LA CHAINE RH ET LA CHAINE SOLDE	6
II. DANS L'ARMEE DE TERRE, TOUTES LES INFORMATIONS UTILES POUR LA SOLDE FONT L'OBJET D'UNE EDITION PAPIER ET D'UNE SAISIE MANUELLE	7
A. LES CELLULES CTAC DANS LES REGIMENTS SERVENT UNIQUEMENT A CANALISER DES INFORMATIONS PAPIER ENTRE LES ADMINISTRES ET LES CENTRES PAYEURS	7
B. LA COLLECTE D'INFORMATIONS VIA LA CHAINE RESSOURCES HUMAINES EST INDEPENDANTE ET GENERE DONC DE NOMBREUSES DOUBLES SAISIES.....	8
C. LA GESTION DES PIECES JUSTIFICATIVES ET DU DOSSIER AGENT DEMEURE FORMELLE ET ARCHAÏQUE.....	13
III. DANS LES CTAC, LES PROCESSUS DE DECOMPTE ET DE CALCUL DE LA SOLDE S'AVERENT LOURDS ET OBSOLETES	15
A. LE CALENDRIER DE LA SOLDE IMPOSE DE METTRE FIN AUX SAISIES DES DECOMPTEURS AU PLUS TARD LE 5 DU MOIS ET DE PREVOIR 10 JOURS POUR LE TRAITEMENT ET LE CALCUL	15
B. LE TRAVAIL DE DECOMPTE DE LA SOLDE DEMEURE LE CŒUR DE METIER D'UN CTAC	16
C. LES APPLICATIONS LENTES ET OBSOLETES UTILISEES POUR LE CALCUL DE LA SOLDE NECESSITENT UNE MAINTENANCE PERMANENTE	19
IV. LES CONTRÔLES DE LA SOLDE REPOSENT ESSENTIELLEMENT SUR LE CENTRE PAYEUR ET SUR SES PROCEDURES DE VALIDATION INTERNE	21
A. LA REGLEMENTATION DES CONTROLES DE LA SOLDE ET LES OUTILS DU CONTROLE SONT DEFINIS PAR LA DCCAT.....	21
B. LES CONTROLES INTERNES EFFECTUES SUR LA CHAINE DE SOLDE SONT PLUS NOMBREUX QUE LES CONTROLES EXTERNES MAIS ILS APPARAISSENT TOUT AUSSI PERFECTIBLES.....	22
V. LA SOLDE DE L'ARMEE DE TERRE MET EN ŒUVRE DES PROCEDURES SPECIFIQUES DE REGLEMENT, DE COMPTABILISATION ET DE MANDATEMENT ..	27
A. LA SOLDE EST PAYEE SUR LE FONDS D'AVANCE MANDATE PAR LA DIRCAT SUR LES COMPTES DE DEPOT DE FONDS AU TRESOR (DFT) DES CTAC	27
B. BIEN QUE VENTILEE FINEMENT LORS DU CALCUL DE LA SOLDE, LA DEPENSE N'EST PAS RESTITUEE AVEC PRECISION EN RAISON DE L'ECLATEMENT DES CHAINES DE REGLEMENT, DE COMPTABILISATION ET DE MANDATEMENT.....	28
C. LA PROCEDURE DE REPORTING DE LA MASSE SALARIALE S'ADAPTE PROGRESSIVEMENT EN VUE DE LA LOLF.....	28
VI. DANS L'ARMEE DE TERRE, LA QUALITE DE SERVICE AUX ADMINISTRES APPARAÏT PLUS PILOTEE QUE LA PERFORMANCE INTRINSEQUE DE LA CHAÎNE SOLDE	31
A. LA DCCAT FOCALISE LE PILOTAGE DES CENTRES PAYEURS SUR LA DEMARCHE QUALITE ET LE SERVICE RENDU AUX ADMINISTRES.....	31
B. LA PERFORMANCE INTERNE DES CTAC RESTE PERFECTIBLE.....	35

I. AVEC 5 CENTRES PAYEURS, L'ARMÉE DE TERRE ASSURE LA SOLDE DE SES 134.000 MILITAIRES, MAIS CONCOURT ÉGALEMENT A CELLE DES MILITAIRES DE LA GENDARMERIE ET DE CERTAINS SERVICES COMMUNS

A. La mission de sous-traitance assumée par les centres payeurs de l'armée de Terre explique l'écart entre effectifs budgétaires et effectifs soldés

1. L'armée de terre représente 38% des effectifs du ministère de la défense

L'armée de terre représente 38% des effectifs ministère de la défense, proportion valable pour les militaires comme pour les civils. La composition du personnel militaire se caractérise par la sur représentation des militaires du rang engagés.

A ces 134.000 militaires d'active de l'armée de terre, s'ajoutent les militaires des services communs et les réservistes, portant ainsi le nombre total de dossiers suivis à 172.170 (dont 24.870 dossiers de réservistes détenus en moyenne sur l'année 2004).

Tableau 1 : Effectifs budgétaires de l'armée de terre

	Effectifs budgétaires 2005			Effectifs réalisés au 30/09/05		
	Ministère de la défense	Armée de terre	%	Ministère de la défense	Armée de terre	%
Officiers	39 412	15 762	40%	38 940	15 841	41%
Sous-officiers	200 106	49 339	25%	196 779	48 586	25%
Engagés Volontaires de l'Armée de Terre (EVAT)	96 760	68 422	71%	93 585	67 936	73%
Volontaires de l'Armée de Terre (VDAT)	21 354	2 345	11%	19 207	1 528	8%
Total militaires	357 632	135 868	38%	348 511	133 891	38%
Personnel civil	80 278	29 653	37%	75 877	27 747	37%
Total personnel de l'armée de terre	437 910	165 521	38%	424 388	161 638	38%

Source : Synthèse des effectifs au 30 septembre 2005 ministère de la défense, DFP

Tableau 2 : Effectifs de réservistes de l'armée de terre

Année 2004	Effectifs	Activité moyenne
Réserve opérationnelle		21,3 jours par personne
-dont participation à une activité	15 900	
- dont participation à une OPEX	322	76 jours/personne
Réserve citoyenne	320	2,5 jours

Source : synthèse délégation aux réserves de l'armée de terre (DRAT)

2. Chaque mois, les CTAC assurent en fait la solde de près de 280.000 administrés

Chaque mois, les Centres Territoriaux d'Administration et de Comptabilité (CTAC), centres payeurs de l'armée de terre, assurent la solde de 147.300 militaires de l'armée de Terre et des services communs, de 5.300 réservistes, de 3.200 officiers généraux de 2^{ème} section, ainsi que la liquidation de la solde de 120.421 gendarmes (cf annexe Gendarmerie).

En 2004, le nombre total de soldes d'active versées par les cinq CTAC fut de **1,7 million** (hors gendarmerie). L'augmentation progressive du nombre de soldes entre 2001, 2002 et 2003 s'explique par la montée en puissance de la professionnalisation des armées, qui a entraîné la diminution progressive du nombre de soldes versées directement aux appelés du contingent par les régiments.

Tableau 3 : Nombre de soldes d'active versées par les CTAC : 2000-2004

Année	2000	2001	2002	2003	2004
Nombre total de soldes versées	1 066 350	1 667 072	1 710 046	1 742 235	1 774 346

Source : questionnaire mission auprès des CTAC

Entre le 1^{er} octobre 2004 et le 30 septembre 2005, soit **sur une année complète, les cinq CTAC ont versé l'équivalent de quatre milliards d'euros de solde** (4.091.688.588 €). Sur les neuf premiers mois de l'année 2005, les 5 CTAC ont versé trois milliards d'euros de solde (3.046.267.990 €).

Chaque mois, les cinq CTAC de l'armée de Terre liquident en moyenne 147.300 soldes d'active. Il s'agit des soldes des militaires de l'armée de Terre et des services communs. Ce chiffre moyen, établi sur l'année 2004 et confirmé sur les 14 derniers mois disponibles, se répartit de la manière suivante entre les CTAC :

- 16.406 soldes d'active pour le CTAC de Bordeaux ;
- 31.511 soldes d'active pour le CTAC de Lille ;
- 35.401 soldes d'active pour le CTAC de Marseille ;
- 38.480 soldes d'active pour le CTAC de Nancy ;
- 25.503 soldes d'active pour le CTAC de Rennes.

Tableau 4 : Détail des effectifs soldés en 2004 par les cinq CTAC

Moyenne 2004	Bordeaux	Lille	Marseille	Nancy	Rennes	Vincennes	Total CTAC
Actifs	16 406	31 511	35 401	38 480	25 503	-	147 300
ESR	571	179	877	2 808	928	-	5 362
Total active+réserve	16 977	31 690	36 278	41 288	26 431	-	152 662
Officiers généraux ¹	491	72	757	185	394	1 315	3 199

Source : questionnaire mission auprès de la DCCAT

En incluant les réserves, le centre de Nancy assume plus d'un quart (27%) de la solde de l'armée de terre, contre 11% pour le centre de Bordeaux.

B. Au sein de l'armée de Terre, la solde constitue une compétence spécifique et exclusive du Commissariat

En application du décret n°91-687 du 14 juillet 1991, le Commissariat de l'armée de terre (CAT) est responsable du soutien des formations et du personnel dans les domaines administratifs et financiers, et à ce titre assume l'entière responsabilité du système de solde à tous les échelons de l'armée de terre. Les gestionnaires des ressources humaines n'ont donc pas à en connaître, sauf au moment de la restitution.

1. Les gestionnaires ressources humaines agissent indépendamment de la filière solde

a) Au niveau central, la compétence RH est partagée entre l'état-major et la DPMAT

Le sous chef d'état major organisation ressources humaines assiste le chef d'état major de l'armée de terre (CEMAT) dans la définition des objectifs à long terme en matière d'organisation et de ressources humaines. Le bureau organisation effectifs (BOE) est à ce titre chargé de concevoir l'organisation générale de l'armée de terre, notamment en matière d'effectifs. Le bureau planification des ressources humaines (BPRH) est chargé de proposer la politique des ressources humaines.

¹ La solde des officiers généraux de 2^{ème} est considéré comme de la solde d'active mais elle est en fait assimilable à une pension de retraite. Elle est isolée dans le tableau car elle met en évidence le rôle du CAAT de Vincennes.

La direction du personnel de l'armée de terre (DPMAT) est, quant à elle chargée d'adapter la ressource humaine aux besoins de l'armée de terre, en mettant en œuvre la politique RH définie par le CEMAT. Le général directeur du personnel militaire s'est vu récemment confier une mission de « coordinateur des ressources humaines de l'Armée de Terre », afin de renforcer sa capacité à piloter la masse salariale.

b) Au niveau de la région terre, le bureau organisation-effectifs assume un rôle subsidiaire en matière de ressources humaines

Les attributions de la région terre² sont limitées à quelques changements de position statutaire pour tous les militaires et aux actes de gestion pour certaines populations comme les engagés volontaires de moins de 11 ans de service. Les régions partagent en outre leur rôle de coordination et de fusionnement avec les brigades pour des questions de notation et d'avancement.

c) Dans chaque régiment et unité de l'armée de terre, les ressources humaines constituent une prérogative essentielle du Commandement

La direction des ressources humaines du régiment, formation administrative standard de l'armée de terre, assure la gestion de proximité de la ressource humaine. C'est à son niveau que sont recueillies, via les sous-officiers administratifs des unités élémentaires, les pièces justificatives de la situation personnelle des administrés. Aucun lien ou flux d'information n'est organisé entre la DRH du régiment et la cellule CTAC du régiment, subordonnée à un autre chef de service.

2. Responsabilité exclusive de la Direction centrale du commissariat, la fonction solde est assumée dans l'armée de terre par 5 centres payeurs (CTAC)

a) La DCCAT constitue la tête de chaîne fonctionnelle et technique de la fonction solde

Le service du commissariat de l'armée de terre est responsable du soutien administratif et financier du personnel. La direction centrale du commissariat de l'armée de terre (DCCAT) s'appuie sur quatre structures pour diriger la chaîne solde de son armée :

- la sous-direction « administration générale » anciennement³ sous direction administration, budget & finances (ABF) / bureau rémunérations & déplacements assure le fonctionnement général du service des droits individuels, dont la solde. Elle est le correspondant des CTAC en matière de réglementation et de pilotage ;
- la sous-direction « budgets compte finances » (anciennement ABF / Finances) assure les fonctions de service gestionnaire des crédits qui lui sont rattachés. Elle délègue les crédits de RCS aux ordonnateurs secondaires, suit le niveau des fonds d'avance (FA) et transmet à l'EMAT et à la DAF les documents de suivi budgétaires ;
- le bureau organisation et systèmes d'information (anciennement sous-direction des SI) pilote la politique des systèmes d'information du commissariat, dont les SI supports de la solde ;
- mais c'est le centre d'études et de développements informatiques du commissariat de l'armée de terre (CEDICAT) qui assume le véritable soutien technique de l'informatique des centres payeurs.

² L'Armée de Terre comprend 5 régions terre : nord-ouest, nord-est, sud-est, sud-ouest et Ile de France.

³ A la suite de l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006 de l'arrêté du 8 novembre 2005 portant organisation du commissariat de l'armée de terre.

b) La multiplicité des centres payeurs et l'enchevêtrement de leurs périmètres constituent deux spécificités de la fonction solde dans l'armée de Terre

Le traitement de la solde est assumé par cinq centres territoriaux (CTAC), dont les périmètres sont essentiellement géographiques. La prise en compte de certaines situations spécifiques, comme le chômage à Bordeaux et les affectations hors métropole à Lille, permettent d'harmoniser les charges des centres.

La solde est l'activité principale mais non exclusive des CTAC, qui assurent également des missions de paiements des frais de déplacement, de changements de résidence, de pré-liquidation des traitements et salaires pour les non militaires (fonctionnaires civils et ouvriers d'Etat), et de soutien administratif de divers organismes.

La chaîne solde de l'armée de terre contribue à la rémunération du personnel d'autres services gestionnaires selon des modalités variables :

- soldes du Service des Essences (SEA), de la poste interarmées (PIA) et d'une partie du Service de Santé des Armées (SSA) ;
- liquidation, éditique et mise en paiement de la solde de la gendarmerie nationale ;
- pré-liquidation de la paie du personnel civil du SSA et de la GN ;
- soutien technique du 44^{ème} RI (militaires de la DGSE).

Enfin, chaque CTAC, ainsi que le Commissariat Administratif de l'Armée de Terre (CAAT) de Vincennes, est responsable, dans son aire géographique, de la pré-liquidation de la solde des 3.200 officiers généraux de 2^{ème} section de l'armée de terre, de la gendarmerie et des services communs.

Tableau 5 : Répartition des compétences entre les centres payeurs de l'armée de Terre

CTAC	Bordeaux	Lille	Marseille	Nancy	Rennes
Zone armée de terre (par régions)	Aquitaine, Midi-Pyrénées, Limousin, Auvergne	Ile de France ouest, Nord Pas-de-Calais, Picardie, Champagne-Ardennes	PACA, Rhône Alpes, Languedoc-Rousillon, Corse	Ile de France est, Alsace, Lorraine, Bourgogne et Franche Comté	Bretagne, Pays de la Loire, Haute et basse Normandie,
Spécificités terre	Chômage	Outre-mer (dont ESR) et étranger	Bureau d'aide aux familles	FFSA et tous les ESR de la RTNE et IDF ⁴	
Services communs	SSA id. AdT	SSA id. AdT	SSA id. AdT	SEA, Aff pénales, SSA id. AdT, PIA	SSA id. AdT
Solde gendarmerie	CATG de Bordeaux	CATG de Lille, CAGN hors GAV	CATG de Lyon et de Marseille	CATG de Metz	CATG de Rennes, CAGN pour les GAV

Source : mission

c) Ordonnateur secondaire de la solde, la DIRCAT exerce l'autorité organique sur les centres de paye

Les CTAC sont rattachés à quatre ordonnateurs secondaires : les directions régionales du commissariat de l'armée de terre (DIRCAT) de Bordeaux, Rennes, Lyon et Metz. Cette dernière DIRCAT est OS des CTAC de Lille et Nancy.

⁴ Ces ESR étaient gérés auparavant par le CTAC de Tours, aujourd'hui dissous.

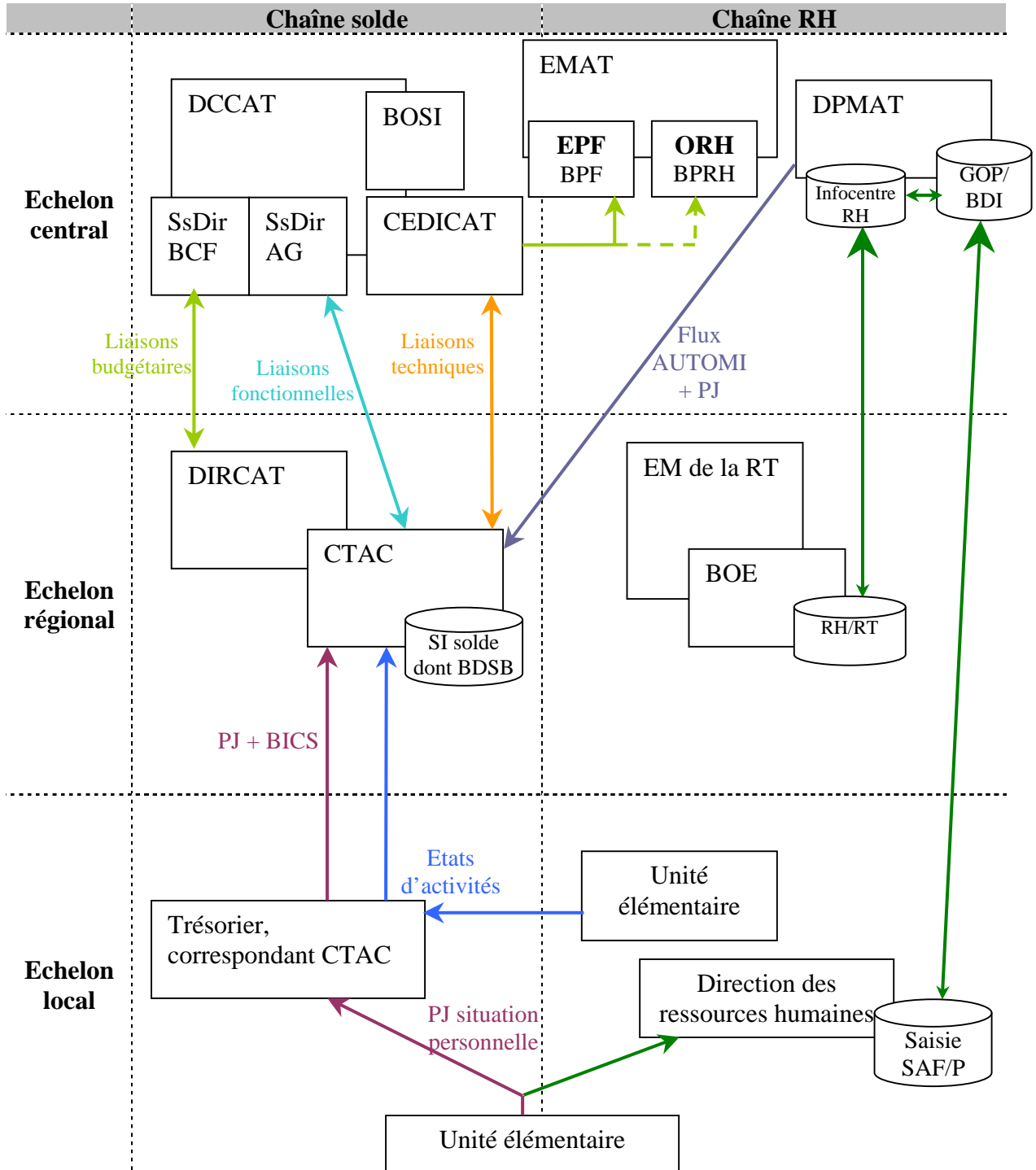
d) Dans les régiments, les trésoriers n'assurent qu'un rôle de correspondant entre les administrés et les CTAC

Dans chaque régiment et chaque unité de l'armée de Terre, il existe un officier comptable chef de la cellule CTAC qui a pour mission de servir d'interface entre les administrés, c'est-à-dire les militaires affectés au sein du régiment, et leur centre payeur de rattachement parmi les cinq CTAC.

Point d'échange unique entre la chaîne solde et les administrés, il recueille, soit directement, soit par l'intermédiaire du sous-officier administratif de l'unité, les pièces nécessaires à l'appréciation des droits et les adresse au CTAC accompagnées d'un bulletin individuel de changement de situation (BICS) (cf infra).

C. Le schéma de synthèse des processus de la solde met en évidence une rupture entre la chaîne RH et la chaîne solde

Schéma n° 1 : Acteurs et flux de circulation de l'information entre chaînes solde & RH



Source : mission

II. DANS L'ARMÉE DE TERRE, TOUTES LES INFORMATIONS UTILES POUR LA SOLDE FONT L'OBJET D'UNE ÉDITION PAPIER ET D'UNE SAISIE MANUELLE

Le système d'information de la solde n'est alimenté que par des pièces justificatives sous format papier et les quelques mouvements générés automatiquement n'empêchent pas les décompteurs d'effectuer un contrôle manuel.

A. Les cellules CTAC dans les régiments servent uniquement à canaliser des informations papier entre les administrés et les centres payeurs

Chaque année, les commandements de CTAC réunissent les **trésoriers** de leurs ressorts pour leur rappeler qu'ils **doivent demeurer les seuls interlocuteurs des décompteurs**, afin que ces derniers ne soient pas détournés par les administrés de leur mission principale : l'analyse des droits individuels et la saisie des informations. La seule interface existant entre l'unité et le centre payeur est donc humaine.

1. Dans les formations de l'armée de Terre, l'envoi des pièces justificatives pour la solde a été simplifié

Une des fonctions essentielles d'un trésorier dans une unité consiste à demander et à recueillir auprès des administrés les pièces justificatives qui attestent d'un changement de situation affectant la solde : situation familiale ; numéro INSEE ; attestations sur l'honneur ; état des loyers ; actes d'engagement... La mission a pu constater que le travail des trésoriers et de leurs équipes avait été grandement facilité grâce à l'aide de moyens de transmission plus rapides entre l'unité et le CTAC.

a) L'emploi de la messagerie électronique

La messagerie électronique a permis d'établir un lien plus direct entre le trésorier et le décompteur en charge de son régiment au sein du centre payeur. Les agents des CTAC passent ainsi directement commande de pièces justificatives auprès des trésoriers qui relayent la demande auprès des administrés. En retour, ces derniers peuvent interroger le décompteur par l'intermédiaire du Trésorier sur des questions complexes ou des interprétations éventuelles relatives à la solde.

Toutefois, **aucune dématérialisation des pièces justificatives n'est organisée entre le régiment et le centre payeur**. Seul l'envoi matériel de ces pièces justificatives est possible. Chaque décompteur devra donc saisir les documents en provenance des régiments qui attestent du changement de situation d'un administré.

b) L'introduction du Bulletin Individuel de Changement de Situation

Pour simplifier et harmoniser les bordereaux d'envois provenant des régiments, un BICS a été formalisé. Il comporte deux parties : une partie solde au recto et une partie prestations à caractère familial au verso.

La partie solde comporte 12 rubriques :

- les coordonnées de l'intéressé et de son centre payeur
- le grade et les éventuelles promotions ou rétrogradations
- l'affectation
- la résidence familiale
- l'éventuelle souscription d'un contrat d'engagement
- l'échelle de solde
- la détermination des droits à la prime de qualification
- la détermination des droits à la majoration de l'indemnité pour charges militaires (ICM)

- la détermination des droits autres primes et indemnités
- la position statutaire
- la certification de l'intéressé et du trésorier, chef de service ou d'établissement

Quant à la partie prestations à caractère familial, elle comporte 7 autres rubriques :

- la situation familiale
- les coordonnées de l'intéressé et des membres de sa famille
- la notion d'enfant à charge
- les ressources soumises à l'impôt pour le déclarant, son conjoint et le foyer
- l'allocation logement
- rubrique autre (exemple : certificats de scolarité des enfants à charge)
- mode de versement de la solde (fraction, reliquat ou au compte)

Le BICS a ainsi permis de formaliser la transmission au centre payeur des changements de situation et de permettre aux décompteurs dans les CTAC de gagner du temps au moment de la saisie des informations. Dans ce bulletin, une colonne est réservée à l'organisme payeur pour codifier les éléments ainsi transmis par l'administré via son trésorier. Les pièces justificatives restent jointes au BICS qui sert alors de bordereau d'envoi et de synthèse.

Mais, au final, le flux d'information vers le CTAC reste entièrement papier.

2. La valeur ajoutée des trésoriers au processus de la solde reste faible

Les cellules CTAC des régiments n'ont donc pas pour mission de constater des droits individuels. Elles ont seulement vocation à servir de point d'entrée unique des CTAC pour les administrés. Elles peuvent éventuellement les informer sur les éléments constitutifs de la solde ou sur l'impact de leurs changements de situation professionnelle ou personnelle en matière de rémunération. Les trésoriers ont par exemple accès au **logiciel de simulation de solde** qui a été développé par la DCCAT et qui est accessible sur l'intranet de l'armée de Terre (intr@terre). Ils peuvent ainsi les renseigner sur le montant attendu d'une solde et répondre aux questions les plus fréquemment posées.

En se cantonnant à un simple rôle d'information et de transmission, le travail des trésoriers des régiments ne permet pas aux CTAC de prendre en compte les PJ sans effectuer de contrôle exhaustif.

B. La collecte d'informations via la chaîne ressources humaines est indépendante et génère donc de nombreuses doubles saisies

1. Dès la formation de base, la distinction entre la chaîne ressources humaines et la chaîne solde apparaît peu pertinente

Une coupure très nette existe au sein de l'armée de terre entre ce qui relève de la chaîne ressources humaines et ce qui relève de la chaîne solde. Dès l'unité élémentaire de l'armée de Terre, il existe un secrétariat animé par deux sous-officiers :

- le sous-officier administratif qui est en liaison avec les services administratifs du régiment, dont la cellule solde ;
- le sous-officier traitant administratif du personnel qui seconde le précédent en matière de ressources humaines. Il est le correspondant du DRH du régiment.

Dans la formation administrative (c'est-à-dire pour l'armée de terre, le régiment), le DRH seconde le chef de corps dans ses attributions de gestion des ressources humaines. Les questions de solde et de droits individuels relèvent du chef des services administratifs, qui est le plus souvent un commissaire de l'armée de terre.

Cette distinction entre RH et solde se traduit également par l'existence de plusieurs identifiants : outre le numéro INSEE qui dépasse le cadre de l'organisation militaire, il existe un **numéro de matricule** utilisé par la chaîne RH et un **numéro de livret de solde** pour les CTAC, ce dernier n'ayant pour seule logique d'initialisation que le numéro d'ordre du livret papier qui lui sert de support. Par conséquent, pour un même changement de situation, les administrés adressent d'emblée les mêmes pièces justificatives à leurs deux gestionnaires de base.

Cette dichotomie n'est pertinente ni pour l'unité élémentaire, ni pour l'administré ni pour les centres payeurs :

- le secrétaire de l'unité élémentaire, voire l'administré lui-même, doit doubler toutes ses démarches et il n'est pas certain qu'elles soient prises en compte ou retranscrites de la même manière dans les deux chaînes ;
- le centre payeur est obligé de saisir manuellement des informations qui sont utiles aussi bien pour la GRH que pour la solde.

A noter que quelques informations provenant des gestionnaires RH commencent à parvenir directement aux CTAC, mais elles demeurent encore minoritaires :

- une décision de congé de longue durée pour maladie par exemple est envoyée par la DPMAT directement au CTAC ;
- une décision de congé parental est adressée par le BOE de l'état-major de la région terre directement au CTAC de rattachement ;
- enfin, au niveau du régiment, des activités ou sujétions de services ouvrant droit à des indemnités font l'objet d'états récapitulatifs signés par le commandant d'unité, validés par le chef de corps, et transmis sous format papier au CTAC. Depuis 2004, le fichier informatique correspondant est en outre adressé par messagerie à la division des moyens informatiques (DMI) du CTAC afin d'accélérer l'intégration des données.

2. Aucune interface n'a été prévue entre les applications ressources humaines et le système de la solde

a) Deux applications principales gèrent les ressources humaines de l'armée de Terre

- d'une part, l'application GOP (la gestion opérationnelle des personnels) qui est partagée entre la DPMAT et les cinq régions terre ;
- d'autre part, l'application SAF/P (système d'administration des formations/personnels) qui constitue l'outil de gestion des ressources humaines des régiments. Les saisies sont effectuées au sein de la DRH et la chaîne de commandement y a accès, sous réserve de l'existence de réseaux informatiques adaptés.

b) Ces deux applications n'ont aucun lien avec le système de la solde

La chaîne solde ne dispose d'aucun accès aux applications de ressources humaines et, vice versa, aucun accès au système de solde n'a été prévu pour les gestionnaires de personnel. Il existe une **étanchéité parfaite entre les deux systèmes d'information**, qui relèvent de deux sphères de responsabilité bien distinctes.

Seule les informations de la chaîne solde sont considérées par le commissariat de l'armée de terre comme fiables, mises à jour rapidement et intègres. Cette fiabilité est d'ailleurs reconnue par la chaîne commandement qui puise chaque mois dans les bases de données solde les informations nécessaires à la restitution des ETP.

3. Les échanges automatisés récemment introduits entre la DPMAT et la DCCAT restent très faibles et n'ont pas diminué le flux papier

Une politique d'échanges automatisés entre les systèmes d'information de la DPMAT et de la DCCAT a été récemment engagée. Ces échanges ont pour but d'éviter autant que possible les ressaisies de données tout en conservant l'intégrité des données initiales.

a) « AUTOMI » n'est qu'une simple messagerie électronique de données RH

La procédure AUTOMI n'est pas une interface applicative. C'est une simple messagerie électronique de données ayant trait à la gestion des ressources humaines. Depuis trois ans, dans le cadre de ce projet AUTOMI, **onze types de mouvements ont été automatisés** entre la DPMAT et les CTAC. Le premier à avoir été automatisé concerne l'attribution de la Nouvelle Bonification Indiciaire (NBI). Des protocoles d'accord entre les deux directions ont formalisé les modalités de ces échanges.

Tableau 6 : Type de mouvements automatisés entre la DPMAT et les CTAC via Automi

Année d'automatisation	2003	2004	2005
Type de mouvement	La NBI (octobre)	L'échelle de solde 3 sous-officier (avril) La prime de qualification supérieure (PQS) (août) L'échelle 4 militaires du rang (octobre) L'échelle 3 militaires du rang (novembre) L'échelon exceptionnel des adjudants chefs (décembre) L'échelon exceptionnel des majors (décembre) L'échelle 4 sous-officiers (décembre)	Le passage sous-officier de carrière (février) La prime de haute technicité (avril) La prime d'attractivité (juillet) Les promotions des sous-officiers autres que les sergents et les majors (août)

Source : CTAC

A noter que cette procédure d'automatisation ne s'applique qu'aux personnels gérés par la DPMAT : sont donc exclus du champ de cette automatisation les officiers généraux de 2^{ème} section, les personnels de la BSPP, ceux du 44^{ème} RI et les militaires appartenant aux services communs comme le service de santé des armées par exemple.

Pour tous les mouvements désormais automatisés, les administrés n'ont plus besoin d'adresser à leur CTAC les pièces justificatives. **Toutefois, les flux « papier » ne sont pas supprimés puisque :**

- d'une part, le flux informatique est précédé de contrôles et de signatures sous format papier à la DPMAT ;
- et que d'autre part, il donne lieu à des éditions papier par les ateliers de préparation ou les bureaux du courrier dans les CTAC.

En matière de NBI par exemple, les fichiers émis par la DPMAT font l'objet de plusieurs contrôles techniques et fonctionnels. A chaque flux d'attribution ou de cessation correspond une décision de la DPMAT qui s'accompagne d'un visa de l'état mensuel NBI par le général Directeur. Après réception par le CEDICAT, ces flux vont alimenter le système d'information de la DCCAT. Chaque envoi fait l'objet d'un accusé de réception vers la DPMAT. Une fois parvenu dans les CTAC, le flux d'information fait l'objet d'une intégration dans la base de données et d'une correction éventuelle des anomalies par les décompteurs, notamment celles dues à une non concordance des identifiants (NIR et NLS). Enfin, lors de la phase de pointage de la solde, ils vérifient grâce à une PJ papier que les mouvements ont été pris en compte dans le système solde et ils archivent cette PJ.

b) Moins de 2% des mouvements enregistrés par les décompteurs sont des informations transmises par la procédure AUTOMI

En moyenne, pour l'ensemble des 5 centres payeurs de l'armée de Terre, ce sont seulement **1,73% des mouvements** qui parviennent sous cette forme de la chaîne ressources humaines vers la chaîne solde. Sur l'année écoulée, cela représente, pour les 5 centres, **chaque mois en moyenne 7.150 mouvements** qui ont été transmis et intégrés via la procédure AUTOMI.

Tableau 7 : Mouvements AUTOMI en valeur absolue et en pourcentage des mouvements

CTAC	Bordeaux		Lille		Marseille		Nancy		Rennes	
	Automi	%	Automi	%	Automi	%	Automi	%	Automi	%
2004/2005										
Octobre	1 224	2,23%	1 506	0,70%	7 366	7,44%	3205	2,25%	11 015	23,00%
Novembre	453	0,84%	756	0,52%	4 354	4,96%	802	0,75%	603	1,56%
Décembre	62	0,11%	207	0,24%	4 171	5,25%	261	0,27%	401	1,18%
Janvier	95	0,13%	486	0,23%	3 275	3,19%	191	0,13%	459	1,21%
Février	299	0,48%	419	0,20%	3 562	3,63%	295	0,28%	347	0,92%
Mars	546	0,85%	748	0,48%	3 183	3,16%	942	1,00%	304	0,82%
Avril	26	0,04%	1 107	0,84%	2 338	2,18%	625	0,63%	747	1,92%
Mai	37	0,05%	130	0,09%	2 015	1,77%	38	0,03%	463	1,34%
Juin	118	0,18%	187	0,12%	1 594	1,53%	232	0,22%	132	0,33%
Juillet	698	1,05%	2 749	1,42%	1 942	1,78%	1251	1,17%	549	1,22%
Août	151	0,20%	2 673	1,21%	1 798	1,18%	408	0,35%	252	0,61%
Septembre	1 078	1,74%	2 634	1,30%	3 365	3,69%	3036	2,67%	1 892	5,07%
Moyenne	399	0,66%	1 134	0,61%	3 247	3,31%	941	0,81%	1 430	3,27%
Moyenne pour les 5 CTAC : Chaque mois, 7.150 mouvements AUTOMI soit 1,73% des mouvements										

Source : CTAC

Si la politique d'échanges automatisés est pertinente et doit être encouragée, toutes les possibilités offertes par une telle démarche n'ont pas encore été exploitées.

4. Dans les CTAC, le décompte manuel reste la norme

Au total, les saisies manuelles effectuées par les décompteurs restent le mode principal d'intégration des données ayant un impact sur la constatation des droits individuels. Ce type de saisie représente, **en moyenne, sur les 5 CTAC, 34,3% du total des mouvements** pris en compte.

Toutefois, ce chiffre ne reflète pas suffisamment la réalité du décompte puisque de fortes divergences existent entre les CTAC notamment du fait d'une comptabilisation différente du nombre de mouvements. Par exemple, les mouvements générés automatiquement par les mutuelles sont diversement intégrés dans le détail des mouvements.

Tableau 8 : Pourcentage de mouvements saisis manuellement pour chaque CTAC

CTAC	Bordeaux		Lille		Marseille		Nancy		Rennes	
	Total	Dont saisis	Total	Dont saisis	Total	Dont saisis	Total	Dont saisis	Total	Dont saisis
Moyenne sur 14 mois	62 833	13 399	173 154	84 578	175 889	13 543	104 214	53 883	111 456	50 122
%	21,3%		48,8%		7,7%		51,7%		45,0%	

Somme des 5 CTAC	Nombre de mouvements par mois		
	Total	Dont saisis	%
Août	696 294	268 696	38,6%
Sept.	573 733	212 812	37,1%
Oct.	717 612	213 320	29,7%
Novembre	556 230	200 709	36,1%
Décembre	462 290	192 817	41,7%
Janvier	733 472	186 719	25,5%
Février	653 284	190 577	29,2%
Mars	561 830	162 384	28,9%
Avril	564 519	196 596	34,8%
Mai	620 467	207 840	33,5%
Juin	603 424	215 624	35,7%
Juillet	655 661	250 129	38,1%
Août	752 496	287 508	38,2%
Septembre	645 086	231 602	35,9%
Moyenne	628 314	215 524	34,3%

Source : Questionnaire de la mission aux CTAC

La mission constate donc que les mouvements sont suivis de la base de périmètres différents entre les centres payeurs de l'armée de terre. Par conséquent, la mission s'étant rendue au CTAC de Lille, elle a choisi de se concentrer sur l'exemple de ce centre, pour lequel elle a pu obtenir un relevé détaillé des différentes origines dans la prise en compte des mouvements affectant la solde. La solde de la gendarmerie étant calculée sur la même base de donnée Oracle que l'armée de terre, les chiffres incluent les mouvements de la gendarmerie.

Ces résultats appellent les remarques suivantes :

- les mouvements générés par les mutuelles militaires représentent 30% du total des mouvements (18% pour la mutuelle armée de terre et 12% pour la mutuelle gendarmerie) ;
- les **mouvements générés par les règles de gestion** désignent les mouvements pris en compte par la division des moyens informatiques du CTAC et/ou le CEDICAT afin de réduire le travail de saisie des décompteurs ; il s'agit des mouvements créés par les DMI ou le CEDICAT afin de restreindre la saisie manuelle (régulation automatique de RAFP ; changement de codes décompteurs ; régularisations indiciaires...) ; cela correspond aux tables de règles et de calcul qui existent dans les systèmes intégrés. Or ces mouvements générés sont largement plus nombreux que les mouvements AUTOMI : **17%** pour les premiers contre moins de 1% pour les seconds ;
- **près de la moitié des mouvements est donc induite par une saisie manuelle des décompteurs (48%) ;**
- mais, **si l'on exclut les mouvements générés par les mutuelles**, qui ne constituent le cœur ni du processus de la solde ni de la gestion du personnel, **et les mouvements de transferts partiels**, qui donnent parfois lieu à de nouvelles saisies, **le décompte manuel stricto sensu représente alors près de ¾ du total des mouvements (73%).**

Tableau 9 : Exemple des mouvements pris en compte en 2004, 2005 par le CTAC de Lille

CTAC de Lille	Nombre total de mouvements informatiques	Dont mouvements induits par la saisie des décompteurs	%		Dont mouvements automatisés générés par les règles de gestion ⁵	%		Dont mouvements transmis par AUTOMI	%		Dont mouvements automatisés générés par la mutuelle nationale militaire	%		Dont mouvements automatisés générés par la caisse nationale de la gendarmerie	%		Autre ⁶	%
Année 2004																		
Août	196 130	108 562	55,4%		5 651	2,9%		3 110	1,6%		33 635	17,1%		21 567	11,0%		23 605	12,0%
Sept.	157 726	92 309	58,5%		214	0,1%		375	0,2%		33 308	21,1%		21 661	13,7%		9 859	6,3%
Oct.	214 148	94 941	44,3%		59 276	27,7%		1 506	0,7%		31 536	14,7%		21 606	10,1%		5 283	2,5%
Nov.	145 883	84 116	57,7%		5 227	3,6%		756	0,5%		32 268	22,1%		21 432	14,7%		2 084	1,4%
Déc.	138 037	82 041	59,4%		1 675	1,2%		207	0,1%		32 050	23,2%		20 977	15,2%		1 087	0,8%
Année 2005																		
Janvier	212 395	69 127	32,5%		89 139	42,0%		486	0,2%		31 416	14,8%		21 220	10,0%		1 007	0,5%
Février	213 708	62 876	29,4%		95 705	44,8%		419	0,2%		31 451	14,7%		21 190	9,9%		2 067	1,0%
Mars	154 285	48 214	31,2%		51 153	33,2%		748	0,5%		30 681	19,9%		21 413	13,9%		2 076	1,3%
Avril	132 406	61 267	46,3%		16 982	12,8%		1 107	0,8%		30 264	22,9%		21 277	16,1%		1 509	1,1%
Mai	139 309	68 686	49,3%		16 425	11,8%		130	0,1%		31 045	22,3%		21 284	15,3%		1 739	1,2%
Juin	156 369	81 407	52,1%		16 741	10,7%		187	0,1%		31 474	20,1%		21 228	13,6%		5 332	3,4%
Juillet	193 667	97 705	50,4%		21 396	11,0%		2 749	1,4%		31 238	16,1%		21 691	11,2%		18 888	9,8%
Août	221 275	124 208	56,1%		17 431	7,9%		2 673	1,2%		32 216	14,6%		21 885	9,9%		22 862	10,3%
Sept.	201 843	108 629	53,8%		24 199	12,0%		2 634	1,3%		33 271	16,5%		22 073	10,9%		11 037	5,5%
Moyenne mensuelle et total sur les 14 mois																		
Moyenne	176 942	84 578	48,3%		30 087	15,8%		1 221	0,6%		31 847	18,6%		21 465	12,5%		7 745	4,1%
Total	2 477 181	1 184 088	47,8%		421 214	17,0%		17 087	0,7%		445 853	18,0%		300 504	12,1%		108 435	4,4%
Total hors mutuelle	1 730 824	1 184 088	68,4%		421 214	24,3%		17 087	1,0%								108 435	6,3%
Total hors mutuelle et autres	1 622 389	1 184 088	73,0%		421 214	26,0%		17 087	1,1%									

Source : CTAC de Lille

En s'intéressant au détail des mouvements, on constate donc bien que **l'activité de décompte manuel reste prépondérante** dans les missions des centres payeurs de l'armée de terre, même si des nuances peuvent être apportées lorsque l'on compare leurs résultats entre eux.

C. La gestion des pièces justificatives et du dossier agent demeure formelle et archaïque

1. Les pièces justificatives sous format papier constituent la seule preuve matérielle de constatation des droits individuels

Les pièces justificatives transmises par les correspondants CTAC ou venant à l'appui de mouvements collectifs sont à l'origine du travail des décompteurs. Toutes ces pièces sont utilisées pour constater et attester des droits individuels obtenus par chaque administré. L'archivage diffère toutefois selon le type de PJ :

⁵ Mouvements créés par la DMI du CTAC et/ou le CEDICAT afin de restreindre la saisie manuelle (régulation automatique de RAFP, changement de codes décompteurs, régularisations indiciaires...)

⁶ Mouvements de transferts partiellement manuels (CAT) et automatiques (GND)

- les **pièces justificatives individuelles** sont archivées **une à une** dans le dossier papier de l'administré que détient le centre payeur. Le CTAC les conserve pendant un an avant leur micrographie ;
- les **pièces justificatives collectives** sont quant à elles archivées dans l'atelier de « préparation » ou dans les ateliers de décompte. Ainsi, le télégramme annonçant l'envoi de tous les administrés d'une compagnie en Opex est-il conservé à part du dossier de solde.

Dans les CTAC qui en disposent, les ateliers de préparation jouent un rôle essentiel dans la production des pièces justificatives car ce sont eux qui transcrivent un mouvement collectif ou un mouvement informatique en documents individualisés. En outre, les PJ sont traitées en fonction de la date d'arrivée et de la priorisation accordée au mouvement concerné.

2. Un dossier de solde est microfilmé et conservé pour chaque administré

Chaque centre payeur détient un dossier papier de chaque administré tant qu'il le paye. Les pièces justificatives d'un administré sont conservées pendant une année au sein de son centre payeur de rattachement. Au-delà d'une année, le centre payeur adresse à l'Etablissement d'Impression et d'Archivage du Commissariat de l'Armée de Terre (EDIACAT) de Saint-Étienne toutes ces pièces pour qu'elles soient microfilmées, activité qui requiert, avec l'archivage, près de 11 ETP. Une fois réalisés, les microfilms sont conservés dans les dossiers des agents dans les CTAC et sont consultés en cas de besoin. Chaque atelier de décompte dispose d'un appareil de lecture des microfiches.

Quand l'administré est muté, le dossier est transféré au centre compétent. Quand l'administré est rayé des contrôles, le dossier est définitivement transféré à l'EDIACAT.

3. Au total, chaque échelon de la chaîne RH et solde dispose d'un dossier agent

Pour chaque agent, un dossier est ouvert, non seulement, au sein du régiment, à la DPMAT mais aussi, dans les CTAC et au service des pensions. **Aucune gestion électronique des documents n'a été introduite dans l'armée de Terre.** Le commissariat de l'armée de Terre est réticent à son introduction pour des raisons de sécurité et d'intégrité des données. Les règles actuelles de l'archivage dans les centres payeurs de l'armée de terre sont encore très éloignées de la politique de GED envisagée dans le cadre du projet LOUVOIS 2 (cf annexe sur les systèmes d'information).

III. DANS LES CTAC, LES PROCESSUS DE DECOMPTE ET DE CALCUL DE LA SOLDE S'AVERENT LOURDS ET OBSOLETES

A. Le calendrier de la solde impose de mettre fin aux saisies des décompteurs au plus tard le 5 du mois et de prévoir 10 jours pour le traitement et le calcul

Les cinq CTAC interrogés disposent chaque mois d'un calendrier précis de la solde qui permet à tous les décompteurs, vérificateurs et informaticiens de partager les échéances impératives pour le mois en cours et le mois suivant.

Tableau 10 : Calendrier de la solde dans un CTAC – Exemple Novembre 2005

Nov. 2005	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
Saisie solde	x	x	x											x	x	x	x	x			x	x	x	x	x			x	x	x
Paie directe ESR		x															x							x						
Paie directe Active			x																		x								x	
Modification tables		x																												
Traitement solde				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x																	
Livraison de solde														x	x															
Bulletins de solde														x	x															
Pointage de la solde														x	x	x	x				x	x								
Envoi fichier TPG																									x					
Fin saisie transferts														x																

Source : CTAC de Rennes

Le processus de solde des militaires et réservistes de l'armée de Terre peut être décomposé et schématisé en **8 étapes clefs** :

- Première étape : la saisie de la solde s'effectue entre le 15 et le 30 du mois M-1 et entre le 1^{er} et le 5 du mois M : une information solde peut être saisie jusqu'au dernier jour et parfois jusqu'à la dernière minute (exemple des départs en Opex) ;
- Deuxième étape : les paiements directs réalisés au profit des réservistes et de certaines militaires d'active sont programmés plusieurs fois par mois (3 fois chacun) ;
- Troisième étape : après avoir modifié les tables, le traitement informatique et le calcul de la solde, cœur technique du processus, sont lancés et réalisés entre le 5 et le 10 ou le 15 du mois M ;
- Quatrième étape : à l'issue du traitement, la solde est livrée autour du 15 du mois (ce processus s'effectuant conjointement pour la gendarmerie et l'armée de terre) ;
- Cinquième étape : dans la foulée de la livraison, autour du 15 du mois, l'édition des bulletins de solde est lancée ;
- Sixième étape : une fois la solde livrée, les décompteurs peuvent procéder pendant une semaine au pointage de la solde pour ultimes vérifications ;
- Septième étape : l'envoi du fichier informatique au trésorier payeur général s'effectue une semaine avant la fin du mois (autour du 25 du mois) ;
- Huitième étape : la saisie des transferts de dossiers entre CTAC pour les administrés ayant fait l'objet d'une mutation s'effectue avant le 15 du mois M-1 pour être pris en compte le mois M.

B. Le travail de décompte de la solde demeure le cœur de métier d'un CTAC

1. La logique de spécialisation des centres payeurs demeure incomplète

La DCCAT a progressivement cherché à spécialiser ses centres payeurs, non seulement en attribuant des populations spécifiques à chacun d'entre eux, mais également en adoptant une hiérarchisation des compétences au sein de chaque centre. Toutefois, dans la mesure où cette spécialisation reste incomplète, elle n'a pas permis de simplifier la répartition des effectifs à solder, ce qui impose en cas de mutation des agents le transfert de dossiers sous format papier et informatique.

a) Les centres payeurs sont spécialisés par zone géographique et par type d'administrés

La première règle de spécialisation des CTAC, la plus ancienne, est géographique (cf supra). Elle consiste à affecter plusieurs départements à un centre mais le découpage retenu n'est pas exactement celui des régions Terre.

La seconde règle de spécialisation, plus récente, consiste à affecter une catégorie de population militaire par CTAC, afin d'harmoniser les charges, et accessoirement d'engager une logique de spécialisation :

- même s'il ne s'agit plus de solde, le CTAC de Bordeaux s'est spécialisé dans le traitement du chômage des militaires. Cela implique une gestion particulière pour une population de 12.000 administrés environ, qui pose la question de la non-affiliation des militaires au régime de droit commun de l'UNEDIC ;
- le CTAC de Lille a en charge tous les militaires de l'armée de terre affectés outre mer ou à l'étranger : ce centre détermine les droits à solde mais aussi les prestations familiales de 6.360 militaires⁷ (2.830 dans les DOM, 1.400 dans les TOM et 2.130 dans les ambassades et en coopération à l'étranger). Des régimes de traitement spécifiques s'appliquent aux militaires expatriés ;
- la compétence « aide aux familles », qui peut impacter la solde, a été attribuée au CTAC de Marseille ;
- le CTAC de Nancy assume quant à lui la solde de tous les militaires appartenant au service des essences des armées (SEA), au service de la poste inter-armées (PIA) et des affaires pénales militaires (APM). Un seul décompteur a la responsabilité des 1.400 militaires du SEA, mais il est aidé par deux personnes affectées à l'établissement administratif et technique du service des essences des armées (EATSEA) de Nancy qui préparent les dossiers et en facilitent le traitement. Le CTAC de Nancy rémunère également tous les personnels des forces françaises stationnées en Allemagne (FFECSA).

b) Une spécialisation pour le traitement des cas complexes a également été mise en place

Chaque décompteur se voit attribuer l'ensemble des administrés d'une même formation (ou de plusieurs en fonction des effectifs de celles-ci) dans **l'objectif de 500 dossiers par décompteurs**. Les ateliers sont spécialisés et traitent des officiers, des sous-officiers ou des réservistes. Un dossier de sous-officier rejoint par exemple un atelier officier en cas de promotion.

Mais, deux logiques complémentaires de spécialisation sont mises en œuvre :

- d'une part, l'organisation hiérarchique interne des divisions solde vise à faire remonter les cas complexes vers l'échelon immédiatement supérieur (chefs d'ateliers ; ateliers de validation ; chefs de division) ;
- d'autre part, des cellules de traitement des cas complexes ont été instituées (suites de contentieux ; affaires familiales complexes ; rétroactivité des droits...).

⁷ A noter que pour la solde métropolitaine, les prestations familiales ne sont plus prises en compte par les CTAC.

c) Les enchevêtrements de périmètre entre CTAC augmentent le niveau de complexité

Les militaires d'active et les réservistes de l'armée de terre passent d'un CTAC à l'autre au gré de leurs affectations, sans que les règles de solde ne changent.

Pour les officiers généraux de 2^{ème} section qui sont au nombre de 3.200, il existe six sites différents en fonction du lieu où résident les intéressés. Vu le caractère sensible de la population concernée, l'armée de terre n'a pas encore décidé de regrouper en un seul centre la gestion de cette micro-population, mais le CAAT de Vincennes a été chargé d'expérimenter le nouvel logiciel de traitement de la solde mis au point par le CEDICAT dans le cadre du programme de pérennité du système de la solde. La mission estime qu'aucun n'obstacle technique ne s'oppose au regroupement de tous les officiers généraux de 2^{ème} section dans un centre payeur qui reste à définir.

A cela s'ajoute le rôle de sous-traitant des CTAC pour la solde de la gendarmerie qui complexifie encore plus les périmètres initiaux. Ainsi, par exemple, le CTAC de Marseille est responsable du versement du chômage aux gendarmes ; de même, la solde des gendarmes décomptée au CAGN du Blanc est répartie pour le calcul entre le CTAC de Rennes et celui de Lille (Cf annexe gendarmerie).

Toutes les exceptions aux règles de répartition des compétences complexifient grandement la transmission des dossiers en cas de mobilité des militaires. En outre, elle entraînent des degrés de connaissance et de maîtrise variable selon les catégories de militaires concernés : par exemple, les décompteurs doivent non seulement connaître et maîtriser les procédures de la solde de l'armée de terre, mais aussi les statuts spécifiques comme celui du Service de Santé des Armées.

2. La solde mobilise plus de la moitié des effectifs des CTAC (708 ETP soit 58,7%)

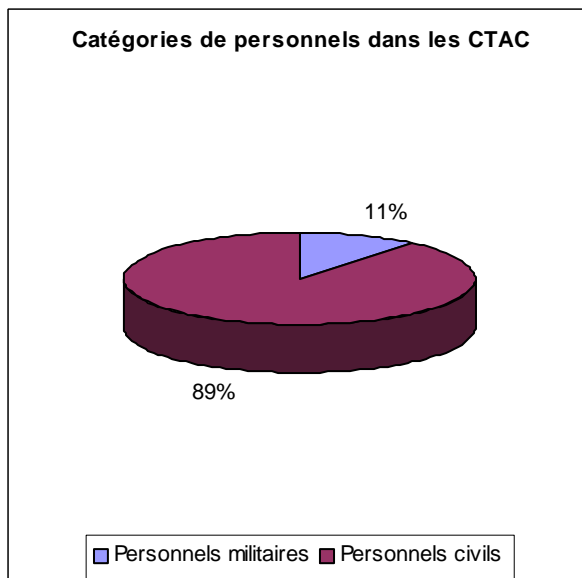
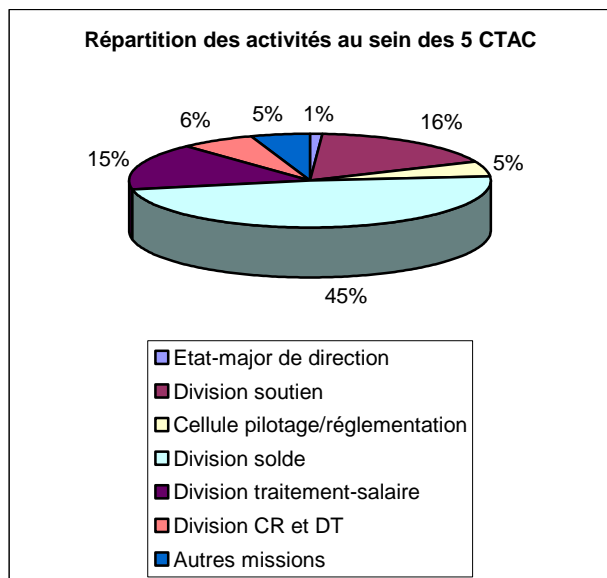
a) Les CTAC emploient au total plus de 1.200 ETP

Dans les cinq CTAC, 550 militaires et fonctionnaires civils servent directement dans les divisions solde, mais en incluant tous les personnels appartenant à la division soutien, à la cellule de pilotage-réglementation, ainsi qu'à l'état major de direction, au prorata du temps consacré à la solde, on constate que ce sont en fait 708 ETP qui concourent réellement à la fonction solde. Le personnel travaillant dans les ateliers de décompte de la solde représente quant à lui plus d'un tiers de l'effectif total des CTAC : ils étaient au nombre de 417 ETP au 1^{er} octobre 2005, soit 34,5% des 1.200 ETP.

Tableau 11 : Effectifs des CTAC au 01/10/2005 par activité et catégorie de personnels

Effectifs en ETP	Bordeaux	Lille	Marseille	Nancy	Rennes	Total 5 CTAC
Etat-major de direction	3	3,3	4	6	3	19,3
Division soutien	46,81	58,5	51,1	40,6	43,1	240,11
- dont Moyens généraux	23,63	28,1	18,1	18,6	14,3	102,73
- dont Ressources Humaines	6	7	9,4	6	7,4	35,8
- dont Informatique	10,72	10	14,8	9	12,8	57,32
- dont Finances et trésorerie	6,46	13,4	8,8	7	8,6	44,26
Cellule pilotage/réglementation	11,63	10,5	6,8	0	10,8	39,73
Division solde	67,03	130,5	113,4	147,7	104,5	563,13
- dont commandement	2	2	3	3	4,6	14,6
- dont autres (accueil, rédaction)	3,86	4,8	7,8	18,4	6	40,86
- dont ateliers de validation	7,63	20,8	12,6	16,2	8,1	65,33
- dont ateliers de préparation	4	0	8,8	0	12,3	25,1
- dont ateliers de décompte	49,54	102,9	81,2	110,1	73,5	417,24
Division traitement-salaire	54,65	19,1	42,6	28	41,2	185,55
Division CR et DT	25	10,2	22,4	24,8	17,2	99,6
Autres missions	47,07	0	13	0	0	60,07
Total des effectifs CTAC	255,19	232,1	253,3	247,1	219,8	1207,49
- dont militaires	29	29	30	22	25	135
- dont civils	226,19	203,1	223,3	225,1	194,8	1072,49
Total des effectifs concourant à la solde	85,1	160,1	147,6	183,9	132	708,7
<i>Part des effectifs en %</i>	33,3%	69,0%	58,3%	74,4%	60,1%	58,7%

Source : CTAC



Source : CTAC

b) *Le suivi du ratio moyen d'administrés par décompteur est insuffisant pour décrire l'investissement humain consacré à la détermination de la solde*

Le Commissariat de l'armée de terre affiche un objectif de 500 dossiers par décompteur qui sert au dimensionnement des centres payeurs.

Tableau 12 : Ratio de dossiers par décompteur solde active

CTAC	Bordeaux	Lille	Marseille	Nancy	Rennes	Total 5 CTAC
Nb décompteurs solde	34,8	77,2	60,6	78,0	54,0	304,6
Nb d'administrés	16 415	31 663	35 811	38 714	26 315	148 918
Ratio	472	410	591	496	487	489

Source : DCCAT (moyenne mensuelle sur les 10 premiers mois de l'année 2005)

Tableau 13 : Ratio de dossiers par décompteur solde ESR

CTAC	Bordeaux	Lille	Marseille	Nancy	Rennes	Total 5 CTAC
Nb décompteurs solde	4,8	2	3,8	7,6	4,5	22,7
Nb d'administrés	1 964	1 245	4 955	15 194	4 900	28 258
Ratio	407	623	1 304	1 999	1 094	1 245

Source : DCCAT (moyenne mensuelle sur les 10 premiers mois de l'année 2005)

Toutefois, ces ratios, notamment celui concernant la solde des réservistes, doivent être relativisés puisque non seulement ils prennent en compte tous les dossiers, y compris ceux ne donnant pas lieu au versement d'une solde, mais plus encore puisque ils ne rapportent ces dossiers qu'au nombre de décompteurs stricto sensu, ce qui exclut tous les autres personnels des divisions solde, et a fortiori ceux des fonctions supports.

La prise en compte de ces personnels permet de mieux représenter la réalité de l'investissement humain consacré à la fonction solde. **Ainsi, le ratio d'administrés par ETP concourant à la solde s'élève en moyenne à 250 pour les cinq CTAC.**

Tableau 14 : Ratio d'administrés par effectif dans les ateliers de décompte solde

CTAC	Bordeaux	Lille	Marseille	Nancy	Rennes	Total 5 CTAC
Nb atelier de décompte	49,54	102,9	81,2	110,1	73,5	417,24
Nb administrés active+ESR	18 379	32 908	40 766	53 908	31 215	177 176
Ratio	343	308	447	375	360	366

Source : mission à partir du questionnaire CTAC + DCCAT

Tableau 15 : Ratio d'administrés par ETP concourant à la solde

CTAC	Bordeaux	Lille	Marseille	Nancy	Rennes	Total 5 CTAC
Nb d'Etp solde	85,1	160,1	147,6	183,9	132	708,7
Nb administrés active+ESR	18 379	32 908	40 766	53 908	31 215	177 176
Ratio	216	206	276	293	236	250

Source : mission à partir du questionnaire CTAC

En ajoutant les fonctions support assurées par les DIRCAT, les CAT, et la DCCAT (y compris le CEDICAT), le nombre d'ETP concourant à la solde s'élève à 776,05 et le ratio descend alors à 228 administrés par administrant.

Tableau 16 : Effectifs concourant à la solde hors CTAC

CTAC	DCCAT	DIRCAT	CEDICAT	LOUVOIS	CMR ⁸	PSIDI	CAT	EDIACAT	Total
Nb d'Etp solde	11,9	18,55	5	7,6	2	11,7	0	10,6	67,35

Source : DCCAT

c) Du fait de sa volatilité, la population des décompteurs manque d'expérience

La forte rotation des personnels constitue une contrainte majeure pour le décompte de la solde. Tous les CTAC interrogés ont fait part de cette difficulté pour la gestion des ressources humaines, notamment en matière de formation réglementaire et technique des agents. Par ailleurs, l'absence d'une spécialité reconnue du personnel décompteur empêche la mise en place de parcours professionnels valorisants et incite les personnels à rechercher d'autres débouchés.

C. Les applications lentes et obsolètes utilisées pour le calcul de la solde nécessitent une maintenance permanente

1. La pérennité du système d'information de la solde n'est plus assurée au-delà de 2006

a) Les matériels servant au calcul de la solde ne sont plus soutenus

Dans l'armée de Terre, le système d'information de la solde est exploité dans un environnement technique local datant de 1987 et de 1995, reposant sur une plate-forme technique vieillissante qui ne pourra plus, à compter de 2006, être intégralement maintenue à quatre heures. Celle-ci est composée de deux serveurs hébergeant la plupart des applications de droits individuels, dont les pannes se multiplient et les délais de réparation s'accroissent de manière notable rendant ainsi le taux de disponibilité de plus en plus incompatible avec la charge de travail des CTAC. **Selon le CEDICAT, le risque technique de ne plus assurer la continuité du service des droits individuels augmente de manière très significative.** Dans ce contexte, une étude globale de pérennisation du système d'information des droits individuels (PSIDI), a été lancée sous l'autorité du DCCAT et acceptée par l'état-major (Cf annexe sur les systèmes d'information).

b) Le langage informatique utilisé par les applications est obsolète

Les programmes de calcul sont rédigés en Cobol, ce qui offre des fonctionnalités limitées et impose de réaliser les opérations selon un mode séquentiel. En outre, on observe une multitude de langages informatiques utilisés pour les différentes parties de l'application :

- L'interface d'interrogation entre les données de la solde et les programmes de calcul est en pro-cobol ;
- Les commandes d'interrogation des données sont en SQL ;
- Les fichiers de commande de lancement des programmes sont principalement en UNIX-Shell, mais des héritages de l'ancien système maintiennent certaines commandes en GCOS.

⁸ Cellule de maintenance réglementaire.

Depuis 10 ans, l'application a mal évolué ce qui génère plusieurs sources d'inefficience pour les décompteurs : les fonctionnalités deviennent complexes et peu conviviales ; le temps de réaction et de réponse devient trop long ; un contrôle permanent de l'application est nécessaire.

2. Chaque mois, le traitement de la solde nécessite près de 10 jours, dont 5 de calcul

Dans le calendrier de la solde, la troisième phase, celle de traitement et de calcul de la solde, prend au total près d'une dizaine de jours avec un fonctionnement 24h/24, contre une vingtaine de minutes pour les calculateurs les plus performants. Cette phase essentielle recouvre en fait plusieurs sous-phases qui sont pilotées par les divisions des moyens informatiques (DMI) dans les CTAC. Afin d'être certain que la solde s'effectue dans de bonnes conditions, des tests sont réalisés chaque mois au niveau national et au niveau local.

a) Première sous-phase : le transfert des données informatiques (1 jour)⁹

Il s'agit de la prise en compte sur le plan informatique des échanges de données entre CTAC à la suite des mutations.

b) Deuxième sous-phase : la détermination informatique des droits (1 jour)

Elle consiste en une traduction des mouvements saisis par les décompteurs et en une mise à jour des dossiers. Le calculateur contient une base de données avec les informations d'état-civil, familiales, professionnelles et bancaires.

c) Troisième sous-phase : le calcul proprement dit (5 jours)

C'est le calcul des soldes qui débouche ensuite sur la création de bulletins de solde sous format informatique.

d) Quatrième sous-phase : le paiement et la bande de paiement (1 jour)

Il s'agit de réaliser la bande de paiement qui enregistre la création des fichiers de paiement et la répartition par organismes financiers.

e) Cinquième sous-phase : la liquidation de la solde (1 jour)

C'est la ventilation par enveloppes budgétaires et la génération des états associés (états DB sous format informatique).

f) Sixième sous-phase : la réorganisation de l'application (1 jour)

Elle consiste en une prise en compte des autres traitements puis en une purge des fichiers et des tables de travail ; elle consiste également en une mise à jour des fichiers de travail pour la saisie du mois suivant.

3. La maintenance s'effectue conjointement par le CEDICAT et les CTAC

Seuls le CEDICAT et les programmeurs « solde » du CTAC ont accès à la base de données. La technologie utilisée explique la lenteur dans la saisie et un temps de traitement important (3 jours). La maintenance applicative est donc permanente. Par ailleurs, les évolutions continues de la réglementation impliquent des mises à jour régulières de l'application, ce qui la fragilise.

⁹ Le nombre de jours nécessaire pour la réalisation d'une sous-phase est indicatif et peut fortement varier. En revanche, cette mention reflète la proportion de temps exigé par chacune de ces sous-phases.

Au CTAC de Rennes, par exemple, entre une dizaine et une vingtaine de modifications réglementaires sont introduites chaque mois dans l'application. Des tests sont donc effectués tous les mois, à partir d'une mini solde fictive, au CTAC de Bordeaux afin de mesurer la capacité du système à prendre en compte les nouveaux mouvements. En outre, les divisions des moyens informatiques des CTAC effectuent de manière facultative des tests au niveau local afin de s'assurer également de la pérennité de l'application pour le mois en cours. Une procédure de remontée des anomalies informatiques, dénommée « TAM-TAM » a été mise en place par le CEDICAT. Elle permet aux décompteurs de décrire le type d'anomalie et d'obtenir une aide au plus près de l'utilisateur.

IV. LES CONTRÔLES DE LA SOLDE REPOSENT ESSENTIELLEMENT SUR LE CENTRE PAYEUR ET SUR SES PROCEDURES DE VALIDATION INTERNE

A. La réglementation des contrôles de la solde et les outils du contrôle sont définis par la DCCAT

1. L'instruction ministérielle 338 demeure le cadre structurant de la solde

Les droits individuels en matière de rémunérations se fondent sur des normes juridiques dont le nombre et la diversité rendent l'application directe malaisée par les centres payeurs. Les commissariats ont mis en place pour pallier cette difficulté un référentiel commun, l'instruction interarmées de la solde n°338/DEF/CCC/SP du 20 XII 2002, régulièrement mise à jour et consultable en ligne sur l'intranet défense. Les vérifications et contrôles menés sur la solde visent à la conformité de l'appréciation des droits à cette instruction.

2. La DCCAT a défini le cadre juridique des contrôles intervenant sur la solde

Les CTAC sont encadrés par de nombreux textes, émanant principalement de la DCCAT, les modalités du contrôles de la solde y sont décrite finement et ne laissent que peu de marge de manœuvre aux centres payeurs.

Tableau 17 : Références réglementaires

N°	Références du texte réglementaire	Objet
1	Arrêté du 18 novembre 2005 portant organisation du service du commissariat de l'armée de terre	Fixe la subordination des CTAC
2	Instruction 293/DEF/DCCAT/AUDIT/CG du 16 XII 1999 relative à l'audit des directions et organismes du CAT	Dispose que la surveillance administrative et technique des CTAC est effectuée par les DIRCAT de rattachement
3	Instruction n° 20672/DEF/DCCAT/ ORH/OLOI/ ORG du 7 XII 2004 fixant les missions et l'organisation des CTAC	Fixe le schéma d'organisation de référence des CTAC
4	Instruction technique n° 940/DCCAT/ABF/RD4 du 24 V 2004 relative au fonctionnement des CTAC,.	Décrit les modalités de fonctionnement des CTAC, selon une approche processus
5	Instruction ministérielle n°147/DEF/DCCAT/AG/S du 11 VII 1988	Fixe les types de vérifications internes à effectuer et leurs conditions d'exécution
6	Instruction N°27/DEF/DCCAT/PILOTAGE du 15 I 2002 relative à l'organisation et au fonctionnement de la démarche qualité au sein du commissariat de l'armée de terre	Fixe un objectif de certification à chaque CTAC
7	Instruction technique n°1808/DEF/DCCAT/AG/AF1 du 15 II 1999 relative à l'exercice de l'audit de l'administration des forces par le commissariat de l'armée de terre.	Fixe des modalités de contrôle des centres

Source : DCCAT

B. Les contrôles internes effectués sur la chaîne de solde sont plus nombreux que les contrôles externes mais ils apparaissent tout aussi perfectibles

1. Les contrôles internes apparaissent plus redondants que performants

a) L'auto-contrôle du décompteur se limite à palier les déficiences du système de saisie

Un contrôle de cohérence est effectué au moment de la saisie par le décompteur grâce à la pièce justificative dont il dispose. Chaque matin il effectue un contrôle des mouvements effectués la veille afin de s'assurer qu'il n'y a eu aucune erreur de saisie ou d'analyse des droits. Après avoir effectué cet auto-contrôle, les décompteurs transmettent leur dossiers aux vérificateurs. Au-delà, les décompteurs disposent de la période de pointage (une semaine environ) pour valider les mouvements pris en compte lors du traitement de la solde.

b) Les contrôles effectués par les ateliers de validation sont minimaux et aléatoires

La validation avant paiement vise à limiter les erreurs, génératrices de trop ou de moins-perçus qui sont à l'origine d'une part du mécontentement des administrés et d'autre part d'une surcharge de travail pour les décompteurs. Il s'agit de garantir la juste et complète appréciation des droits des administrés et l'exploitation correcte des mouvements, c'est-à-dire leur exacte saisie et leur bon enregistrement au livret de solde.

Les documents nécessaires à la validation sont le dossier de solde comprenant le livret de solde, les pièces justificatives de la mutation, les feuillets du livret de solde (partie principale bleue et partie familiale rose), les bulletins de solde des mois antérieurs, l'état de régularisation édité ou établi manuellement et le ou les mouvements saisis.

Le vérificateur procède alors à la comparaison entre l'ancienne et la nouvelle situation au vu des pièces justificatives, des mouvements saisis et des feuillets anciens du livret de solde. Il vérifie les mouvements saisis en s'intéressant surtout :

- à la réalité des mutations et de leurs enregistrements ;
- à la juste et complète appréciation des droits ouverts, modifiés ou supprimés ;
- à la saisie exacte et complète des droits ;
- à la conformité des paiements aux droits acquis ;
- et enfin à la régularité des paiements, notamment au regard des imputations budgétaires.

C'est ainsi que chaque jour et impérativement avant 10h00, les décompteurs doivent adresser à leurs vérificateurs attitrés les dossiers de la veille, à l'exception des dossiers qui présentent un caractère d'urgence et qui seront déposés directement sur le bureau des vérificateurs (modificatifs de solde, paiements directs de solde ou de prestations familiales, paiement d'indemnités de départ, régularisations d'échelle, reversement du supplément familial de solde, anomalies budgétaires...).

En cas de divergence d'interprétation entre un vérificateur et un décompteur, le dossier est successivement étudié par le chef d'atelier et le chef de section qui, s'ils ne trouvent pas la solution, la confieront pour une étude réglementaire à la Division Pilotage et Réglementation (DPR).

Un récapitulatif des mouvements invalidés est édité mensuellement pour remise :

- au bureau administration de la DIRCAT, à titre de compte-rendu ;
- au commandant de centre ;
- au chef de division solde et à son adjoint ;
- aux chefs de section et aux chefs d'atelier, notamment pour définir les besoins des décompteurs en matière de formation.

La validation devrait en théorie être complète. En vertu des instructions de la DCCAT, tous les dossiers mouvementés devraient être soumis au processus de la validation avant paiement.

Toutefois, l'insuffisance des moyens en personnel et la forte rotation des agents décompteurs expliquent que des plans de validation particuliers aient été adoptés dans les centres payeurs de l'armée de Terre. Au CTAC de Rennes, une note de service détaillant le fonctionnement et l'organisation de la validation avant paiement de la solde a été communiquée à la mission. Cette note distingue 4 niveaux différents de validation en fonction du nombre de vérificateurs disponibles.

Tableau 18 : Niveaux de validation de la solde

Niveau de validation	Effectifs requis	Nb indemnités validées	Nb de domaines validés
Niveau V1 : complète	17 vérificateurs	100%	100%
Niveau V2 : réduite 1	14 à 16 vérificateurs	50	15
Niveau V3 : réduite 2	10 à 13 vérificateurs	45	11
Niveau V4 : minimale	Moins de 10 vérificateurs	9	12

Source : CTAC de Rennes

Au CTAC de Rennes par exemple, seuls 8 agents sont affectés à l'atelier de validation. Par conséquent, une validation minimale, de niveau V4, est mise en œuvre, ce qui correspond à un objectif de contrôle de 30% des mouvements saisis.

Elle se focalise sur les primes et indemnités suivantes : indemnité pour travaux en scaphandre ; primes de qualification officiers ; majoration de l'indemnité pour charges militaires (MICM) ; majoration d'embarquement ; indemnité de départ du personnel non officier ; prime des officiers sous contrat ; retenue retraite additionnelle de la fonction publique ; indemnité d'installation en métropole.

Les dossiers qui sont validés portent sur des mouvements relevant des domaines suivants : régularisation des anomalies budgétaires ; prises en compte initiales ; situations familiales particulières (séparation, divorce, concubinage avec enfants, supplément familial de solde sous forme de délégation d'office, modification de la situation des enfants) ; changement de grade des officiers ; transferts avec le CTAC de Lille pour les retours étrangers et outre-mer ; états de régularisation (trop-perçus) ; états de paiements (paiements directs) ; modificatifs de solde ; états de primes d'engagement.

Afin de compenser le caractère partiel et minimal de la validation, une procédure aléatoire est effectuée sur les mouvements qui n'ont pas été soumis spontanément par les décompteurs.

La mise en œuvre de cette validation aléatoire est de la responsabilité du chef d'atelier de validation et elle porte exclusivement sur les dossiers des militaires d'active. Chaque jour, à partir de la liste journalière des mouvements saisis éditée par la division des moyens informatiques, le chef d'atelier validation effectue une sélection. Les dossiers concernés par ces mouvements sont demandés aux ateliers de décompte. La totalité des mouvements concernant les administrés choisis sont validés dans la journée et 100% des mouvements invalidés sont rectifiés.

c) Le contrôle de gestion des CTAC complète la chaîne de vérification classique

La cellule en charge du pilotage et du contrôle de gestion dans les CTAC fait éditer par la division des moyens informatiques un certain nombre de listes : celle retraçant les incompatibilités entre les codes budget et les grades permet par exemple d'identifier d'éventuelles anomalies. De même, elle édite toutes les soldes supérieures à 10.000 €.

d) Le contrôle hiérarchique constitue un ultime recours

Selon la règle de spécialisation par degré de complexité des dossiers, un ultime contrôle peut être effectué par les chefs d'ateliers, les chefs de division solde et parfois même par le commandement du centre. Toutefois, aucune comptabilisation de ce type de contrôle n'est tenue.

e) Les contrôles internes ne garantissent pas une vérification exhaustive des mouvements

Au total, l'ensemble des contrôles enregistrés en interne aux CTAC peut être évalué par **un taux de vérification** qui rapporte le nombre de mouvements vérifiés au nombre de mouvements saisis par les décompteurs. **Pour le mois de septembre 2005, ce taux est de 6,7%.**

Sur le nombre de mouvements vérifiés en interne, il est ensuite possible de déterminer le **taux d'anomalie**, c'est-à-dire le nombre d'anomalies détectées rapporté au nombre de mouvements vérifiés en interne aux centres payeurs. **Pour le mois de septembre 2005, ce taux est de 12,2%.**

Tableau 19 : Taux de vérification interne aux CTAC et taux d'anomalies détectées

Sept. 2005	Mvts saisis	Mvts vérifiés	Taux de vérification	Anomalies détectées	Taux d'anomalies
Bordeaux	8 680	1 676	19,3%	291	17,4%
Lille	108 629	2 610	2,4%	64	2,5%
Marseille	51 362	3 108	6,1%	511	16,4%
Nancy	51 124	16 488	32,25%	nc	nc
Rennes	11 807	4 661	39,5%	604	13,0%
Total CTAC	180 478	12 055	6,7%	1470	12,2%

Source : CTAC

A noter toutefois que ce type d'indicateurs n'est pas formalisé au sein des centres payeurs. Cela explique pourquoi certains centres comptabilisent le nombre de dossiers vérifiés et non le nombre de mouvements vérifiés. Or un même dossier de solde pouvant induire plusieurs mouvements, les CTAC qui recensent le nombre de mouvements vérifiés sont avantagés : le CTAC de Rennes peut ainsi afficher un taux de vérification plus élevé de 39,5%, ce qui est en outre accentué par le fait que le nombre de mouvements saisis est plus faible. Une harmonisation des modes de recensement des contrôles internes serait donc nécessaire pour faciliter le pilotage par la DCCAT.

2. Des contrôles externes insuffisants au regard des taux d'anomalies détectées

a) La DIRCAT met en œuvre des contrôles a posteriori, manuels et sur pièces

Les cellules administration générale des DIRCAT effectuent plusieurs types de contrôle sur les centres payeurs :

- chaque mois, elles effectuent un contrôle de la solde sur pièces ;
- chaque mois, elles contrôlent la solde via la BDSB en appelant des dossiers, en croisant les données et en envoyant des questionnaires aux corps ;
- chaque mois, elles vérifient aussi les états budgétaires produits par les CTAC ;
- en outre, chaque année, la DIRCAT engage un audit plus global de l'activité du CTAC où le travail de décompte et de calcul de la solde est contrôlé de manière générale.

Les contrôles mensuels de la solde effectués par l'ordonnateur secondaire sur pièces et sur les 4 dernières années restent ponctuels et concentrés sur quelques dossiers seulement (en moyenne 76 par mois). Ce type de contrôle s'effectue à partir d'une liste éditée par le CTAC suivant un planning annuel élaboré en concertation avec le chef de bureau « administration » et le chef de bureau « droits individuels ». La liste doit comprendre toutes les codifications permettant de vérifier, au regard de la situation des administrés, le bien-fondé du versement d'une indemnité précise. Si des incohérences sont constatées sur cette liste, le vérificateur a la possibilité d'effectuer un contrôle supplémentaire via la BDSB.

Les DIRCAT appellent les dossiers à contrôler sur pièces en fonction de critères aléatoires : telle lettre alphabétique ; tel décompteur dont l'ancienneté dans le poste est inférieure à 2 ans ; tels types de mouvements ; tel régiment, etc. Une fois le contrôle effectué, une feuille de vérification est établie, accompagnée d'un tableau récapitulatif des anomalies constatées. Le CTAC dispose alors d'un délai de deux mois pour apporter une réponse aux différentes remarques signalées. Un contrôle complémentaire sur la BDSB est effectué pour s'assurer de la rectification des erreurs.

Tableau 20 : Synthèse des contrôles effectués par les DIRCAT sur 6 mois (en mai 2005)¹⁰

Contrôles effectués par les DIRCAT dans les régions Terre	RTSO	RTSE	RTNO	RTNE	Total
Référence du CTAC contrôlé par la DIRCAT	Bordeaux	Marseille	Rennes	Lille Nancy	4 DIR
Effectifs affectés au contrôle dans les DIRCAT	1,5	7,8	2,25	5	16,55
Nombre de dossiers vérifiés en cumulé sur 6 mois	532	336	292	659	1 819
Nombre de dossiers vérifiés par mois	89	56	49	110	304
Nombre de dossiers vérifiés par agent sur 6 mois	355	43	130	132	110
Nombre de dossiers vérifiés par agent chaque mois	59	7	22	22	18,4
Nombre de dossiers soldés (actifs et ESR)	18 443	37 308	28 379	83 672	167 802
Taux de vérification	2,9%	0,9%	1,0%	0,8%	1,08%
Nombre d'anomalies ayant donné lieu à régularisation	8	169	98	404	679
Taux d'anomalie	1,5%	50,3%	33,6%	61,3%	37%

Source : tableau de bord de la DCCAT, action P6.2.1 : « procéder à la vérification des dossiers de solde dans les conditions prévues par la réglementation », au 31 mai 2005.

Bien que ces chiffres présentent une très forte disparité entre les régions, leur analyse apporte quelques éclairages sur la qualité du processus de solde dans les CTAC.

En effet, les données recueillies pour élaborer ces indicateurs sont appréciées de manière divergentes par les DIRCAT. Certaines comptabilisent toutes les anomalies relevées, y compris lorsque c'est le CTAC qui leur a spontanément soumis un cas complexe. Le taux particulièrement élevé des anomalies de la RTNE s'explique de plus par une évolution des règles d'attribution d'une prime intervenue juste avant communication des dossiers de solde à la DIRCAT ; en excluant ces 205 anomalies, le taux passe de 61,3% à 30%.

Cependant, une étude plus poussée des contrôles effectués par la DIRCAT de Rennes, bureau administration, section des droits individuels, cellule soldes – traitements - salaires, permet de confirmer le taux moyen de 30% d'anomalies constatées, alors même que les échantillons de dossiers de solde appelés à la vérification ne font pas l'objet d'une fine analyse de risque et peuvent donc être considérés comme représentatif de l'ensemble des dossiers.

Tableau 21 : Pourcentage de feuilles de vérification adressées par la DIRCAT de Rennes

Année 2005	janv	févr	mars	avr	mai	Juin	juil	août	sept	oct	Moyenne
Nombre de feuilles de vérification envoyées	20	16	21	27	14	21	0	4	12	11	146
Nombre de dossiers vérifiés	55	40	67	80	50	64	0	19	44	44	463
Pourcentage de FV envoyées	36%	40%	31%	34%	28%	33%	0%	21%	27%	25%	32%

Source : DIRCAT de Rennes

Tableau 22 : Indicateur de la vérification des livrets de solde du CTAC de Rennes

Année 2005	janv	févr	mars	avr	mai	juin	juil	août	Sept	oct
Nb soldes vérifiées exhaustivement	55	40	67	80	50	64	0	19	44	44
Nb total livrets solde	27 261	26 274	26 124	28 121	28 379	28 016	28 038	29 695	27 638	27 500
Progression de la vérification	0,22%	0,36%	0,62%	0,86%	1,03%	1,27%	0,00%	1,26%	1,52%	1,68%

Source : DIRCAT de Rennes

¹⁰ Les chiffres se réfèrent aux indicateurs du dernier semestre disponible (décembre 2004 à mai 2005), sauf pour la DIRCAT de Lyon où ces chiffres se réfèrent au premier semestre 2004 (entre décembre 2003 et mai 2004).

Toutes les feuilles de vérification ne sont pas causées par une erreur d'appréciation des droits, il peut s'agir de l'absence d'une pièce justificative, ou d'une remarque relative à la tenue d'un livret de solde. Par ailleurs, la vérification s'effectuant sur l'année en cours et les quatre années antérieures, le contrôle porte sur plus de 50 bulletins de solde, ce qui accroît considérablement sa portée, et ramène le taux de bulletins de solde comportant une erreur à des niveaux plus acceptables.

Toutefois, les indicateurs élaborés à la DCCAT sur les contrôles menés par les DIRCAT révèlent une zone de risque majeure quant à la fiabilité globale de la chaîne solde. Sans modifications organisationnelles, les DIRCAT pourraient, afin d'améliorer la situation :

- recentrer leurs cellules de vérification des rémunération sur la solde, en allégeant les contrôles formels effectués mensuellement sur les quittances et états DB envoyés par les CTAC avant mandatement ;
- formaliser et piloter l'analyse de risque menée pour appeler les dossiers de solde à la vérification ;
- étudier la mise en place d'outils propres à améliorer la productivité des vérificateurs en étendant à tous la formation au requêtage BDSB, par exemple ;
- effectuer une synthèse systématique des anomalies relevées vers tous les CTAC.

b) Après avoir abandonné ses contrôles, la DCCAT a l'intention de réintroduire des contrôles de 3^{ème} niveau par l'intermédiaire de groupes d'audit

Les seuls contrôles actuellement effectués par la DCCAT concernent le pilotage des centres payeurs et les requêtes via la BDSB, l'infocentre national. En effet, celui-ci permet à la DCCAT d'exercer un contrôle externe ponctuel. La DCCAT a toutefois confirmé son souhait de mettre en place des équipes de contrôle qui auditeraient régulièrement les centres payeurs, afin de s'assurer de la régularité de la solde sur le plan réglementaire et financier.

c) Le contrôle du comptable sur la solde des militaires demeure purement formel

Aucun contrôle n'est effectué par la trésorerie générale de rattachement sur les dossiers de solde ou sur les mouvements effectués par les CTAC. Il s'agit seulement d'une vérification de cohérence entre les différents états papier et informatiques remis par l'ordonnateur secondaire (Cf infra).

Par conséquent, au regard du nombre d'anomalies constatées, les contrôles externes réalisés sur les centres payeurs apparaissent faibles mais en outre ils mettent en évidence le caractère incomplet de la chaîne de contrôle interne.

Tableau 23 : Récapitulatif des contrôles exercés sur la solde dans l'armée de terre

Chiffres 2005	Taux de vérification	Taux d'anomalies
Contrôles internes au CTAC	6,7%	12,2%
Contrôles externes de la DIRCAT	1,4%	36,7%

Source : mission

V. LA SOLDE DE L'ARMÉE DE TERRE MET EN ŒUVRE DES PROCEDURES SPECIFIQUES DE REGLEMENT, DE COMPTABILISATION ET DE MANDATEMENT

A. La solde est payée sur le fonds d'avance mandaté par la DIRCAT sur les comptes de dépôt de fonds au trésor (DFT) des CTAC

1. Chaque année, un fonds d'avance soldes de 1,2 mois est constitué

L'état-major de l'armée de terre, gouverneur des crédits de la solde, en confie la gestion à la direction centrale du commissariat de l'armée de terre. La DCCAT établit annuellement la politique de fonds d'avance solde et demande à la DAF les ordonnances de délégation des crédits de rémunération des militaires auprès des DIRCAT.

Les fonds d'avance des CTAC, détenus sur des comptes de dépôts de fonds au trésor, sont constitués en deux temps¹¹ :

- suite à la parution fin novembre de l'année A-1 d'un arrêté portant recomplètement des fonds d'avance des corps de troupe, une première fraction des crédits, représentant 0,2 mois de solde est mise en place mi décembre (60,2 M€ pour le FA 2005) ;
- puis, en application d'un arrêté portant autorisation de délégation de crédits par anticipation pour la constitution des fonds d'avance, qui paraît dans les tous derniers jours de décembre, le complément (383,075 M€ pour le FA 2005) est délégué afin d'atteindre un montant correspondant à 1,2 mois de solde.

Après parution de la loi de finances de l'année A, les crédits délégués par anticipation peuvent être pris en comptabilité locale sur l'applicatif NDL du trésorier avec la nomenclature de l'année. Les crédits de rémunération sont délégués ensuite aux DIRCAT à raison de 25% par trimestre, ajusté en fonction de leur consommation réelle.

La solde des nouveaux engagés de moins de deux mois fait exception à cette procédure puisqu'elle est payée sur les fonds massifiés des régiments, à raison d'un forfait mensuel de 700€, régularisé pour l'administré à la prise en solde par le CTAC. Les masses du régiment sont recomplétées à partir des crédits de solde délégués soit au CAT soit à la DIRCAT de rattachement, au vu d'états signés par les administrés et certifiés par le trésorier de l'unité.

2. *L recomplètement du fonds d'avance offre au trésorier un vision a posteriori mais incomplète de la dépense*

En rythme de croisière, dès versement de la solde aux administrés, la division trésorerie du CTAC établit, au vu « d'états de dépenses budgétaires » (états DB) en provenance de la division des moyens informatiques (DMI), des quittances et une demande de recomplètement du fonds d'avance. Le principe général est de recompléter pour le mois M+1 à hauteur de la dépense de solde du mois M.

La DIRCAT, après vérification de la cohérence des quittances et des états DB par la cellule solde-traitements-salaires de la section des droits individuels, transmet à son comptable assignataire, via Sigecat/NDL et sous forme papier, les quittances et les mandats de recomplètement des fonds d'avance. Les comptes de DFT des CTAC sont alors crédités entre le 5 et le 15 du mois suivant.

¹¹ Jusqu'en 1998, les FA représentait 2 mois de solde et étaient délégués en une fois en novembre.

B. Bien que ventilée finement lors du calcul de la solde, la dépense n'est pas restituée avec précision en raison de l'éclatement des chaînes de règlement, de comptabilisation et de mandatement

La principale caractéristique de la procédure de restitution réside dans le fait que les contrôles effectués à plusieurs niveaux demeurent purement formels puisqu'ils s'effectuent à partir d'une seule et même source éditée sous deux formats différents.

1. La dépense n'est pas restituée avec toute la précision possible

Le mandatement par chapitre, article et la sous-exploitation d'états papier font perdre une finesse de restitution au niveau du paragraphe pourtant disponible.

Les états DB sont des listings informatiques ventilant, par organisme payeur, l'intégralité de la dépense de rémunération des ayants droit sur les chapitres-articles-paragraphe correspondant. Les quittances établies par le CTAC sont globalisées au niveau du chapitre-article.

La DIRCAT, bien que disposant des états DB locaux, transmet les quittances après vérification et signature de l'OS, et mandate le recomplètement des fonds d'avance sur un « paragraphe 01 conventionnel ». De ce fait, le système informatique du TPG, n'a pas connaissance de la ventilation de la dépense au paragraphe. Comme à la DIRCAT, les états DB transmis à l'appui du mandat au trésorier ne sont pas exploités au delà d'une vérification formelle des totaux par article.

2. Les contrôles a posteriori s'appuient sur un document unique, lui même biaisé dès son édition

Les états DB, document papier de plusieurs dizaines de pages pour un centre payeur, servent à toute une série d'opérations sans que les informations qu'il comporte ne fasse l'objet de recoupement avec d'autres sources.

Ainsi, les vérifications successives ne font que s'assurer que les documents transmis sont conformes au listing initial. Ces vérifications sont réalisées par :

- la division trésorerie du CTAC, lors de l'édition des quittances ;
- la cellule vérification des soldes-traitements-salaires (STS) de la DIRCAT¹² ;
- la section finances de la DIRCAT lors du mandatement ;
- la section « dépenses militaires » du TPG au final.

Or, ce listing édité après la première phase de calcul de la solde ignore les modifications qui interviennent entre le 10 et le 22 du mois, ainsi que les paiements directs. La régularisation intervient le mois suivant. **Le trésorier ne peut donc connaître avec précision la dépense et sa ventilation réelle qu'avec un mois de retard.**

C. La procédure de reporting de la masse salariale s'adapte progressivement en vue de la LOLF

1. Les imputations budgétaires

Nécessité apparue récemment, la restitution de la masse salariale et des ETP n'était pas prise en compte dans les applicatifs solde. L'armée de terre a donc mis en place une procédure de contrôle fondée sur le rapprochement des soldes servies avec les fichiers ressources humaines.

Les états DB locaux, concaténés au niveau national par le CEDICAT, sont transmis pour action à l'EMAT/BPF, sous timbre DCCAT/ABF. La DAF et l'EMAT/BPRH sont destinataires de l'état DB 7C pour information :

¹² La redondance de ces contrôles apparaît d'autant plus dommageable que les DIRCAT n'atteignent pas par ailleurs leurs objectifs en matière de vérification des dossiers de solde (cf supra).

- L'EMAT/BPRH vérifie la cohérence des informations solde et des données ressources humaines. Les écarts relevés sont en réduction régulière et font l'objet d'un document explicatif.
- La DAF synthétise les données de gouverneurs de crédits aussi bien en ETP qu'en masse salariale mais ne restitue pas la dépense au mois le mois.

Annuellement, la DAF restitue au chapitre-article-paragraphe la totalité de la dépense de RCS à l'Agence Comptable Centrale du Trésor (ACCT) et à la Direction du budget au Ministère des Finances.

2. Le soutien solde que l'armée de terre apporte à d'autres services gestionnaires ne facilite pas la restitution

La ventilation des dépenses de RCS dans la nomenclature budgétaire s'effectue en fonction d'un code d'affectation qui est un des champs du livret de solde. Or, un certain nombre de personnels de services communs, principalement du SSA, servent au sein de formations de l'armée de terre. Ils sont suivis par le décompteur affecté à cette formation. Il en résulte deux sources d'erreurs :

- la première consiste en une erreur des décompteurs qui peut affecter un code budgétaire relevant d'une formation de l'armée de terre ;
- la seconde, plus ponctuelle, résulte des réformes du SSA intervenues entre 2004 et 2005. Les personnels infirmiers des corps de troupes ont été intégrés dans le SSA sans que des ordres de mutation n'aient été édités : cela concerne 1.614 postes en 2005. Leurs codes d'affectation n'a donc pas été modifié et leur rémunération a donc été imputée indûment pendant quelques mois à l'armée de terre au lieu du budget globalisé du service de santé.

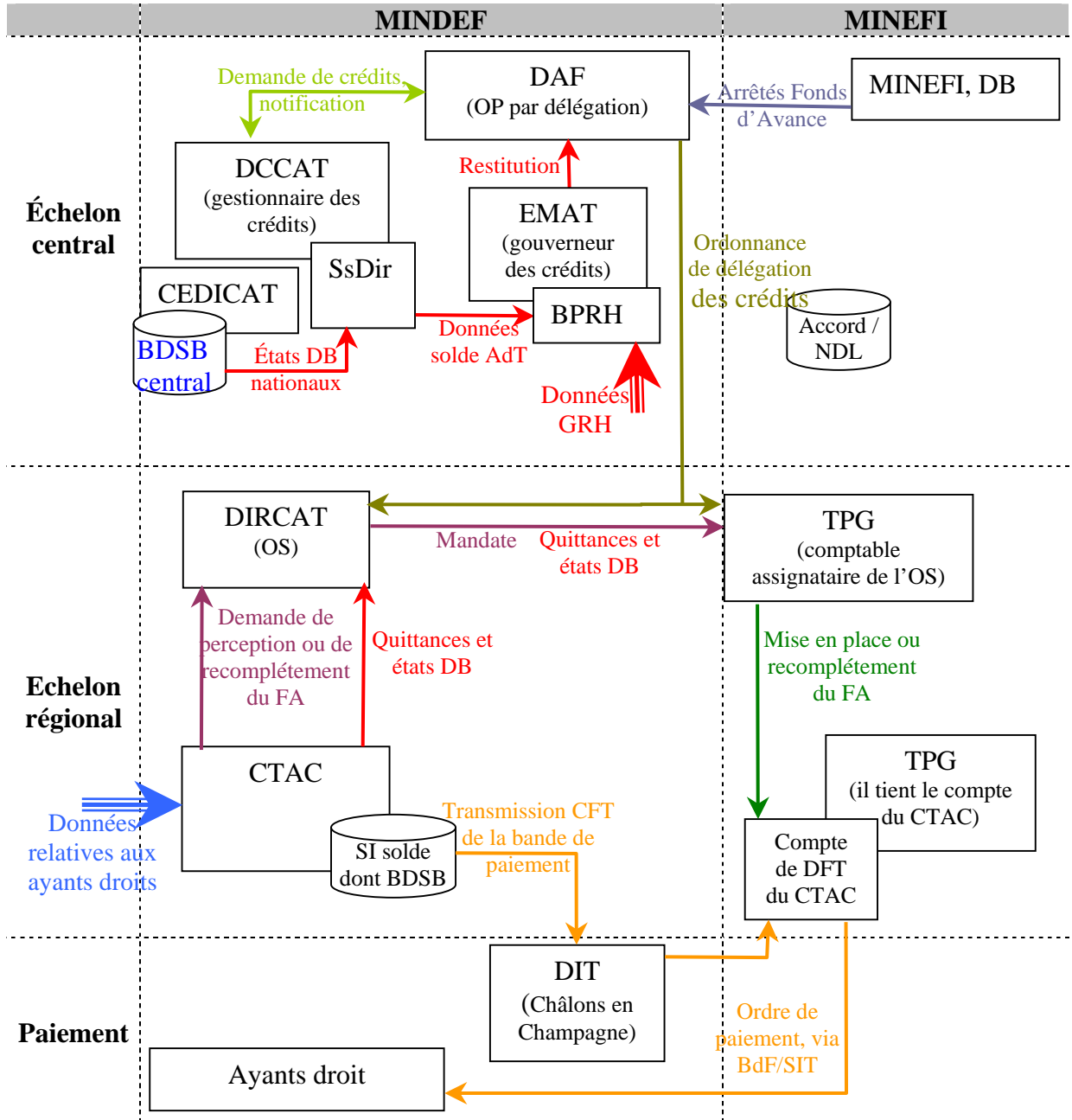
Ces décalages reflètent le manque de souplesse du système de solde qui nécessite un traitement manuel pour prendre en compte des mouvements de masse. Cela constitue un risque permanent sur le niveau de finesse de la restitution.

3. L'échéance de la LOLF a imposé d'adapter les procédures

Les procédures usuelles du CEDICAT, destinées à la maintenance applicative des systèmes de décompte de la solde ont été mises à profit pour préparer la restitution de la dépense. La modification de la nomenclature devrait être réalisée début janvier 2006.

Par ailleurs, la gestion du fonds d'avance pour 2006 devrait être modifiée et considérée comme une opération de trésorerie. La comptabilisation de la dépense devrait intervenir au moment où elle sera effectuée, mais la restitution à la mission / programme / action / sous-action et selon la nomenclature du plan comptable de l'État qui sera fournie aux ordonnateurs secondaires par les CTAC sera difficilement exploitable par les comptables publics faute d'interface entre les systèmes d'information.

Schéma n°2 : Synthèse de la procédure financière et comptable de la solde



Source : mission

VI. DANS L'ARMÉE DE TERRE, LA QUALITÉ DE SERVICE AUX ADMINISTRÉS APPARAÎT PLUS PILOTÉE QUE LA PERFORMANCE INTRINSEQUE DE LA CHAÎNE SOLDE

A. La DCCAT focalise le pilotage des centres payeurs sur la démarche qualité et le service rendu aux administrés

1. La certification témoigne d'une volonté d'améliorer le service aux administrés

Une démarche de certification a été engagée dans l'ensemble des centres payeurs de l'armée de terre et pas seulement pour la solde. Toutes les activités sont concernées, y compris les activités de déplacements temporaires ou de frais de mutation. En octobre 2005, tous les CTAC ont été certifiés ISO 9001 en ce qui concerne le processus de la solde (le dernier CTAC concerné ayant été celui de Marseille).

Pour cette année, la politique qualité telle qu'elle a été définie par la DCCAT pour les centres payeurs consiste en effet à poursuivre et développer la démarche qualité engagée en 2004, à satisfaire les administrés de manière constante et efficace et à améliorer le niveau de performance.

« Satisfaire les clients de manière constante et efficace, cela signifie réaliser le produit tel qu'il a été défini dans les délais fixés et dans le respect du cadre législatif et réglementaire, diminuer le nombre de trop perçu, consolider les liens et la communication avec les administrés, améliorer le traitement des réclamations et mesurer le niveau de satisfaction »¹³. Une enquête de satisfaction auprès des formations a d'ailleurs été lancée par certains CTAC pour mieux connaître la perception des usagers.

2. La solde Opex constitue le principal indicateur de qualité pour l'état-major

Parmi tous les indicateurs de suivi de l'activité du commissariat de l'armée de terre, il en existe un qui s'avère primordial car il est censé synthétiser la performance des centres payeurs : il s'intitule « **Solder sans délai 100% des militaires en Opex** ».

Cet indicateur consiste en fait à rapporter le nombre de militaires soldés au régime du territoire au plus tard le mois M+1 au nombre total de militaires envoyés en Opex ou en module tournant (MT) figurant sur les avis de débarquement reçus au cours du mois M. Cet indicateur figure au sein de la **rubrique « traitement des dossiers de droits individuels dans les délais fixés »**.

Si le résultat à atteindre pour les CTAC est de solder 100% des militaires envoyés en Opex ou en module tournant, **le taux de performance constaté est aujourd'hui de 97%**.

Tableau 24 : Suivi de l'indicateur Opex au 1^{er} semestre 2005

Année 2005	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin
CTAC Bordeaux	275/275	650/650	270/270	317/317	309/309	969/969
%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
CTAC Lille	763/770	447/468	501/509	142/144	594/596	385/389
%	99%	96%	98%	99%	99%	99%
CTAC Marseille	1331/1339	3068/3107	407/414	113/116	364/368	1602/1606
%	99%	99%	98%	97%	99%	99%
CTAC Nancy	995/1001	1182/1197	431/436	190/192	762/789	843/854
%	99%	99%	99%	99%	97%	99%
CTAC Rennes	101/102	603/603	144/144	30/30	1672/1672	1857/1857
%	99%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : DCCAT

¹³ Extrait de la charte ISO 9001 des CTAC.

3. *Le trop-perçu et le paiement direct sont conçus comme des moyens détournés de satisfaire l'administré*

a) *Les trop-perçus*

Les trop perçus sont détectables à tout moment de la procédure. Ils peuvent être détectés par le décompteur, par l'atelier de validation lors de la vérification avant paiement, par la DIRCAT lors de ses vérifications systématiques.

Dès qu'un trop perçu est constaté et quel qu'en soit le montant, l'organisme payeur est tenu de le récupérer et de respecter les règles fondamentales relatives à l'information de l'administré : d'une part notification de l'existence d'un trop perçu en précisant son origine, sa nature et son montant ; d'autre part, indication des conditions dans lesquelles sera recouvré le trop-perçu. Cette information, constituant une décision préalable de l'administration, est systématiquement accompagnée d'un récépissé indiquant les voies et délais de recours.

Le recouvrement des trop perçus s'effectue de deux manières :

- les retenues pour trop payé sont opérées par déduction sur la solde pour les administrés encore en activité ;
- une demande d'émission d'un titre de perception est effectuée à l'encontre de l'administré rayé des contrôles de l'armée.

Tableau 25 : Nombre et montant des trop perçus entre août 2004 et septembre 2005

2004/2005	Nombre de TP établis	Nombre de soldés	Taux d'anomalies	Montant des TP	Montant moyen des TP	Montant total solde	Taux de trop-perçu
Août	820	148 652	0,55%	760 271	927	341 447 169	0,22%
Sept	778	148 184	0,53%	704 533	906	328 276 838	0,21%
Oct	687	146 671	0,47%	693 975	1 010	328 476 263	0,21%
Nov	556	145 771	0,38%	567 150	1 020	374 555 360	0,15%
Déc	1 060	146 432	0,72%	955 193	901	342 388 975	0,28%
Janv	769	147 046	0,52%	710 070	923	322 995 812	0,22%
Fév	868	147 108	0,59%	823 532	949	322 397 740	0,26%
mars	1 312	142 170	0,92%	1 149 382	876	335 146 718	0,34%
Avril	1 010	147 016	0,69%	1 004 267	994	333 289 468	0,30%
Mai	702	147 705	0,48%	712 454	1 015	358 488 234	0,20%
Juin	878	148 191	0,59%	995 865	1 134	349 292 182	0,29%
Juillet	795	148 995	0,53%	839 787	1 056	354 574 735	0,24%
Août	728	150 343	0,48%	705 086	969	343 962 583	0,20%
Sept	725	147 376	0,49%	899 884	1 241	326 120 518	0,28%
Moyenne	835	147 261	0,57%	822 961	994	340 100 900	0,24%

Source : Total 5 CTAC

Les résultats communiqués par tous les CTAC sur les trop perçus appellent les commentaires suivants :

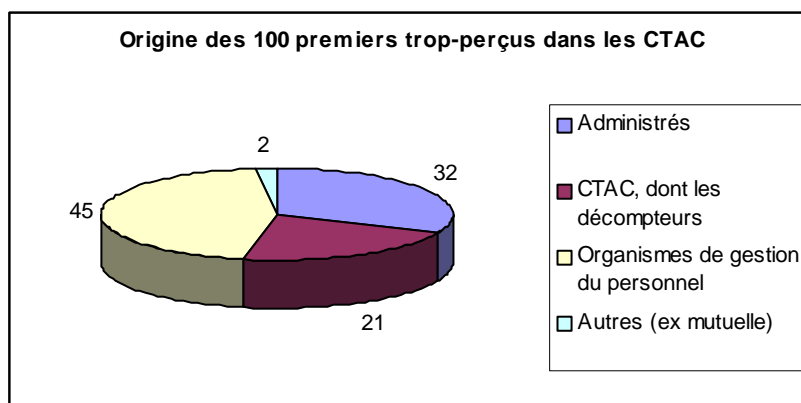
- **le trop perçu reste un dysfonctionnement peu fréquent** puisqu'en moyenne le taux d'anomalie s'élève à 0,57% : cela signifie que chaque mois, sur 147.000 bulletins de solde, 835 donnent lieu en moyenne à un trop perçu ;
- Le montant du total des trop perçus sur un mois s'élève à près de 823.000 €, ce qui correspond à **un trop perçu moyen de l'ordre de 1.000 €** ce qui commence à devenir une somme significative pour les administrés.

Toutefois, pour être plus précis encore, il convient de distinguer les origines de ces anomalies afin de savoir comment ils pourraient être évités. En effet, un trop perçu peut être dû à une erreur d'appréciation des droits ou de saisie imputable au gestionnaire de la solde, à une erreur du service gestionnaire RH local ou central, à une connaissance tardive du fait générateur qui empêche d'intégrer le mouvement pour le mois en cours ou bien encore à une erreur volontaire ou non de l'administré.

Tableau 26 : Origine des 100 premiers trop-perçus constatés en 2005 dans les 5 CTAC

Origine des TP	Administrés	CTAC, dont les décompteurs	Organismes de gestion du personnel	Autres (ex mutuelle)	Les 100 premiers trop-perçus de 2005
CTAC Bordeaux	53	5	38	4	100
CTAC Lille	13	33	52	2	100
CTAC Marseille ¹⁴	32	15	49	4	100
CTAC Nancy	29	19	49	3	100
CTAC Rennes	32	32	36	0	100
Moyenne 5 CTAC	32	21	45	2	100

Source : CTAC



S'il convient de distinguer celui qui est responsable du trop-perçu, il faut aussi en identifier les causes exactes. L'exemple des 100 premiers trop-perçus constatés par le CTAC de Bordeaux est à cet égard révélateur de la diversité des causes pouvant expliquer ce type d'anomalie. En prenant l'exemple de ce centre payeur, on observe que :

- 36 ont été générés par des erreurs d'interprétation des dispositions réglementaires ;
- 22 sont dus à des retours anticipés de militaires partis en Opex ;
- 2 s'expliquent par les avances pour précompte en Opex ;
- 6 sont justifiés par des retards de transmission des pièces justificatives ;
- 22 sont induits par des décisions de radiation ou de congés maladie ;
- 2 sont la conséquence de désertions de militaires ;
- 1 est dû à l'existence d'un jugement de divorce ;
- enfin, les 7 derniers trop-perçus n'ont pas de cause identifiée.

A noter que les centres payeurs de l'armée invoquent systématiquement la difficulté de recueillir des informations fiables des administrés, notamment en ce qui concerne la situation familiale (procédure de divorce par exemple).

¹⁴ Pour le CTAC de Marseille, ces chiffres ont été obtenus au prorata des 142 trop-perçus de janvier 2005.

b) Les paiements directs

Les paiements directs sont effectués par le centre payeur pour deux types d'administrés :

- d'une part, pour les militaires d'active lorsqu'ils doivent être soldés de façon urgente avant la fin du mois et que la période de saisie par les décompteurs est close. Dans le calendrier des CTAC, plusieurs jours sont programmés pour ce type de procédure spécifique (*cf. infra*) ;
- d'autre part, pour les engagés spéciaux dans la réserve (ESR) qui sont systématiquement rémunérés sous forme de paiements directs puisqu'il s'agit en fait d'une sorte de solde à l'acte.

Le taux de paiements directs est de 1,24% en volume et de 1,46% en montant.

Tableau 27 : Nombre et montant des paiements directs pour les militaires d'active entre août 2004 et septembre 2005 pour l'ensemble des CTAC

2004/2005	Nombre de paiements directs	Nombre de soldés	Taux de paiement direct	Montant des Paiements	Montant moyen Paiement direct	Montant total solde	Taux de paiement direct
Août	1999	148 652	1,34%	5 977 013	2991	341 447 169	1,75%
Sept	1557	148 184	1,05%	5 074 908	3259	328 276 838	1,55%
Oct	1626	146 671	1,11%	4 173 365	2566	328 476 263	1,27%
Nov	1980	145 771	1,36%	4 017 963	2029	374 555 360	1,07%
Déc	1555	146 432	1,06%	5 002 439	3216	342 388 975	1,46%
Janv	2805	147 046	1,91%	5 001 970	1783	322 995 812	1,55%
Fév	1701	147 108	1,16%	3 861 670	2270	322 397 740	1,20%
mars	592	142 170	0,42%	2 326 820	3932	335 146 718	0,69%
Avril	1878	147 016	1,28%	3 782 809	2014	333 289 468	1,13%
Mai	1987	147 705	1,35%	6 372 305	3206	358 488 234	1,78%
Juin	2210	148 191	1,49%	8 490 162	3842	349 292 182	2,43%
Juillet	2286	148 995	1,53%	6 569 661	2874	354 574 735	1,85%
Août	1469	150 343	0,98%	4 728 132	3218	343 962 583	1,37%
Sept	1858	147 376	1,26%	4 238 585	2282	326 120 518	1,30%
Moyenne	1822	147 261	1,24%	4 972 700	2730	340 100 900	1,46%

Source : CTAC

A noter que les CTAC considèrent également comme paiements directs les états de régularisation émis lors de la phase de pointage de la solde alors qu'il ne s'agit que de solder l'administré à la date et pour les montants réglementaires. Plusieurs paiements directs sont effectivement pratiqués par les centres payeurs de l'armée de terre pour régulariser la solde ou rectifier les bandes. Le CTAC de Lille pratique en moyenne 1.021 paiements directs par mois pour un montant moyen de 788.302 €, soit 772 € par paiement direct.

Tableau : Etat des paiements directs au CTAC de Lille en 2004 et 2005

2004 2005	Août	Sept	Oct	Nov.	Dec.	Janv.	Fev.	Mars	Av.	Mai	Juin	Juil	Août	Sept.
Nb de p. directs	717	882	472	780	493	1354	847	196	265	521	1257	929	760	868
Montant p.dir en €	1028621	1350935	712 775	746 843	725 876	827 065	535 232	403 683	450 647	594 671	1170153	935 599	774 626	779 497
Nb ESR	464	469	183	436	108	996	594	0	31	235	798	568	533	590
Nb états régul.	150	325	243	268	334	330	235	129	144	178	397	310	175	237
Nb de rectific.	566	288	407	457	224	199	272	133	281	234	197	213	253	235
Nb opex	93	18	37	71	40	21	14	36	49	93	33	35	20	16
Nb autres p directs	10	70	9	5	11	7	4	31	41	15	29	16	32	25
Total	1 283	1 170	879	1 237	717	1 553	1 119	329	546	755	1 454	1 142	1 013	1 103

Source : CTAC de Lille

c) La priorité des CTAC : solder à temps les administrés

Les paiements directs permettent de tenir les délais de paiement exigés des CTAC pour la procédure de solde, en évitant d'attendre la régularisation au mois M+1. Le risque de trop perçu est accepté au regard de la priorité absolue qui est de satisfaire les droits des administrés dans les plus brefs délais. On préfère donc générer un trop-perçu plutôt que de risquer de ne pas solder à temps un administré. Ces deux procédures apparaissent donc bien comme des moyens indirects de satisfaire l'administré.

B. La performance interne des CTAC reste perfectible

1. Le volume d'activité des décompteurs met en évidence la nécessité d'un redimensionnement

Le DCCAT a mandaté en juin dernier le contrôleur de gestion de son bureau rémunérations-déplacement pour conduire une étude portant sur les charges et moyens des organismes à vocation nationale chargés des droits individuels. Datant de 1984, les normes de travail et d'encadrement n'autorisent plus une répartition équilibrée des charges et des moyens pour l'ensemble des organismes (CTAC, CAAT et EDIACAT). Le DCCAT souhaite donc disposer au 1^{er} mars 2006, pour la préparation du budget 2007, de normes réactualisées sur les charges des CTAC. Il s'agit notamment de prendre en compte les modifications du ressort territorial des régions terre sud-ouest et nord-ouest et d'étudier les modalités d'un transfert de la fonction « affiliation rétroactive » des CTAC vers l'EDIACAT. Cette étude vise également à faire reconnaître le professionnalisme des agents civils travaillant dans les CTAC afin de mettre en place des parcours professionnels et d'asseoir une politique indemnitaire qui en découle.

Dans le cadre de cette étude, la mission considère qu'une réflexion plus approfondie doit être menée sur l'indicateur du nombre de dossiers de solde par décompteur (cf. supra) et au-delà sur l'évolution du métier de décompteur.

2. Les outils de contrôle de gestion sont déployés mais non encore exploités

Dans le cadre du contrôle de gestion piloté par la DCCAT, d'autres indicateurs permettent de suivre l'activité et la performance des CTAC. Tous les centres payeurs, comme tous les services sous l'autorité de la DCCAT, sont tenus depuis 2004 de remonter via l'application SIGECAT (système d'information et de gestion du commissariat de l'armée de terre) des informations sur leurs coûts. Il s'agit à travers ce système de mettre un système de comptabilité analytique.

A terme, cet outil, qui a été perfectionné en 2005, devrait permettre de produire une analyse fine des coûts, mais les clefs de répartition apparaissent trop grossières, notamment pour rendre compte de manière fidèle du poids financier et comptable de la fonction solde. A titre d'exemple, les fonctions support (moyens généraux, ressources humaines, informatique, finances...) sont répartis proportionnellement au titre des quatre grandes familles de prestations (solde ; traitements et salaires ; changements de résidence et frais de mutation ; autres prestations comme le chômage), alors que la fonction solde représente parfois plus des deux tiers de l'activité d'un CTAC. Des corrections doivent donc être apportées au système actuel pour refléter plus fidèlement le coût et la performance des centres.

Au-delà, cet outil doit surtout devenir un outil de pilotage stratégique des centres payeurs afin que les décisions soient guidées par les conclusions issues d'un véritable système de comptabilité analytique. Cela conditionne l'amélioration de la performance globale de la chaîne solde, à tous les échelons, de la DCCAT jusqu'au plus petit des centres payeurs de l'armée de terre.

ANNEXE

L'ORGANISATION DE LA SOLDE DANS LA MARINE NATIONALE

SYNTHESE

1) L'organisation des processus de solde se caractérise par un cloisonnement entre le système d'information des ressources humaines et le système d'information de la solde.

Les fonctions de gestion des ressources humaines et d'administration de la solde relèvent respectivement de la DPMM et de la DCCM qui maintiennent deux chaînes parallèles de collecte :

- les bureaux militaires saisissent dans le système d'information SIAD-RH les informations nécessaires à la gestion administrative des administrés ;
- les bureaux administratifs transmettent par voie papier au CAMAS les pièces justificatives nécessaires à l'établissement des droits à rémunération des administrés.

Cette situation provoque des doublons entre les deux chaînes et induit des risques de divergence entre les deux systèmes.

En outre, les possibilités offertes par la mise en place d'une interface entre les deux systèmes ne sont que marginalement exploitées par la chaîne solde. Les données extraites du SIAD-RH ne représentent que 5% des mouvements pris en compte dans le traitement de la solde.

2) L'application informatique de solde est obsolète et obère de ce fait l'efficacité de la chaîne solde :

- elle dispose de peu de verrous à la saisie, ce qui contraint le CAMAS et le CIAS à multiplier les contrôles a priori de saisie et de codage ;
- 37 indemnités sur les 187 qui intéressent la marine doivent être calculées manuellement par les décompteurs du CAMAS ;
- l'interface de saisie développée pour faciliter le travail des décompteurs ne couvre pas les procédures complexes, ce qui donne lieu à un circuit lourd, les informations étant analysées par le CAMAS mais codées par le CIAS après échange d'un bulletin de renseignement papier.

3) La répartition des compétences entre le CAMAS et le CIAS pourrait être rationalisée et les contrôles de cohérence réglementaire renforcés.

Bien que la DCCM ait regroupé au CAMAS les fonctions exercées avant 2002 par six CILAM, la centralisation de la chaîne solde reste inachevée. En effet, le maintien de fonctions administratives au CIAS provoque des doublons, notamment sur les fonctions de veille réglementaire et de contrôle. Le projet de centre unique de la solde n'identifie pourtant à ce jour que des gains de productivité mineurs.

En outre, les contrôles internes du CAMAS comme du CIAS sont axés sur la vérification a priori des opérations manuelles des décompteurs (calculs manuels et saisies) et des codeurs (codage et saisies), au détriment des contrôles de cohérence réglementaire. Les quelques contrôles de ce type qui sont néanmoins réalisés ne reposent pas, quant à eux, sur une analyse des risques formalisée.

4) L'organisation de la chaîne solde se révèle au final sous-optimale

La qualité du service à l'administré repose sur le traitement rapide des pièces justificatives et sur le suivi personnalisé des comptes individuels de solde des marins.

Mais la performance de la chaîne solde est largement perfectible :

- le nombre de dossiers par « administrant », qui prend en compte non seulement les décompteurs du CAMAS mais aussi les codeurs du CIAS, ne s'élève qu'à 460 ;
- 14% des trop-perçus sont imputables à des erreurs des décompteurs ou des codeurs ;
- l'absence de restitutions d'informations individuelles sur la rémunération des administrés ne facilite pas le pilotage et le contrôle de la masse salariale.

SOMMAIRE DE L'ANNEXE

I. LES PROCESSUS DE SOLDE ET DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES SONT CLOISONNES.....	1
A. LA SOLDE DES 56 000 MARINS REPRESENTE UN MONTANT DE 1,8 MDS D'EUROS EN 2004.....	1
B. LES RH ET LA SOLDE RELEVANT DE DEUX CHAINES HIERARCHIQUES DISTINCTES ET REPOSENT SUR DES SYSTEMES D'INFORMATION FAIBLEMENT INTERFACES.....	1
C. LES CHAINES RH ET SOLDE DISPOSENT DONC DE DEUX CIRCUITS REDONDANTS DE COLLECTE D'INFORMATIONS SUR LES ADMINISTRES.....	6
II. LA COLLECTE D'INFORMATIONS N'EST QUE MARGINALEMENT AUTOMATISEE DANS LA CHAINE SOLDE, LES FLUX PAPIER RESTANT PREPONDERANTS	6
A. LES MOUVEMENTS EXTRAITS DU SIAD-RH NE REPRESENTENT QU'UNE PART MARGINALE DES MOUVEMENTS PRIS EN COMPTE DANS LA SOLDE.....	7
B. LE CAMAS MET EN PLACE DES PROCEDURES DE TRANSMISSION DEMATERIALISEE DES INFORMATIONS QUI NE SUPPRIMENT NI LES FLUX PAPIER NI LES SAISIES MANUELLES.....	9
C. LE CAMAS A MIS EN PLACE UN ARCHIVAGE ELECTRONIQUE DES DOCUMENTS CENTRALISE QUI SOUFFRE DE LIMITES CAPACITAIRES.....	10
III. L'ORGANISATION DES PROCESSUS DE DECOMPTE EST SOUS-OPTIMALE ...	11
A. L'ESSENTIEL DES INFORMATIONS PEUT ETRE PRIS EN COMPTE JUSQU'AU 7 DU MOIS DE LA SOLDE	11
B. LA REPARTITION DES TACHES ENTRE LE CAMAS ET LE CIAS EST SOUS-OPTIMALE, NOTAMMENT EN RAISON DE LA VETUSTE DE L'APPLICATION INFORMATIQUE DE SOLDE	12
C. LE PROJET DE CENTRE UNIQUE NE PREVOIT QUE DES GAINS DE PRODUCTIVITE MINEURS.....	13
IV. LES CONTROLES DE LA SOLDE SONT AXES SUR LA VERIFICATION DES OPERATIONS MANUELLES DES DECOMPTEURS ET CODEURS AU DETRIMENT DES CONTROLES DE COHERENCE.....	14
A. LES CONTROLES INTERNES DU CAMAS ET DU CIAS SONT MARQUES PAR LA PREDOMINANCE DES CONTROLES A PRIORI DU DECOMPTE, DU CODAGE ET DE LA SAISIE.....	14
B. LE CONTROLE EXTERNE DU SERVAFIM DE BREST EST FONDE SUR UNE ANALYSE DES RISQUES EMPIRIQUE.....	18
C. CES CONTROLES RESTENT TROP PEU ARTICULES AVEC L'AMONT DE LA CHAINE RH POUR POUVOIR AMELIORER LA QUALITE DES INFORMATIONS REÇUES.....	18
V. LE PROCESSUS DE LA SOLDE SE CARACTERISE PAR UNE DECONNEXION ENTRE LA CHAINE DE REGLEMENT ET LA CHAINE DE COMPTABILISATION ET DE MANDATEMENT	19
A. LE REGLEMENT DE LA SOLDE INTERVIENT INDEPENDAMMENT DE LA COMPTABILISATION ET DU MANDATEMENT DES DEPENSES DE SOLDE	19
B. LA GESTION DU FONDS D'AVANCE DE LA SOLDE EST ASSUREE PAR LE CIAS QUI PROCEDE A DES DEMEMBREMENTS AU PROFIT DES FORMATIONS ADMINISTRATIVES	20
C. LES RESTITUTIONS SUR LES EFFECTIFS ET L'EXECUTION DE LA DEPENSE NE PERMETTENT PAS, EN L'ETAT, UN PILOTAGE FIN DE LA MASSE SALARIALE.....	21
VI. LA QUALITE DU SERVICE RENDU PAR LA CHAINE SOLDE EST RELLE MAIS RESTE OBEREE PAR DE NOMBREUX TROP-PERÇUS	22
A. LE PILOTAGE DE LA CHAINE SOLDE EST AXE SUR LA QUALITE DU SERVICE A L'ADMINISTRE .	22
B. LA CHAINE SOLDE ASSURE UN SERVICE DE QUALITE A L'ADMINISTRE MAIS L'AMPLEUR DES TROP-PERÇUS EST IMPORTANTE	23

I. LES PROCESSUS DE SOLDE ET DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES SONT CLOISONNES

A. La solde des 56 000 marins représente un montant de 1,8 Mds d'euros en 2004

La marine nationale assure le service de la solde de l'ensemble de ses administrés, soit environ 56 000 administrés (y compris les réservistes).

Le nombre de soldés effectifs est cependant souvent inférieur à ce chiffre dans la mesure où tous les administrés ne perçoivent pas nécessairement une solde tous les mois (en particulier les réservistes).

Catégorie de personnels	Effectifs budgétaires 2005	Effectifs soldés par le CIAS Au 20/09/2005
Personnel militaire de la marine – budget de la marine		
Active	43 195	43 366
Réserve	/	840
Généraux 2e section (G2S)	/	1 053
Personnels militaires de la marine - hors budget de la marine		
Service de santé	Non distingué par armées dans la LFI	1 541
Postes permanents à l'étranger ¹	56	190
Ministère des transports	282	284
Ministère des affaires étrangères	36	36
Autres	15 ²	5 ³
Autres personnels militaires		
Marins pompiers de Marseille	2 269	2 226
TOTAL	N.S.	49 541

Source : DCCM, CIAS

La solde des militaires de la marine représente un montant financier annuel compris entre 1,55 et 1,85 Mds d'euros.

	2003	2004
Nombre total de soldes versées	560 367	576 380
Montant en €	1 549 515 208	1 835 714 500

Source : CIAS

B. Les RH et la solde relèvent de deux chaînes hiérarchiques distinctes et reposent sur des systèmes d'information faiblement interfacés

La compétence en matière de rémunération est confiée dans la marine, comme dans l'armée de terre et l'armée de l'air, au commissariat⁴, alors que la gestion des ressources humaines relève du commandement.

Mais le processus de la solde fait également intervenir les acteurs de la chaîne des ressources humaines, dont les décisions emportent des conséquences en termes de rémunération.

1. La chaîne RH, dont l'organisation est marquée par la faible taille des formations

¹ La comparaison entre le nombre de soldés et les effectifs budgétaires est faussée en raison des mutations estivales.

² 2 Légion d'honneur, 4 ministère de l'outre-mer, 1 ordre de la Libération, 8 SGDN.

³ 4 DGGN, 1 ministère de l'outre-mer.

⁴ Décret n°91-687 du 14 juillet 1991 fixant les attributions du commissariat.

administratives, utilise le système d'information SIAD-RH

a) L'organisation de la chaîne RH reflète les spécificités des formations administratives de la marine

La gestion du personnel relève dans la marine de la chaîne de commandement aussi bien au niveau central que local.

La définition de la politique des ressources humaines relève du bureau « politique RH » de l'état-major de la marine. Sa mise en œuvre est confiée à la direction du personnel militaire de la marine (DPMM) qui assure la gestion des carrières, de la formation et des besoins en personnel des unités.

La gestion du personnel est assurée à l'échelon local par les bureaux militaires. On relève à ce titre deux types de formations administratives :

- 60 formations administratives de la marine (aux effectifs les plus importants) sont autonomes et assurent elles-mêmes la gestion de leur personnel ; dans ces formations, le bureau militaire est placé sous l'autorité du commandant en second ; le commissaire de bord est le capitaine de compagnie du bureau militaire mais ne dispose d'aucune autorité fonctionnelle sur ce dernier ;
- les autres formations administratives sont rattachées, pour la gestion administrative de leur personnel, à quatre centres administratifs ; ces formations ne disposent que de correspondants administratifs qui assurent une fonction d'intermédiaire avec les centres de rattachement, placés sous l'autorité d'un commissaire ; les bureaux militaires relèvent donc dans ces centres, par exception, du commissaire.

b) La gestion des ressources humaines s'appuie sur le système d'information SIAD-RH

La marine dispose, en matière de ressources humaines, d'un système d'information SIAD-RH (constitué d'un agrégat de systèmes informatiques) développé en interne et déployé à partir de 1995.

Le SIAD-RH est disponible auprès de 3 500 utilisateurs, y compris dans les formations navigantes. La base de données du SIAD-RH est hébergée au Fort Lamalgue à Toulon.

Le système d'information SIAD-RH offre une couverture fonctionnelle large qui comporte les fonctionnalités suivantes :

- Dossier individuel de l'agent ;
- Gestion administrative ;
- Carrière – avancement ;
- Evaluation – notation ;
- Formation ;
- Compétences ;
- Recrutement ;
- Gestion des temps et activités ;
- Gestion des formations administratives (postes à pourvoir dans les formations administratives, cycle de vie des formations)

Un infocentre permet aux gestionnaires d'effectuer des requêtes sur la base de données du SIAD-RH. Un module de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences a été ajouté en 2005 au SIAD-RH.

Le « coin du marin » permet aux administrés de consulter leur dossier administratif et de renseigner directement les informations ne nécessitant pas la validation d'une pièce justificative par l'administration (comme les coordonnées personnelles).

Le centre informatique du personnel militaire (CIPM), basé à Toulon, assure la maintenance et le développement du système SIAD-RH (maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre).

2. La centralisation de la chaîne solde reste inachevée

a) La centralisation des centres payeurs entreprise en 2002 par la DCCM n'est pas achevée

L'organisation de la chaîne solde, qui relève exclusivement du commissariat de la marine, est marquée par un mouvement de centralisation des centres payeurs entrepris en 2002, à ce jour inachevé.

La direction centrale du commissariat de la marine (DCCM), assure la régulation de la chaîne solde, dans ses deux dimensions de suivi réglementaire et contentieux d'une part⁵ et de pilotage de l'autre⁶.

L'ordonnateur secondaire unique de la solde de la marine est le directeur du commissariat de la marine (DCM) de Toulon : il procède au mandatement de la solde et à l'audit de la chaîne solde.

La maintenance et l'exploitation du système informatique de la solde sont confiées, au sein du centre informatique du commissariat (organisme extérieur de la DCCM), au centre informatique d'administration de la solde (CIAS).

La DCCM a procédé en 2002 à la fusion de ses six centres de saisie en un seul, le centre d'administration marine de la solde (CAMAS). Le CAMAS est depuis lors chargé de la saisie et de l'archivage des données relatives à la solde du personnel militaire de la marine.

Cette centralisation demeure cependant incomplète dans la mesure où le CIAS continue d'assurer une partie de la saisie des informations dans la chaîne de traitement de la solde, et d'assumer des fonctions administratives support de la solde (finances, documentation en particulier). Il en résulte une organisation peu rationnelle de certains processus (cf. *infra*).

Le commissariat de la marine consacrait 198 ETP au traitement de la solde en 2004.

Organisme	Effectif total en ETP (moyenne annuelle 2004)		ETP consacrés à la fonction solde (moyenne annuelle 2004)	
	Total	Dont personnel civil	Total	Dont personnel civil
DCCM – S/D Administration Finances Section solde	14,5	5,5	1,8	0
DCM Brest - SERVAFIM Bureau Audit	9	1	0,6	0,1
DCM Toulon (Mandatement de la solde)	6	5	0,25	0,25
CIAS	85	32	58,5	18
CAMAS	137	20	137	20
TOTAL	251,5	63,5	198,15	38,35

Source : DCCM

La chaîne solde dispose en outre de son propre circuit de collecte d'informations sur les personnels et leur activité.

Il repose sur les bureaux administratifs des formations administratives autonomes et des centres administratifs de rattachement. Ces centres sont toujours placés sous l'autorité du commissaire de la formation.

⁵ Rôle dévolu, au sein de la sous-direction administration-finances, au bureau administration du personnel.

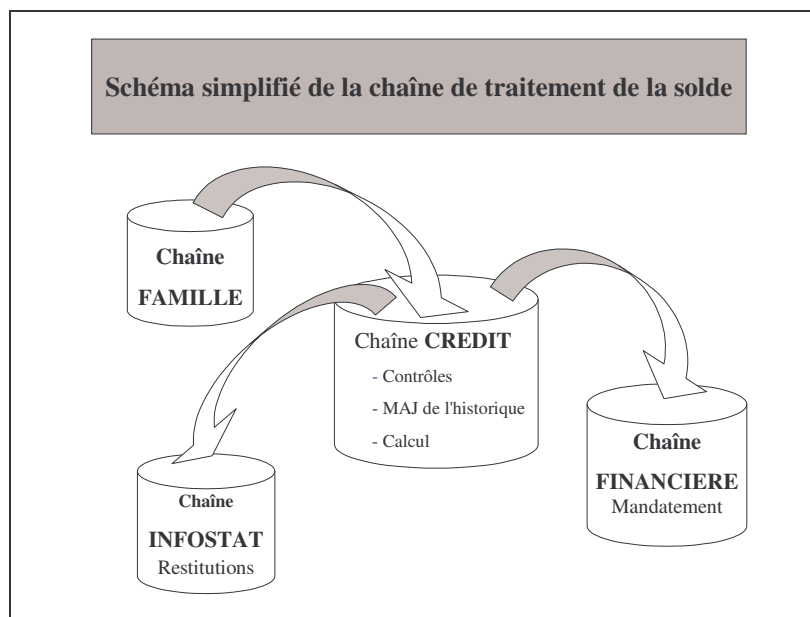
⁶ Rôle du bureau organisation-audit-gestion (OAG).

b) Le système informatique de la solde

La chaîne de traitement de la solde de la marine, développée en interne⁷ dans les années 1960, se compose de trois sous-chaînes :

- la sous-chaîne famille (FAM) comprend les informations relatives à la situation personnelle et familiale des administrés ; elle est placée en amont de la chaîne centrale qu'elle alimente en données ;
- la sous-chaîne crédit (CRE) est la sous-chaîne centrale qui comporte l'essentiel des informations ;
- en fin de traitement, la chaîne crédit se déverse dans la chaîne financière (FIN) dans laquelle sont portées les informations relatives à la situation financière des administrés (RIB, reprise d'avance de solde par exemple) .

Un infocentre a été ajouté en 2000 à ce système, dans le cadre de l'amélioration de la restitution de la dépense.



Source : CIAS

Ce système informatique est fondé sur le concept de compte individuel du marin. Chaque marin dispose d'un compte individuel sur lequel sont portés en crédit les droits à solde qu'il a pu acquérir du fait de sa position administrative ou statutaire, de sa situation de famille ou de son activité ; en débit sont portés les créances de l'Etat à son encontre (comme les retenues, les reprises d'avance de solde, les retenues pour trop-perçus de solde). En fin de mois, le compte individuel du marin doit normalement présenter un solde nul.

La maintenance et le développement de ce système informatique sont assurés par le CIAS, qui estime l'échéance de l'application, sans intervention, à la fin de l'année 2007⁸. Des actions sont entreprises afin de prolonger la durée de vie de l'application jusqu'à l'arrivée du système LOUVOIS II.

Par ailleurs, plusieurs autres applications sont développées et maintenues par le CIAS à destination des acteurs de la chaîne solde, parmi lesquelles :

⁷ La chaîne centrale CRE est écrite en langage COBOL ; l'infocentre utilise un système de gestion de base de données sous Oracle et Business Object.

⁸ L'obsolescence du SI de la solde est une préoccupation de la DCCM depuis l'abandon du projet SISMIC en 1994 en prévision du déploiement d'un logiciel unique à vocation interarmées de la solde (LOUVOIS).

- Annexe Marine, page 5 -

- une interface de saisie⁹ a été développée pour les décompteurs du CAMAS. Elle leur permet de saisir les informations en langage clair, le codage étant automatiquement généré dans la chaîne de traitement (mais non la gestion automatisée des impacts¹⁰) ;
- GENOIS est utilisée par les décompteurs du CAMAS pour le calcul de l'indemnité de plongée ;
- l'application CORSAIR, qui récapitule mensuellement la situation du compte individuel de solde de tous les administrés, est diffusée au CAMAS et dans les formations administratives ;
- les formations administratives se servent de COURRIER et DEVICES respectivement pour enregistrer les pièces justificatives et calculer les avances en escale, ces deux applications n'étant pas interfacées avec le système informatique de la solde ;
- DASA permet d'éditer les déclarations annuelles de situation administrative adressées aux administrés pour vérifier la validité des informations les concernant.

3. Des échanges d'informations entre le SIRH et le SI solde ont été progressivement mis en place à partir de 2002

La DCCM et la DPMM procèdent depuis 2002 à des échanges de données¹¹ bidirectionnels entre le système d'information solde et le SIAD-RH, via leurs services informatiques respectifs¹². Le nombre de domaines concernés s'est progressivement accru depuis 2002.

Ces échanges ont pour objet d'automatiser, pour le système solde, la collecte de certaines informations relatives aux personnels de la marine.

Transmission d'information du SIAD-RH au système d'information de la solde		
Domaine	Nature des informations transmises	Nombre d'extractions de données réalisées depuis 2002¹³
Nouveaux incorporés	Informations relatives au personnel affecté	220
Mouvements RH	Promotions, qualifications et statuts	49
Changements de nom	Nouveaux noms patronymiques	46
Famille (créé en 2004)	Etat civil du conjoint et des enfants	22
Identifiant (créé en 2004)	Enregistrement complet des administrés de la base « active » du SIAD-RH	56

Source : CIAS, CIPM

La récupération d'informations par le SIAD-RH permet à ce dernier d'actualiser les informations de sa base de données à partir des données de la solde.

Transmission d'information de la solde aux RH		
Domaine	Nature des informations transmises	Nombre d'extractions de données réalisées depuis 2002¹⁴
Subsistances	Différentiel par rapport au mois précédent des subsistances des personnels de la marine nationale	41
Situations de famille	Situation familiale connue du CIAS	40
NBI	Différentiel par rapport au mois précédent des informations concernant la NBI	36
Résidences	Personnels ayant effectué des mutations avec changement de résidence connus du CIAS	36

⁹ L'interface BRISE remplace depuis septembre 2005 l'interface SABRES auparavant utilisée.

¹⁰ Certains impacts sont automatisés dans la chaîne de traitement elle-même.

¹¹ Les règles relatives à ces échanges de données sont régies par un protocole entre la DPMM et la DCCM.

¹² Collocalisés au Fort Lamalgue à Toulon.

¹³ Situation au mois de novembre 2005.

¹⁴ Idem.

Transmission d'information de la solde aux RH		
Domaine	Nature des informations transmises	Nombre d'extractions de données réalisées depuis 2002 ¹⁴
DTH	Liste des dates théoriques d'entrée en service du personnel connues du CIAS	37
SMARCIPM	Fichier du personnel sous-marinier ayant effectué des patrouilles connu du CIAS	38 fois
UMCIPM	Différentiel par rapport au mois précédent des mises pour emploi, des missions et absences du bord des personnels	38 fois

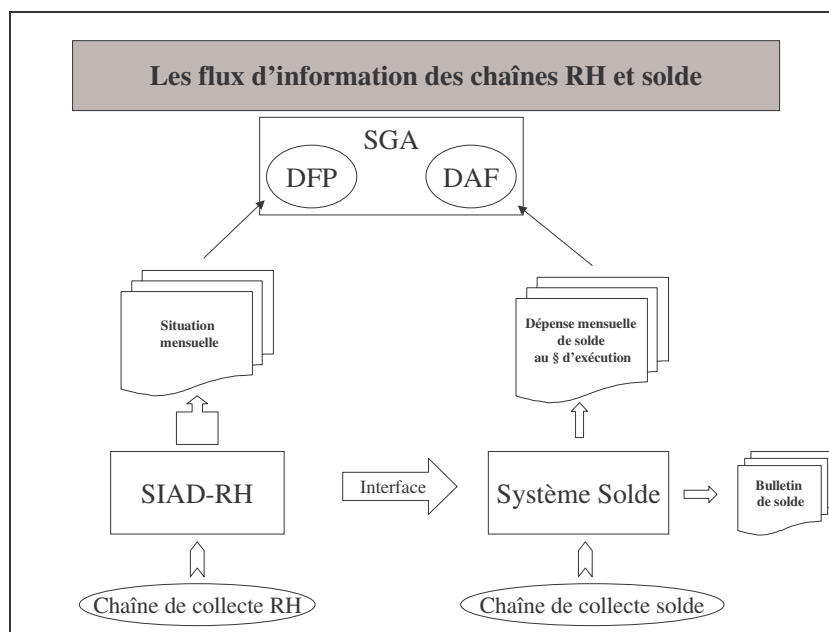
Source : CIAS, CIPM

C. Les chaînes RH et solde disposent donc de deux circuits redondants de collecte d'informations sur les administrés

Les chaînes des ressources humaines et de la solde constituent deux circuits parallèles de remontée de données sur les personnels et leurs activités, entre lesquelles la transmission d'information existe, mais de façon marginale (cf. *infra*).

Chaque chaîne détient sa propre base de données sur les administrés. Les bases de données RH et solde sont redondantes en ceci qu'elles détiennent les mêmes informations sur les personnels. Elles ne se recouvrent cependant pas entièrement. Les données spécifiques au système solde (comme les échelons de solde) ne sont pas connues du système RH ; inversement, les données RH sans incidence sur la solde ne sont pas connues du système de solde.

Ces deux bases de données ne sont pas synchronisées. En outre, la chaîne RH n'a pas mis en place un système de contrôle de la fiabilité des données du SIAD-RH équivalent à celui mis en œuvre par la chaîne solde sur ses propres données.



II. LA COLLECTE D'INFORMATIONS N'EST QUE MARGINALEMENT AUTOMATISEE DANS LA CHAINE SOLDE, LES FLUX PAPIER RESTANT PREPONDERANTS

Les informations sur la situation et l'activité des personnels (dites « mouvements ») peuvent être portées dans le système d'information de la solde de trois façons :

- elles peuvent être saisies manuellement, par les décompteurs du CAMAS (à partir d'une pièce justificative papier), ou par les codeurs du CIAS (à partir d'un bulletin de

renseignement qui leur est transmis par le CAMAS ou au vu d'une décision de direction centrale, cf. *infra*) ;

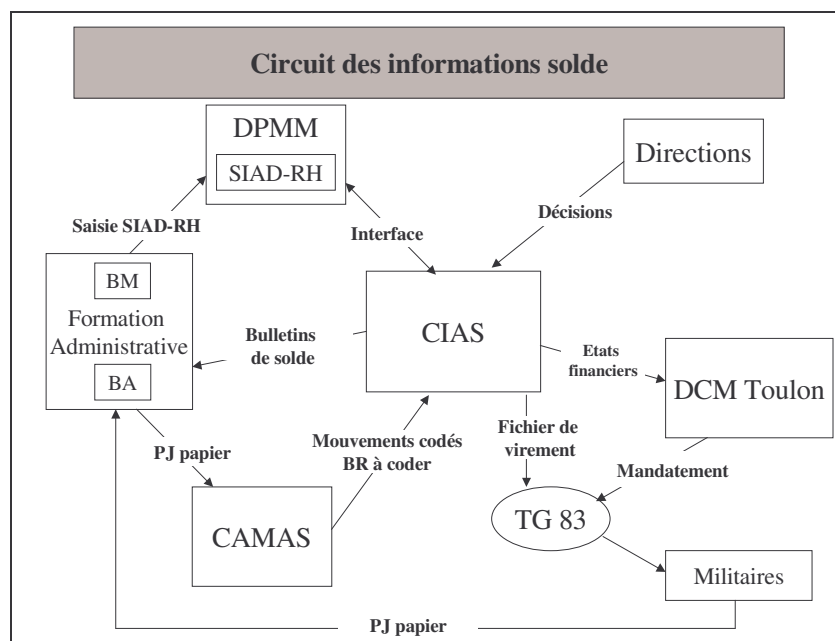
- elles peuvent être automatiquement extraites du SIAD-RH, système d'information des ressources humaines, dans le cadre des échanges de données décrits plus haut ;
- elles peuvent être enfin automatiquement générées par le système d'information de la solde à partir des mouvements saisis manuellement ou extraits du SIAD-RH. Le CIAS estime, sans en suivre précisément le volume, que ces mouvements - codages induits, rétrocession des droits des unités (cf. *infra*) – sont plus importants que les mouvements faisant l'objet d'une saisie¹⁵.

A. Les mouvements extraits du SIAD-RH ne représentent qu'une part marginale des mouvements pris en compte dans la solde

1. En amont, l'absence de coordination entre les BA et les BM représente un risque de discordance entre les systèmes d'information RH et solde

La collecte d'informations sur les personnels et leurs activités intéresse aussi bien la chaîne des ressources humaines que la chaîne solde. Mais l'existence de ces deux chaînes ainsi que l'absence de coordination entre elles présentent deux grands désavantages :

- la plupart des informations font l'objet d'une double transmission et par conséquent, d'une double saisie : elles sont saisies par le bureau militaire dans le système d'information SIAD-RH et sont envoyées sous format papier par le bureau administratif au CAMAS qui les saisit dans l'application informatique de solde (éventuellement via l'interface de saisie); les démarches des administrés en sont multipliées ;
- elle constitue un risque de discordance entre les deux systèmes d'informations, dès lors que ne sont prévues aucune procédure de communication des informations d'une chaîne à l'autre, ni aucun contrôle de l'identité des informations collectées par l'un ou l'autre système.



¹⁵ En l'absence de suivi précis de ces mouvements par le CIAS, ils ne seront pas pris en compte dans l'analyse qui suit..

2. En moyenne, les mouvements extraits du SIAD-RH ne représentent que 5% des mouvements pris en compte dans le traitement de la solde

L'analyse de l'origine des mouvements (sur les administrés et leur activité) pris en compte dans le calcul de la solde montre que :

- les mouvements saisis manuellement sont prépondérants, puisqu'ils représentent 95 % du total des mouvements pris en compte dans le calcul de la solde ;
- les mouvements extraits du SIAD-RH représentent une part marginale du total des mouvements, dont ils ne représentent que 5 %.

	Nb. total de mouvements traités par le CIAS	Dont part des mvts manuels	Dont part des mvts issus de l'interface avec SIAD-RH	Autres (MNM, mutuelle gendarmes, etc) - pour mémoire -
Août 2004	27 643	100%	0,0%	42 849
Sept. 2004	69 513	96,2%	3,8%	52 043
Oct. 2004	64 825	95,1%	4,9%	49 363
Nov. 2004	53 543	92,2%	7,8%	43 205
Déc. 2004	50 645	96,6%	3,4%	55 472
Janvier 2005	61 728	93,9%	6,1%	47 623
Février 2005	44 941	95,0%	5,0%	50 260
Mars 2005	51 480	92,2%	7,8%	46 456
Avril 2005	53 321	95,7%	4,3%	50 566
Mai 2005	56 379	95,7%	4,3%	42 015
Juin 2005	62 927	94,1%	5,9%	56 287
Juillet 2005	60 608	95,3%	4,7%	49 794
Août 2005	42 251	95,0%	5,0%	42 531
Sept. 2005	74 171	93,8%	6,2%	49 144
MOYENNE	55 284	94,9%	5,1%	48 401

Source : CIAS

La faible utilisation de l'interface s'explique, selon le CIAS, par la fiabilité insuffisante des données extraites du SIAD-RH.

Les informations extraites du SIAD-RH ne sont pas automatiquement prises en compte par la chaîne de traitement de la solde. Elles sont d'abord comparées avec les informations détenues par la solde. Si les données des deux systèmes diffèrent, c'est la donnée connue de la solde qui est retenue (la chaîne solde considérant que la fiabilité de ses informations est supérieure à celle de la chaîne RH). Si la solde n'a pas connaissance par ailleurs de ces informations, un mouvement sera alors généré et pris en compte dans le traitement de la solde.

Selon le CIAS, parmi toutes les données extraites du SIAD-RH, ne sont au final prises en compte que les informations issues de décisions des organismes gestionnaires des ressources humaines (promotions, attributions de brevet et de qualification).

3. La procédure de « rétrocession des droits des unités » permet cependant d'automatiser le traitement des informations relatives aux mouvements des bateaux

La rétrocession des droits des unités est une procédure permettant de faire acquérir à l'ensemble des marins présents dans une formation navigante l'ensemble des droits financiers (régime de solde et indemnités) dont est porteur ce bâtiment.

Ce mécanisme (qui donne lieu à un bulletin de renseignement entre le CAMAS et le CIAS, cf. *infra*) permet aux codeurs du CIAS de ne saisir manuellement qu'un seul mouvement pour affecter la situation de l'ensemble des marins présents à bord.

En 2004, 884 mouvements de « rétrocession des droits des unités » ont été saisis par les codeurs du CIAS ; 651 l'ont été de janvier à octobre 2005.

B. Le CAMAS met en place des procédures de transmission dématérialisée des informations qui ne suppriment ni les flux papier ni les saisies manuelles

1. La transmission des informations au CAMAS repose essentiellement sur des flux papier

La collecte d'information par la chaîne solde repose sur des flux papier entre les formations administratives et le CAMAS :

- tout marin doit signaler à sa formation administrative les changements dans sa position administrative ou familiale susceptibles d'avoir des incidences financières ; il remet pour cela les pièces justificatives correspondantes ou remplit les imprimés réglementaires ;
- la formation administrative transmet les pièces justificatives papier au CAMAS par voie postale : décisions de commandement, informations concernant l'ensemble du personnel de la formation (comme les mouvements des bateaux) ou informations constatées au vu de la présentation d'un document par l'administré.

La transmission de documents par les formations administratives au CAMAS représente des flux annuels d'environ 370 000 pièces justificatives.

2. Des procédures dématérialisées sont expérimentées pour réduire les délais de transmission, sans pour autant supprimer les flux papier ni automatiser la saisie des mouvements

Pour pallier la longueur des délais d'acheminement des pièces justificatives en provenance des bâtiments absents de leur port de base, le CAMAS préconise la transmission dématérialisée d'informations par différents canaux :

- télécopie ;
- Internet (utilisé pour les dossiers d'escale des bâtiments¹⁶) ;
- messagerie (utilisée pour signaler les mouvements du bâtiment et du personnel, expérimentée en 2005 pour l'embarquement et le débarquement des bâtiments de la flotte de surface) ;
- réseau marine (Intramar) ;
- expérimentation à partir de septembre 2005, avec deux bâtiments (le Mistral et le Primauguet), de la télétransmission des pièces justificatives.

Ces évolutions n'ont pour effet ni de supprimer la saisie manuelle des informations par les décompteurs du CAMAS (la saisie intervenant dès réception du message), ni de décharger les formations administratives de l'obligation de transmettre par voie postale les pièces justificatives papier au CAMAS.

Qui plus est, l'expérimentation de la télétransmission des pièces justificatives donne lieu à un doublement des flux. Les pièces justificatives, scannées par le bâtiment et télétransmises au CAMAS, lui sont également envoyées par voie papier ; mais le CAMAS, dès réception du message, imprime la pièce justificative au profit des décompteurs, et la scanne par la suite pour procéder à son archivage. La pièce justificative originale, attendue pour authentification finale, est ensuite détruite.

¹⁶ Dossiers récapitulants le montant des avances en espèces versées aux marins du bord à l'occasion des escales du bâtiment.

C. Le CAMAS a mis en place un archivage électronique des documents centralisé qui souffre de limites capacitaires

1. Le CAMAS a mis en place une GED centralisée, qui repose sur la traçabilité des PJ et intervient en aval du traitement des PJ par les secteurs de décompte

La traçabilité des pièces justificatives est organisée dès la formation administrative. Les PJ sont enregistrées dans l'application « Courrier », qui génère un code à barres apposé sur chacune d'elles, ainsi qu'un bordereau et une disquette récapitulatifs de l'envoi quotidien.

Le bureau « liaison » du CAMAS centralise la réception, la diffusion et l'archivage des pièces justificatives reçues :

- les pièces justificatives sont enregistrées, à partir de la disquette reçue de la formation, sous l'application « SPI » ;
- après traitement par les ateliers de décompte, les PJ sont récupérées par le bureau « liaison » qui les signale comme archivées sous « SPI » ;
- les PJ sont ensuite indexées et numérisées sous AREL, application d'archivage électronique des documents, les originaux papier étant archivés pendant quatre ans.

2. Les contraintes de sécurité et de capacité de l'application ne permettent pas de dématérialiser entièrement les dossiers des administrés

La gestion électronique des documents a permis de dématérialiser les dossiers des administrés, les décompteurs consultant en ligne les dossiers dématérialisés.

Mais cette dématérialisation reste partielle, car les décompteurs du CAMAS sont contraints de conserver à la marge des dossiers papier sur les administrés :

- en l'absence d'accès sécurisé à l'application, les PJ relatives aux situations familiales particulières (notamment les dossiers de divorce) ne sont pas numérisées ;
- les capacités de stockage limitées de l'application¹⁷ ne permettent pas de stocker numériquement les PJ les plus volumineuses (en particulier, PJ relatives à la MICM, comme les copies de baux).

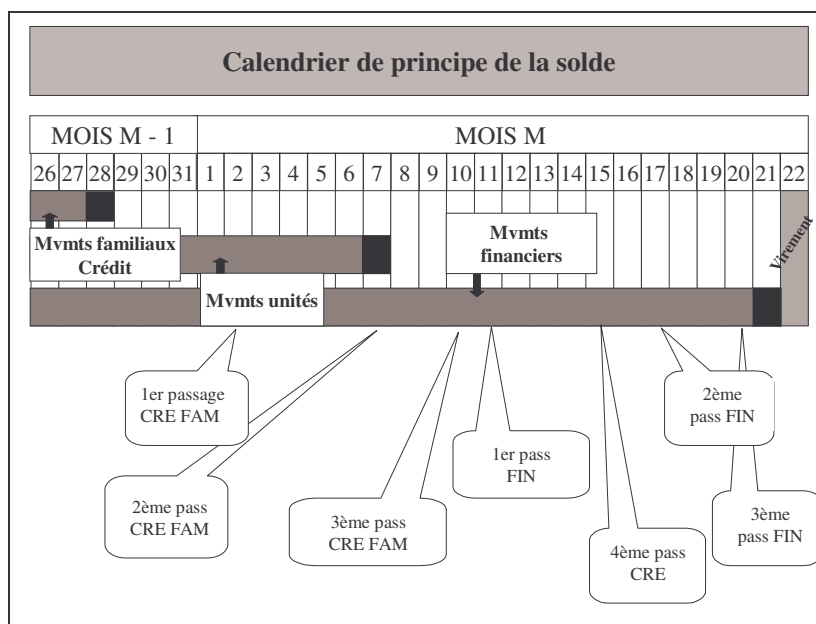
La DCCM attend de la GED qui accompagnera Louvois qu'elle permette le traitement des PJ au plus près des administrés, sans pour autant envisager de supprimer le transfert des PJ au centre payeur¹⁸. Elle envisage également de développer la dématérialisation et l'automatisation des procédures à la suite des expérimentations de télé-administration en cours.

¹⁷ Ses capacités de stockage devraient être saturées en 2007.

¹⁸ Dans l'attente de la reconnaissance juridique de la signature électronique.

III. L'ORGANISATION DES PROCESSUS DE DECOMPTE EST SOUS-OPTIMALE

A. L'essentiel des informations peut être pris en compte jusqu'au 7 du mois de la solde



Source : CIAS

Le calendrier de la solde est défini trimestriellement par le CIAS, en collaboration avec le CAMAS. Le CIAS fixe les dates limites de signalement des droits par le CAMAS, en fonction desquelles ce dernier fixe lui-même les dates limites de réception des pièces justificatives à l'attention des formations administratives.

Ce calendrier fixe des dates différentes selon le type de mouvement concerné :

- les mouvements relatifs à la situation familiale de l'intéressé et à sa situation administrative doivent être communiqués avant la fin du mois M-1 pour être pris en compte dans la solde du mois M ; ces mouvements sont de loin les plus nombreux ;
- les mouvements relatifs aux droits des unités (qui représentent en moyenne moins de 1% du total des mouvements) peuvent être pris en compte jusqu'au début du mois M ;
- les mouvements de nature financière (coordonnées bancaires des administrés, reprise de solde par exemple) peuvent être pris en compte très tardivement dans le mois.

Ce calendrier s'explique par l'architecture de l'application informatique de la solde, les trois sous-chaînes de traitement intervenant à des dates différentes dans le processus de la solde.

Il s'explique également par l'organisation des « passages » (programmes informatiques de contrôle de chaque sous-chaîne), qui sont étalés dans le mois afin de lisser l'activité des bureaux de codage.

B. La répartition des tâches entre le CAMAS et le CIAS est sous-optimale, notamment en raison de la vétusté de l'application informatique de solde

1. Le traitement des procédures complexes fait intervenir à la fois le CAMAS et le CIAS

a) L'essentiel du décompte est assuré au CAMAS par des ateliers organisés en fonction de la nature des formations administratives

La procédure normale de signalement des droits dans le système d'information de la solde passe par les ateliers de décompte du CAMAS qui, à partir des pièces justificatives papier, établissent les droits et saisissent les informations soit directement dans la chaîne de traitement de la solde (mouvements financiers, crédit décentralisé¹⁹) soit dans l'interface de saisie développée par le CIAS. Les mouvements sont ensuite transférés automatiquement à ce dernier qui les intègre dans la chaîne de traitement de la solde.

Sept ateliers de décompte du CAMAS sont organisés en fonction de la nature des formations administratives (bâtiments, bases, écoles) ou de leur implantation géographique (outre-mer, Paris, centres Sud et centres Ouest). S'ajoutent quatre autres ateliers spécialisés sur des procédures particulières : les situations familiales particulières, la réserve, le personnel militaire en position statutaire particulière (disponibilité, congé de fins de service, congé de longue durée pour maladie notamment), et les comptes clos débiteurs²⁰.

Par ailleurs, depuis le 1er janvier 2005, le paiement des prestations familiales a été transféré aux caisses d'allocations familiales, sauf pour le personnel affecté outre-mer (DOM/TOM), ce qui oblige le CAMAS à entretenir une expertise pour environ 800 administrés.

Au total, ces ateliers de décompte regroupent 99 personnes (plan d'armement rénové 2005, effectif réalisé de 100 en septembre 2005).

b) L'organisation du traitement des procédures complexes, instruites par le CAMAS mais codées par le CIAS, apparaît excessivement lourde

Certaines informations sont directement codées dans la chaîne de traitement de la solde par les secteurs de codage du CIAS :

- le CIAS reçoit directement certaines informations des directions centrales (données relatives à la NBI et données transmises par la DCSSA relatives au reclassement des praticiens des armées) ;
- l'outil de saisie mis à disposition du CAMAS ne couvre pas l'intégralité des informations susceptibles d'ouvrir des droits à solde et celles-ci doivent donc être codées directement dans l'application de solde par le CIAS.

Le traitement de cette deuxième catégorie d'informations se révèle particulièrement complexe. En effet, les pièces justificatives papier font d'abord l'objet d'une analyse par les décompteurs du CAMAS, qui rédigent alors un bulletin de renseignement (BR) papier qui décrit le droit à ouvrir. Ce BR est transmis aux codeurs du CIAS qui procèdent alors au codage de l'information et à sa saisie dans la chaîne de traitement de la solde. La pièce justificative est conservée par le CAMAS.

Le traitement des BR papier génère une perte de délai de 4 à 5 jours ouvrables.

¹⁹ Les indemnités de crédit décentralisé sont calculées manuellement par les décompteurs du CAMAS, cf. *infra*.

²⁰ Suivi des comptes des marins radiés des contrôles d'active présentant un solde débiteur.

La procédure des BR papier est utilisée pour les « rétrocessions des droits des unités²¹ », la MICM, les situations familiales particulières, les incorporations, les oppositions sur solde et pensions alimentaires, la gestion du fichier des unités militaires, certaines remises en cause de droits, les ISSE²² individuelles, ainsi que pour les indemnités des sous-mariniers.

En 2003, 8,3% des pièces justificatives reçues par le CAMAS avaient fait l'objet d'un BR papier.

Deux secteurs se partagent ces fonctions de codage au CIAS :

- le secteur des prestations familiales particulières, armé de quatre militaires (au 01/10/2005) ;
- le secteur codage solde, armé de quinze militaires (au 01/10/2005).

Le codage effectué par le CIAS représente 11% du total des saisies manuelles et 10% des mouvements pris en compte dans le calcul de la solde.

2. Les indemnités de crédit décentralisé sont calculées manuellement par les décompteurs

Le calcul de 38 indemnités sur les 187 qui intéressent la marine reste effectué manuellement par les décompteurs du CAMAS, qui codent directement les droits acquis dans la chaîne de traitement de la solde.

Des applications spécifiques ont pu être développées pour faciliter le calcul des indemnités les plus complexes (comme l'application GENOIS utilisée pour calculer l'indemnité de plongée).

L'existence de ce « crédit décentralisé » s'explique à la fois par les limites de l'application de solde de la marine et, dans certains cas, par le faible intérêt d'automatiser le calcul d'indemnités qui ne concernent que des populations numériquement limitées.

L'absence d'automatisation du calcul représente cependant un risque important d'erreurs, que le CAMAS cherche à éviter en procédant à de nombreux contrôles (cf. *infra*).

Sur la période qui s'étend de septembre 2004 à septembre 2005, les pièces justificatives relatives au crédit décentralisé ont représenté 13% du total des pièces justificatives reçues par le CAMAS.

C. Le projet de centre unique ne prévoit que des gains de productivité mineurs

1. Le nombre de dossiers par « administrant » s'élève à 460

Le CAMAS affiche un ratio de 524 dossiers par décompteur²³, ce chiffre prenant en compte les effectifs de ses seuls secteurs de décompte.

La mission estime cependant que le calcul du ratio « nombre de dossier par décompteur » impose de prendre en compte dans le périmètre « décompteurs » non seulement les effectifs des secteurs de décompte du CAMAS, mais aussi ceux des deux secteurs de codage du CIAS.

Bien que les codeurs du CIAS n'aient pas la responsabilité de suivre des dossiers individuels, ils participent néanmoins directement au traitement des informations. Les chefs de secteur estiment à 80% la part de l'activité des codeurs consacrés au codage des BR papier, les 20% restant étant consacrés au « recyclage » des mouvements rejetés par les « passages » informatiques. 15,2 ETP sont alors à prendre en compte à ce titre.

Le ratio de la marine s'établit alors à 460 dossiers par décompteur.

²¹ Mécanisme permettant à l'ensemble des marins présents dans une unité navigante de bénéficier de l'ensemble des droits financiers (régimes de solde/indemnités) dont est porteur ce bâtiment du fait de son activité.

²² Indemnité de sujétion pour service à l'étranger.

²³ Moyenne calculée de septembre 2004 à septembre 2005.

Nombre moyen de dossiers (sept 2004/sept 2005)	Décompteurs CAMAS (Effectif réel moyen sept 2004/sept 2005) Hors coordinateur des sections solde)	Codeurs CIAS (effectif réel moyen sept 2004/sept 2005)	Ratio « nombre de dossiers par décompteur »
56 189	107	15,2	460

Source : CAMAS, CIAS

Si l'on ajoute à ce nombre de décompteur les effectifs du bureau « liaison » du CAMAS, qui est responsable de l'archivage électronique des pièces justificatives (confié aux décompteurs dans l'armée de l'air où la GED est décentralisée), le ratio s'établit à 422 dossiers par administrant.

2. Le projet n'a jusqu'à présent identifié que des gains de productivité mineurs

La DCCM prévoit de poursuivre le processus de concentration de l'administration de la solde en deux étapes :

- à court terme, transfert des fonctions administratives exercées par le CIAS au CAMAS ;
- à moyen terme, création d'un centre unique par fusion du CIAS et du CAMAS, lors de la mise en service du logiciel LOUVOIS II.

Le coût de ce projet est évalué à 4,3 M€ par la DCCM, au vu des travaux d'infrastructure nécessaires.

Le projet de regroupement des fonctions administratives au CAMAS, tel qu'il ressort des réflexions engagées par le CIAS et le CAMAS, apparaît mal formulé :

- il s'accompagne d'une réflexion fonctionnelle minimale et ne prévoit pas de réingénierie de processus, si ce n'est la suppression du formalisme inter-centres (suppression des BR papier) ;
- les préoccupations immobilières priment manifestement sur les considérations fonctionnelles.

En conséquence, seuls des gains de productivité mineurs sont envisagés par le CAMAS.

Pourtant la fusion des deux centres et l'automatisation des processus (grâce à une amélioration des performances de l'interface de saisie BRISE) devraient permettre de réaliser des gains de productivité sur les fonctions de codage²⁴ exercées par le CIAS (solde et situation familiale) et, au minimum, de réglementation²⁵.

IV. LES CONTROLES DE LA SOLDE SONT AXES SUR LA VERIFICATION DES OPERATIONS MANUELLES DES DECOMPTEURS ET CODEURS AU DETRIMENT DES CONTROLES DE COHERENCE

A. Les contrôles internes du CAMAS et du CIAS sont marqués par la prédominance des contrôles a priori du décompte, du codage et de la saisie

1. Les contrôles a priori du CAMAS sont axés sur la vérification du crédit décentralisé et des mouvements financiers en raison des risques d'erreurs que génèrent ces procédures

Les contrôles internes du CAMAS font intervenir :

- les secteurs de décompte, qui procèdent à de l'auto contrôle ;

²⁴ Ces fonctions occupent actuellement 19 ETP au CIAS.

²⁵ Le bureau réglementation du CIAS consacre 8 ETP à la solde (veille réglementaire et tests de non régression) ; le bureau organisation méthode du CAMAS consacre 4 ETP à la réglementation.

- le bureau organisation méthode (BOM), investi d'un double rôle de vérification de l'application uniforme de la réglementation par les décompteurs et de contrôle interne.

Les modalités et thèmes de contrôle sont fixés par des ordres permanents (de validité pluriannuelle), complétés par des ordres de circonstance (annuels).

Les contrôles a priori du CAMAS se caractérisent, d'une part, par la multiplication des étapes de contrôle et, d'autre part, par le poids important des contrôles de saisie sous BRISE (interface de saisie) ou dans la chaîne de traitement.

Le faible nombre des verrous de saisie dans BRISE et les risques inhérents au calcul manuel des indemnités de crédit décentralisé expliquent l'importance donnée à ces types de contrôle.

Exemples de procédures de contrôles internes du CAMAS			
Acteur	Indemnités de crédit décentralisé	Mouvements familiaux	Mouvements financiers
1 ^{er} décompteur	Détermine les droits à partir de l'examen des PJ		
	Etablit un décompte	Effectue une saisie BRISE	Effectue une saisie FIN
Contrôle automatique		Rejet des incohérences de saisie	Aucun
2 ^e décompteur	Relecture du décompte	Annulation des saisies incohérentes	Vérification avant validation
Chef de secteur ou son adjoint	Vérification exhaustive de l'exactitude du décompte à partir de l'examen des PJ	TRANSFERT AU CIAS	
		Rapprochement entre les PJ et les saisies le lendemain	
Officier responsable des secteurs solde	Vérification du décompte avant saisie et signature du décompte		
Décompteur	Saisie des mouvements		
Chef de secteur ou adjoint	Rapprochement saisie/décompte		
BOM	Vérification des doublons inter-secteurs et des mouvements incohérents		Vérification des mouvements incohérents et des mouvements > 4 500€
Décompteur	Annulation ou modification		Annulation ou modification
	TRANSFERT AU CIAS		TRANSFERT AU CIAS
Secteur	Vérification en nombre et en montant au vu des listings édités par le CIAS	Vérification par sondage des mouvements pris en compte	Vérification en nombre et en montant au vu des listings édités par le CIAS

Source : CAMAS

Les résultats des contrôles a priori ne sont suivis ni par les chefs de secteur, ni par le BOM, ce qui en réduit l'efficacité et ne permet guère au CAMAS d'identifier les procédures qui génèrent le plus d'erreurs et de prendre les mesures correctrices nécessaires.

2. Les contrôles automatiques a priori du CIAS restent essentiellement syntaxiques et ses contrôles sur échantillon a priori sont orientés vers la maintenance évolutive de l'application

Le CIAS réalise trois types de contrôles :

- des contrôles manuels du codage et de la saisie des informations dans la chaîne de traitement ;
- des contrôles automatiques, dont les résultats sont exploités par les codeurs ;
- des contrôles manuels, effectués par le bureau réglementation (qui compte 10,8 ETP).

a) Le contrôle du codage et de la saisie

La complexité du travail des codeurs, qui travaillent directement sur la chaîne de traitement de la solde, contraint les ateliers de codage du CIAS à procéder à de multiples contrôles a priori du codage et de la saisie des informations (codage des BR papier transmis par le CAMAS et des décisions reçues directement des directions centrales) :

- un premier codeur analyse le BR papier et prépare, sur papier, le codage ;
- ce codage est vérifié par un deuxième codeur ;
- un codeur procède à la saisie sur la chaîne de traitement ;
- le chef de secteur rapproche la saisie de la version papier élaborée par les codeurs.

b) 2,5% des mouvements sont recyclés à l'issue des contrôles informatiques

Chacune des trois sous-chaînes de la chaîne de traitement de la solde fait l'objet de plusieurs itérations de programmes de contrôles automatisés, les « passages » (cf. calendrier de la solde, *supra*) :

- le passage de la chaîne FAM fait l'objet de 3 itérations ;
- celui de la chaîne CRE de 4 itérations ;
- et celui de la chaîne FIN de 3 itérations.

Les contrôles réalisés à cette occasion sont essentiellement des contrôles syntaxiques, mais comprennent également quelques contrôles de cohérence. A l'issue de chaque passage sont édités deux états papier, l'un détaillant les mouvements rejetés, l'autre identifiant des situations qui, sans être rejetées, doivent être validées par les codeurs après vérification de l'absence d'anomalie, pour être prises en compte.

Ces états papier sont exploités par les codeurs du CIAS qui, lorsqu'ils ne peuvent les régler eux-mêmes, font appel aux décompteurs du CAMAS pour le faire (par téléphone ou fax dans les cas les plus simples, par envoi de notes écrites dans les cas complexes).

De janvier à octobre 2005, 2,5% des mouvements pris en compte ont été recyclés, et les saisies de « recyclage » ont représenté près de 22 % du total des saisies effectuées par les codeurs du CIAS.

	Cumul de janvier 2004 à octobre 2005
Nombre de saisies manuelles CIAS (bulletins de renseignements papier et décisions des directions centrales)	51 328
Nombre de saisies manuelles CAMAS	491 610
Nombre de mouvements extraits de SIAD/RH	31 079
Nombre total de mouvements pris en compte initialement	574 017
Nombre de saisies de recyclage effectuées après les « passages » par les codeurs du CIAS	14 342
% de saisies de recyclages par rapport au nombre total de mouvements pris en compte	2,5 %
% saisie recyclage/total des saisies CIAS	21,8 %

Source : CIAS

c) Les contrôles sur échantillon du bureau vérification préparent la maintenance de l'application

Chaque mois, le bureau vérification du CIAS procède à des contrôles a priori à partir de jeux d'essai constitués d'environ 1 500 matricules. Chaque dossier fait l'objet d'une vérification de l'ouverture des droits et d'un calcul manuel de l'intégralité de la solde, afin de répondre à un double objectif :

- effectuer des tests de non-régression, ce qui explique que les jeux d'essai constituent un échantillon représentatif de la population soldée ;
- vérifier que les modifications réglementaires ont été correctement programmées par le bureau programmation ; pour ce faire, les populations concernées sont incluses dans les jeux d'essai.

Ces contrôles sont clairement orientés vers la maintenance de la chaîne de traitement, qu'elle soit évolutive avec la prise en compte des évolutions réglementaires, ou corrective, avec la détection d'éventuelles erreurs récurrentes du programme. Il s'agit d'un contrôle de l'application informatique, et non d'un contrôle des mouvements.

Les taux d'erreurs constatés ne sont pas suivis par le bureau réglementation, pas plus que le taux de couverture de ses contrôles.

3. Les contrôles a posteriori du CAMAS, ciblés sur la vérification du crédit décentralisé, font trop peu de place aux contrôles de cohérence

a) Le contrôle mensuel des indemnités de crédit décentralisé

Après chaque mois de traitement, le bureau organisation méthode (BOM) du CAMAS contrôle les indemnités de crédit décentralisé versées au cours du mois (ouverture du droit et valorisation). La liste des indemnités contrôlées, la fréquence et la composition des échantillons sont déterminées en fonction d'une analyse des risques plus intuitive que véritablement quantifiée.

L'analyse des synthèses mensuelles de contrôles du BOM de février à août 2005 montre que le plan de contrôle est respecté, et que le taux de couverture des contrôles en montant est satisfaisant.

Les taux d'erreurs relevés confirment le besoin de procéder à de tels contrôles, en raison du risque que représente le calcul manuel d'indemnités complexes.

2005	Taux de couverture des contrôles en nombre de PJ	% de PJ vérifiées en anomalie	Taux de couverture des contrôles en montant	% de montant vérifié redressé
Février	49%	1,25%	79%	0,14%
Mars	48%	1,32%	79%	2,50%
Avril	39%	0,81%	67%	0,18%
Mai	60%	2,14%	91%	0,32%
Juin	58%	1,04%	92%	0,23%
Juillet	60%	1,58%	92%	2,15%
Août	62%	1,76%	90%	0,53%
Moyenne	54%	1,29%	87%	0,90%

Source : CIAS

b) Les requêtes périodiques

Le BOM effectue périodiquement des requêtes destinées à vérifier que les droits des administrés sont correctement satisfaits, en fonction d'un plan de contrôle annuel fixé par le chef du CAMAS. L'examen du plan de contrôle pour 2005 montre que :

- le choix des thèmes de contrôle ne relève pas d'une analyse des risques quantifiée mais d'une sélection empirique d'indemnités ou de situation perçues comme sensibles ;
- le nombre et la fréquence des requêtes apparaissent faibles : le BOM procède à 10 requêtes annuelles, 2 requêtes semestrielles et une requête trimestrielle, soit 13 requêtes au total (sur 187 indemnités intéressant la Marine).

Pourtant, les taux d'erreurs non négligeables relevés depuis le début de l'année 2005 soulignent l'importance de procéder à de tels contrôles thématiques.

Indemnité	Pourcentage de dossiers constatés en anomalie
MFE – SUPISSE	1,08%
ICM (conjoint EMM)	2,32%
ENGA	1,41%
ALPE et ICM taux particulier n°2	1,83%
SCOL Nouméa	3,45%

Source : CIAS

Au final, il ressort que les contrôles a posteriori du BOM ont bien plus pour objet de pallier les limites de la chaîne de traitement de la solde (automatisation incomplète du calcul) que de veiller à la détection des situations incohérentes potentiellement constitutives d'anomalies.

B. Le contrôle externe du SERVAFIM de Brest est fondé sur une analyse des risques empirique

Le CAMAS est soumis au contrôle externe du service administratif et financier de la Marine (SERVAFIM) de Brest.

L'audit de vérification des comptes, semestriel, consiste en des contrôles de cohérence : des requêtes croisées sont effectuées pour sélectionner les dossiers potentiellement en anomalie à partir des différentes applications de la solde mais aussi de SIAD-RH, le système d'information des ressources humaines. Les dossiers ainsi sélectionnés sont vérifiés par sondage.

Le SERVAFIM Brest contrôle également par sondage les vérifications effectuées par le BOM du CAMAS.

Le contrôle du SERVAFIM de Brest présente deux importantes limites :

- il ne repose pas sur une analyse des risques quantifiée et formalisée ;
- il ne porte pas de jugement sur la pertinence du plan de contrôle du BOM.

C. Ces contrôles restent trop peu articulés avec l'amont de la chaîne RH pour pouvoir améliorer la qualité des informations reçues

1. Le CAMAS procède régulièrement à des retours vers la chaîne solde

Le bureau organisation méthode du CAMAS rédige mensuellement des notes de service à destination des formations administratives, afin de les informer d'éventuelles évolutions réglementaires ou de leur rappeler les procédures à suivre.

Le CAMAS suit également la qualité du travail des bureaux administratifs à travers l'indicateur de « taux de comptes individuels débiteurs par formation administrative ». Il entre en effet dans leurs missions de veiller à ce que les comptes individuels de solde de leurs administrés présentent un solde nul et, dans le cas contraire, à se rapprocher de ces derniers pour régulariser leur situation.

En revanche, le CAMAS ne suit pas les taux de rejets de dossiers par formations administratives, alors qu'un tel indicateur lui permettrait d'identifier les formations présentant des dossiers de moins bonne qualité.

2. Aucun retour n'est effectué en direction de la chaîne RH alors qu'une telle démarche permettrait sans doute d'accroître l'automatisation du processus de la solde

Dans le schéma actuel, la chaîne solde, qui relève du commissariat de la marine, ne fait pas spécifiquement état à la chaîne RH, qui relève de la DPMM, des enseignements qu'elle tire de ses contrôles, en termes de pistes d'amélioration de l'automatisation de la transmission des informations.

En particulier, la chaîne solde ne cherche pas à accroître, dans le traitement de la solde, la part des informations extraites du SIAD-RH. Le CIAS rejette cependant une grande partie des données fournies par le SIAD-RH dès lors qu'elles ne sont pas cohérentes avec les données déjà détenues par la solde. Le CIAS, qui ne mesure pas la proportion de données extraites du SIAD-RH finalement retenues, ne communique a fortiori aucune analyse sur ce sujet au CIPM.

V. LE PROCESSUS DE LA SOLDE SE CARACTERISE PAR UNE DECONNEXION ENTRE LA CHAINE DE REGLEMENT ET LA CHAINE DE COMPTABILISATION ET DE MANDATEMENT

A. Le règlement de la solde intervient indépendamment de la comptabilisation et du mandatement des dépenses de solde

La procédure dérogatoire des fonds d'avance est utilisée pour assurer le paiement de la solde des militaires de la marine. L'instruction n°25/DEF/DCCM/ADM/SDPS du 25 novembre 2002 relative au fonds d'avance de la solde de la marine fixe les règles de gestion de ce dernier.

1. La constitution du fonds d'avance

Le directeur du commissariat de la marine de Toulon (DCM Toulon), ordonnateur secondaire unique des dépenses de solde de la marine, reçoit délégation des crédits du fonds d'avance de l'ordonnateur principal.

Le DCM Toulon procède au mandatement du fonds d'avance, imputé pour chaque chapitre, sur l'article et paragraphe conventionnel 88-88, au vu des prévisions de dépenses établies par le CIC-CIAS, détenteur unique du fonds d'avance de la solde de la marine.

Le comptable assignataire des dépenses de solde de la marine est le trésorier-payeur général du Var. Il procède au virement des fonds sur le dépôt de fonds au Trésor du CIC.

La mise en place du fonds d'avance pour l'année N intervient en fin d'année N-1.

2. L'utilisation mensuelle du fonds d'avance

a) La chaîne de règlement

A l'issue du calcul du net à payer, la chaîne de traitement de la solde édite automatiquement le fichier de virement, qui est transmis informatiquement à la TG du Var, accompagné des ordres de paiement, en vue du paiement aux administrés et aux tiers.

b) Le remplèment du fonds d'avances

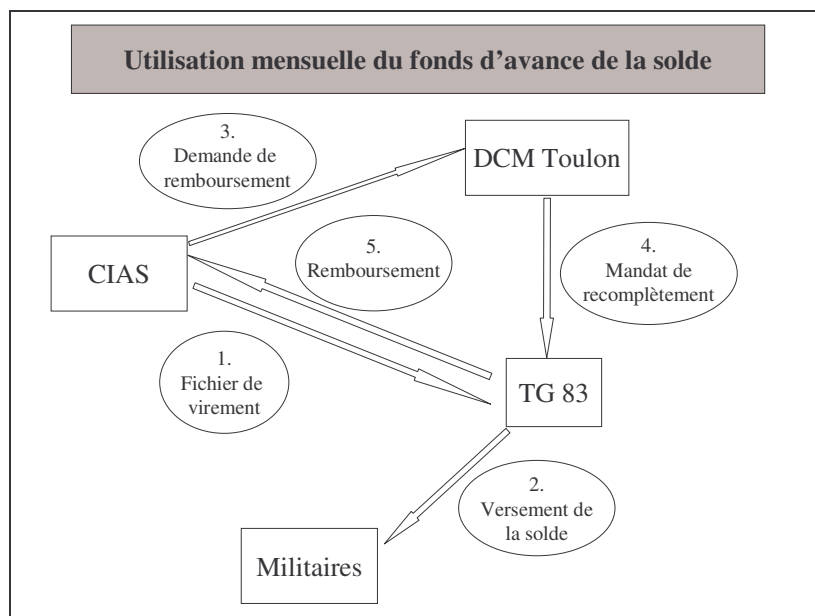
Parallèlement à la production du fichier de virement, la chaîne de traitement de la solde produit (sous format papier) les états financiers nécessaires au remplèment du fonds d'avance (états liquidatifs récapitulatifs).

Le bureau finances du CIAS procède alors à la saisie de ces éléments sous COGICOM, application de gestion budgétaire (en l'absence d'interface).

Les états liquidatifs récapitulatifs, qui détaillent la ventilation des dépenses de solde au paragraphe d'exécution, sont transmis par voie papier au DCM Toulon, tandis que les éléments saisis sous COGICOM lui sont automatiquement transmis.

Le DCM Toulon procède au mandatement de remplèment du fonds d'avance, imputé, pour chaque article, sur le paragraphe conventionnel 01. Ce mandat est transmis informatiquement à la TG du Var. Il est accompagné des états financiers transmis par voie papier.

Le comptable procède alors au remboursement des sommes dépensées sur le fonds d'avance du CIC-CIAS.



3. La résorption du fonds d'avance

La résorption du fonds d'avance de l'année N intervient sur les derniers mois de l'année N, par modulation des rechargements. Le reliquat de fonds d'avances éventuellement constaté en fin d'année est reversé au Trésor public à titre de trop-perçu, au moyen d'un titre de perception émis par l'ordonnateur secondaire, imputé sur l'article et paragraphe conventionnel utilisé pour la constitution du fonds d'avance.

B. La gestion du fonds d'avance de la solde est assurée par le CIAS qui procède à des démembrements au profit des formations administratives

1. Le fonds d'avance de la solde détenu par le CIC-CIAS s'élève en 2005 à 164,3 millions d'euros

Le CIC-CIAS est l'unique détenteur du fonds d'avance de la solde, qui s'élève au total en 2005 à 164 330 000 € et se décompose en :

- 154 320 000 € de fonds d'avances marine ;
- 6 800 000 € de fonds d'avances DCSSA ;
- 3 210 000 € de fonds d'avances SMG.

Les dépenses mensuelles de solde s'élevant en moyenne à 138 M€, le montant du fonds d'avance représente environ 1,2 fois le montant de la solde mensuelle.

La trésorerie du fonds d'avances de la solde est suivie par le bureau finances du CIAS.

2. Les trésoreries des dépenses de solde s'élèvent à 4,8 millions d'euros

Le CIC-CIAS procède à des démembrements du fonds d'avance de solde de la marine au profit des formations administratives autonomes.

Celles-ci sont dotées de disponibilités pour servir à des paiements résiduels de solde (par exemple au profit des militaires sans compte bancaire), d'avances réglementaires, d'acomptes, et de la « fraction de solde versée en temps de guerre²⁶ ».

²⁶ Cf. l'instruction n°25/DEF/DCCM/ADM/SDPS du 25 novembre 2002 relative au fonds d'avance de la solde de la marine.

Les trésoreries des dépenses de solde (TDS) sont versées en début d'année par le CIC-CIAS aux formations administratives, qui transmettent au CAMAS les pièces justificatives des dépenses effectuées sur les TDS. Les formations adressent mensuellement au CIC-CIAS leurs demandes de remboursement accompagnées de comptes rendus de dépenses.

Le montant total des TDS s'élève en 2005 à 4,846 M€.

C. Les restitutions sur les effectifs et l'exécution de la dépense ne permettent pas, en l'état, un pilotage fin de la masse salariale

1. L'exécution des dépenses de solde est restituée mensuellement auprès de la DAF, qui l'intègre annuellement dans la comptabilité de l'ACCT

Le DCM Toulon, ordonnateur secondaire des dépenses de solde, restitue chaque fin de mois à la DCCM, gestionnaire des crédits, la dépense exécutée, avec indication de sa ventilation au paragraphe d'exécution, par transmission de l'état récapitulatif.

Ces informations sont ensuite transmises à la DAF par voie papier et informatique. La DAF agrège ces informations avec celles reçues des autres armées, ce qui suppose de sa part une ressaisie manuelle, à défaut de recevoir les données sous un format unique.

La ventilation de la dépense exécutée au paragraphe pour l'ensemble de l'année est intégrée une fois par an dans la comptabilité de l'ACCT. Ainsi la situation comptable connue de l'ACCT est-elle systématiquement supérieure, en cours d'année, aux dépenses de rémunération, les informations étant ajustées en fin d'année après la résorption du fonds d'avance.

La procédure de gestion du fonds d'avance devrait toutefois évoluer en 2006, les discussions conduites entre le ministère de la défense et la DGCP ayant abouti à traiter les fonds d'avance comme des régies d'avance. Le fonds d'avance deviendrait ainsi une avance de trésorerie, la comptabilité budgétaire étant impactée en fin de mois de la dépense réellement effectuée.

2. Le pilotage de la masse salariale est difficile en l'absence de restitutions individuelles sur la rémunération des militaires

a) En interne au ministère de la défense

La déconnexion entre les RH et la solde complique le pilotage de la masse salariale, aussi bien au niveau de l'état-major de la marine qu'au niveau central (DAF).

Une réorganisation de la fonction RH au sein de l'état-major de la marine est en cours d'étude. Elle pourrait déboucher sur la création d'un bureau dédié au suivi de la masse salariale, alors que celui-ci n'est aujourd'hui assuré que par un comité réunissant la DPMM et la DCCM.

Au niveau central, le pilotage de la masse salariale fait intervenir :

- la DAF, responsable de la prévision et du suivi des dépenses ;
- la DFP, responsable du suivi des effectifs ; elle reçoit mensuellement une situation au 31 du mois des effectifs militaires de la marine et les transmet à la DAF.

Mais en l'absence de restitutions individuelles sur la rémunération des personnels militaires, la DAF se trouve dans l'incapacité de prévoir finement et de contrôler l'évolution de la masse salariale dans ses composantes indemnitaires et structurelles (Glissement Vieillesse Technicité). Les informations dont elle dispose ne lui permette que d'estimer l'évolution de la part indiciaire de la masse salariale.

b) Au niveau interministériel

La direction du budget ne dispose à ce jour d'aucune information sur la rémunération des personnels militaires :

- la version actuelle de l'infocentre INDIA-ODE (outil de décompte des emplois mis en place pour le calcul des plafonds d'emplois ministériels) ne couvre pas les personnels militaires. Le ministère de la défense prévoit cependant de participer à la deuxième version d'INDIA-ODE qui devrait être opérationnelle à la mi-2006 ;
- la direction du budget ne dispose pas de données individuelles sur la rémunération des personnels militaires, à la différence de ce qui lui est communiqué sur les civils par la DGCP.

La qualité du dialogue budgétaire avec le ministère de la défense en pâtit dans la mesure où, d'une part, l'évaluation des plafonds d'emplois ministériels²⁷ a été effectuée de façon forfaitaire et où, d'autre part, les prévisions d'évolution de la masse salariale des militaires ne peuvent être aussi précises que pour les personnels civils²⁸.

En outre, le ministère de la défense ne prévoit pas de participer à la première version de l'infocentre des rémunérations (INDIA-rémunérations) qui devrait, à partir du second semestre 2006, regrouper des données individuelles sur les fonctionnaires civils de l'Etat.

VI. LA QUALITE DU SERVICE RENDU PAR LA CHAINE SOLDE EST RELLE MAIS RESTE OBEREE PAR DE NOMBREUX TROP-PERÇUS

A. Le pilotage de la chaîne solde est axé sur la qualité du service à l'administré

1. Le pilotage du CAMAS identifie, en interne comme en externe, les leviers d'action du CAMAS

Deux indicateurs relatifs à la rémunération du personnel militaire sont intégrés au tableau de bord du directeur central du commissariat de la marine : un premier indicateur relatif à la gestion des crédits de rémunération, un second relatif aux trop-perçus de solde.

La Charte de qualité de service à l'administré définie par la DCCM comprend un engagement relatif à la rémunération, par lequel la DCCM s'engage à prendre en compte les pièces justificatives transmises dans les délais au CAMAS.

La DCCM demande à ce dernier²⁹ de suivre spécifiquement trois indicateurs :

- le ratio administré/administrant ;
- le pourcentage d'informations arrivées dans les délais mais non prises en compte dans la solde ;
- l'imputabilité au service des trop-perçus de solde.

Pour ce faire, le CAMAS adresse mensuellement à la DCCM un tableau de bord de son activité et de ses résultats ainsi que la synthèse mensuelle des contrôles effectués par le bureau organisation méthode (BOM).

Le pilotage interne du CAMAS s'appuie sur une batterie d'indicateurs significatifs de ses ressources (en effectifs), de son activité, de sa qualité de service (respect des délais de traitement des dossiers, comptes individuels débiteurs, retenues pour trop-perçus de solde principalement) et des contrôles internes réalisés par le BOM.

²⁷ Pour la LFI 2006.

²⁸ Qu'il s'agisse de mesures propres au ministère de la défense ou de mesures transversales communes aux fonctionnaires civils et militaires.

²⁹ Les modalités du dialogue de gestion sont fixées par l'instruction n°277/DEF/DCCM/OAG du 5 octobre 2004 relative au dialogue de gestion au sein du service du commissariat de la marine.

2. Le pilotage interne du CIAS apparaît limité et le dialogue de gestion avec la DCCM met l'accent sur les projets informatiques

Le dialogue de gestion entre la DCCM et le CIAS est axé sur le respect de la planification des projets informatiques confiés au CIAS. Il ne porte pas en revanche sur l'activité de codage et de contrôle spécifiquement menée par le CIAS.

En outre, le pilotage interne du CIAS apparaît limité. Les indicateurs de gestion suivis en interne sont en effet exclusivement axés sur l'activité du CIAS, et ne nourrissent pas le dialogue de gestion avec la DCCM.

B. La chaîne solde assure un service de qualité à l'administré mais l'ampleur des trop-perçus est importante

1. Le nombre et le montant des trop-perçus sont élevés

a) Les trop-perçus sont importants en nombre

Tant en nombre qu'en montant, les retenues pour trop-perçus de solde (RTPS) apparaissent importantes. En moyenne, depuis le début de l'année 2005, plus de 700 RTPS sont détectées chaque mois, et leur montant représente près de 0,5% des dépenses mensuelles de solde. Ce chiffre assez élevé s'explique notamment par la pratique du CAMAS, qui préfère payer éventuellement à tort, plutôt que de constater un droit trop tard.

	Moyenne mensuelle (janvier à septembre 2005)
Nombre de trop-perçus	728
Montant unitaire d'un trop-perçu	837 €
Montant total des trop-perçus	609 589 €
Montant total des TP/dépense de solde	0,47 %

Source : CAMAS

Aux trop-perçus de solde constatés sur les marins d'active doivent être ajoutés les comptes débiteurs des marins radiés des contrôles d'active (comptes clos débiteurs). Ces derniers sont spécifiquement suivis par un secteur du CAMAS. Le flux mensuel est tel qu'il ne permet pas au secteur « comptes clos » de réduire le stock de comptes clos débiteurs. En septembre 2005, sur un stock de comptes clos débiteurs de 1 424, seuls 204 étaient effectivement exploités (soit 14%), et environ 150 nouveaux comptes clos s'ajoutent mensuellement au stock.

b) 14% des RTPS sont imputables au CAMAS et au CIAS

Les trop-perçus de solde sont imputables à :

- l'administré (la RTPS s'explique alors par une PJ non fournie, une omission de déclaration ou une déclaration erronée) ;
- ou à sa formation administrative (PJ non transmise dans les délais, PJ erronée, signalement erroné d'un droit) ;
- ou au CAMAS (PJ non traitée dans les délais, ouverture erronée d'un droit, erreur de codification ou problème informatique) ;
- ou enfin au CIAS (la RTPS s'explique par les mêmes motifs).

Sur l'ensemble de l'année 2004, les RTPS imputables au CAMAS et au CIAS représentent 14% du total des trop-perçus.

Origine de la RTPS	Part des erreurs
Administrés	23 %
Formations administratives	63 %
CAMAS	9 %
CIAS	5 %

2. Les délais de traitement des informations sont satisfaisants et le compte individuel du marin fonde le service à l'administré

a) Les délais de traitement des PJ par le CAMAS

La traçabilité des pièces justificatives assurée par les codes à barres et leur enregistrement par le bureau « liaison » du CAMAS dans l'application SPI permet au CAMAS de suivre précisément ses délais de traitement des pièces. Ses engagements en la matière portent sur la prise en compte dans la solde du mois M de toutes les PJ reçues dans les délais fixés aux formations administratives.

Sur la période de septembre 2004 à août 2005, 1,01% des PJ n'ont pas été traitées dans les délais ; cet indicateur s'établit à 0,3% pour le mois de septembre 2005.

b) Le service à l'administré

A l'issue du traitement mensuel de la solde, le CIAS génère à destination de la chaîne solde et, en particulier, des formations administratives, un CD-ROM sous l'application CORSAIR. Cette dernière donne tous les mois, pour chaque marin, le bulletin de solde, les données administratives du dossier individuel informatique de chaque administré, la situation de son compte individuel de solde (situation de dette ou de créance). Elle comporte également un outil de requêtes sur les données des administrés.

Les formations administratives, dont l'accès est restreint à leurs seuls administrés, peuvent alors renseigner ces derniers sur leurs droits.

ANNEXE

L'ORGANISATION DE LA SOLDE DANS L'ARMEE DE L'AIR

SYNTHESE

1) Le cloisonnement entre le système d'information des ressources humaines et le système d'information de la solde limite l'automatisation de la collecte de données sur les administrés

Les fonctions de gestion des ressources humaines et d'administration de la solde relèvent respectivement de la DPMAA et de la DCCA qui maintiennent deux chaînes parallèles de collecte :

- les bureaux du personnel militaire saisissent dans le système d'information SIGAPAIR les informations nécessaires à la gestion administrative des administrés ;
- les sections solde transmettent par voie papier au SERPECA les pièces justificatives nécessaires à l'établissement des droits à rémunération des administrés.

Cette situation provoque des doublons entre les deux chaînes et induit des risques de divergence entre les deux systèmes.

En outre, elle ne permet pas à la chaîne solde de tirer tout le parti de l'interface mise en place entre SIGAPAIR et le système de solde. En effet, en l'absence d'unicité du canal de transmission des informations, 50% des données extraites de SIGAPAIR sont rejetées par la chaîne solde, les décompteurs ayant déjà saisis manuellement les mêmes informations grâce aux pièces justificatives reçues des sections solde.

2) L'application informatique permet un calcul rapide de la solde mais présente cependant deux limites

Le système de décompte de la solde permet de calculer en 20 minutes la solde des 68 500 militaires de l'armée de l'air. Deux limites doivent cependant être soulignées :

- elle dispose de peu de verrous à la saisie ;
- ses capacités de rétroactivité sont limitées à deux ans.

3) L'organisation du SERPECA, le centre payeur du commissariat, est pertinente mais l'efficacité de ses contrôles pourrait être améliorée

La centralisation de la chaîne solde autour d'un seul centre payeur permet d'harmoniser l'application de la réglementation relative à la rémunération et de rationaliser les moyens, humains comme informatiques. Cette organisation se double d'un pilotage efficace par la DCCA.

En interne, le choix de spécialiser cinq ateliers de décompte sur des populations particulières permet de professionnaliser le traitement de procédures complexes qui sont souvent sources d'erreurs manuelles.

Si les contrôles internes du SERPECA accordent une large place aux contrôles de cohérence réglementaire, la formalisation de l'analyse des risques utilisée pour cibler les contrôles apparaît encore insuffisante.

4) La performance de la chaîne solde reste perfectible

L'organisation retenue par la DCCA lui permet d'obtenir un nombre de dossiers par décompteur élevé, de 878.

La qualité du service à l'administré repose essentiellement sur le traitement rapide des pièces et sur la possibilité de consulter, dans les bases aériennes, les dossiers solde des administrés.

La chaîne solde présente cependant des marges d'amélioration. En particulier :

- les informations ne peuvent être prises en compte au delà du 4 ou 5 du mois en raison de la longueur de la phase d'annulations ;
- 13% des trop-perçus sont imputables à des erreurs manuelles des décompteurs ;
- l'absence de restitutions d'informations individuelles sur la rémunération des administrés ne facilite pas le pilotage et le contrôle de la masse salariale.

SOMMAIRE DE L'ANNEXE

I. MALGRE DES AVANCEES, LES SYSTEMES D'INFORMATION DE LA SOLDE ET DES RESSOURCES HUMAINES RESTENT CLOISONNES.....	1
A. LA SOLDE DES 68 500 MILITAIRES DE L' ARMEE DE L' AIR REPRESENTE UN MONTANT FINANCIER DE PRES DE 1,9 MDS D'EUROS PAR AN	1
B. LES RESSOURCES HUMAINES ET LA SOLDE RELEVANT AUJOURD' HUI DE DEUX CHAINES HIERARCHIQUES DISTINCTES QUI DISPOSENT DE DEUX SYSTEMES D'INFORMATION PROPRES MAIS INTERFACES	1
C. LES RH ET LA SOLDE CONSTITUENT DONC DEUX CANAUX REDONDANTS DE REMONTEE DES INFORMATIONS SUR LES ADMINISTRES	5
II. LA CHAINE SOLDE NE TIRE PAS PLEINEMENT PARTI DES POSSIBILITES D'AUTOMATISER LA COLLECTE D'INFORMATIONS	6
A. LES DONNEES EXTRAITES DE SIGAPAIR SONT SOUS-EXPLOITEES PAR LA CHAINE SOLDE	6
B. LES SAISIES MANUELLES RESTENT EN CONSEQUENCE PREPONDERANTES.....	9
C. LE SERPECA A MIS EN PLACE UNE GESTION ELECTRONIQUE DES DOCUMENTS QUI INTERVIENT EN AVAL DU TRAITEMENT DES PIECES JUSTIFICATIVES PAR LES DECOMPTEURS	10
III. L'ORGANISATION DU DECOMPTE DE LA SOLDE APPARAIT PERTINENTE	11
A. LE CALENDRIER DE LA SOLDE FAIT INTERVENIR LE CALCUL DEUX SEMAINES AVANT LE PAIEMENT DES ADMINISTRES	11
B. LA SPECIALISATION DE CERTAINS ATELIERS DE DECOMPTE PERMET DE PROFESSIONNALISER LE TRAITEMENT DES PROCEDURES COMPLEXES	12
IV. LES CONTROLES INTERNES APPARAISSENT SATISFAISANTS MAIS INSUFFISAMMENT ARTICULES AVEC L'AMONT DE LA CHAINE.....	13
A. LE DEVELOPPEMENT DES CONTROLES DE COHERENCE A PRIORI, INITIE PAR LE SERPECA, CONSTITUE UNE DEMARCHE POSITIVE	13
B. LE CONTROLE EXTERNE DE L' ORDONNATEUR SECONDAIRE RELEVE D'UNE DEMARCHE PROFESSIONNELLE D' ANALYSE DES RISQUES	15
C. LES CONTROLES NE CONTRIBUENT PAS SUFFISAMMENT A AMELIORER LA QUALITE DES INFORMATIONS REÇUES DES CHAINES SOLDE ET RH.....	16
V. LE PROCESSUS DE LA SOLDE SE CARACTERISE PAR UNE DECONNEXION ENTRE LA CHAINE DE REGLEMENT ET LA CHAINE DE COMPTABILISATION ET DE MANDATEMENT	17
A. LE REGLEMENT DE LA SOLDE INTERVIENT INDEPENDAMMENT DE LA COMPTABILISATION ET DU MANDATEMENT DES DEPENSES DE SOLDE.....	17
B. LE SERPECA, RESPONSABLE DU FONDS D' AVANCE DE LA SOLDE, ASSURE UN SUIVI FIN DE LA TRESORERIE	18
C. LES RESTITUTIONS SUR LES EFFECTIFS ET L' EXECUTION DE LA DEPENSE NE PERMETTENT PAS, EN L' ETAT, UN PILOTAGE FIN DE LA MASSE SALARIALE	19
VI. LE PILOTAGE ET LA QUALITE DE SERVICE DE LA CHAÎNE SOLDE APPARAISSENT SATISFAISANTS MAIS LES EFFORTS DE REDUCTION DES TROP-PERÇUS DEMANDENT A ETRE POURSUIVIS	20
A. LA DCCA A IDENTIFIE LE BESOIN DE RAPPROCHER LES CHAINES RH ET SOLDE	20
B. LA QUALITE DE SERVICE AU PROFIT DES ADMINISTRES EST REELLE MAIS LES TROP-PERÇUS DOIVENT ETRE REDUITS	21

I. MALGRE DES AVANCEES, LES SYSTEMES D'INFORMATION DE LA SOLDE ET DES RESSOURCES HUMAINES RESTENT CLOISONNES

A. La solde des 68 500 militaires de l'armée de l'air représente un montant financier de près de 1,9 Mds d'euros par an

L'armée de l'air assure la solde de l'ensemble de son personnel militaire, soit au total 68 500 administrés (y compris les réservistes). Le nombre de soldés effectifs est cependant souvent inférieur à ce chiffre dans la mesure où tous les administrés ne perçoivent pas nécessairement une solde tous les mois (en particulier les réservistes).

Catégorie de personnels	Effectifs budgétaires 2005	Effectifs soldés par le SERPECA (mois de septembre 2005)
Personnel militaire armée de l'air – budget de l'armée de l'air		
Active ¹ (y.c. écoles et lycées militaires)	63 812	58 592
Réserve	/	1 815
Généraux 2e section (G2S)	/	1 112
Personnels militaires armée de l'air - hors budget de l'armée de l'air		
Service de santé	Non distingué par armées	634
Postes permanents à l'étranger ²	192	270
Ministère des transports (Météo France)	7	6
Ministère des affaires étrangères (coopération, DCMD)	28	40
Ministère de l'outre-mer (service militaire adapté)	21	25
SGDN	11	12
TOTAL	N.S.	62 506

Source : SERPECA, DCCA, DPMAA

La solde des militaires de l'armée de l'air représente un montant annuel de près de 1,9 Mds d'euros.

	2002	2003	2004
Nombre total de soldes versées Actifs	716 973	721 065	719 606
Nombre total de soldes versées Réservistes	13 591	15 403	17 619
Nombre total de soldes versées G2S	12 874	13 022	13 087
Montant total versé en €	1 909 937 346	1 934 565 517	1 885 592 100

Source : SERPECA

B. Les ressources humaines et la solde relèvent aujourd'hui de deux chaînes hiérarchiques distinctes qui disposent de deux systèmes d'information propres mais interfacés

La compétence en matière de rémunération est confiée dans l'armée de l'air, comme dans l'armée de terre et la marine, au commissariat³. Mais le processus de la solde fait également intervenir les acteurs de la chaîne des ressources humaines, dont les décisions juridiques et de gestion sont porteuses de conséquences en termes de rémunération.

¹ Les effectifs budgétaires incluent des personnels soldés par les autres armées : 921 administrés payés par l'armée de terre (génie de l'air) en septembre 2005, et DGSE (effectif non connu de la DPMAA).

² La comparaison entre le nombre de soldés et les effectifs budgétaires est faussée en raison des mutations estivales.

³ Décret n°91-687 du 14 juillet 1991 fixant les attributions du commissariat.

1. La chaîne des ressources humaines utilise le système d'information SIGAPAIR

a) La chaîne RH est indépendante de la chaîne solde au niveau central

La chaîne des ressources humaines relève au niveau central de la direction du personnel militaire de l'armée de l'air (DPMAA), organisme central d'administration et de gestion du personnel militaire de l'armée de l'air.

Elle assure la mise en œuvre de la politique du personnel, la planification du recrutement des militaires de carrière et sous contrat ainsi que la satisfaction des besoins en personnel des unités.

La gestion du personnel et du recrutement (des militaires techniciens de l'air) est cependant assurée dans les bases aériennes par le commissaire de base, chef du soutien du personnel. Il dispose pour cela d'une division des ressources humaines, qui comprend en particulier un bureau du personnel militaire (BPM).

Le BPM assure l'essentiel de la gestion administrative des administrés et conserve notamment à cet effet des dossiers papier individuels.

b) La chaîne RH utilise le système d'information SIGAPAIR

L'armée de l'air s'est dotée en 2002 d'un système d'information intégré sur les ressources humaines. Il est destiné d'une part à traiter les événements administratifs quotidiens et d'autre part à fournir les éléments de décision nécessaires au commandement. Ce système, développé en interne, comprend les modules suivants :

- dossier individuel de l'agent ;
- gestion administrative ;
- carrière – avancement ;
- évaluation – notation ;
- formation ;
- compétences.

SIGAPAIR comprend également un infocentre constitué de requêtes pré-définies offertes aux utilisateurs. Un module « gestion des temps et activité » doit être mis en service à l'été 2006 dans le cadre du projet [SIGAB@SE](#) de modernisation de SIGAPAIR.

Du point de vue de son architecture applicative, SIGAPAIR est une base de données relationnelle distribuée sur 1 300 postes utilisateurs, la saisie des informations s'effectuant de façon décentralisée.

Plusieurs structures participent au soutien de SIGAPAIR :

- le maintien en condition opérationnelle du logiciel est assuré par le BSI, bureau des systèmes d'information de la DPMAA (maîtrise d'ouvrage), et le CSIA, centre des systèmes d'information air (maîtrise d'œuvre) ;
- la formation du personnel est assurée par « l'ensemble équipe technique et d'instruction spécialisée » ;
- les aspects techniques relèvent de l'antenne de soutien des systèmes d'informations du personnel ;
- la division prospectives et pilotage physico-financier de la DPMAA veille enfin à la cohérence des données.

2. L'organisation de la chaîne solde est centralisée depuis 1993

a) *Le Commissariat de l'Air a simplifié l'organisation de sa chaîne solde en procédant à la centralisation de ses centres payeurs en 1993*

La chaîne solde relève exclusivement du commissariat de l'air, dont la direction centrale assure un double rôle de régulateur et de pilotage : le bureau rémunération de la sous-direction finances élabore la réglementation interne de la solde et traite le contentieux lié aux rémunérations et la sous-direction administration générale fixe la carte stratégique qui sert de support au dialogue de gestion avec le centre payeur.

L'ordonnateur secondaire des dépenses de solde est le service administratif du commissariat de l'air (SACA), qui assure le mandatement des dépenses de solde et procède à l'audit de la chaîne solde.

La division rémunération du service informatique du commissariat de l'air (SICA) assure la maintenance du système d'information de la solde et l'exploitation de l'interface entre le système d'information solde et SIGAPAIR. En outre, il procède au calcul mensuel de la solde et à l'élaboration de l'ensemble des états financiers justificatifs du mandatement.

Le commissariat de l'air a procédé en 1993 à la simplification de l'organisation de sa chaîne solde en regroupant en un seul centre payeur les fonctions auparavant exercées par quatre centres administratifs territoriaux de l'air. La DCCA cherchait ainsi à harmoniser l'application de la réglementation et à dégager des économies, grâce d'une part à l'unification et à la simplification des équipements informatiques et, d'autre part, à la réduction des effectifs nécessaires.

Le service des rémunérations et des pensions du commissariat de l'air (SERPECA) est depuis lors le centre payeur unique de l'armée de l'air et assure à ce titre le service de la solde de l'ensemble du personnel militaire et civil de l'armée de l'air.

Le périmètre de compétences du SERPECA est cependant plus large que la rémunération du personnel militaire. Il couvre également :

- la rémunération du personnel civil administré par l'armée de l'air ;
- le versement des prestations en espèces et des allocations chômage aux ayants droit ;
- la vérification et l'instruction des dossiers de pensions, d'invalidité, de validation de services et d'affiliation rétroactive du personnel de l'armée de l'air.

Au total, le traitement de la solde mobilisait, en 2004, 160,8 ETP à la DCCA.

Organisme	Effectif total en ETP (moyenne annuelle 2004)		ETP consacrés à la fonction solde (moyenne annuelle 2004)	
	Total	Dont personnel civil	Total	Dont personnel civil
DCCA – S/D Finances Bureau rémunération	9	1	5	1
SACA Bureau Audit et contrôle de gestion Section crédit (mandatement)	6 n.s.	0 n.s.	3 n.s.	0 n.s.
SICA – Division rémunération	13	0	13	0
SERPECA	198,2	45,2	139,8	19,6
TOTAL	226,2	46,2	160,8	20,6

Source : DCCA

Enfin, la chaîne solde possède son propre circuit de collecte d'informations sur les personnels militaires et leurs activités.

Cette fonction est assurée par les sections solde des bases aériennes qui relèvent des divisions « finances matériel » placées sous l'autorité des commissaires de base. Ces sections solde sont armées par deux à trois sous-officiers par base en moyenne.

b) Le système informatique de la solde

Le système informatique de la solde des engagés et des réservistes comporte deux modules :

- le module GDS⁴ (gestion des dossiers solde) permet de gérer les dossiers solde des administrés ; il contient, pour chacun des administrés, l'ensemble des informations nécessaires au calcul de la solde de base et des indemnités ; une interface avec SIGAPAIR (cf. *infra*) permet au système informatique de la solde de recevoir automatiquement des informations en provenance de la chaîne RH ;
- le module SDS⁵ (système de décompte de la solde) est un calculateur qui, après le décompte des droits, procède à leur valorisation.

La pérennité de ce système informatique, développé en interne en 1963, n'est pas menacée à court terme, sous réserve de mises à jour logicielles et matérielles. Sa principale faiblesse⁶ tient à sa rétroactivité qui est limitée à deux ans.

Le service de la solde des généraux en deuxième section est assuré grâce à une application informatique spécifique « G2S ».

Le SICA assure la maintenance de tous ces systèmes et partage avec le SERPECA leur exploitation.

APPLICATION	DEVELOPPEMENT ET MAINTENANCE	EXPLOITATION
Interface SIGAPAIR / SOLDE	SICA	SICA ⁷
Gestion des Dossiers Solde (GDS)	SICA ⁸	SERPECA
Système de Décompte Solde (SDS)	SICA	SICA
Généraux en 2ème Section (G2S)	SICA	SERPECA

Source : SICA

3. Une interface permet au système solde de récupérer une fois par semaine des informations de SIGAPAIR

La transmission de données entre les RH et la solde existe dans l'armée de l'air depuis 1987 ; elle n'est cependant réellement mise à profit que depuis le déploiement de SIGAPAIR en 2002.

Une interface permet, chaque semaine, au système informatique de la solde de récupérer des informations extraites de SIGAPAIR. Cette interface couvre onze domaines.

Domaine	Origine de l'information RH	Processus administratif
Prise en compte	Local/central	Saisie des informations
Mutation arrivée	Local	Circuit arrivée
Mutation départ	Local	Circuit départ
Brevet	Local/central	Décision d'attribution
Contrat	Local	Signature du contrat
Corps d'appartenance	Central	Décision
Echelon exceptionnel	Central	Décision d'attribution
Grade	Local/central	Nomination
Adresse	Local	Saisie des informations
Position administrative	Local/central	Décision administrative
Lien au service	Local/central/régional	n.c.

Source : DPMAA

⁴ Ecrit en langage Informix 4GL.

⁵ Ecrit en langages Cobol et C.

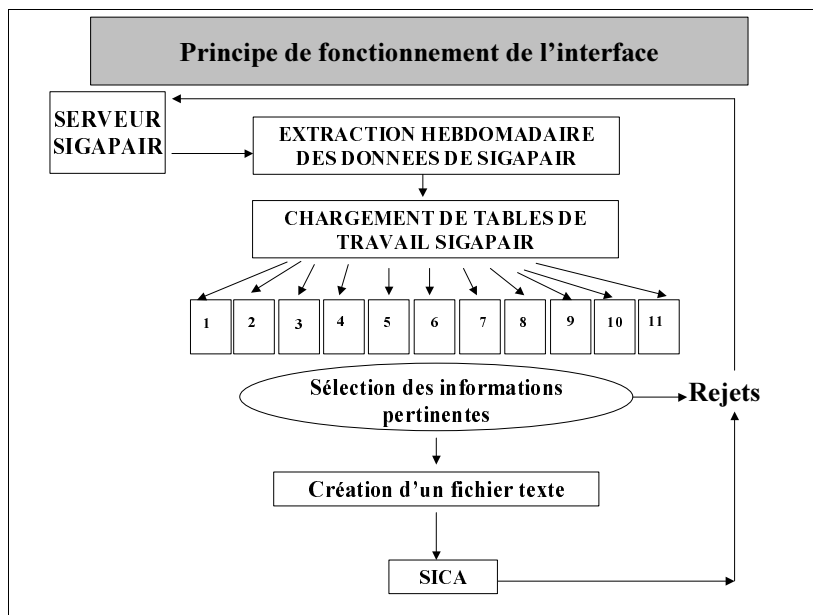
⁶ Le SERPECA évalue à 2 ETP le coût du calcul manuel des droits dont la rétroactivité est supérieure à deux ans.

⁷ Une partie des traitements est néanmoins réalisée au SERPECA.

⁸ Le SERPECA assure toutefois la maintenance des fonds de page et des utilitaires de requêtage (en l'absence d'infocentre).

Cette interface est unidirectionnelle, le système de solde ne transmettant pas de données à SIGAPAIR. Seules les nouvelles informations, saisies dans SIGAPAIR depuis le dernier envoi, sont communiquées à la solde.

Les bases de données de SIGAPAIR et de GDS ne sont donc pas synchronisées.

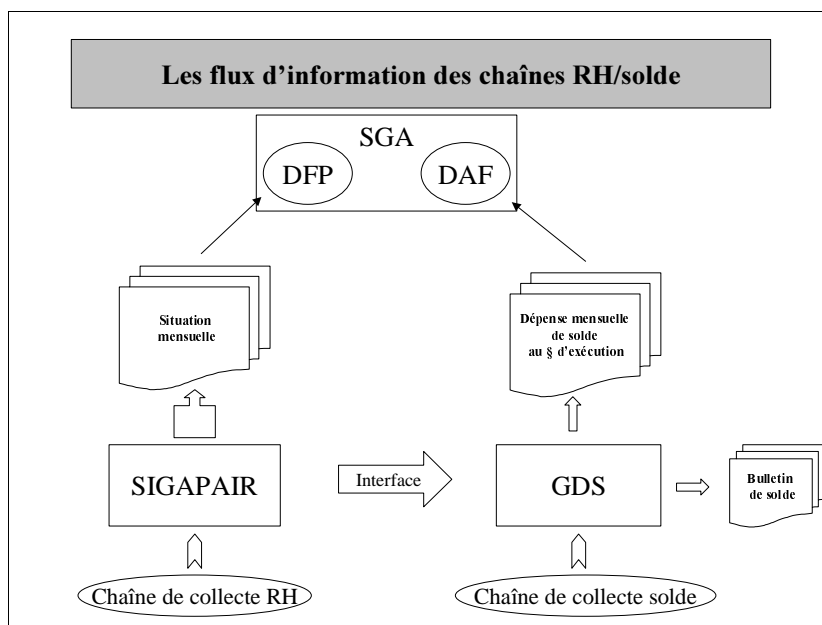


Source : DPMAA

En outre, les services informatiques chargés de la maintenance de SIGAPAIR (le CSIA) et du système d'information de la solde (le SICA) procèdent périodiquement au rapprochement de leurs fichiers (fichiers des personnels soldés et des nouveaux entrants), dans le but d'identifier et de corriger les écarts d'effectifs entre leurs bases de données respectives.

C. Les RH et la solde constituent donc deux canaux redondants de remontée des informations sur les administrés

La séparation entre les fonctions de gestion des ressources humaines et de la solde génèrent des flux d'information parallèles sur les administrés.



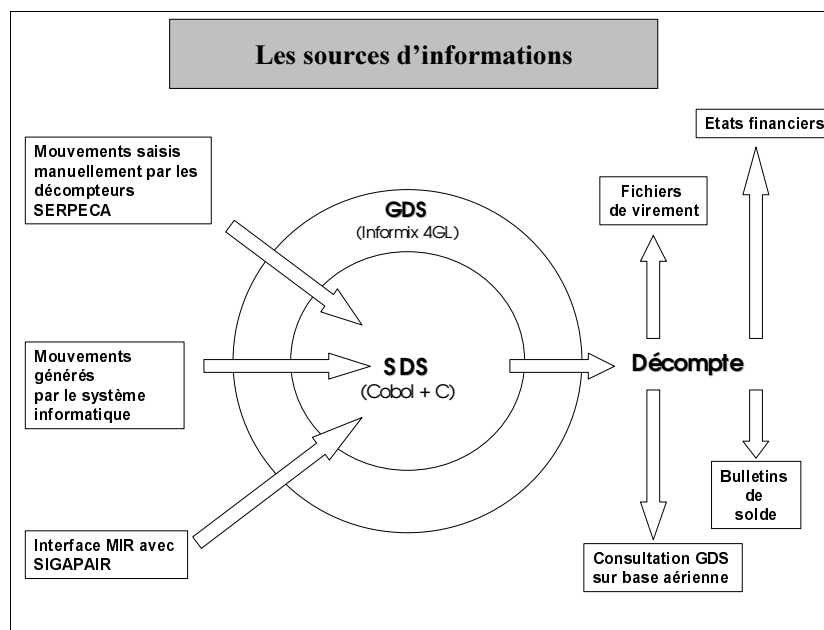
Chaque chaîne détient sa propre base de données sur les administrés. Ces bases sont largement redondantes, mais ne se recouvrent cependant pas entièrement :

- la base de données RH détient seule les informations sans impact sur la rémunération : renseignements privés sur les administrés (comme la référence des documents d'identité), éléments d'évaluation et de notation, certains éléments relatifs à l'activité nécessaires à l'établissement des droits à pension ;
- la base de données solde détient seule les informations emportant des conséquences en termes de rémunération indemnitaire (informations relatives au logement pour l'attribution de la MICM, relatives au conjoint et à la situation familiale pour l'attribution du SFS et des prestations familiales, ou relatives à l'activité) ou relatives à la situation indiciaire des administrés et à leur historique de rémunération.

II. LA CHAÎNE SOLDE NE TIRE PAS PLEINEMENT PARTI DES POSSIBILITÉS D'AUTOMATISER LA COLLECTE D'INFORMATIONS

Le système d'information de la solde traite trois types d'information :

- les informations saisies manuellement par les décompteurs à partir des pièces justificatives papier qui leur sont transmises par les sections solde des bases aériennes ;
- les informations extraites automatiquement de SIGAPAIR (« mouvements MIR »), qui ne sont pas ressaisies par les décompteurs mais doivent néanmoins être validées par ces derniers ;
- les informations automatiquement générées par le système d'information, à partir des informations saisies manuellement par les décompteurs ou extraites de SIGAPAIR.

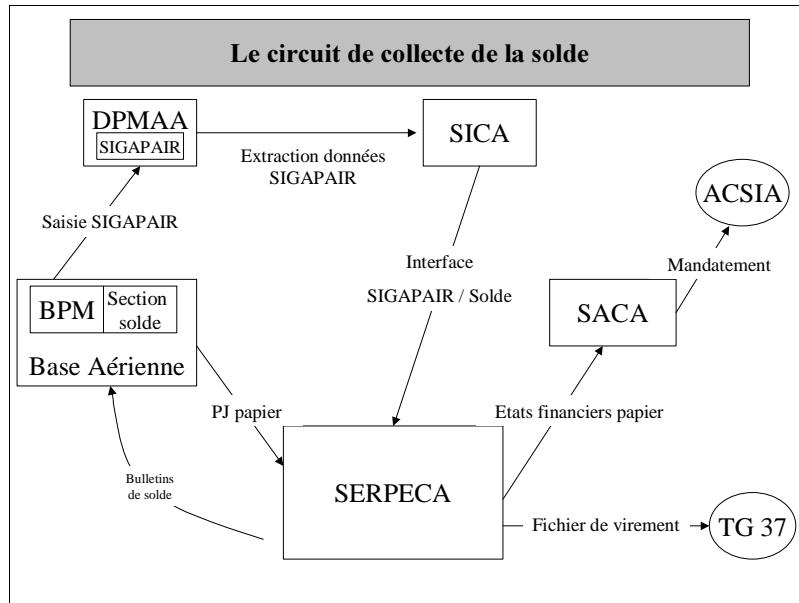


A. Les données extraites de SIGAPAIR sont sous-exploitées par la chaîne solde

1. En amont, la séparation entre les sections solde et les BPM apparaît peu pertinente

La collecte des informations sur les personnels et leur activité, nécessaire au calcul de la solde, fait intervenir non seulement la chaîne solde qui, relevant au niveau central de la DCCA, s'appuie localement sur les sections solde, et la chaîne « ressources humaines » qui, relevant au niveau central de la DPMAA, s'appuie localement sur les bureaux du personnel militaire (BPM).

Bien que placés au niveau local sous une même autorité, celle du commissaire de base, la section solde et le bureau du personnel militaire sont distincts et relèvent l'une de la division « finances matériel » et l'autre de la division « ressources humaines ».



Source : SICA

La séparation entre ces deux entités qui interviennent toutes deux dans la collecte de données sur les personnels n'apparaît pas pertinente.

Elle provoque une « concurrence » entre les deux chaînes pour la remontée d'informations sur les personnels, en l'absence d'unicité du canal de transmission: les données renseignées dans SIGAPAIR, qui ont vocation à être transférées au système d'information de la solde via l'interface, sont également transmises, sous format papier, au SERPECA par la section solde.

A titre d'exemples, les informations relatives aux naissances, aux mutations et à l'indemnité pour charges militaires font l'objet d'une double transmission au SERPECA.

	Naissance	Mutation	Indemnité pour charges militaires		
			Taux logé / non logé	Taux particulier	Taux IDF ou étranger
Origine de l'information	Administré	Gestionnaire de personnel (DPMAA / DCCA)	Administré (taux non logé) ou DRL ⁹ (taux logé)	Procédure identique à celle d'une naissance	Procédure identique à celle d'une mutation
Recueil de l'information	Service solde + BPM	Service solde perdant + Service solde gagnant + BPM	Service solde + BPM		
Transmission au SERPECA	Voie papier pour la chaîne solde + Transmission informatique via saisie SIGAPAIR pour le BPM				
Insertion dans GDS	Information la plus récente : Saisie manuelle ou récupération des mouvements extraits de SIGAPAIR				

Source : SERPECA

⁹ Division restauration-logement.

De plus, cette séparation :

- est source de complexité pour l'administré qui doit doubler ses démarches administratives ;
- rallonge les procédures ; ainsi, la section solde ne transmet les informations au SERPECA qu'une fois que le BPM lui a retourné l'avis individuel de changement de position (AICP) et les pièces justificatives (dont le BPM a pris copie) qu'elle lui avait adressés pour lui communiquer l'information fournie par un administré ;
- représente un risque potentiel de discordances entre les systèmes informatiques des RH et de la solde, soit parce que l'information n'a pas été communiquée d'un service à l'autre (le BPM ne transmet pas d'informations à la section solde), soit parce qu'une même information est communiquée aux deux systèmes sous deux formes différentes ;

La DCCA a néanmoins pour projet de regrouper en un point d'administration unique (PAU) les bureaux « solde » et « personnel militaire » des bases aériennes à compter de 2007, à l'issue d'une expérimentation menée en 2006 sur la base aérienne 705. L'objectif est de simplifier les démarches des administrés, d'éviter les doubles saisies, d'améliorer la formation des opérateurs du BPM sur SIGAPAIR et de responsabiliser davantage le commissaire de base, chef du PAU, afin de réaliser des gains en productivité et en qualité.

2. En moyenne, seules 50% des informations extraites de SIGAPAIR sont prises en compte dans le traitement de la solde

a) Les données extraites de SIGAPAIR sont contrôlées par le SICA et le SERPECA

Chaque semaine, le CSIA procède à l'extraction des données SIGAPAIR, à la sélection des informations pertinentes (nouvelles informations depuis la précédente extraction) pour chacun des onze domaines couverts par l'interface, et à leur transmission au SICA.

Les informations extraites de SIGAPAIR sont d'abord contrôlées par le SICA avant d'être transférées au SERPECA, où elles doivent être validées par les décompteurs pour pouvoir être prises en compte dans le calcul de la solde.

Le SICA peut mettre les mouvements en attente s'ils ont un impact différé sur la solde (ces mouvements seront proposés au SERPECA à leur date d'effet), ou bien les rejeter, et ceci pour trois types de motifs :

- absence d'impact sur la solde : cas d'une information n'emportant pas de conséquence en termes de solde ;
- erreur (syntaxique ou de cohérence) détectée par les contrôles automatiques du SICA ;
- information déjà connue par le système d'information de la solde.

Le SICA ne suit pas les motifs de rejets, mais estime néanmoins que les rejets les plus fréquents correspondent à des informations déjà connues de la chaîne solde.

Les mouvements qui ne sont ni mis en attente, ni rejetés, sont proposés au SERPECA. Pour être pris en compte dans le calcul de la solde, les mouvements doivent encore être validés par les décompteurs, qui peuvent les rejeter s'ils ont déjà connaissance de l'information.

Deux motifs expliquent le maintien d'un contrôle des mouvements MIR par les décompteurs du SERPECA.

La possibilité pour une même information d'être transmise au SERPECA par deux voies concurrentes impose à ce dernier de veiller à ne prendre en compte qu'une seule fois les données qu'il reçoit.

En l'absence de visibilité sur les contrôles exercés par cette dernière sur la fiabilité des données de SIGAPAIR, la chaîne solde souhaite également vérifier les informations reçues de la chaîne RH.

b) Seules 50% des informations extraites sont utilisées par la solde

Au final, seuls 50% des mouvements extraits de SIGAPAIR et proposés à la chaîne solde sont finalement pris en compte dans le calcul de la solde.

Mois de solde	Nombre initial de mouvements extraits de SIGAPAIR	Part des mouvements initiaux transmis par le SICA au SERPECA	Part des mouvements initiaux pris en compte par le SERPECA dans le calcul de la solde
2004			
Septembre	16 424	87,2%	63,6%
Octobre	29 766	103,7% ¹⁰	74,6%
Novembre	24 155	84,8%	54,3%
Décembre	22 323	74,6%	47,5%
2005			
Janvier	30 450	36,6%	28,0%
Février	19 452	63,2%	50,9%
Mars	23 140	67,5%	33,5%
Avril	32 070	50,4%	31,3%
Mai	22 333	41,8%	31,0%
Juin	18 060	74,0%	53,2%
Juillet	32 762	54,8%	51,7%
Août	19 723	82,0%	59,0%
Septembre	22 171	92,0%	63,9%
Octobre	37 487	80,0%	57,2%
MOYENNE	25 023	69,9%	49,5%

Source : SICA, SERPECA

L'absence d'unicité du canal de transmission des informations conduit les décompteurs à saisir manuellement des informations qui pourraient être automatisées.

Les informations papier transmises par les sections solde parviennent en effet souvent au SERPECA avant les informations extraites de SIGAPAIR : alors que les sections solde transmettent quotidiennement les pièces justificatives au SERPECA, les saisies dans SIGAPAIR ne sont pas systématiquement effectuées au jour le jour, et l'interface n'est exploitée qu'une fois par semaine.

Le SERPECA estime que sur la totalité des mouvements pris en compte dans le calcul de la solde au premier semestre 2005, 15% des mouvements ont été saisis manuellement par les décompteurs alors qu'ils concernaient l'un des onze domaines couverts par l'interface.

Le SERPECA envisage par ailleurs la possibilité de décentraliser la saisie des mouvements les plus simples¹¹ et ceux issus d'activité collective¹² au niveau des bases aériennes ; il maintiendrait néanmoins une expertise résiduelle pour la saisie des mouvements les plus complexes (mouvements relatifs à la situation de famille et indemnités complexes comme l'ICM et ses accessoires).

B. Les saisies manuelles restent en conséquence prépondérantes

Au final, les saisies manuelles restent la voie privilégiée de prise en compte des informations, puisqu'elles représentent, en moyenne sur la période septembre 2004/octobre 2005, 67% du total des mouvements pris en compte.

¹⁰ Ce chiffre est expliqué par le SICA par un report de mouvements mis en attente.

¹¹ Sans difficulté d'interprétation des droits des administrés.

¹² Certifiées sous la responsabilité du commandement et sans vérification possible de la réalité de l'activité de la part du centre payeur.

Les mouvements extraits de SIGAPAIR représentent en moyenne 19% du total des mouvements sur la même période, avec cependant de fortes variations, le plancher s'élevant à 10% (mai 2005) et le plafond à 37% (février 2005).

Les mouvements générés automatiquement par le système d'information de la solde représentent quant à eux, en moyenne, 14% du total des mouvements.

Mois de solde	Nombre total de mouvements pris en compte dans le calcul	Dont mouvements saisis par les décompteurs	Dont mouvements générés par l'interface MIR	Dont mouvements automatiquement générés par le SI solde
2004				
Septembre	65 060	70%	16%	14%
Octobre	89 046	53%	25%	22%
Novembre	86 479	74%	15%	11%
Décembre	59 425	78%	18%	4%
2005				
Janvier	60 099	67%	14%	19%
Février	76 821	54%	37%	9%
Mars	47 950	77%	16%	6%
Avril	66 113	71%	15%	14%
Mai	68 851	76%	10%	14%
Juin	67 259	71%	14%	15%
Juillet	67 952	63%	25%	12%
Août	78 469	65%	15%	20%
Septembre	70 430	66%	20%	14%
Octobre	84 549	62%	25%	13%
Moyenne	70 607	67%	19%	14%

Source : SERPECA

C. Le SERPECA a mis en place une gestion électronique des documents qui intervient en aval du traitement des pièces justificatives par les décompteurs

1. Les décompteurs travaillent à partir des pièces justificatives papier et des dossiers agents dématérialisés

Les pièces justificatives sont transmises sous format papier par les sections solde au SERPECA. Elles sont réparties entre les ateliers de décompte et traitées par les décompteurs, qui au besoin y portent des mentions manuscrites.

Les décompteurs s'appuient sur deux autres sources d'informations pour traiter les pièces qui leur parviennent :

- les dossiers individuels des administrés, qui sont totalement dématérialisés grâce à la gestion électronique des documents (cf. *infra*) ;
- SIGAPAIR, que tous les décompteurs peuvent consulter sur leurs postes de travail, ce qui leur permet de comparer les informations détenues par la chaîne solde d'une part, et par la chaîne ressources humaines de l'autre.

2. L'archivage électronique des documents intervient en aval

Le SERPECA a mis en place en 2000 un système de gestion électronique des documents (GED) dont le périmètre couvre la solde, les traitements et salaires des personnels civils et le chômage. Environ 2 millions de documents, constituant 3 millions de pages, sont ainsi archivés.

La GED a permis au SERPECA de dématérialiser les dossiers individuels de rémunération des personnels militaires. Ces dossiers sont constitués des pièces justificatives transmises par les sections solde et de documents produits en interne (comme les bulletins de solde).

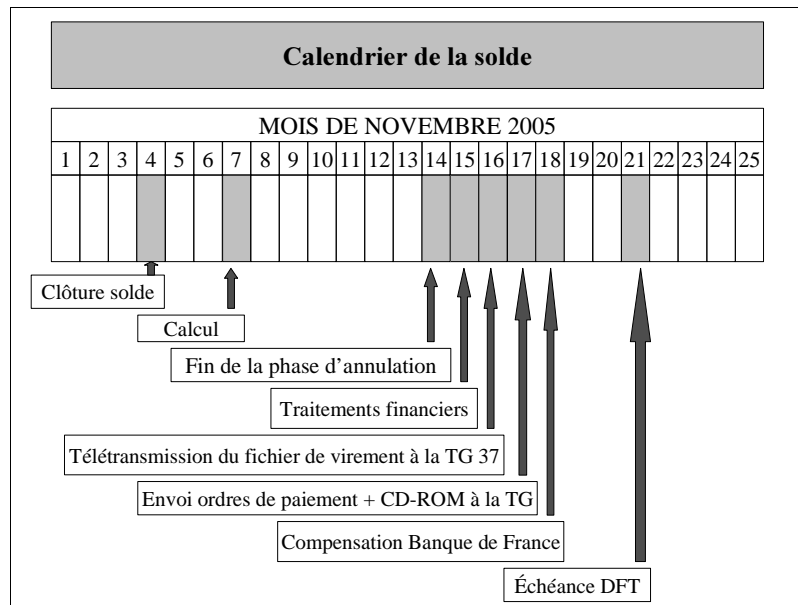
Le système retenu par le SERPECA présente deux caractéristiques :

- l'archivage électronique intervient en aval du traitement de la pièce justificative par les décompteurs ;
- la numérisation et l'indexation des pièces justificatives sont effectuées de façon décentralisée par les ateliers de décompte.

Le système mis en place par le SERPECA a donc permis de dématérialiser les dossiers des agents, mais non le traitement des pièces justificatives. En l'état, le projet Louvois II, qui prévoit la mise en place d'une GED centralisée intervenant en amont, conduisant les décompteurs à ne plus travailler qu'à partir de documents numérisés, suscite des réticences au SERPECA. La DCCA souhaite en outre que soit maintenu le périmètre actuel de sa GED, qui couvre également les pensions, le chômage et la rémunération du personnel civil.

III. L'ORGANISATION DU DECOMPTE DE LA SOLDE APPARAÎT PERTINENTE

A. Le calendrier de la solde fait intervenir le calcul deux semaines avant le paiement des administrés



Source : SERPECA

Le calendrier défini par le SICA se caractérise par l'intervalle relativement long qui sépare la date de calcul de la solde de son versement aux administrés. Les performances de son calculateur permettent à l'armée de l'air de déconnecter la phase de calcul de la phase de versement de la solde :

- le calcul mensuel de la solde des 68 500 administrés dure 20 minutes, ce qui rend possible, une semaine avant le calcul réel, un calcul fictif de la solde destiné à détecter les plus grosses anomalies, mais aussi la déconnexion entre la phase de calcul et la phase d'édition du fichier de virement ;
- les décompteurs ont également la possibilité d'effectuer en temps réel des simulations individuelles par valorisation des droits dont ils ont ouvert le bénéfice.

Les saisies d'informations pour la solde du mois M sont stoppées vers le 4 du mois ; celles pour le mois suivant reprennent à l'issue du calcul qui est effectué par le SICA (qui se déplace pour l'occasion au SERPECA) vers le 7 du mois.

La semaine qui suit le calcul est dite « phase d'annulation » pendant laquelle les chefs d'atelier ont la possibilité d'annuler les soldes (en partie ou en totalité) qui présenteraient des anomalies. La durée de cette phase apparaît toutefois excessive au regard du volume des annulations (cf. *infra*).

A l'issue de la phase d'annulation sont opérés les traitements financiers (création des bulletins de solde, du fichier de virement, édition des états financiers).

Le fichier de virement est adressé à la trésorerie générale d'Indre-et-Loire quatre jours ouvrés avant le paiement aux administrés qui intervient vers le 21 du mois.

B. La spécialisation de certains ateliers de décompte permet de professionnaliser le traitement des procédures complexes

1. Les procédures les plus complexes sont confiées à des ateliers de décompte spécialisés

L'organisation retenue par le SERPECA apparaît rationnelle au regard de la nécessité de professionnaliser le décompte des mouvements les plus complexes :

- 10 ateliers généralistes se répartissent les bases aériennes selon un critère quantitatif (égalisation du nombre de mouvements entre les ateliers); les décompteurs, polyvalents, traitent l'ensemble des mouvements, quelle que soit la population concernée ;
- 4 ateliers sont spécialisés sur des populations présentant des mouvements complexes : personnels de la réserve opérationnelle, personnels en position spéciale (essentiellement les congés maladie de longue durée), affectés à l'étranger et dans les DOM-TOM, les officiers généraux et les personnels détachés;
- enfin, l'atelier validation solde valide les mouvements préparés par les décompteurs de tous les autres ateliers pour certaines catégories de mouvements identifiés comme risqués ou ne permettant pas la répétition de l'indu¹³ ; cet atelier effectue également tous les calculs manuels nécessaires aux régularisations (trop et moins perçus) excédant les capacités de rétroactivité de l'applicatif¹⁴ (2 ans).

2. Les taux d'erreurs constatés par l'atelier validation solde confirment le besoin de spécialisation

Les taux d'anomalies détectées par l'atelier « validation solde » sur les mouvements préparés par les autres ateliers sont élevés, puisqu'ils s'établissent, en moyenne depuis le début de l'année 2005, à plus de 22%.

Taux d'erreurs relevés par l'atelier validation solde en 2005

2005	Janv	Fév	Mars	Av	Mai	Juin	Juil	Août	Sept	Moyenne
Nb. de dossiers vérifiés	185	164	171	115	137	124	139	96	134	1 265
% d'erreurs constatées	37,3%	22,6%	25,1%	18,3%	17,5%	17,7%	12,2%	15,6%	25,4%	22,3%

Source : SERPECA

Ces chiffres témoignent de la difficulté pour les décompteurs de maîtriser les procédures complexes et confirment l'intérêt d'en professionnaliser le traitement.

¹³ Comme les indemnités de départ.

¹⁴ Le SERPECA estime à 2 ETP la charge de travail due à la rétroactivité insuffisante de l'applicatif.

3. *Le nombre de dossiers par décompteur est élevé*

Le SERPECA affiche un nombre de dossiers par décompteur élevé, puisqu'il s'élève à 878 en 2004. Ce chiffre prend en compte non seulement les 63 décompteurs (dont 10 aides¹⁵) des 15 ateliers de décompte mais aussi leurs chefs d'atelier respectifs.

Nombre de dossiers ¹⁶	Nombre de décompteurs	Ratio
68 500	78	878

Source : SERPECA

Il convient de noter que ce sont les décompteurs qui assurent la numérisation et l'indexation des pièces justificatives de façon décentralisée dans le cadre de la GED.

Si l'on rajoute aux décompteurs les trois chefs de groupe qui, supervisant chacun plusieurs ateliers, sont amenés à intervenir directement dans le traitement de la solde (ils valident notamment les annulations lors de la phase d'annulations), le ratio s'établit à 845 dossiers par décompteur.

IV. LES CONTROLES INTERNES APPARAISSENT SATISFAISANTS MAIS INSUFFISAMMENT ARTICULES AVEC L'AMONT DE LA CHAINE

A. **Le développement des contrôles de cohérence a priori, initié par le SERPECA, constitue une démarche positive**

Les contrôles de la solde sont réalisés au SERPECA par la division solde (principalement, par les chefs des ateliers de décompte) et par la division vérification du centre réglementation contrôle (CRC). Ils s'appuient sur un plan de contrôle interne¹⁷ datant de 2001.

1. *Les contrôles a priori montent en puissance mais risquent pour certains de devenir redondants*

Quatre types de contrôles a priori sont mis en œuvre par le SERPECA.

a) *Les contrôles quotidiens des chefs d'atelier*

Le système informatique de la solde comporte peu de verrous à la saisie et suppose une bonne connaissance de la réglementation par les décompteurs.

Les chefs d'atelier effectuent, pour pallier cette situation, un contrôle quotidien des mouvements saisis la veille par les décompteurs. Ce contrôle s'appuie sur un tableau de bord qui recense tous les mouvements saisis et fait apparaître trois types d'alertes :

- une première alerte signale les mouvements supérieurs à un certain seuil ;
- une seconde alerte signale les mouvements présentant une rétroactivité supérieure à deux ans ;
- une troisième alerte, introduite dans le courant de l'année 2005, signale les dossiers sélectionnés par 11 requêtes FILTRE fondées sur des contrôles de cohérence. L'introduction de ces requêtes en contrôle a priori constitue une initiative positive. Tant que ces 11 requêtes n'auront pas été supprimées de la liste des contrôles a posteriori de la division vérification du Centre réglementation contrôle, les contrôles du tableau de bord quotidien et ceux de la division vérification resteront cependant redondants.

¹⁵ Ces dix aides sont des militaires techniciens de l'air.

¹⁶ Ce chiffre prend en compte non seulement les dossiers donnant lieu au versement d'une solde, mais aussi ceux ne donnant pas lieu au paiement d'une solde (militaires en service détachés, réservistes non convoqués sur le mois, ex conjoints, militaires sans droit à solde).

¹⁷ Le plan de contrôle interne est fixé par note n°48444/SERPECA/DIR du 19 octobre 2001.

b) Les contrôles de l’atelier validation solde

L’atelier validation solde contrôle, préalablement à la saisie, les mouvements les plus complexes (cf. *supra*).

L’indicateur de la carte stratégique qui suit le respect de ce programme de contrôle montre que ce contrôle a été exhaustif en 2005.

c) Les contrôles de la phase d’annulation

Les chefs d’atelier procèdent, pendant la phase dite d’annulation qui désigne la semaine qui suit le calcul de la solde, au contrôle de tous les dossiers sur lesquels des mouvements ont été enregistrés. Les anomalies qu’ils détectent sont corrigées par les chefs de groupe, sous la forme d’annulations partielles ou totales des soldes concernées.

Toutefois, des soldes peuvent également être annulées pendant cette période en cas de réception tardive d’une décision, dans le cas où la prise en compte de cette dernière le mois suivant serait de nature à générer un trop-perçu ou un rappel important.

Les résultats de ces contrôles ne sont pas normalement suivis par les chefs d’atelier. Au regard des chiffres que la mission a fait reconstituer par le SERPECA, il apparaît que le nombre de soldes annulées (en totalité ou en partie) reste très faible au regard de la durée de la phase d’annulation (une semaine). Celle-ci pourrait sans doute être raccourcie de quelques jours, ce qui permettrait de retarder la date de clôture de saisie des informations.

2005	Janv	Fév	Mars	Av	Mai	Juin	Juil	Août	Sept	Oct
Soldes annulées non repayées	5	3	3	19	6	12	75	8	6	10
Soldes modifiées	79	80	65	68	54	131	93	79	113	140
Total des soldes modifiées ou annulées pendant la phase dite d’annulation	84	83	68	87	60	143	168	87	119	150
Taux d’annulation constatés sur l’ensemble des soldes versées	0,14%	0,14%	0,11%	0,14%	0,10%	0,23%	0,27%	0,14%	0,19%	0,24%

Source : SERPECA

d) Le contrôle a priori des dossiers d’ouverture de MICM par la division vérification

La division vérification du CRC effectue depuis la solde du mois d’octobre 2005 un contrôle a priori de tous les dossiers d’ouverture de majoration de l’indemnité pour charges militaires (MICM). Ce contrôle, qui a vocation à être étendu à d’autres indemnités, a été mis en place en raison du nombre de trop-perçus constatés sur cette indemnité (en 2005, la MICM est l’indemnité la plus sujette aux trop-perçus, en nombre comme en montant). Cette évolution positive devrait permettre de détecter de possibles erreurs avant paiement et ainsi d’éviter d’impacter la situation des administrés.

2. Le SERPECA met en oeuvre des contrôles de cohérence a posteriori dont les résultats confirment l’intérêt

La division vérification réalise deux types de contrôles a posteriori.

9 types de mouvements¹⁸ sont contrôlés de façon optionnelle, selon trois degrés de priorité. L’intégralité des dossiers de la priorité 1 ont été contrôlés de janvier à septembre 2005, tandis qu’en moyenne, sur la même période, 51% des dossiers en priorité 2 et 3 ont été vérifiés.

¹⁸ Nominations officiers, MICM, changements d’indices avec bonifications, dossiers de prise en compte, primes d’engagement et d’attractivité, avances OPEX supérieures à 4 mois, mouvements « plus » en cours de mois, annulations d’échéanciers.

La division vérification utilise également les requêtes du FILTRE, outil de requêtage maintenu par la division exploitation du SERPECA (122 requêtes existent au total). Ce contrôle, qui débute après le calcul et se poursuit jusqu'à la clôture de la solde, est un contrôle de cohérence réglementaire. Le rôle de la division vérification est de vérifier si les incohérences détectées par le FILTRE sont constitutives de réelles anomalies.

Bien que le choix des requêtes exploitées mensuellement par la division vérification ne relève pas d'une analyse des risques formalisée¹⁹, les résultats confirment l'intérêt de procéder à de tels contrôles.

En effet, de janvier à septembre 2005, 8,5% des dossiers contrôlés se sont révélés porteurs d'anomalies, pour un montant total de près de 63 500 €.

Une analyse des risques plus formalisée permettrait sans doute à la division vérification d'accroître l'efficacité de ses contrôles.

	Nombre de requêtes effectuées	Nombre de dossiers		Taux de couverture	Anomalie dans la population contrôlée		Montant des anomalies
		Recensé A	Contrôlé B	B / A	Nombre	Taux	En €
1er semestre 2005							
Prestations familiales	7	211	211	100%	82	38,9%	13 138,14
ICM	8	418	418	100%	43	10,3%	6 873,82
MICM	4	359	359	100%	15	4,2%	2 058,36
Autres	15	1158	1158	100%	70	6,0%	6 847,80
Total	34	2146	2146	100%	210	9,8%	28 918,12
3e trimestre 2005							
Prestations familiales	6	49	49	100%	21	42,9%	5 619,47
ICM	10	399	399	100%	87	21,8%	15 918,78
MICM	5	138	138	100%	13	9,4%	2 394,12
Autres	32	2 378	1 969	82,80%	68	3,5%	10 630,19
Total	53	2964	2555	86,2%	189	7,4%	34 562,56
Total Janvier - Septembre 2005	87	5110	4701	92%	399	8,5%	63 480,68

Source : SERPECA

B. Le contrôle externe de l'ordonnateur secondaire relève d'une démarche professionnelle d'analyse des risques

Le SERPECA est soumis au contrôle externe du SACA, ordonnateur secondaire des dépenses de solde. Ce contrôle est confié au bureau audit-contrôle de gestion, armé de quatre personnes.

Les thèmes de vérification sont déterminés à partir d'une démarche professionnelle d'analyse des risques. L'analyse des risques 2004 du SACA a été transmise au SERPECA, qui s'est appuyé sur ces conclusions pour enrichir les requêtes du FILTRE.

Ce contrôle est effectué a posteriori et à distance grâce à l'application de GED du SERPECA à laquelle a accès le SACA.

Les résultats des vérifications menées par le bureau audit-contrôle de gestion montrent qu'un volume encore important d'erreurs subsiste à ce stade.

¹⁹ Ce qu'illustre notamment le fait que le SERPECA ne calcule pas les taux d'erreur en montant, en l'absence de suivi des montants contrôlés.

Période	Nombre de thèmes de vérification	Vérifications		Anomalies			
		Nombre de dossiers vérifiés	Montant vérifié en k€	Nb	Taux d'anomalie	Montant des anomalies en k€	Montant rectifié
Année 2004	19	4 535	10 014,73	473	10,4%	230,45	2,3%
Janvier à Octobre 2005	16	5 927	19 283,23	316	5,3%	257,21	1,3%

Source : SACA

C. Les contrôles ne contribuent pas suffisamment à améliorer la qualité des informations reçues des chaînes solde et RH

1. Le SERPECA ne suit pas les résultats de ses contrôles par base aérienne

L'analyse des résultats des contrôles reste insuffisamment tournée vers l'amont de la chaîne solde pour améliorer la qualité des informations transmises.

Des initiatives positives peuvent certes être relevées. Ainsi, le Centre réglementation contrôle du SERPECA a-t-il rédigé cinq fiches de procédure à l'attention des sections solde des bases aériennes et des décompteurs sur les thèmes les plus sujets à erreur (l'allocation de soutien familial, les permissions cumulées, la constitution du lien familial, la MICM et l'adoption). Le SERPECA procède également à la rédaction de notes express à l'attention des services solde afin de leur signaler des problèmes ponctuels.

Le SERPECA est cependant investi, par son instruction d'organisation²⁰, d'un rôle en matière de contrôle des bases aériennes : « il participe, dans son domaine de compétence, à l'audit des bases aériennes en liaison avec les directions du commissariat en région aérienne ».

Aucun suivi des résultats n'est aujourd'hui effectué par base aérienne, ce qui prive le SERPECA d'un levier d'action important. Le Centre réglementation contrôle fait néanmoins état d'un projet d'évolution en ce sens, projet qui comporterait un volet d'assistance aux directions du commissariat en région aérienne pour leurs audits des bases aériennes.

2. Les retours en direction de la chaîne RH ne contribuent pas, en l'état, à accroître l'automatisation de la collecte d'informations

Dans le schéma actuel, la chaîne solde, qui relève du commissariat, ne fait pas spécifiquement état à la chaîne RH, qui relève de la DPMAA, des enseignements qu'elle tire de ses contrôles, en termes de pistes d'amélioration de l'automatisation de la transmission des informations.

Ainsi le SICA, qui signale au CSIA le motif de chaque rejet d'une information extraite de SIGAPAIR, ne procède pas à l'analyse de l'origine des rejets qu'il effectue sur les mouvements extraits de SIGAPAIR. Une telle analyse permettrait pourtant au SICA d'identifier la part des rejets spécifiquement liés aux informations déjà connues de la chaîne solde, et donc d'évaluer la part des doublons. Le SERPECA ne faisait qu'entamer une analyse de ce type à la date de la mission.

De plus, il n'est pas apparu que la chaîne solde cherchait à faire prendre en compte par la chaîne RH ses préoccupations en termes de contrôle de la fiabilité des données de SIGAPAIR. Bien que la fiabilité des données constitue une préoccupation croissante au sein de la chaîne RH, la chaîne solde maintient une étape de contrôle de ces données au SERPECA (chaque mouvement MIR devant être validé par un décompteur), faute notamment d'une réflexion commune des deux chaînes sur ce sujet. Si les contrôles à la saisie dans SIGAPAIR sont limités, des contrôles de la cohérence des données sont néanmoins effectués au niveau central²¹ pour correction au niveau local.

²⁰ Instruction n°31512-7/DEF/DCCA/AG/ORG relative à l'organisation, aux attributions et au fonctionnement du service des rémunérations et pensions du commissariat de l'air.

²¹ Par la division prospective et pilotage physico-financier de la DPMAA.

V. LE PROCESSUS DE LA SOLDE SE CARACTERISE PAR UNE DECONNEXION ENTRE LA CHAÎNE DE REGLEMENT ET LA CHAÎNE DE COMPTABILISATION ET DE MANDATEMENT

A. Le règlement de la solde intervient indépendamment de la comptabilisation et du mandatement des dépenses de solde

La procédure dérogatoire des fonds d'avance est utilisée pour assurer le paiement de la solde des militaires de l'armée de l'air. La circulaire n°16154/DEF/DCCA/FIN/GF1 du 07 décembre 1993 fixe les règles relatives à l'ordonnancement, à l'emploi et au suivi des fonds d'avance et de roulement dans l'armée de l'air.

1. La mise en place du fonds d'avance

Le service administratif du commissariat de l'air (SACA), ordonnateur secondaire unique des dépenses de solde de l'armée de l'air en métropole, reçoit délégation des crédits du fonds d'avance de la DCCA, de la DCSSA et du service des moyens généraux du SGA (pour les PPE, postes permanents à l'étranger).

Le SACA procède au mandatement du fonds d'avance, imputé, pour chaque chapitre, sur l'article et paragraphe conventionnel 88-88, auprès de l'ACSIA²², comptable assignataire des dépenses de solde de l'armée de l'air. Ce dernier procède au virement des fonds sur le dépôt de fonds au Trésor du SERPECA, déposé auprès de la trésorerie générale d'Indre-et-Loire.

La mise en place du fonds d'avance pour l'année N intervient en fin d'année N-1, parallèlement à la résorption du fonds d'avance de l'année N-1, ce qui permet de consommer par avance en décembre N-1 des crédits de l'année N.

2. L'utilisation mensuelle du fonds d'avance

L'utilisation mensuelle du fonds d'avance se caractérise par la déconnexion entre la chaîne de règlement d'une part, et la chaîne de comptabilisation et de mandatement de l'autre.

a) La chaîne de règlement

Le système d'information produit automatiquement, à l'issue du calcul mensuel de la solde, la bande de virement. Ce fichier est transmis informatiquement à la TG d'Indre-et-Loire quatre jours ouvrés avant le paiement, ainsi que les ordres de paiement.

b) La chaîne de comptabilisation et de mandatement

Sur la base des mêmes informations et à la même date, le système d'information de la solde produit les états financiers nécessaires au rechargement du fonds d'avance.

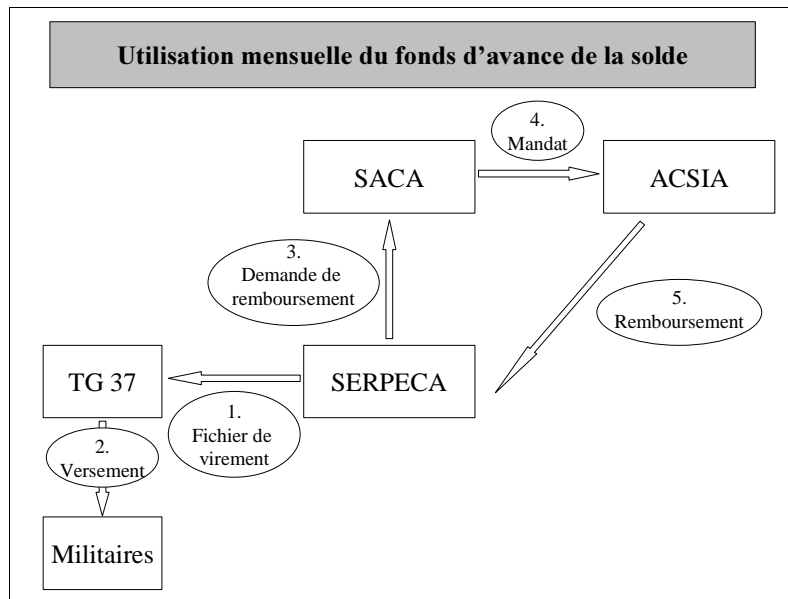
La division finances intègre à ce mandat les paiements intervenus en cours de mois, comme les avances OPEX (versées en espèces par le trésorier de la base d'affectation, sur son fonds de roulement, en cas de départ imprévu, ou viré par le SERPECA à l'intéressé en cas de départ prévu).

Le rapport de liquidation, qui détaille la ventilation des dépenses de solde au paragraphe d'exécution et justifie ainsi a posteriori la dépense ordonnancée, est transmis par fax et par voie papier au SACA, ainsi qu'une demande de remboursement.

Le SACA procède à la saisie de ces informations dans SIFAA, application de gestion budgétaire utilisée pour procéder au mandatement, en l'absence d'interface avec le système d'information de la solde.

²² L'agent comptable des services industriels de l'armement est le comptable ministériel du ministère de la défense.

Le mandatement de reemplètement est imputé, pour chaque article, sur le paragraphe conventionnel 01. Ce mandat est transmis informatiquement à l'ACSIA. Il est accompagné des états financiers transmis par voie papier. Le comptable procède alors au remboursement des sommes dépensées sur le fonds d'avance du SERPECA.



Source : SACA

3. La résorption du fonds d'avance

La résorption du fonds d'avance de l'année N intervient sur les trois derniers mois de l'année N, conformément au plan de résorption élaboré par le SERPECA et approuvé par la DCCA. Sur cette période, le SACA ne rembourse pas intégralement les dépenses de solde au SERPECA, et l'avoir du fonds d'avance diminue progressivement pour tomber à zéro au moment du paiement de la solde de décembre. Cette résorption intervient parallèlement à la mise en place du fonds d'avance pour l'année N+1.

B. Le SERPECA, responsable du fonds d'avance de la solde, assure un suivi fin de la trésorerie

En 2005, le fonds d'avance de la solde s'élève à 203 395 000 € et se décompose en :

- 197 275 000 € de fonds d'avance Air (délégué par la DCCA) ;
- 2 770 000 € de fonds d'avance PPE (délégué par le SMG) ;
- 3 350 000 € de fonds d'avance Santé (délégué par la DCSSA).

Les dépenses de solde mensuelles du SERPECA s'élevant en moyenne à 160 M€, le montant du fonds d'avance représente environ 1,27 fois ce montant.

Le suivi de la trésorerie du fonds d'avance fait l'objet d'un suivi fin par le SERPECA au moyen d'un indicateur spécifique de sa carte stratégique (cf. *infra*).

Les résultats affichés par le SERPECA en octobre 2005 indiquent que le fonds d'avance se stabilise à 40 M€ lorsqu'il atteint son niveau le plus bas (sur l'année 2005).

C. Les restitutions sur les effectifs et l'exécution de la dépense ne permettent pas, en l'état, un pilotage fin de la masse salariale

1. L'exécution des dépenses de solde est restituée mensuellement auprès de la DAF, qui l'intègre annuellement dans la comptabilité de l'ACCT

Le SACA, ordonnateur secondaire des dépenses de solde, restitue chaque fin de mois à la DCCA (gestionnaire des crédits) le rapport de liquidation qui récapitule la dépense réelle, avec indication de sa ventilation au paragraphe d'exécution.

Ces informations sont ensuite transmises à la DAF par voie papier et informatique. La DAF agrège ces informations avec celles reçues des autres armées, ce qui suppose de sa part une ressaisie manuelle, faute de recevoir les données sous un format unique.

La ventilation de la dépense exécutée au paragraphe pour l'ensemble de l'année est intégrée une fois par an dans la comptabilité de l'ACCT. Ainsi la situation comptable connue de l'ACCT est-elle systématiquement supérieure, en cours d'année, aux dépenses de rémunération, les informations étant ajustées en fin d'année après la résorption du fonds d'avance.

La procédure de gestion du fonds d'avance devrait toutefois évoluer en 2006, les discussions conduites entre le ministère de la défense et la DGCP ayant abouti à traiter les fonds d'avance comme des régies d'avance. Le fonds d'avance deviendrait ainsi une avance de trésorerie, la comptabilité budgétaire étant impactée en fin de mois de la dépense réellement effectuée.

2. Le pilotage de la masse salariale est difficile en l'absence de restitutions individuelles sur la rémunération des militaires

a) En interne au ministère de la défense

La déconnexion entre les RH et la solde complique le pilotage de la masse salariale, aussi bien au niveau de l'état-major de la marine qu'au niveau central (DAF).

La DCCA développe cependant en interne un outil « Everest » d'évaluation (en prévision et en simulation) et de restitution de la masse salariale à l'usage des gestionnaires de ressources humaines. Cet outil permettra une restitution automatisée des données financières de la solde, mais aussi des possibilités de simulation de la masse salariale en fonction des orientations fixées par les RH. Cet outil est en cours d'adaptation à la LOLF.

Au niveau central, le pilotage de la masse salariale fait intervenir :

- la DAF, responsable de la prévision et du suivi des dépenses ;
- la DFP, responsable du suivi des effectifs ; elle reçoit mensuellement une situation au 31 du mois des effectifs militaires de la marine et les transmet à la DAF.

Mais en l'absence de restitutions individuelles sur la rémunération des personnels militaires, la DAF se trouve dans l'incapacité de prévoir finement et de contrôler l'évolution de la masse salariale dans ses composantes indemnitaires et structurelles (Glissement Vieillesse Technicité). Les informations dont elle dispose ne lui permette que d'estimer l'évolution de la part indiciaire de la masse salariale.

b) Au niveau interministériel

La direction du budget ne dispose à ce jour d'aucune information sur la rémunération des personnels militaires :

- la version actuelle de l'infocentre INDIA-ODE (outil de décompte des emplois mis en place pour le calcul des plafonds d'emplois ministériels) ne couvre pas les personnels militaires. Le ministère de la défense prévoit cependant de participer à la deuxième version d'INDIA-ODE qui devrait être opérationnelle à la mi-2006 ;

- la direction du budget ne dispose pas de données individuelles sur la rémunération des personnels militaires, à la différence de ce qui lui est communiqué sur les civils par la DGCP.

La qualité du dialogue budgétaire avec le ministère de la défense en pâtit dans la mesure où, d’une part, l’évaluation des plafonds d’emplois ministériels²³ a été effectuée de façon forfaitaire et où, d’autre part, les prévisions d’évolution de la masse salariale des militaires ne peuvent être aussi précises que pour les personnels civils²⁴.

En outre, le ministère de la défense ne prévoit pas de participer à la première version de l’infocentre des rémunérations (INDIA-rémunérations) qui devrait, à partir du second semestre 2006, regrouper des données individuelles sur les fonctionnaires civils de l’Etat.

VI. LE PILOTAGE ET LA QUALITE DE SERVICE DE LA CHAÎNE SOLDE APPARAISSENT SATISFAISANTS MAIS LES EFFORTS DE REDUCTION DES TROP-PERCUS DEMANDENT A ETRE POURSUIVIS

A. La DCCA a identifié le besoin de rapprocher les chaînes RH et solde

1. La DCCA suit avec le SICA le respect de la planification des projets informatiques intéressant les rémunérations

Les objectifs fixés par la DCCA au SICA sont fixés par l’intermédiaire du schéma directeur informatique et du plan de charge annuel. Leur réalisation est suivie au moyen d’une carte stratégique qui couvre l’ensemble de l’activité du SICA. Ses objectifs sont naturellement axés sur l’état d’avancement des projets informatiques relatifs à la rémunération.

Objectif	Contenu	Etat de réalisation en septembre 2005
Respecter la planification du projet EVEREST	Création d’un outil d’aide au pilotage de la masse salariale (restitution automatisée des données financières de la solde et simulations)	Délais respectés
Faire évoluer le système d’information de la solde	Satisfaction des demandes d’évolution de confort demandées par le SERPECA	Les effectifs de la division rémunération ne permettent pas de traiter ces demandes en priorité
Réaliser l’interface PIPER	Interface devant permettre la fusion des données RH et solde à destination du service de pensions des armées	Le retard n’excède pas 20%
Rapprocher les effectifs DPMAA / DCCA	Identifier et corriger les écarts d’effectifs entre SIGAPAIR et le système d’information de la solde par rapprochement des fichiers d’effectifs	Rapprochements périodiques, diminution des écarts
Réaliser l’interface INDIA-ODE	Mettre en place une extraction des données solde conformément à un cahier des charges défini par le MINEFI	Exploitation mensuelle régulière ²⁵
Assurer dans les délais la maintenance réglementaire	Respect des délais de modification du système d’information de la solde pour prendre en compte les évolutions réglementaires	66% des demandes traitées dans les délais
Respecter la planification du projet « interface pré-mandat / mandat »	Projet devant permettre d’améliorer le suivi des dépenses intervenant dans la période inter-solde	Interface mise en place en juin 2005 au SERPECA pour essai et validation

Source : Carte stratégique du SICA

²³ Pour la LFI 2006.

²⁴ Qu’il s’agisse de mesures propres aux militaires ou de mesures transversales communes aux fonctionnaires civils et militaires.

²⁵ La 2^e version de l’infocentre INDIA-ODE ne devrait toutefois être opérationnelle, et de ce fait fournir réellement des informations au MINEFI, que mi-2006.

2. Le pilotage du SERPECA par la DCCA souligne bien l'enjeu que constitue le rapprochement des chaînes RH et solde

Le dialogue de gestion entre la DCCA et le SERPECA est mis en œuvre sous la forme d'une carte stratégique, dont les objectifs sont durcis à mesure de leur réalisation.

A la suite du dialogue de gestion mené au cours du premier semestre 2005²⁶, la lettre de mission adressée au directeur du SERPECA le 17 octobre 2005 identifie bien les trois enjeux de performance de la chaîne solde que sont :

- la modernisation des méthodes de travail, qui passe par le rapprochement des chaînes solde et ressources humaines : unicité du canal de transmission de l'information, accroissement de l'automatisation du traitement des mouvements ;
- l'amélioration de l'exactitude du décompte de la solde (réduction du nombre et de la valeur des trop et des moins perçus de solde) et de la pertinence des contrôles de la solde (accroissement des contrôles a priori) ;
- le développement de la qualité des prestations fournies aux administrés : réduction des délais de traitement des dossiers, limitation des erreurs de décompte, développement de la communication envers les administrés.

B. La qualité de service au profit des administrés est réelle mais les trop-perçus doivent être réduits

1. Si le volume des trop-perçus apparaît plutôt faible, les erreurs manuelles restent à l'origine d'une part non négligeable des trop-perçus

a) Le volume des trop-perçus apparaît plutôt faible

En nombre comme en montant, les trop-perçus et les moins-perçus de solde restent relativement peu importants.

Le nombre de trop-perçus, qui s'élevait à 5 864 en 2003 et à 4 349 en 2004, s'établit depuis le début de l'année 2005 (mois d'octobre compris) à 3 051.

Depuis le début de l'année 2005, le montant total des trop et des moins-perçus de solde s'établit chaque mois, en moyenne, à 0,28% des dépenses de solde mensuelles.

	Moyenne mensuelle (janvier à septembre 2005)
Nombre de trop-perçus	287
Montant unitaire moyen d'un trop-perçu	1 146 €
Montant total des trop-perçus	328 791 €
Montant total des moins-perçus	109 021 €
Montant total des TMP/dépense de solde	0,28%

Source : SERPECA

b) Les erreurs des décompteurs sont à l'origine de 13% des trop-perçus

Le SERPECA distingue trois types de trop-perçus :

- les trop-perçus « intéressés » sont dus à une mauvaise transmission de l'information par l'administré lui-même ;
- les trop-perçus « structurels » sont dus à une défaillance de la chaîne administrative non imputable au SERPECA ;
- les trop-perçus « fonctionnels » sont dus à une erreur de décompte imputable au SERPECA.

²⁶ Note n°354/DEF/DCCA/AG/ACG du 29 juin 2005.

Les trop-perçus fonctionnels restent importants, puisqu'ils représentent 13,3 % du total des trop-perçus en moyenne chaque mois.

	Moyenne mensuelle (Janvier à Octobre 2005)
TP fonctionnels	41
TP intéressés	114
TP structurels	151
Total TP	305
TP fonctionnels/total des TP en %	13,3 %
Nombre de mouvements manuels	46 386
TP fonctionnels/mouvements manuels	0,09 %

Source : SERPECA

2. La qualité de service repose sur un traitement rapide des informations reçues des bases aériennes et l'accès à distance aux dossiers des administrés

Le SERPECA offre une qualité de service réelle aux administrés. Celle-ci se manifeste par les éléments suivants :

- le respect du calendrier de la solde ;
- le traitement rapide des informations adressées par les sections solde des bases aériennes : compte tenu des délais de courrier entre la base et le SERPECA (2 à 3 jours) puis en interne au SERPECA (1 jour), et enfin de traitement des pièces justificatives par les décompteurs, le délai de prise en compte d'un mouvement est d'un peu plus d'une semaine calendaire (8 à 9 jours, jours non ouvrés compris) ;
- la rapidité de la prise en compte du départ en OPEX dans les droits à solde : le délai entre la date d'arrivée sur place et la prise en compte dans les droits à solde a été maintenu en dessous de 30 jours en 2004 et 2005 (janvier à octobre) ;
- l'existence d'une procédure exceptionnelle, le bulletin individuel de décompte, qui permet d'assurer certains paiements urgents n'ayant pu être intégrés dans le décompte mensuel (retard de transmission des pièces, réception après le décompte) : 114 BID ont été payés en août 2005 et 180 en septembre 2005 ;
- la mise à disposition, dans les sections solde des bases aériennes, de terminaux d'accès, en consultation uniquement, aux dossiers GDS des administrés de leur base aérienne, ce qui leur permet à la fois de renseigner ces derniers et de vérifier que les informations transmises ont été correctement prises en compte.

ANNEXE

L'ORGANISATION DE LA SOLDE DANS LA GENDARMERIE NATIONALE

Synthèse de l'annexe sur la fonction solde de la gendarmerie

1) L'organisation du processus de solde se caractérise par un cloisonnement entre les systèmes d'information des ressources humaines et de la solde

Les fonctions de gestion des ressources humaines et d'administration de la solde relèvent de **deux chaînes fonctionnelles différentes** respectivement pilotées par le service des ressources humaines et le service des plans et moyens de la DGGN. Ces deux chaînes disposent de **systèmes d'information distincts et non interfacés**, ce qui entraîne :

- une double saisie systématique des informations sur les personnels relatives à la solde par les bureaux des ressources humaines (BRH) régionaux, puis par les sept centres payeurs de la gendarmerie sur la base de pièces justificatives papier que les BRH leur transmettent ;
- la constitution de deux bases de données RH et solde partiellement redondantes et non synchronisées.

2) La liquidation de la solde des gendarmes est assurée par les SI de l'armée de terre, dont la vétusté alourdit le processus

Les nombreux échanges entre les centres payeurs de la gendarmerie, qui assurent la pré-liquidation de la solde, et les centres de l'armée de terre, qui en effectuent le calcul, ainsi que l'obsolescence des applications informatiques utilisées sont contraignants :

- la lenteur du calculateur de solde impose un arrêt des saisies informatiques en tout début de mois ;
- la faible automatisations des contrôles impose un lourd travail de vérification sur pièce aux décompteurs ;
- les historiques limités des bases de données locales et la non modélisation de certaines indemnités contraignent à des calculs manuels.

En conséquence, 255 décompteurs sont nécessaires pour assurer la solde de 120 000 militaires, leur performance étant limitée à 470 dossiers en moyenne par décompteur.

3) Les contrôles de la solde sont insuffisamment pilotés et reposent presque exclusivement sur les centres payeurs

L'échelon central n'assure aucun pilotage des contrôles internes de la solde, dont les modalités sont laissées à l'initiative des centres payeurs. Les vérifications effectuées sont donc hétérogènes et plus ou moins approfondies selon les centres. En outre, elles reposent insuffisamment sur l'outil informatique et notamment les possibilités de requêtes ouvertes par les bases de données locales.

Les contrôles externes, qui relèvent des ordonnateurs secondaires de l'armée de terre, sont déficients. Le faible nombre d'anomalies constatées doit ainsi être ramené à la faiblesse des taux de vérification.

4) L'objectif de qualité du service à l'administré prime sur le suivi de la performance de la chaîne solde

La qualité du service à l'administré est une priorité de la DGGN, comme en témoigne le suivi d'indicateurs relatifs aux délais de versement des soldes, à la prise en compte des départs en Opex et aux contentieux générés. Toutefois, la volonté de payer au plus près la solde du mois entraîne un recours trop fréquent aux paiements directs, qui devraient rester des procédures exceptionnelles.

A contrario, le pilotage de la performance de la chaîne solde est insuffisant :

- la productivité des centres est inégale et peu suivie, le nombre de dossiers de solde d'active par décompteur variant de 370 à 630 ;
- le seul suivi des indicateurs interarmées ne permet pas un pilotage fin des centres.

SOMMAIRE DE L'ANNEXE

I. LE CALCUL DE LA SOLDE DE LA GENDARMERIE REPOSE SUR SEPT CENTRES PAYEURS AINSI QUE SUR LES STRUCTURES DE L'ARMEE DE TERRE	3
A. LA GENDARMERIE SOLDE UNE POPULATION COMPARABLE EN VOLUME MAIS PLUS HOMOGENE QUE CELLE DES AUTRES ARMEES.....	3
B. LA GENDARMERIE SOUS-TRAITE LA LIQUIDATION DE SA SOLDE A L'ARMEE DE TERRE.....	3
1. La fonction « solde » de la gendarmerie repose sur sept centres payeurs.....	3
2. Le calcul de la solde fait intervenir les centres payeurs de la gendarmerie et de l'armée de terre.....	3
II. LA CHAINE SOLDE NE TIRE PAS PARTI DU TRAVAIL DE COLLECTE ET DE SAISIE D'INFORMATIONS SUR LE PERSONNEL REALISE AU NIVEAU DE LA FILIERE RH.....	3
A. LA SEPARATION STRUCTURELLE DES FILIERES RH ET SOLDE A CONDITIONNE LA MISE EN PLACE DE DEUX SYSTEMES D'INFORMATION DISTINCTS	3
1. Au delà d'une mutualisation de la collecte locale des informations, les gestionnaires RH entretiennent peu de liens avec la filière solde	3
2. Deux systèmes d'information parallèles ont été mis en place	3
B. L'ABSENCE D'INTERFACE ENTRE SIRH ET SI SOLDE ENTRAINE UNE DOUBLE SAISIE DE L'INFORMATION.....	3
1. Les bases de données RH et solde sont largement redondantes.....	3
2. Or, l'absence d'interface avec l'application GAP empêche toute automatisation des flux d'information entre RH et solde	3
C. L'ABSENCE DE GESTION ELECTRONIQUE DES DONNEES ENTRAINE UN TRAITEMENT LOURD DES PIECES JUSTIFICATIVES ET DES DOSSIERS INDIVIDUELS	3
1. Les pièces justificatives, nécessaires à l'ouverture des droits, sont conservées sous version papier	3
2. L'absence de dématérialisation des données entraîne la constitution de plusieurs dossiers de l'administré entre les chaînes RH et solde.....	3
LE PROCESSUS DE LA SOLDE COMBINE UNE SEPARATION ENTRE CHAINES RH ET SOLDE ET DES LIENS ETROITS AVEC L'ARMEE DE TERRE	3
III. LE PROCESSUS DE DECOMPTE ET DE CALCUL DE LA SOLDE EST COMPLEXE.....	3
A. LES ECHANGES ENTRE GENDARMERIE ET ARMEE DE TERRE IMPOSENT DE METTRE FIN AUX SAISIES INFORMATIQUES EN TOUT DEBUT DE MOIS	3
1. Un calendrier fortement contraint	3
2. Un processus lourd et obsolète.....	3
3. L'étroitesse du calendrier de la paye impose un recours fréquent aux procédures exceptionnelles de paiement.....	3
B. LES APPLICATIONS UTILISEES POUR LA SAISIE DES MOUVEMENTS ET LE CALCUL DE LA SOLDE ENTRAINENT UN SURCROIT DE TRAVAIL POUR LES DECOMPTEURS.....	3
1. Les applications APES et DIRES permettent peu de contrôles automatisés des données.....	3
2. Le SI de l'armée de terre utilisé pour le calcul de la solde permet une mutualisation des coûts mais n'est plus performant	3
3. Le travail des décompteurs ne se limite pas, en conséquence, à de la saisie	3
C. UNE ORGANISATION AXEE SUR LA FONCTION DE DECOMPTE	3
1. La faible spécialisation des centres ne permet pas de réaliser des économies d'échelle dans le traitement des dossiers.....	3

2. En conclusion, le décompte manuel est prépondérant dans le traitement de la solde	3
IV. LES CONTRÔLES DE LA SOLDE SONT FAIBLEMENT AUTOMATISES ET CIBLES	3
A. L'ORGANISATION DES CONTROLES INTERNES DE LA SOLDE EST LAISSEE A L'APPRECIATION DES CENTRES PAYEURS	3
1. L'échelon central n'effectue aucun pilotage de la mise en œuvre des contrôles au sein des centres payeurs	3
2. Les contrôles internes de la solde sont hétérogènes et peu informatisés	3
B. LES CONTROLES EXTERNES SONT INSUFFISANTS	3
1. Les contrôles de l'ordonnateur secondaire restent faibles	3
2. Les contrôles réalisés par le comptable sont formels	3
V. LA SOLDE DE LA GENDARMERIE MET EN ŒUVRE DES PROCEDURES SPECIFIQUES DE REGLEMENT, DE COMPTABILISATION ET DE MANDATEMENT	3
A. LES CENTRES PAYENT LA SOLDE SUR UN FONDS D'AVANCE MANDATE PAR DES ORDONNATEURS SECONDAIRES DE L'ARMEE DE TERRE (DIRCAT OU CAT)	3
B. LA RESTITUTION FINANCIERE, MENSUELLE POUR LA DAF, N'EST COMMUNIQUEE QU'ANNUELLEMENT A L'ACCT	3
1. Une restitution mensuelle transmise à la DAF	3
2. Mais une restitution de l'exécution réelle annuelle en direction de l'ACCT	3
VI. LA QUALITE DE SERVICE A L'ADMINISTRE EST SATISFAISANTE MAIS LE PILOTAGE DES CENTRES EST INSUFFISANT	3
A. LA CENTRALE N'EFFECTUE PAS DE REEL PILOTAGE DE LA PERFORMANCE DES CENTRES PAYEURS	3
1. Le morcellement des compétences en centrale empêche toute vision d'ensemble du fonctionnement des centres payeurs	3
2. Le suivi des centres payeurs s'effectue sur la base d'indicateurs communs aux forces armées	3
B. LA QUALITE DE SERVICE AU PROFIT DES ADMINISTRES EST REELLE	3
1. Le volume des trop perçus est limité et donne lieu à un faible contentieux	3
2. Les centres offrent un service direct à l'administré	3

I. LE CALCUL DE LA SOLDE DE LA GENDARMERIE REPOSE SUR SEPT CENTRES PAYEURS AINSI QUE SUR LES STRUCTURES DE L'ARMÉE DE TERRE

A. La gendarmerie solde une population comparable en volume mais plus homogène que celle des autres armées

Tableau de synthèse sur les catégories et le nombre de personnels

Catégories de personnels		Effectifs budgétaires 2005		Réalisé au 31 août 2005	Soldé au 1 ^{er} septembre 2005
		Ministère de la Défense	Dont budget gendarmerie	Gendarmerie	Gendarmerie
Militaires d'active	Officiers	39 412	5 124	5 106	5 098
	Sous-officiers	200 106	78 707	77 656	78 389
	Gendarmes adjoints volontaires*	21 354	15 080	15 013	14 949
	Totaux militaires	357 632**	98 911	97 775	98 246
Personnel civil		80 278	0	1 852	0
Totaux ressource humaine gendarmerie		437 910	98 911	99 627	98 246

Source : Vert budgétaire voté 2005 et DGGN/SPM/3PB.

* Statut de volontaire pour le reste du ministère de la Défense

** Inklus les militaires du rang engagés

La gendarmerie représente 22,7 % des effectifs budgétaires du ministère de la défense, mais 28 % de tous les militaires, en raison de son très faible effectif de personnel civil (moins de 2%). La population qu'elle solde est très homogène : la quasi totalité des 98 200 soldes sont versées à des officiers et sous officiers des six corps de la gendarmerie. Mais cette population est dispersée géographiquement sur environ 4000 sites, puisque le maillage territorial descend jusqu'au canton.

Les réserves représentent au 30 juin 2005 17 467 personnes, pour une activité annuelle moyenne de 20 jours, soit 350 000 jours soldés, avec un coûts en RCS de 35,02 M€ et en fonctionnement de 7,09 M€. L'activité de la réserve est en croissance régulière sur les cinq dernières années, sous la double impulsion de la politique ministérielle de développement de la réserve, et de la nécessité, pour la gendarmerie, de faire face à des activités saisonnières et ponctuelles sans obérer sa capacité opérationnelle.

Les écarts entre les différents types d'effectifs correspondent aux différents périmètres des ressources humaines :

- la différence entre les effectifs budgétaires et réalisés tient au fait que la gendarmerie emploie moins d'agents que ceux autorisés par le plafond d'emploi budgétaire ;
- l'écart entre les effectifs réalisés et ceux soldés par les centres payeurs correspond aux différences temporelles de prise en compte des flux entrants ainsi qu'au fait que les centres ne traitent pas les civils alors qu'ils soldent quelques effectifs hors budget (soit 1 200 personnels, dont 500 détachés auprès du ministère des affaires étrangères et 400 facturés à Electricité de France de manière forfaitaire).

Tableau : Soldes versées sur les cinq dernières années par les CATG et le CAGN

	2002	2003	2004
Nombre total de soldes versées	1 028 853	1 324 460	1 445 057
Montant en M€	2 283	2 495	2 542

Source : questionnaire mission auprès des CATG et du CAGN

Tableau : Nombre et montant moyens mensuels des soldes versées en 2004 par les CATG et le CAGN

Moyenne mensuelle 2004	Militaires d'active	Réservistes	Total	Répartition par CTAC pour l'active*	Montants (€)	%
CATG Bordeaux	12 164	5 560	17 725	12,3 %	27 256 359	12,9 %
CATG Lille	5 626	1 486	7 112	5,7 %	15 428 789	7,3 %
CATG Lyon	8 841	3 591	12 433	8,9 %	19 358 347	9,1 %
CATG Marseille	8 944	1 894	10 838	9 %	25 565 568	12,1 %
CATG Metz	12 602	3 643	16 245	12,7 %	27 227 270	12,9 %
CATG Rennes	14 157	2 938	17 095	14,3 %	30 990 486	14,6 %
CAGN Le Blanc	36 601	2 374	38 975	37 %	66 057 320	31,2 %
Total	98 935	21 487	120 421	100 %	211 884 140	100 %

Source : questionnaire mission auprès des CATG et du CAGN. Il s'agit d'un nombre de soldes, et non d'un nombre de militaire soldés car un réserviste peut recevoir autant de soldes qu'il a effectué de période d'activité dans le mois.

** La répartition par centres est basée sur les soldes d'actives, les soldes des réservistes fluctuant considérablement d'une année à l'autre.*

Chaque mois, la gendarmerie verse en moyenne 120 000 soldes, dont 22 000 à des réservistes. Les centres prennent en charge des volumes de populations très variables, le CAGN versant la solde de 37% des militaires d'active, les autres centres se situant dans une fourchette de 5,7% à 14%.

B. La gendarmerie sous-traite la liquidation de sa solde à l'armée de terre

1. La fonction « solde » de la gendarmerie repose sur sept centres payeurs

a) La solde est pilotée par plusieurs services en centrale

Le pilotage central de la solde est réparti entre deux bureaux de la sous-direction administration et finances du Service plans et moyens (SPM)¹ :

- le Bureau de la réglementation administrative et financière (BRAAF) assure le pilotage juridique de la solde de la gendarmerie par le biais d'un groupe « solde » au sein de sa section « solde, déplacements et pensions ». Ce groupe est chargé de l'application de la réglementation en matière de solde par le biais de directives données aux centres, de la gestion des contentieux qui lui sont attribués par la commission des recours des militaires (CRM) et des reconstitutions de carrière en lien avec le centres payeurs. Il est également l'interlocuteur des centres sur les questions d'interprétation qui peuvent se poser à eux sur un texte réglementaire ou sur des dossiers particuliers ;
- le Bureau de l'exécution budgétaire (BEB) est chargé du suivi financier de la paye. Il répartit le fonds d'avance pour la solde entre les centres payeurs. Dans le cadre de la restitution de l'exécution budgétaire, il collecte les données de la solde et prépare les documents destinés à la direction des affaires financières (états des dépenses nettes et brutes, des cotisations sociales) en lien avec le Bureau planification, programmation et préparation du budget (3PB) sur la question des effectifs.

Par ailleurs, le SPM assure un soutien technique à la fonction solde, via deux organismes :

¹ Les services de la direction générale de la gendarmerie nationale correspondent à des directions d'administration centrale.

- la sous-direction des télécommunications et de l'informatique (SDTI) comprend, au bureau des systèmes informatiques de gestion (BSIG), une cellule qui assure théoriquement un rôle de conception en matière informatique, mais celui-ci s'étend en pratique à la maintenance informatique de certaines applications et à l'exploitation des bases de données solde ;
- le centre technique de la gendarmerie nationale (CTGN), également situé à Rosny-sous-Bois, comporte un service de développement et de maintenance des outils logiciels (SDML), chargé de la maintenance des applications de saisie de la solde.

b) Une organisation territoriale basée sur sept centres payeurs

La gendarmerie dispose de **sept centres territoriaux assurant, entre autres et partiellement, la gestion de la solde de ses militaires** :

- six centres administratifs territoriaux de la gendarmerie (CATG), qui reflètent l'organisation existant avant le 1^{er} juillet 2005, basée sur six régions chefs lieux de zones de défense ;
- un centre administratif de la gendarmerie nationale (CAGN), situé au Blanc.

L'instruction n°4150 du 18 mars 2004, relative à l'organisation, aux attributions et au fonctionnement des CATG fixe leurs compétences et un organigramme type.

Les centres payeurs sont hiérarchiquement rattachés au général commandant de la région où ils sont localisés. Ils entretiennent des liens fonctionnels avec la DGGN/SPM en ce qui concerne les aspects financiers et réglementaires. Les crédits de rémunération des militaires soldés par la gendarmerie sont délégués auprès d'organismes du commissariat de l'armée de terre : les directions régionales du commissariat de l'armée de terre (DIRCAT) ou les centres administratifs territoriaux (CAT).

Tableau : les centres payeurs de la gendarmerie

CATG	Ressort géographique	Ordonnateur secondaire	CTAC de rattachement
Rennes	ZD ouest	DIRCAT Rennes	Rennes
Lille	ZD nord	CAT de Châlons en Champagne	Lille
Lyon	ZD est	DIRCAT de Lyon	Marseille
Marseille	ZD sud-est	CAT de Marseille	Marseille
Bordeaux	ZD sud-ouest	DIRCAT de Bordeaux	Bordeaux
Metz	ZD nord-est	CAT de Strasbourg	Metz
CAGN Le Blanc	Ile de France + GAV	DIRCAT de Rennes	Lille et Rennes

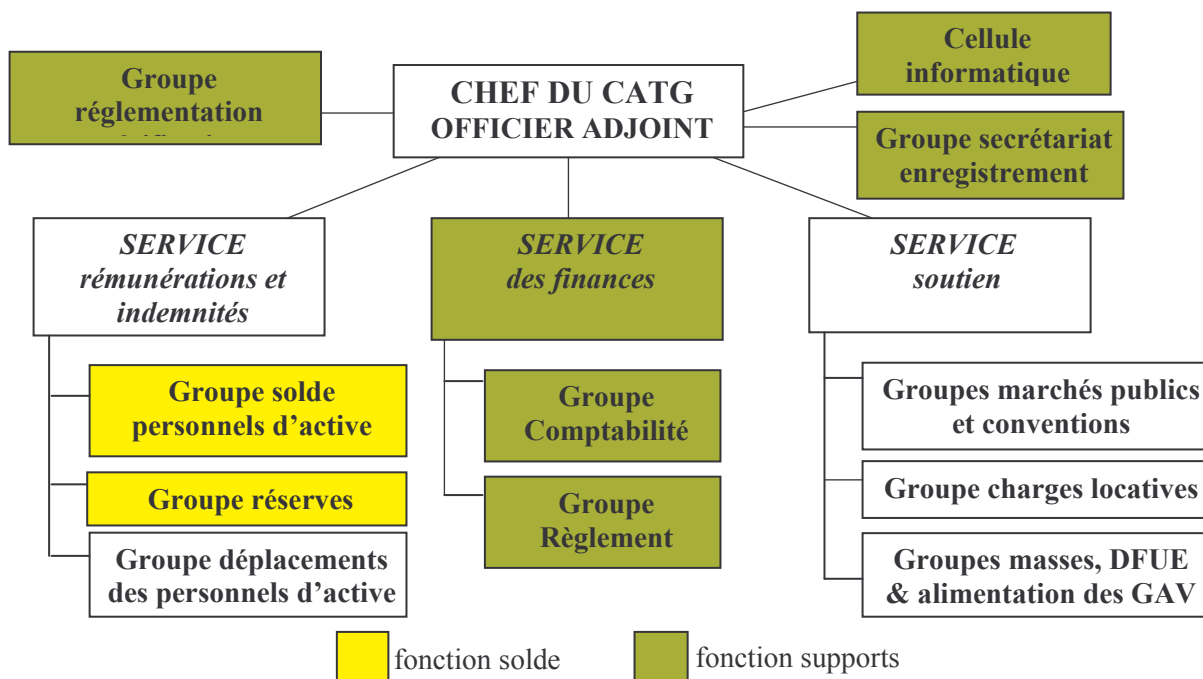
Source : Mission.

Le périmètre de compétences des CATG ne recouvre que partiellement celui de la solde :

- à la différence des autres armées, les centres payeurs de la gendarmerie ne sont chargés que de la saisie des informations relatives à la solde ;
- leur champ de compétence en matière de droits individuels recouvre, outre la solde, les frais de déplacement, les changements de résidence et le décompte des charges locatives pour les gendarmes logés par nécessité absolue de service (NAS) ;
- de plus, chaque CATG assure le soutien administratif des régions de son ressort, notamment en matière financière et de marchés publics. Le CAGN est à cet égard atypique puisqu'il assure également un soutien logistique et administratif au profit de l'administration centrale. En conséquence, il est le centre le plus important, avec 556 personnels contre une centaine pour les CATG, et des fonctions support très développées (son état major emploie 162 agents).

Schéma : organisation type des CATG

Source : Instruction n°4150 du 18 mars 2004. cette organisation ne reflète pas celle du CAGN.



2. Le calcul de la solde fait intervenir les centres payeurs de la gendarmerie et de l'armée de terre

a) La solde d'active

Faible en soutien administratif, **la gendarmerie a été rattachée à l'armée de terre pour la liquidation de sa solde d'active** à l'occasion de l'informatisation de la paye de cette armée en 1986. Ce système permet la mutualisation d'une partie des coûts liés au calcul de la solde mais a débouché sur un partage des tâches complexe entre les deux forces armées.

La collecte de l'information ainsi que la saisie des mouvements relatifs à la paye relèvent de la compétence des centres payeurs de la gendarmerie. Leurs décompteurs travaillent sous l'application APES (aide à la préparation des éléments de solde). La maintenance informatique des serveurs locaux APES est conjointement assurée par le SDTI et le SDML de Rosny sous Bois. Ces matériels ne sont actuellement plus sous contrat de maintenance technique.

La phase de liquidation de la solde est de la compétence des centres payeurs de l'armée de terre, sur la base des informations qui leurs sont transmises sous forme de cassette par les CATG. La maintenance du calculateur de solde est assurée par le centre d'études et de développement informatique du commissariat de l'armée de terre (CEDICAT).

L'organisation retenue entraîne une série d'échanges papier et sur cassette entre les deux types de centres tout au long de la procédure en vue de fiabiliser l'information et de permettre aux CATG de diligenter des contrôles internes puis d'organiser le paiement de la solde.

Les données relatives à la solde sont archivées sur une base de données sociales et budgétaires (BDSB) locale commune à la gendarmerie et à l'armée de terre, dont la maintenance est assurée par le CEDICAT. En centrale, la gendarmerie dispose d'une BDSB propre, localisée à Rosny sous Bois et maintenue par le SDTI.

b) Les réservistes

La solde des réservistes est intégralement gérée par la gendarmerie, sur la base d'une application développée en interne, DIRES (droits individuels des réservistes).

Les centres payeurs saisissent les mouvements relatifs aux réservistes. Ces informations sont transmises en réseau au SDML, qui effectue la phase de liquidation de la paye sur la base de deux serveurs, auxquels sont rattachées des base de données « réserve » par centre payeur.

Tableau : Les acteurs de la solde gendarmerie

Calcul		Application	Maintenance	Base de données	Maintenance
Solde d'active					
Saisie des mouvements	CATG	APES	SDTI et SDML	/	/
Liquidation	CTAC	SI solde	CEDICAT	Locale : BDSB commune à gendarmerie et armée de terre	CEDICAT
				Centrale : BDSB gendarmerie	SDTI
Solde des réservistes					
Saisie des mouvements	CATG	DIRES	SDML	Une base de données par centre localisée à Rosny sous Bois	SDML
Liquidation	SDML				

Source : Mission.

II. LA CHAÎNE SOLDE NE TIRE PAS PARTI DU TRAVAIL DE COLLECTE ET DE SAISIE D'INFORMATIONS SUR LE PERSONNEL REALISE AU NIVEAU DE LA FILIERE RH

A. La séparation structurelle des filières RH et solde a conditionné la mise en place de deux systèmes d'information distincts

1. *Au delà d'une mutualisation de la collecte locale des informations, les gestionnaires RH entretiennent peu de liens avec la filière solde*

a) *Les filières RH et solde relèvent aujourd'hui de deux chaînes hiérarchiques distinctes*

Alors que la fonction solde est pilotée par le service des plans et moyens de la DGGN, la compétence RH est du ressort du service des ressources humaines (SRH), dont les bureaux assurent un pilotage de la gestion des ressources humaines plus ou moins centralisé en fonction des populations :

- le bureau « personnels officiers » gère directement ses 5 000 administrés ;
- le bureau « personnel sous-officier, civil et administratif » définit la politique RH de ces populations, en liaison avec la direction de la fonction militaire et du personnel civil (DFP) pour le personnel civil, mais la majorité des actes de gestion s'effectue dans les régions.

La jonction avec les problématiques de solde s'effectue essentiellement lors des travaux de suivi budgétaire. Le SPM dispose à cet effet du bureau 3PB, qui intervient d'une part lors de la préparation budgétaire pour évaluer les dépenses de rémunérations et charges sociales, d'autre part pour la restitution des effectifs en s'assurant de la cohérence des soldes effectivement servies avec les données de la filière RH.

Afin de pallier les difficultés de prévision de la masse salariale liées à la séparation des filières RH et solde, un « groupe de travail des flux » a été créé en 1998 dans le but de mieux intégrer l'impact financier de la GRH.

b) *Au niveau local, il n'existe pas de correspondant « solde » dans les unités de la gendarmerie*

Les actes de gestion RH nécessaires au calcul de la solde qui sont pris au niveau central sont transmis directement aux centres payeurs de la gendarmerie.

Pour les informations de nature locale, et compte tenu du fait qu'il n'existe pas de correspondant « solde » dans les unités de la gendarmerie, les flux d'informations RH et solde sont rassemblés sous le même bordereau depuis les escadrons et compagnies jusqu'aux bureaux des ressources humaines (BRH). Positionnés au niveau des régions de gendarmerie et sous les ordres du sous-chef d'état major ressources humaines, ces BRH sont l'interlocuteur unique des centres payeurs, pour lesquels ils centralisent l'information sur les personnels nécessaire au calcul de la solde. Deux types de flux d'information RH sont donc transmises du BRH au CATG :

- les bulletins de transmission de l'information (BTI) provenant des unités gendarmerie ;
- les décisions RH prises au niveau régional.

Les contacts entre les BRH et les centres payeurs se limitent à une transmission ascendante d'information.

2. Deux systèmes d'information parallèles ont été mis en place

La séparation structurelle des filières RH et solde a déterminé la constitution de deux systèmes d'information caractérisés par une double saisie des données sur les personnels et des bases de données distinctes.

La DGGN a en effet mis en place entre 1993 et 1995 une gestion décentralisée des données RH et solde, assise sur la coexistence de serveurs locaux et centraux.

a) La solde repose sur les applicatifs APES et DIRES

Pour la solde d'active, chaque chef lieu de région dispose d'un serveur local UNIX alimenté par les saisies effectuées par les centres payeurs sous l'application APES.

La solde des réservistes est gérée de façon centralisée, les centres payeurs effectuant leurs saisies à distance sous l'application DIRES, dont le serveur est localisé au SDML.

b) Les données RH sont saisies sous l'application GAP

Les informations RH sont saisies au sein de chaque BRH régional par des cellules spécifiques sous l'application « Gestion Automatisée des Personnels » (GAP).

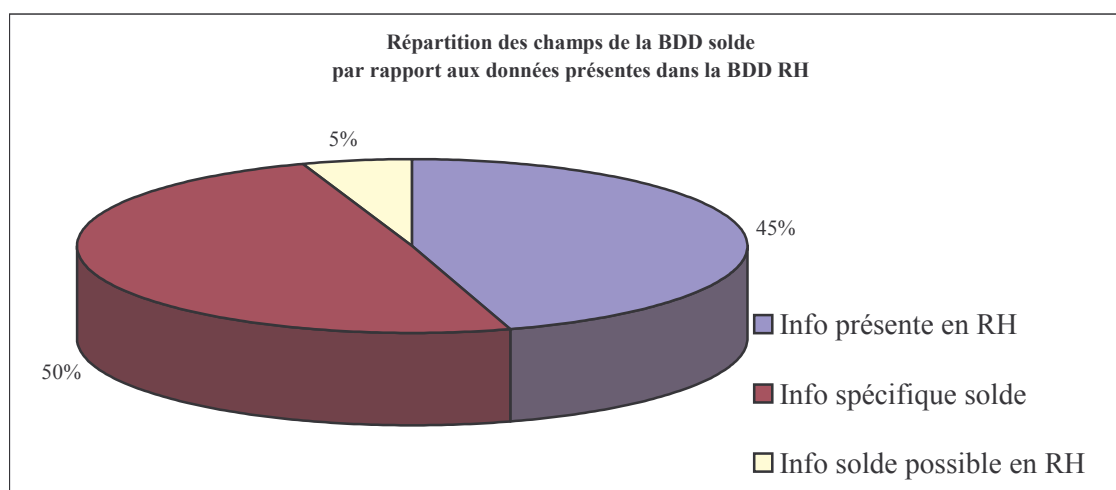
Sous l'ancien système de gestion automatisée et décentralisée des données (GEAUDE), chaque région disposait d'une base «tronc commun » rassemblant les données relatives aux ressources humaines, aux affaires immobilières et à l'organisation, qui étaient ensuite compilées au sein d'une base centrale des personnels positionnée à Rosny sous Bois. Les lourdeurs impliquées par la maintenance de bases locales et centrale des personnels ont entraîné en 2003 la réforme « GEAUDE deuxième génération » (G2G), qui permet aux cellules GAP locales de saisir directement sur le réseau les données RH auprès d'un serveur central.

B. L'absence d'interface entre SIRH et SI solde entraîne une double saisie de l'information

1. Les bases de données RH et solde sont largement redondantes

Près de la moitié des données nécessaires au calcul de la solde sont dorénavant déjà présentes dans les bases de données RH (35 sur 75 champs, dont la résidence, une partie de la situation familiale, l'état civil de l'administré, etc.).

Par contre, la base de données RH ne contient pas certaines informations spécifiques à la solde, comme la nature du lien avec l'enfant, les informations liées au fractionnement de la solde, le logement ou le revenu imposable.



Source : Etude DGGN/SPM/SDTI. Les informations soldes « possibles en RH » sont des données pour lesquelles des champs existent déjà dans la base de données RH mais ne sont pas renseignées (RIB, budget supportant la dépense).

2. Or, l'absence d'interface avec l'application GAP empêche toute automatisation des flux d'information entre RH et solde

Les applications pour la solde APES et DIRES ne sont pas interfacées avec le système GAP, ce qui ne permet pas de flux d'informations automatisé depuis l'amont de la chaîne RH jusqu'au calcul de la solde.

L'existence parallèle de ces deux systèmes non interfacés a entraîné la mise en place de deux réseaux de saisie de l'information.

a) La chaîne solde est exclusivement alimentée par des transmissions papier

L'absence d'automatisation des flux de données du SIRH vers le SI solde contraint à l'envoi des informations sous format papier. **Ce circuit de transmission reste complexe**, malgré la création récente des bordereaux de transmission de l'information (BTI), qui se substituent aux traditionnels bordereaux d'envoi.

Les BTI sont mis à la disposition de tous les administrés et collectés par les secrétariats des compagnies et escadrons, puis envoyés à la région par les groupements. Pour chaque situation, le BTI prévoit le nombre et le type de pièces justificatives à fournir, ainsi que les destinataires au niveau régional. Après traitement des informations RH, le BTI est expédié au CATG, qui le retourne au BRH lorsque le mouvement a été effectivement pris en compte.

Les BTI peuvent aussi être directement expédiés au BRH ou au centre payeur par l'administré, ce qui induit à la marge des circuits parallèles d'information. L'absence de rejet automatique au sein de l'application APES des doubles saisies contraint les décompteurs à des contrôles de cohérence de chaque pièce justificative avec le dossier de l'administré, afin de s'assurer qu'une même information n'a pas été renseignée deux fois.

Il est à noter que les informations actuellement transmises par la voie RH sont dans certains cas insuffisantes à l'établissement des droits des administrés et impliquent un retraitement et la sollicitation de pièces justificatives complémentaires. Ainsi, suite à la communication d'une information portant sur une naissance, le décompteur effectuera une demande de déclaration sur l'honneur de prise en charge fiscale de l'enfant avant de saisir le mouvement.

b) Tous les mouvements sont saisis manuellement

Les décompteurs des centres payeurs effectuent la saisie manuelle de tous les mouvements nécessaires à la solde.

Compte tenu de l'absence de transmission automatique de l'information solde depuis le SIRH, l'ensemble des données nécessaires à la solde et contenues dans les bases de données RH font l'objet d'une **double saisie systématique par les GAP, puis par les décompteurs de centres payeurs** (voir *supra*), ce qui nuit à la productivité globale.

C. L'absence de gestion électronique des données entraîne un traitement lourd des pièces justificatives et des dossiers individuels

1. Les pièces justificatives, nécessaires à l'ouverture des droits, sont conservées sous version papier

a) L'appréciation des droits s'effectue au vu des pièces justificatives papier

L'information relative à la solde est transmise aux centres payeurs et conservée exclusivement sous version papier. Cet état de fait est lié à deux facteurs :

- la gendarmerie n'a mis en place de gestion électronique des données à aucun niveau de sa chaîne RH ou solde ;

- l'appréciation des droits des subordonnés s'effectue au seul vu des pièces justificatives sous format papier. Toutefois, dans un souci d'amélioration du service à l'administré, les centres peuvent prendre en compte des situations ouvrant des droits dès réception d'un fax, d'un message ou d'un e-mail. Mais cette possibilité ne fait qu'alourdir le système puisque la production et la validation d'une pièce justificative papier sont nécessaires.

b) Le dossier papier est la seule référence en matière de solde

La conservation d'un dossier papier est nécessaire pour retracer l'historique des droits des administrés compte tenu des limites des applications de la solde :

- l'application APES ne contient pas de base de donnée complète de la situation de l'administré, mais uniquement des données simples d'identification ;
- la faible capacité des bases de calcul de la solde au niveau des CTAC limite la conservation des données à 18 mois, voire 24 au maximum.

De fait, à l'arrivée d'une pièce justificative sur le bureau du décompteur, le mouvement correspondant est saisi et la pièce est archivée dans le dossier de l'administré. Les pièces ouvrant des droits permanents sont conservées dans le dossier, les autres comme les bulletins de soldes, les LSF et LSP sont archivées au bout de deux ans, puis détruites dix ans plus tard.

2. L'absence de dématérialisation des données entraîne la constitution de plusieurs dossiers de l'administré entre les chaînes RH et solde

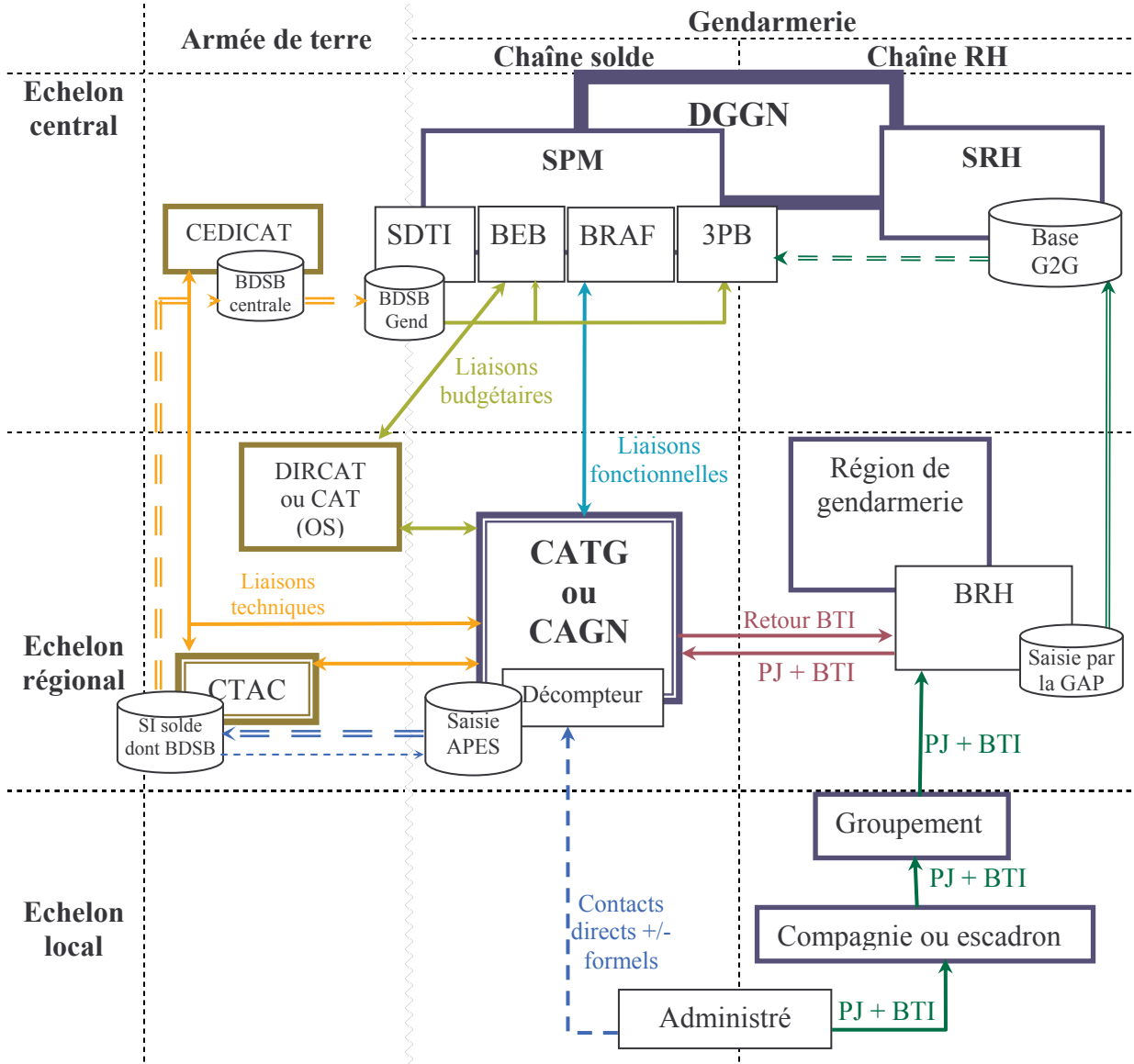
Les chaînes RH et solde de la gendarmerie conservent une série de dossiers dont les contenus et les finalités sont divers mais se recoupent partiellement. Ainsi, sur les 27 pièces justificatives situationnelles identifiées par le BTI, dix font l'objet d'un envoi simultané au BRH et à l'organisme payeur.

Six types de dossiers papiers, bien que **partiellement redondants**, sont donc conservés par des organismes appartenant à une même administration, entraînant une déperdition d'énergie.

Tableau : Différents types de dossiers de l'administré

Nature du dossier	Contenu	Niveau de détention	Finalité
dossier administratif 1ère partie	6 sous dossiers, contenant les PJ relatives à : SD1 : pièces matricules ; SD2 : pièces d'état civil ; SD3 : mutations ; SD4 : archives médicales ; SD5 : pièces diverses ; SD6 : bonification et décoration	Cellule administration du BRH de la région.	Suivi de la situation et des données utiles aux actes de gestion régionaux
dossier administratif 2ème partie	7 sous dossiers, contenant les PJ relatives à : SD1 : feuilles de notes ; SD2 : résultats, écoles, stages ; SD3 : citations, félicitations ; SD4 : punitions & condamnations ; SD5 : pièces diverses ; SD6 : pièces matricules ; SD7 : habilitations.	Secrétariat des compagnies ou des escadrons	Gestion de proximité
dossier de pension	Mention de tous les mouvements ayant une incidence sur les droits à pension de l'administré.	BRH de la région.	Liquidation de la pension
livret matricule	Mention de toutes les informations ayant un impact sur la situation statutaire de l'administré	BRH de la région.	
3 carnets de notes	1 feuille de note par année de service	1° BRH de la région. 2° groupement 3° secrétariat Cie ou Escadron	Evaluation
Dossier solde	- Données permanentes : fiche de renseignement et d'état civil, RIB, adhésion mutuelle, ordre de mutation, contrat d'engagement, - Pièces justifiant des indemnités, - Archives des 12 derniers bulletins de solde.	Décompteur au CATG ou au CAGN	Détermination des droits de la solde

Le processus de la solde combine une séparation entre chaînes RH et solde et des liens étroits avec l'armée de terre

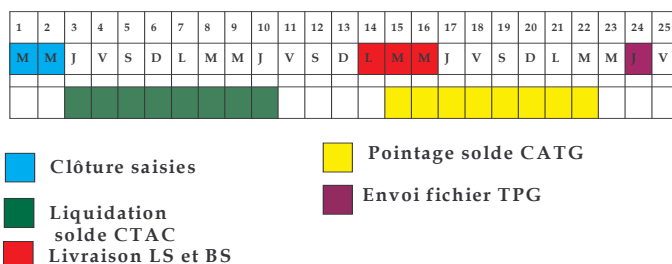


III. LE PROCESSUS DE DECOMPTE ET DE CALCUL DE LA SOLDE EST COMPLEXE

A. Les échanges entre gendarmerie et armée de terre imposent de mettre fin aux saisies informatiques en tout début de mois

1. Un calendrier fortement contraint

Schéma : Calendrier de la solde



L'échéancier de la solde est arrêté conjointement par chaque CTAC et CATG, en fonction des contraintes qui pèsent sur le calcul de la solde.

La date de clôture des saisies de mouvements pour le mois en cours est plus ou moins avancée, selon l'éloignement des centres payeurs par rapport à leur CTAC de rattachement et leurs choix de procédure. Ainsi, le CAGN Le Blanc, dont l'un des CTAC de rattachement se situe à Rennes, clôture la saisie des mouvements à prendre en compte pour le mois n le 28 du mois n-1. A l'opposé, au CATG de Metz, l'arrêt des saisies s'échelonne du 2 au 7 du mois n, mais la durée des vérifications qu'il effectue après le calcul de la solde en est d'autant restreinte.

En moyenne toutefois, les mouvements peuvent être pris en compte jusqu'au 2 du mois n.

La date de versement de la solde demeure satisfaisante, l'objectif des centres étant d'effectuer le virement vers le 25 du mois.

2. Un processus lourd et obsolète

La faible performance calendaire des centres payeurs, notamment par rapport aux autres forces armées, est due à la lourdeur de la procédure d'échanges mise en œuvre entre les centres de la gendarmerie et de l'armée de terre ainsi qu'à la vétusté du SI solde de l'armée de terre.

a) Un calculateur lent

Dès réception par le CTAC des informations en provenance du CATG, le calcul de la solde se décompose en quatre phases, analysées dans l'annexe armée de terre : la détermination, le calcul, la liquidation et la sauvegarde.

Le SI solde de l'armée de terre nécessite **cinq jours** pour calculer la paye *stricto sensu* et **dix jours** sur l'ensemble de la procédure de liquidation.

b) Des échanges nombreux

Parallèlement au calcul informatisé de la solde, des travaux d'édition sont lancés et donnent lieu à deux séries d'échanges entre les CATG et les CTAC :

- vers le 9 du mois, les CATG reçoivent une première livraison papier, constituée des bulletins blancs de solde, du livret de solde familial et du livret de solde principal de l'administré, qui leur permettent d'effectuer une vérification exhaustive des informations transmises ;
- une deuxième livraison est effectuée le 11 du mois, qui contient les feuilles de solde, une cassette de mise à jour des informations contenues dans l'applicatif APES et des listes diverses, dont les états « dépenses budgétaires ».

La masse considérable des échanges papier entre les CTAC et les CATG durant la procédure implique, lorsqu'ils sont géographiquement proches, l'utilisation des véhicules de la gendarmerie, et lorsqu'ils sont éloignés, comme le CAGN, le recours à un contrat de transport de courrier et entraînent des frais de transport additionnels (cf. annexe coûts).

Enfin, la validation de la solde donne lieu à une multiplicité d'échanges entre centres. Le CTAC faxe une fiche navette signée par le chef de la DMI au CATG, qui fait l'objet d'un visa de la part de la cellule finances, après vérification de la disponibilité des fonds, ainsi que du chef de centre. Ce document est ensuite retourné par voie de fax au CTAC, qui le valide et envoie la bande de paiement au TPG de rattachement. En vue de clore la procédure, la fiche navette est renvoyée au CATG, qui donne alors ordre de paiement au TPG.

3. L'étroitesse du calendrier de la paye impose un recours fréquent aux procédures exceptionnelles de paiement

Les délais restreints de prise en compte des mouvements rendent l'application « solde » non réactive et entraîne une sur-utilisation par les centres des procédures de paiement direct.

Utilisation des paiements directs dans les centres payeurs

Paiements directs	Août 2004	Sept 2004	Oct 2004	Nov. 2004	Dec. 2004	Janv 2005	Fev. 2005	Mar20 05	Avr 2005	Mai 2005	juin-2005	juil-2005	Août20 05	Sept 2005	Moyen ne
Nombre de paiements directs	575	594	654	496	370	1291	2084	450	529	517	375	488	620	721	695,6
Montant de l'ensemble des paiements directs (K€)	1 546,5	1 770	1 812,7	513,9	362,2	831,5	702,3	1 134,7	720,9	799,9	1 135,6	1 663	2 249,3	2 639,7	1 277,3

Source : Mission, à partir des données des CATG et du CAGN.

** Paiements directs sur la solde d'active*

Si les centres ont parfois recours au paiement direct pour le confort de l'administré, l'usage de cette procédure est souvent incontournable pour des raisons techniques :

- versement de certaines indemnités (MSA, complément d'installation versé dès le retour en métropole, compléments ou suppléments forfaitaires d'indemnité pour charges militaires lorsque les ordres de mutation sont reçus tardivement ou que la situation de famille a évolué, etc.) ;
- versement du premier mois de solde des élèves gendarmes radiés des contrôles le premier mois ;
- rectification des anomalies détectées sur la solde
- avance de solde à l'étranger ;
- mesures nouvelles avec obligation de paiement à une date précise etc.

Ces procédures artisanales entraînent des modifications de la bande de paiement et des rectifications manuelles des bulletins de salaire des administrés après le calcul de la solde et l'édition des états de liquidation. Par exemple, dès réception des bulletins de salaire blancs édités par le CTAC, les décompteurs du CATG en effectuent une vérification exhaustive sur une semaine qui peut entraîner des rectifications d'anomalies vers le 20 du mois. Ces modifications sont demandées par les CATG aux CATC, qui seuls peuvent rééditer la bande magnétique de paiement après vérification des montants rectifiés. Les bulletins de salaire sont ensuite modifiés manuellement au niveau des CATG.

Impliquées par l'impossibilité de lancer un nouveau calcul de solde en fin de mois, ces procédures sont comptabilisées avec un mois de retard dans les documents de restitution budgétaire et quittances envoyées à l'ordonnateur secondaire. **Leur utilisation, qui devrait être théoriquement exceptionnelle, démontre la vétusté du système de solde** de la gendarmerie et de l'armée de terre.

B. Les applications utilisées pour la saisie des mouvements et le calcul de la solde entraînent un surcroît de travail pour les décompteurs

1. Les applications APES et DIRES permettent peu de contrôles automatisés des données

L'application APES, qui ne contient qu'un extrait des données relatives à l'administré, ne met pas en œuvre de contrôle de cohérence des données saisies par les décompteurs. Elle permet seulement des vérifications effectuées à partir d'une vingtaine de tables de référence (indemnités, imputations budgétaires, statut, arme, code situation familiale, etc.). Des contrôles de cohérence automatisés sont toutefois mis en œuvre durant la phase de liquidation de la solde auprès du CTAC, dès l'intégration des fichiers de la gendarmerie afin de détecter une trentaine d'incohérences basiques, puis en fin de calcul, par la mise en œuvre du programme « SOIR ».

L'application DIRES met en œuvre quelques contrôles à la saisie des données, dont la vérification du numéro INSEE ou la cohérence entre les qualifications et les grades. Développée en interne, cette application n'a pas été documentée et le SDML n'a pas été en mesure de fournir une liste exhaustive des contrôles.

La faiblesse des sécurités internes contraint à des vérifications manuelles exhaustives, notamment en vue d'éviter des doubles saisies, qui ne sont pas détectées par APES.

2. Le SI de l'armée de terre utilisé pour le calcul de la solde permet une mutualisation des coûts mais n'est plus performant

a) La mutualisation des coûts informatiques

L'appui de la gendarmerie sur l'armée de terre pour le calcul de sa solde permet de mutualiser les coûts liés à la maintenance et à l'exploitation du système d'information.

Cette mutualisation est d'autant plus pertinente que le travail de maintenance réglementaire effectué sur les applications est largement commun aux deux forces armées. Le CEDICAT estime en effet les travaux spécifiques à la gendarmerie à 5% des cas, voire 10% les années d'évolutions réglementaires importantes.

La contribution de la gendarmerie au fonctionnement et à la maintenance du système informatique consiste en :

- la mise à disposition de militaires au fonctionnement des divisions des moyens informatiques des CTAC (huit au total, soit entre un et deux par centre). Ces gendarmes ne sont pas spécifiquement affectés au calcul de la solde de la gendarmerie et contribuent largement au fonctionnement global du système ;
- la mise à disposition de trois gendarmes auprès du CEDICAT, dont un permanent et deux théoriquement affectés au projet PSIDI ;

- la participation aux dépenses du CEDICAT, qui se limite aux dépenses de consommables à raison de 100% des pré imprimés spécifiques et 25% pour le reste. Les demandes de remboursement incluent également la location annuelle d'un serveur, ainsi que des factures ponctuelles directement imputables à la gendarmerie. Ce montant, qui diminue de 114,5 k€ en 2003 à 25,8 k€ en 2005, apparaît sous évalué.

b) La faible performance du système d'information

Les applications utilisées par l'armée de terre pour le calcul de la solde² sont vétustes et demandent une maintenance considérable :

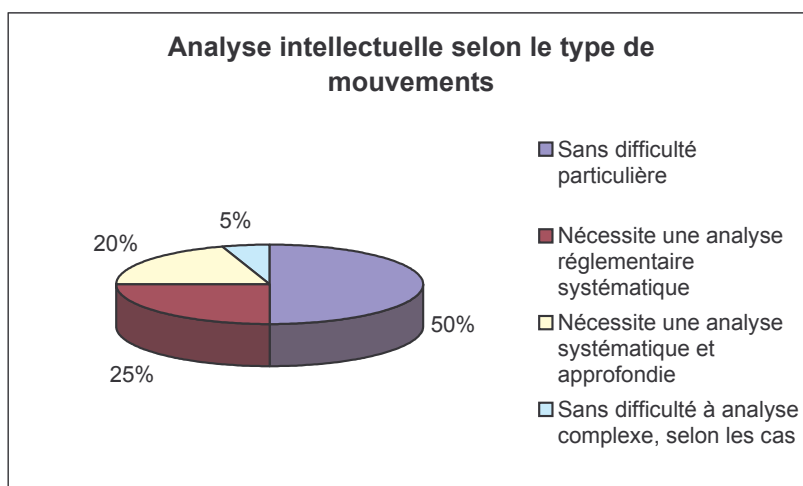
- le délai de calcul de la solde est élevé (voir *supra*) ;
- l'application solde ne permet pas de modéliser toutes les conséquences de certains mouvements et impose de nombreux calculs manuels. Notamment, la faible capacité des serveurs locaux limite les historiques à deux ans, ce qui interdit les possibilités de calcul automatisé des moins et trop perçus plus anciens ;
- le CEDICAT est confronté à des pannes de plus en plus fréquentes des serveurs locaux, dont la viabilité n'est plus assurée puisque le soutien constructeur arrive à échéance fin 2006.

Ces constats ont entraîné la structuration d'un projet PSIDI (pérennisation des systèmes d'information des droits individuels), commun à la gendarmerie et à l'armée de terre, sous l'égide du CEDICAT. Son objectif sera d'assurer la continuité du système d'ici la mise en place de LOUVOIS II par le renouvellement des plates formes techniques des deux forces armées (cf. Annexe sur les SI).

3. Le travail des décompteurs ne se limite pas, en conséquence, à de la saisie

La mission n'a pu obtenir une répartition fiable du temps de travail consacré à la seule saisie des mouvements nécessaires au calcul de la solde.

Les centres estiment toutefois que cette charge est limitée comparée à l'analyse intellectuelle effectuée par les décompteurs pour étudier l'impact de certains mouvements sur la solde des administrés. Ainsi, près de 50% des types de mouvements impliquent une analyse complémentaire à la saisie plus ou moins étendue.



Source : Estimation réalisée par le CATG de Rennes à partir des mouvements à saisir dans le Livret de solde principal et dans le livret de solde situation familiale.

² SI solde et OGX2S

Par exemple, la mise en œuvre de l'indemnité ASA (avantage spécifique d'ancienneté) a impliqué un reclassement indiciaire effectué grâce à des reconstitutions de carrière afin de calculer manuellement les moins perçus des ayants-droits entre 1998 et 2005. Seuls ont pu être calculés de façon automatisée les moins perçus relatifs à l'année 2004.

C. Une organisation axée sur la fonction de décompte

1. La faible spécialisation des centres ne permet pas de réaliser des économies d'échelle dans le traitement des dossiers

a) La compétence des CATG repose sur une répartition géographique

Les CATG traitent les populations d'administrés relevant de leur ressort géographique, ce qui ne permet pas une spécialisation de chaque centre en fonction de catégories particulières de populations.

Les centres ont toutefois mis en œuvre en interne des ateliers de décompte spécialisés qui permettent d'améliorer la connaissance de la réglementation d'une population donnée.

Ainsi, tous les centres ont opéré une séparation claire entre le traitement de la solde d'active et celle des réservistes. Si d'autres types de spécialisations existent, comme le traitement par des ateliers spécifiques des officiers et/ou des CSTAGN à Marseille, Lille et Rennes, certains centres ont maintenu une répartition par ateliers purement géographique (Lyon, Metz).

La spécialisation, même interne, des centres payeurs reste donc limitée.

b) Seul le CAGN est spécialisé dans le traitement de certaines populations

Le CAGN gère, en sus des populations relevant de son ressort territorial, des catégories de personnels spécifiques situées sur l'ensemble du territoire national :

- les gendarmes adjoints volontaires, population caractérisée par un turn-over plus élevé que la moyenne ;
- l'ensemble des militaires positionnés outre-mer et à l'étranger.

La spécialisation du centre pourrait être accrue à l'avenir, puisqu'il est envisagé de lui transférer la gestion de l'ensemble des réservistes et de tous les officiers.

Compte tenu des économies d'échelle à attendre d'une spécialisation des structures par types de populations (application plus uniforme de la réglementation, plus grande efficacité dans le traitement des dossiers et pilotage facilité de certaines populations) la compétence géographique des CATG est une limite importante à l'amélioration de la productivité de la fonction solde.

2. En conclusion, le décompte manuel est prépondérant dans le traitement de la solde

La fonction de décompte reste au centre de la chaîne de traitement de la solde de la gendarmerie, l'ensemble des centres disposant de :

- **255 ETP** directement affectés à la solde, soit les décompteurs et chefs d'atelier de la solde d'active et de la réserve ;
- **82 ETP** y concourant indirectement (encadrement et fonctions support).

IV. LES CONTRÔLES DE LA SOLDE SONT FAIBLEMENT AUTOMATISÉS ET CIBLES

A. L'organisation des contrôles internes de la solde est laissée à l'appréciation des centres payeurs

1. L'échelon central n'effectue aucun pilotage de la mise en œuvre des contrôles au sein des centres payeurs

La DGGN/SPM n'a pas défini de méthodologie des contrôles à réaliser par les centres payeurs sur le processus détermination des droits à solde (nature, fréquence et volume des vérifications). En conséquence :

- les sept centres payeurs sont libres d'organiser leurs procédures de vérifications internes, ce qui entraîne une hétérogénéité considérable des pratiques ;
- l'échelon central ne dispose d'aucune remontée d'informations sur les contrôles qui ont été exercés.

2. Les contrôles internes de la solde sont hétérogènes et peu informatisés

a) Les contrôles a priori permettent un filtrage des erreurs de saisie

- Les contrôles de premier niveau

Afin de pallier la faiblesse des sécurités mises en œuvre sur APES et DIRES, tous les centres ont mis en œuvre des procédures exhaustives d'autocontrôle des mouvements saisis, qui interviennent avant la mise en paiement :

- lors de la prise en compte des mouvements, chaque décompteur vérifie quotidiennement l'ensemble des informations qu'il a saisies la veille sur le journal des saisies de mouvements solde au vu des pièces justificatives ;
- après la phase de liquidation de la solde par le CTAC, chaque atelier dispose d'une semaine pour contrôler les montants calculés grâce à la comparaison des bulletins de solde blancs transmis par le CTAC avec les bulletins du mois précédent et à une justification des écarts constatés.

Certains centres ont renforcé ces procédures d'auto contrôle en imposant aux ateliers de décompte des vérifications mensuelles supplémentaires, comme le suivi des avances pour OPEX à Bordeaux ou le contrôle d'un type d'indemnité par mois à Rennes et Lyon.

- Les contrôles de deuxième niveau

D'autres types de contrôles *a priori*, plus ou moins approfondis selon les centres, peuvent être diligentés par voie hiérarchique.

Ainsi, chaque centre a mis en place des procédures de vérification par sondage des mouvements saisis, qui sont effectués par les chefs d'atelier, de groupe et de service. Il n'est toutefois pas organisé de programmation ou de suivi spécifique de ces contrôles.

Certains centres contrôlent des indemnités spécifiques avant leur paiement. Les dossiers ouvrant droit à l'ASA font notamment l'objet dans plusieurs centres d'un contrôle systématique avant mis en paiement (Lille, Lyon, Rennes). Ces contrôles sont parfois redondants, comme au CATG de Lille, où la vérification est effectuée par le chef de groupe, puis le chef de service avant transmission du dossier au groupe « réglementation et vérification ». Enfin, les chefs solde vérifient tous les paiements directs et états de régularisation.

b) La pertinence des contrôles a posteriori dépend du dynamisme de la cellule « réglementation - vérification »

Les contrôles *a posteriori* ont surtout vocation à être réalisés par les cellules « vérification » dont dispose chaque centre payeur. Les modalités de ciblage des contrôles effectués par ces cellules sont très hétérogènes :

- elles dépendent des directives données par les chefs de centre, des demandes des services « indemnités et rémunération » ou d'une initiative propre des cellules vérification, et ne donnent généralement pas lieu à un plan de contrôle formalisé. La plupart des centres ont toutefois mis en œuvre des contrôles portant sur des indemnités estimées sensibles comme l'ASA, ainsi que sur les administrés entrants et/ou sortants ;
- en outre, le type de vérifications effectuées ne procède pas nécessairement d'une analyse de risque. Ainsi, la cellule « vérification » de Lille a lancé un contrôle exhaustif de ses dossiers de solde d'active, qu'elle poursuivra annuellement par tiers.
- les centres s'appuient peu, dans la menée de tels contrôles, sur les possibilités de contrôles de cohérence informatisés à partir de requêtes BDSB en vue d'éditer des fichiers d'anomalies potentielles sur certains types d'indemnités.
- enfin, les vérifications menées donnent lieu à l'établissement d'une fiche d'anomalie communiquée au SRI mais ne font pas nécessairement l'objet d'une analyse statistique approfondie (taux de contrôle, taux d'anomalies, origine des anomalies, etc.).

Cellules « vérification » : taux de contrôle et d'anomalies

2005	Bordeaux	Lille	Metz	Rennes	CAGN	Lyon
Nombre total de dossiers*	16 236	6 778	16 443	18 190	40 482	11 291
Nombre de dossiers contrôlés	1 100	697	216	509	1 511	308*
Taux de contrôle	6,8%	10,3%	1,3%	2,8%	3,8%	2,7%
Nombre d'anomalies	170	300	40	94	52	6
Taux d'anomalies	15,5%	43,0%	18,5%	18,5%	3,4%	1,9%

Source : mission, sur la base des données des CATG

* solde d'active et réserve en 2005

* 22 dossiers solde a posteriori et 286 dossiers ASA a priori, dont les anomalies n'ont pas été décomptées

Le nombre de dossiers de solde contrôlés par ces cellules dépend des effectifs disponibles et du partage de leur activité de contrôle interne entre la solde et les autres activités des centres. Il est parfois très insuffisant :

- les cellules vérification de Metz, Rennes et Lyon ont vérifié moins de 3% des dossiers du centre depuis le début de l'année, cette dernière ayant été quasi inactive en 2004 (48 dossiers contrôlés) ;
- la cellule « vérification » créée en 2005 au CATG de Marseille n'effectue aucun contrôle en matière de solde. Le centre ne dispose en conséquence d'aucune structure de contrôle extérieure aux services de décompte.

Les taux d'anomalies détectées sur les dossiers analysés, qui peuvent aller jusqu'à 43%, confirment la **nécessité de renforcer les contrôles a posteriori**.

L'incidence sur la solde est toutefois variable, compte tenu du fait que ces anomalies sont souvent formelles (pièces justificatives manquantes notamment).

B. Les contrôles externes sont insuffisants

1. Les contrôles de l'ordonnateur secondaire restent faibles

Les DIRCAT et les CAT, en tant qu'ordonnateurs secondaires, exercent deux types de contrôles sur la solde de la gendarmerie :

- un contrôle de l'exactitude des calculs de la solde effectués par les centres, sur la base des dossiers papiers des administrés ;
- un contrôle des données financières transmises par le biais des quittances, avant la mise en œuvre du mandatement.

a) Les contrôles de la solde

La DCCAT a fixé aux DIRCAT un taux minimum contrôle de 5% des dossiers de solde par an. Cet objectif est loin d'être atteint sur l'année 2004, à l'exception de la DIRCAT nord est, puisqu'il est en moyenne de 1,7%.

En outre, **les contrôles de la solde de la gendarmerie ont été mis en œuvre tardivement** au sein des DIRCAT sud est et nord ouest, puisqu'ils n'ont débuté respectivement qu'en mars et juin 2005. Depuis lors, le volume des contrôles réalisés par la DIRCAT de Rennes **reste faible**, puisqu'il s'élève à 77 dossiers depuis juin 2005³, alors même que la norme de 5% fixée par la DCCAT imposerait de contrôler 1 335 dossiers gendarmerie sur l'année.

La faiblesse globale du taux d'anomalies sur les années 2004 et 2005 (4,8% et 1,7%) doit être rapportée au caractère limité des contrôles effectués. Elle tend toutefois à démontrer une certaine efficacité du processus de saisie et de vérification interne menés par les centres payeurs, le taux de 62% d'anomalies pour la DIRCAT SE étant largement dû à une absence de pièces justificatives.

Tableau : Contrôles DIRCAT

	DIRCAT RT NE*		DIRCAT RT NO		DIRCAT RT SO		DIRCAT RT SE**		Total	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Nombre de dossiers vérifiés	1 879	2 061	0	0	209	345	323	26	2 411	2 432
Nombre de dossiers soldés (active + réserve)	37 626	33 120	58 451	51 923	24 388	12 200	17 739	8 898	138 204	106 141
Taux de vérification	5%	6%	0%	0%	0,9%	3%	1,8%	0%	1,7%	2,3%
Nombre d'anomalies ayant donné lieu à une vérification	110	23	/	/	5	2	0	16	115	41
Taux d'anomalies	5,9%	1%	/	/	2,4%	1%	0%	62%	4,8%	1,7%

Source : Indicateurs armée de terre.

* contrôles effectués par les CAT de Strasbourg et de Châlons

** La vérification n'a débuté qu'à compter du 01/03/05, le nombre important d'anomalies étant en grande partie dû à l'absence de pj

³ A la date de la mission.

b) Les contrôles financiers

Les contrôles exercés sur les quittances et états financiers au niveau de la DIRCAT ne sont pas ciblés.

La DIRCAT de Rennes, qui gère les plus gros volumes de dossiers de solde de la gendarmerie, vérifie la cohérence des montants portés sur les quittances avec ceux figurant sur les états « dépenses budgétaires » issus du calculateur de solde. Ces vérifications, qui impliquent une semaine de travail pour trois vérificateurs, gendarmerie et armée de terre confondues, ne procèdent d'aucune analyse de risque : elles sont exhaustives alors même que les documents vérifiés sont élaborés à partir de la même base de données, limitant par là même les risques d'erreurs, et qu'elles débouchent très exceptionnellement sur des anomalies.

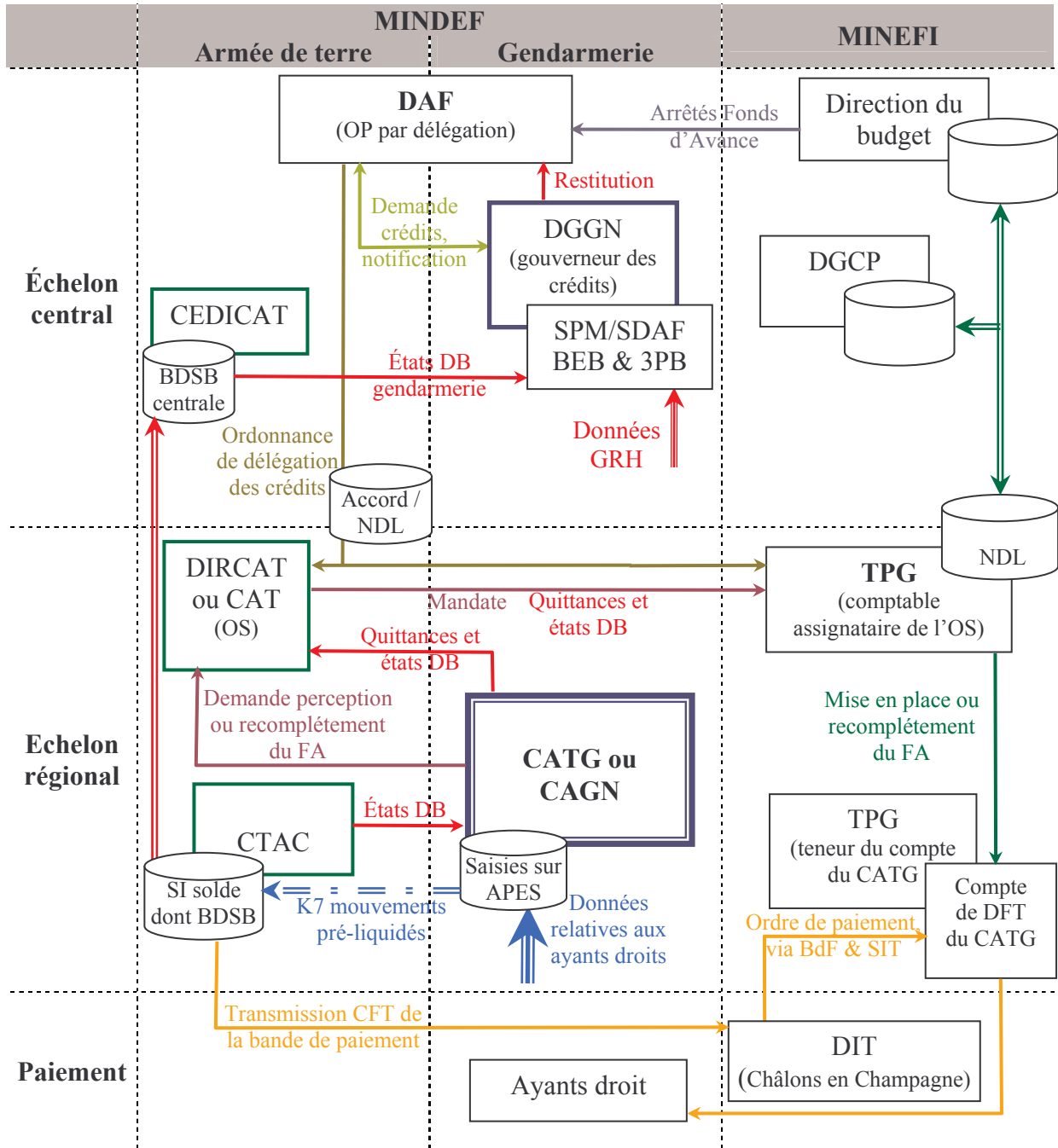
2. Les contrôles réalisés par le comptable sont formels

Au niveau du TPG, la mise en place du contrôle hiérarchisé de la dépense a permis d'effectuer des contrôles de cohérence entre les mandats et les états « dépenses budgétaires » transmis par l'ordonnateurs secondaire par sondage.

Ce contrôle apparaît redondant avec les vérifications effectuées au niveau de la DIRCAT et apporte une faible valeur ajoutée à la fiabilisation des éléments de la solde. Il représente toutefois moins de deux heures de travail de vérification par mois.

V. LA SOLDE DE LA GENDARMERIE MET EN ŒUVRE DES PROCEDURES SPECIFIQUES DE REGLEMENT, DE COMPTABILISATION ET DE MANDATEMENT

Synthèse de la procédure financière et comptable de la solde



Source : mission

A. Les centres payent la solde sur un fonds d'avance mandaté par des ordonnateurs secondaires de l'armée de terre (DIRCAT ou CAT)

a) La procédure distingue deux phases: le paiement, puis la comptabilisation et le mandatement

Les procédures dérogatoires⁴ permettent la mise à disposition de fonds au profit des armées afin de régler les dépenses de solde et d'alimentation. Le fonds d'avance de chaque centre payeur, constitué à la fin de l'année A-1, est reconstitué chaque mois par mandatement des ordonnateurs secondaires, DIRCAT et CAT, sur la base des dépenses de solde effectuées, attestées par une quittance. En fin d'année, les fonds non consommés sont restitués au budget général.

– Mise en place du fonds d'avance

Après estimation des dépenses de RCS de l'année A, le bureau exécution du budget demande à la direction des affaires financières (DAF) du ministère de la défense la mise en place d'un fonds d'avance correspondant à 1,2 mois de solde. Ce fonds d'avance est constitué en deux temps :

- suite à la parution fin novembre de l'année A-1 d'un arrêté du ministère de l'économie et des finances portant reconstituer des fonds d'avance des corps de troupe, une première fraction des crédits, représentant 0,2 mois de solde, est mise en place mi décembre (29,31M€ le 03/12/04 pour le fonds d'avance de 2005) ;
- puis, en application d'un arrêté portant autorisation de délégation de crédits par anticipation pour la constitution des fonds d'avance, qui paraît fin décembre, le complément est délégué afin d'atteindre un montant correspondant à 1,2 mois de solde (265,502 M€ le 30/12/04 pour le fonds d'avance de 2005).

Le montant global du fonds d'avance pour 2005 s'élève ainsi à 294 812 000 € et celui pour 2006 à 292 134 000 €.

Répartition du fonds d'avance 2005 (en €)

31-31-70	Rémunération en activité	172 064 000
31-31-80	Rémunérations en non activité	2 864 000
31-31-94	NBI	1 102 000
31-32-70	Allocations et indemnités en activité	94 785 000
31-32-80	Allocations et indemnités en non activité	1 205 000
31-61-40	Rémunération volontaires	9 750 000
31-62-40	allocations et indemnités volontaires	4 765 000
33-91-84	Prestations sociales	1 667 000
34-10-40	Alimentation	6 610 000
Total		294 812 000

La DGGN/BEB demande à la DAF la délégation de ces crédits au profit des DIRCAT (Rennes, Lyon et Bordeaux) et des CAT (Châlons, Strasbourg et Marseille), ordonnateurs secondaires de la solde de la gendarmerie. Ceux-ci mandatent leurs comptables assignataires, qui créditent les comptes de dépôts de fonds au trésor des CATG et du CAGN à hauteur d'1,2 mois de solde. En régime de croisière, les délégations de crédits aux OS s'effectuent à raison de 25% par trimestre.

⁴ prévues par l'article 34 de la loi n°48-1347 portant fixation du budget des dépenses militaires pour 1948

Répartition du fonds d'avance 2006 par centre

Organisme payeur	Comptable public assignataire de l'OS	FA anticipé	FA complément
CATG Metz	TPG Strasbourg	3 305 730	36 190 749
CATG Lille	TPG Chalons en Champagne	1 506 920	16 529 500
CATG Bordeaux	TPG Bordeaux	3 246 140	36 056 211
CATG Rennes	TPG Rennes	3 690 540	40 642 652
CATG Lyon	TPG Lyon	2 347 240	25 569 970
BAF Marseille	TPG Lyon	/	380 000
CATG Marseille	TPG Toulon	2 460 360	26 805 782
CAGN Le Blanc	TPG Rennes	6 370 070	87 032 136

Source : DGGN/BEB

*Hors alimentation

- Les procédures de paiement et rechargement du fonds d'avance

Le règlement intervient après transmission de la bande de paiement accompagnée de l'ordre de paiement du trésorier du centre payeur au Trésor public (département informatique du Trésor de Châlons en Champagne).

Le trésorier du centre payeur établit simultanément les quittances à l'attention de l'ordonnateur secondaire à partir des états de dépenses budgétaires (états DB), fournis par le CTAC à l'issue de la phase de calcul de la solde en les synthétisant en chapitre-article et paragraphe conventionnel 01.

L'ordonnateur mandate sur cette base le rechargement du fonds d'avance.

Des plans de résorption des fonds d'avance permettent aux centres de ne demander, les deux derniers mois de l'année, qu'un rechargement partiel de leur trésorerie.

B. La restitution financière, mensuelle pour la DAF, n'est communiquée qu'annuellement à l'ACCT

1. Une restitution mensuelle transmise à la DAF

La DGGN/BEB établit, suite à ressaisie manuelle à partir des états papier DB transmis par le CEDICAT, deux états mensuels des dépenses nettes et brutes de masse salariale à l'attention de la DAF. Ces dépenses sont ventilées jusqu'au paragraphe. L'état DB.C, fourni le premier du mois suivant la solde, procure l'essentiel de l'information nécessaire à la restitution. Il est complété, pour connaître les **dépenses brutes de rémunération**, par les états de dépenses des réservistes, des personnels civils, et des gendarmes rémunérés par d'autres ministères ou organismes, soit près de 1 100 effectifs hors budget.

L'état des **dépenses nettes**, qui permet de connaître la dépense liée aux effectifs budgétés, peut alors être calculé selon des modalités variables :

- une extraction BDSB des soldes des gendarmes rattachés au ministère des affaires étrangères, permet un calcul fondé sur des chiffres exacts,
- alors que pour certains organismes, comme le personnel mis à disposition du CEA, d'EDF, de l'ISL le bureau 3PB fournit une estimation en effectifs en coûts standards. Il ne s'agit en effet pas de personnel affectés mais offrant un service ponctuel ou à temps partiel à ces organismes.

Des états bruts et nets des **cotisations sociales** et des **effectifs** (hors personnel civil) sont constitués sur le même principe, avec pour base respectivement les données de l'ACCT complétés des états DB.C, et les informations contenues dans la BDSB.

2. Mais une restitution de l'exécution réelle annuelle en direction de l'ACCT

La DGCP dispose chaque mois de restitutions comptables basées sur les mandats de rechargement du fonds d'avance. La restitution infra annuelle des dépenses de soldes est moins précise que celle de la rémunération du personnel civil pour deux raisons :

- ces mandats se basent sur une répartition par paragraphes conventionnels et opèrent un rechargement à hauteur du fonds d'avance. En conséquence, l'ACCT n'a pas connaissance des paragraphes d'exécution et dispose d'une situation comptable systématiquement supérieure, en cours d'année, aux dépenses de rémunération ;
- les états budgétaires à partir desquels sont élaborées les quittances et qui servent de justificatifs aux mandats ne retracent pas en temps réel les dépenses de solde effectuées par les centres.

Ces états, édités après la phase de calcul de la solde, n'intègrent pas les rectifications manuelles qui peuvent intervenir après vérification des bulletins blancs de solde par les décompteurs et les autres types de paiements directs décidés par les chefs de centre. Les régularisations sont effectuées le mois suivant.

La DAF du MINDEF ne transmet qu'en fin d'année à la DGCP et à la DB les états de restitution de l'exécution budgétaire réelle sur le titre II. La conséquence pratique de ce mécanisme est que le comptable public ne connaît pas avec exactitude le montant et la ventilation précise de la dépense en temps réel.

VI. LA QUALITE DE SERVICE A L'ADMINISTRE EST SATISFAISANTE MAIS LE PILOTAGE DES CENTRES EST INSUFFISANT

A. La centrale n'effectue pas de réel pilotage de la performance des centres payeurs

1. Le morcellement des compétences en centrale empêche toute vision d'ensemble du fonctionnement des centres payeurs

Comme indiqué *supra*, le suivi de la fonction paye de la DGGN est assuré, au niveau de la DGGN/SPM, par deux bureaux principaux, BRAF et BEB.

Les champs de compétences respectifs de ces services, strictement limités aux affaires juridiques et financières, ne permettent pas au SPM, auquel échappe le commandement organique des centres payeurs, de disposer d'une vision d'ensemble de leur activité.

2. Le suivi des centres payeurs s'effectue sur la base d'indicateurs communs aux forces armées

a) Les indicateurs interarmées sont insuffisants

Le BRAF et le BEB n'effectuent pas de réel suivi de l'activité des centres payeurs, mais transmettent au Comité de Coordination des Commissariats (CCC) des indicateurs mensuels et semestriels collectés auprès des centres ou calculés directement en centrale.

Objectifs assignés aux CATG – résultats de la gendarmerie

Objectif	Indicateur	Résultats 2003	Résultats 2004	Résultats 1er semestre 2005
Maintenir la qualité du service. Paiement à temps	Paiement de la solde active le 30 du mois	Dans les délais	Dans les délais	Dans les délais
Améliorer l'efficacité. -Limiter le montant et le nombre des trop perçus signifiés à l'administré	Taux d'anomalies en nombre (nombre de TP sur nombre de soldés)	0,18	0,13	0,11
	Taux d'anomalies en montants (volume des TP sur le total de la solde)	0,06	0,06	0,07
Améliorer l'efficacité. Mesurer la satisfaction des administrés envers l'organisme payeur	Suivi des requêtes des administrés (nombre de requêtes défavorables sur nombre total de requêtes)**	36%*	1,9%	6,25%
Améliorer l'efficacité. Limiter le délai de prise en compte du personnel détaché en OPEX	Délai de prise en compte OPEX	ND	35,7 jours	41,2 jours
Améliorer l'efficacité. Aucun objectif	Activité par décompteur (en nombre de mouvements)	7 209	6 643	3 052

Source : Indicateurs du CCC. La DGGN n'appliquant pas forcément la méthodologie proposée par le CCC, la mission a retraité certaines données.

* 11 décisions sur 15 liées à la même affaire « retenue ameublement à St Pierre et Miquelon ».

Ces indicateurs ne sauraient constituer des outils de pilotage fin du processus de paye. L'exploitation qui en est faite par la DGGN reste en tout état de cause limitée, le BRAF détectant les anomalies de fonctionnement par le biais des dossiers contentieux qui lui sont transmis.

Ainsi, le ratio administré/administrant par centre n'est pas suivi en centrale, alors même qu'il constitue un indicateur d'activité essentiel :

Nombre de dossiers par décompteur

	Bordeaux	CAGN	Lille	Lyon	Marseille	Metz	Rennes	Total
Nombre de dossiers d'active	12286	38224	5157	8924	8991	12588	14242	100412
Nombre de décompteurs d'active	25	104	12	14	18	24	26	223
Ratio	491,4	367,5	429,8	637,4	499,5	524,5	547,8	450,3
Nombre de dossiers réserve	3950	2258	1621	2367	2802	3855	3948	20801
Nombre de décompteurs réserve	3,84	6,2	2,85	6	2,6	8	2,75	32,24
Ratio	1028,6	364,2	568,8	394,5	1077,7	481,9	1435,6	645,2
Nombre total de dossiers	16236	40482	6778	11291	11793	16443	18190	121213
Nombre total de décompteurs	28,84	110,2	14,85	20	20,6	32	28,75	255,24
Ratio	563,0	367,4	456,4	564,6	572,5	513,8	632,7	474,9

Source : questionnaire auprès des CATG et du CAGN

Le nombre moyen de dossiers de solde par décompteur s'établit, pour la gendarmerie, à 475. Il est toutefois très hétérogène entre les centres, puisqu'il s'échelonne de 367 dossiers au CAGN à 632 au CATG de Rennes.

Les performances différenciées des centres se retrouvent au niveau du nombre de dossiers de solde d'active par décompteur, ratio moins sujet à variations que celui concernant les réserves. Si la moyenne s'établit à 450 dossiers par décompteur, ce ratio est de 637 dossiers au CATG de Lyon. Ce différentiel n'est pas explicable par des éléments objectifs :

- A l'exception du CAGN qui traite des populations spécifiques, l'ensemble des centres ont une nature d'activité comparable ;
- le CATG de Lyon fonctionne correctement et ne connaît pas de tensions spécifiques sur ses effectifs, ce qui semble indiquer que ce ratio de dossier par décompteur est acceptable.

Aucune norme en termes de volume de dossiers par décompteur n'a été fixée par l'échelon central, les effectifs de décompteurs dépendant des demandes effectuées par les chefs de centre auprès du général commandant de région, ce qui explique de tels écarts et témoigne des lacunes du pilotage.

b) Des éléments de suivi plus conjoncturels : l'ASA

Le BRAF effectue un suivi ponctuel de la mise en place de certaines allocations sensibles. Ainsi, des objectifs quantitatifs pour le rééchelonnement indiciaire des bénéficiaires de l'ASA ont été fixés aux centres (notamment la régularisation des droits des administrés avant le 1^{er} avril 2006), leurs suivi étant assuré par un compte rendu mensuel :

- rééchelonnement indiciaire des bénéficiaires avant le 1^{er} avril 2005, qui a été réalisé dans les délais
- régularisation des moins perçus avant le 1^{er} avril 2006

c) Les centres ont mis en place leurs propres outils de suivi de l'activité

Notamment, le CAGN et le CTAG de Rennes ont mis en place des tableaux de bord d'indicateurs portant sur le ratio de dossiers par décompteurs, le nombre de trop perçus et leur répartition par type d'indemnités, ou encore le volume des vérifications effectuées et les taux d'anomalies détectées.

Ces indicateurs sont toutefois variables selon les centres, ne recouvrent pas nécessairement les mêmes périmètres et sont parfois incomplets. Il n'est notamment pas effectué dans la majorité des centres de suivi des trop perçus selon l'origine des anomalies. En outre, ces indicateurs ne font l'objet d'aucune remontée au niveau central et restent à l'usage purement interne des centres payeurs.

B. La qualité de service au profit des administrés est réelle

1. Le volume des trop perçus est limité et donne lieu à un faible contentieux

a) Les trop perçus, peu fréquents, sont marginalement imputables à des erreurs de décompte

- Nombre de trop perçus détectés par les centres sur une année

Tableau : Volume total des trop perçus d'août 2004 à août 2005

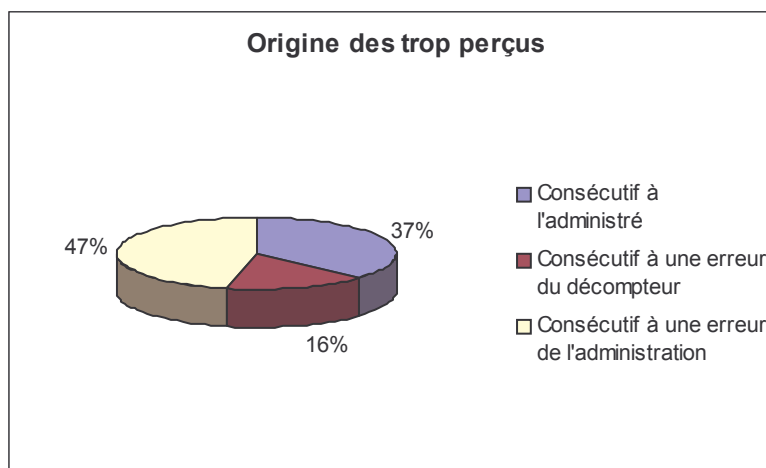
Mois	Nombre de TP établis	Nombre de soldés	Taux d'anomalies en nombre	Montant total des TP (€)	Montant moyen des TP (€)	Montant total solde (€)	Taux d'anomalies en montant
Août-04	75	62 482	0,12%	40 606,2	541,4	141 463 133	0,03%
Septembre-04	134	62 326	0,21%	82 592,3	616,3	140 263 730	0,06%
octobre-04	119	62 358	0,19%	95 634,9	803,6	140 703 662	0,07%
Novembre-04	118	62 538	0,19%	71 342,3	604,6	139 922 239	0,05%
Décembre-04	78	62 772	0,12%	74 415,6	954,0	142 450 232	0,05%
janvier-05	70	62 715	0,11%	51 429,6	734,7	135 903 458	0,04%
février-05	62	62 580	0,10%	62 193,9	1003,1	136 585 478	0,05%
Mars-05	88	62 711	0,14%	72 545,8	824,4	137 394 589	0,05%
Avril-05	66	62 648	0,11%	45 475,2	689,0	136 747 328	0,03%
mai-05	103	62 804	0,16%	57 192,6	555,3	138 121 739	0,04%
juin-05	238	62 630	0,38%	181 109,4	761,0	139 957 207	0,13%
Juillet-05	41	62 477	0,07%	55 466,8	1352,8	140 023 727	0,04%
Août-05	67	62 350	0,11%	41 721,9	622,7	142 575 798	0,03%
Septembre-05	88	62 451	0,14%	93 387,3	1061,2	138 815 378	0,07%

Source : Données des centres payeurs, à l'exception du CAGN.

Le volume des trop perçus détectés ramené au nombre de soldés ainsi qu'au montant total des soldes versées reste faible sur l'ensemble des centres et ne dépasse pas sur une période de douze mois respectivement 0,3 et 0,1%, les niveaux d'alerte inter armée étant fixés à 1% et 0,2%. Ceci témoigne d'une bonne gestion du processus de solde et de l'efficacité des contrôles *a priori* dans les centres.

– Répartition des TP par origine

L'analyse de l'origine des trop perçus démontre que leur grande majorité découle d'une transmission incomplète ou tardive de l'information au centre payeur (47%). 37% des trop perçus incombent à l'administré, la part d'anomalies provenant d'erreurs des décompteurs étant réduite à 16% des trop perçus.



Source : CAGN – Etat récapitulatif des trop perçus de la solde métropolitaine sur les neuf premiers mois de l'année 2005 (578 dossiers)

b) Le contentieux est faible

Tableau : Répartition du contentieux CRM 2004

	Recours ayant pour origine un TP	Recours ayant pour origine le paiement d'un avantage	Autre origine
Nombre de recours	18	79	2
% par origine de recours	18%	80%	2%
% de rejets	61%	87%	100%
% d'agrément	0%	1%	0%
% désistement ou satisfaction par l'administration	17%	11%	0%

Source : BRAF.

99 recours ont été portés devant la CRM en 2004, et 113 au total en incluant les recours formulés devant le juge administratif. Ces recours portent dans seulement 18% des cas sur des trop perçus. En outre, le taux de rejet des recours est élevé, puisqu'il atteint 61% pour les trop perçus et qu'aucun agrément n'a été accordé sur ces dossiers.

2. Les centres offrent un service direct à l'administré

L'absence de correspondant « solde » au sein des unités de gendarmerie a entraîné la mise en place d'un système permettant aux administrés de contacter directement le décompteur gérant leur dossier grâce à un identifiant mentionné sur leur bulletin de solde.

Cette organisation, qui favorise une information directe et rapide de l'administré, implique toutefois un surcroît de travail non négligeable pour les décompteurs. Ainsi, le CATG de Rennes considère que la fonction d'accueil représente 6% de l'activité du centre, et qu'elle est majoritairement exercée par les décompteurs, à hauteur de 70%. Elle **n'a pas été rationalisée** par la mise en place de cellules assurant la correspondance avec les administrés.

En outre, contrairement à d'autres armées, les centres payeurs de la gendarmerie n'ont pas mis en œuvre de démarche de certification qualité.

ANNEXE

LA PAYE DU PERSONNEL CIVIL

DU MINISTERE DE LA DEFENSE

ET SES LIENS AVEC

LES SYSTEMES D'INFORMATION RESSOURCES HUMAINES (SIRH)

SOMMAIRE

I. LA RUPTURE ENTRE LES RH ET LA PAYE PERSISTE MALGRE LE PASSAGE EN PSOP.....	1
A. LA GESTION RH DES CIVILS SE CARACTERISE PAR SON CARACTERE DECONCENTRE ET L'ABSENCE DE SIRH UNIFIE	1
1. <i>Les civils de l'administration centrale sont gérés par la DFP, les autres relevant de leur service de rattachement.....</i>	1
2. <i>Deux SIRH coexistent pour la gestion des civils</i>	2
B. UNE FILIERE SPECIFIQUE A LA PAYE A ETE MAINTENUE MALGRE LE PASSAGE EN PSOP	3
1. <i>La compétence pour la paye relève de structures distinctes de la chaîne RH</i>	3
2. <i>La pré-liquidation de la paye des civils repose sur une multiplicité de structures</i>	3
II. L'ABSENCE D'INTERFACE ENTRE LES SIRH ET L'APPLICATION PAY DU TRESOR PUBLIC NUIT A L'EFFICIENCE DES PROCESSUS DE PAYE DES CIVILS.....	5
A. A L'EXCEPTION DE LA DGA, LE CIRCUIT DE COLLECTE DE L'INFORMATION EST EXCLUSIVEMENT MANUEL ET LES DECOMPTEURS SAISISSENT TOUTES LES INFORMATIONS SOUS WINPAY	5
B. LE NOMBRE DE DOSSIERS PAR DECOMPTEUR EST TRES FAIBLE.....	6
C. LES CALENDRIERS DE PAYE SONT CONTRAINTS	7
D. LES CONTROLES INTERNES SONT HETEROGENES.....	8
III. SI LE PROJET ALLIANCE PREVOIT LE BASCULEMENT DE COLLECTE SUR LA CHAINE RH, SA CONVERGENCE VERS LE NOYAU COMMUN INTERMINISTERIEL RESTE A REALISER.....	8
A. LE PROJET DE SIRH ALLIANCE PREVOIT UN MODULE DE PRE-LIQUIDATION DE LA PAYE	8
B. CE PROJET SPECIFIQUE AUX CIVILS N'INTEGRE PAS ENCORE LES SPECIFICATIONS DU NOYAU COMMUN INTERMINISTERIEL	9
1. <i>Le choix d'un projet spécifique pour les civils n'est pas optimal.....</i>	9
2. <i>Le calendrier de convergence d'ALLIANCE vers les spécifications du noyau commun reste flou</i>	9

I. LA RUPTURE ENTRE LES RH ET LA PAYE PERSISTE MALGRE LE PASSAGE EN PSOP

A. La gestion RH des civils se caractérise par son caractère déconcentré et l'absence de SIRH unifié

1. Les civils de l'administration centrale sont gérés par la DFP, les autres relevant de leur service de rattachement

a) Le personnel civil représente 18% des effectifs du ministère de la défense

Tableau 1 : Les civils du MINDEF

		Effectifs budgétaires 2005	Effectifs réalisés au 30/09/05	Total civils et militaires réalisés au 30/09/05	% des civils sur le total des réalisés	% sur le total des civils
Terre		29 653	27 747	161 638	17,2%	36,6%
Air		5 498	5 260	64 347	8,2%	6,9%
Marine		10 265	9 431	52 173	18,1%	12,4%
Gendarmerie		1 810	1 850	99 947	1,9%	2,4%
Armement	Zone budgétaire	12 652	12 579	14 846	84,7%	16,6%
	Comptes de commerce	3 317	3 146	3 246	96,9%	
Santé		5 840	5 251	14 770	35,6%	6,9%
Essences		966	884	2 194	40,3%	1,2%
Autres services		13 594	12 874	14 472	89,0%	17,0%
Direction de la construction navale (DCN)		13 083	7 360	7 360	100,0%	
Total civils (hors compte de commerce et DCN)		80 278	75 877	424 388	17,9%	100,0%
Total général MINDEF		436 910	424 388	/	/	/
% des civils sur l'ensemble du MINDEF		18,40%	17,90%	/	/	/

Source : Suivi des effectifs DFP / MCE au 30 septembre 2005

Le ministère de la défense compte près de 76 000 personnels civils, dont 51,3% de fonctionnaires, 8,4% de contractuels et 40,3% d'ouvriers de l'Etat. Ces effectifs représentent une composante très variable des différentes structures du ministère :

- ainsi, l'armée de terre emploie 37% de l'ensemble des civils du MINDEF, cette population représentant 17% du total de ses effectifs de même que pour la Marine ;
- les civils représentent moins de 2% des effectifs de la DGGN et 8% de ceux de l'armée de l'air ;
- certains services emploient plus de 30% de civils, comme le SSA et le SEA, tandis que les effectifs budgétaires de la DGA comportent 84% de civils.

b) La gestion RH des civils s'effectue à plusieurs niveaux

Le suivi de l'ensemble des personnels civils du MINDEF relève de la responsabilité de la direction de la fonction militaire et du personnel civil (DFP), qui définit les politiques transverses aux différentes structures, assure la centralisation des informations et est l'interlocuteur de la DGAFP¹ et du MINEFI au niveau interministériel.

Par contre, la gestion administrative des civils est **partiellement déconcentrée** :

- Les personnels positionnés en administration centrale² relèvent intégralement de la DFP/Gestion du Personnel Civil³.
- La gestion des personnels déconcentrés est partagée entre la DFP et les autorités dont ils relèvent :
 - pour tous les fonctionnaires, la DFP prend les actes de gestion les plus importants, dont les ouvertures de concours, nominations et refus de titularisation, mises hors cadre et en disponibilité, détachements et réintégrations, sanctions disciplinaires les plus lourdes et avancements de grade ;
 - pour les fonctionnaires de catégorie A, la DFP est responsable en outre de l'organisation des concours et des affectations et mutations ;
 - pour les contractuels, la DFP assure le recrutement, l'accès aux échelons supérieurs et les sanctions disciplinaires à l'exception de l'avertissement et du blâme ;
 - l'ensemble des autres actes de gestion est de la responsabilité des autorités dont relèvent les personnels civils, qui les gèrent au niveau local (dans les armées, les fonctionnaires sont ainsi gérés au niveau régional, et les ouvriers de l'Etat au niveau de l'établissement).

2. Deux SIRH coexistent pour la gestion des civils

Le MINDEF ne dispose pas d'un système d'information unique pour la gestion de ses civils :

- l'application SIGALE est utilisée pour l'ensemble des personnels civils, à l'exception de ceux de la DGA. Les saisies de données sont effectuées par les bureaux de gestion, à la DFP pour les personnels relevant du périmètre de l'administration centrale, au niveau régional pour les autres agents hors SSA⁴. La pérennité technique de cette application n'est pas assurée au delà des années 2007-2008. En outre, certains services, même faiblement dimensionnés comme le SEA ou le SSA, considèrent que ses fonctionnalités sont insuffisantes et utilisent, pour certains actes de gestion, des applicatifs développés en interne qui les contraignent à une double saisie ;
- le progiciel de gestion intégré CHORUS a été développé spécifiquement pour l'ensemble des personnels civils et militaires de la DGA, ses fonctionnalités étant plus étendues que celles de SIGALE, dont les fonctionnalités sont axées sur la gestion administrative collective (gestion administrative, mais aussi gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, pourvoi des postes et processus environnementaux⁵).

La DFP, qui n'a pas accès à la base de données de CHORUS, ne dispose pas directement des données sur les personnels civils déconcentrés de la DGA⁶.

¹ Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

² La DGSE gère ses personnels civils de façon totalement autonome, la DFP ne disposant d'aucune donnée nominative sur ses effectifs.

³ Pour certains corps particuliers à la DGA et au SSA, une gestion partagée est mise en oeuvre entre la DFP et ces structures.

⁴ Les saisies sous SIGALE sont exclusivement effectuées par la DCSSA.

⁵ Soit la prévention, l'action sociale et le dialogue social.

⁶ Ces données lui sont transmises mensuellement par la DGA sur la base d'états papier.

B. Une filière spécifique à la paye a été maintenue malgré le passage en PSOP

1. La compétence pour la paye relève de structures distinctes de la chaîne RH

Le ministère de la défense est passé en procédure de paye sans ordonnancement préalable (PSOP) pour le traitement de ses personnels civils en 2000-2001. Ces effectifs étaient précédemment gérés en procédure de paye avec ordonnancement préalable (PAOP).

Dans cette procédure, le service gestionnaire de l'ordonnateur gère les dossiers des personnels dont il a la charge, transmet au comptable les éléments de la liquidation et atteste du service fait en imposant sa signature sur les documents de paye transmis. Le comptable procède ensuite lui-même aux calculs et effectue directement le paiement.

Au MINDEF, **le changement majeur que constitue le passage en PSOP n'a pas entraîné de réorganisation du processus de paye des civils**. Une filière dédiée à la pré-liquidation de la paye des civils coexiste encore, dans chaque service ou armée, avec une chaîne RH. Cette filière « paye » est chargée d'effectuer la constatation des droits ainsi que la saisie des informations relatives à la paye et leur transmission au comptable :

- pour l'ensemble des personnels civils en centrale, la filière paye est pilotée par le SMG ;
- les trois commissariats assurent le suivi de la paye des personnels civils des forces armées et du SSA affectés en déconcentré ;
- la fonction paye des civils hors centrale du SEA et de la DGA est assurée par ces structures.

Le maintien de deux filières va à l'encontre de la tendance observée dans les autres ministères à une centralisation de la fonction paye sur la chaîne RH.

En outre, la séparation fonctionnelle des filières RH et solde complique le suivi de la masse salariale, qui est assuré par la DAF sur le volet financier et par la DFP concernant les effectifs. La DFP dispose toutefois de deux services à même d'effectuer un lien avec la vision budgétaire, le bureau « prévisions d'études et de réglementation » (PE4) et la « mission de coordination et d'expertise » (MCE) qui permet, en outre, de coordonner les données sur les effectifs civils et militaires.

2. La pré-liquidation de la paye des civils repose sur une multiplicité de structures

Les acteurs de la pré-liquidation sont extrêmement diversifiés, chaque administration disposant d'une voire de plusieurs structures effectuant la saisie des informations relatives à la paye des civils⁷.

Au total, **36 structures de pré-liquidation** ont été dénombrées, dont cinq uniquement pour l'armée de terre, six pour la délégation générale pour l'armement (DGA) et dix pour les anciens combattants. Ces structures, dont beaucoup sont également en charge d'autres fonctions, assurent la pré-liquidation d'un nombre très variable de personnels. Ainsi le SMG est en charge de 5 460 administrés alors que l'EATSEA n'en gère que 860.

L'efficience de la chaîne de traitement n'apparaît pas optimale compte tenu de la multiplication des structures qui n'est pas propice à la mutualisation des moyens.

⁷ Ces structures ne sont pas toutes exclusivement dédiées à des fonctions de paye.

Tableau 2 : Structures de pré-liquidation

Catégorie de population	Structure de pré-liquidation	Périmètre	Trésorerie générale de rattachement
Personnel civil de l'administration centrale	SMG/SDSP Bureau des rémunérations et des frais de déplacements	Directions et services centraux relevant des états majors des armées, tous autres civils relevant du périmètre de l'administration centrale, civils en PPE, DCN siège, personnels DGA en centrale, personnels en centrale des anciens combattants ⁸	PGT Paris
Personnels en fonction outre mer / étranger (hors PPE)	DICOM Polynésie, Nouvelle Calédonie, Réunion, Antilles / DICOM Djibouti, DICOM Cap Vert, DICOM Libreville	Outre mer / étranger	TG Papeete, Nouméa, St Denis, Fort de France / TGE Nantes
Personnels en poste dans un établissement des anciens combattants	Directions interrégionales de Rennes, Metz, Lille, Lyon, Marseille, Bordeaux, d'Ile de France, services des anciens combattants du Maroc et en Tunisie, service des ressortissants résidant à l'étranger de Château Chinon	Hors centrale	TG Rennes, Metz, Lille, Dijon, Lyon, Marseille, Bordeaux, Paris, Nantes, PGT Paris
AT et gendarmerie	5 CTAC	Hors centrale	TG Metz, Rennes, Bordeaux, Lyon
AA	SERPECA	Hors centrale	TG Tours
Marine	Services administratifs et financiers (SERVAFIM) de Brest, Toulon et Cherbourg	Hors centrale	TG Rennes, Nice, Caen
SEA	Etablissement administratif et technique du SEA (EATSEA) de Nancy	Tous les établissements relevant des essences des armées en métropole	TG de Metz
SSA	5 CTAC et SERVAFIM de Brest et Toulon	Hors centrale	TG Metz, Rennes, Bordeaux, Lyon et Nice
DCN	DCN/Propulsion Indret et DCN/ équipements navals Ruelle	Hors siège	TG Nantes et Angoulême
DGA ⁹	CSRH, CELAr, CELM, AIA, CTSN, CEAT	Hors centrale	TG Paris, Rennes, Bordeaux, Nice, Toulouse

Source : Guide de la rémunération du personnel civil du MINDEF et complément d'information de la DGA..

⁸ soit les personnels de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS).

⁹ Une réorganisation est en cours, qui ne devrait laisser subsister que 5 centres en juillet 2006, suite au transfert des dossiers gérés par le CEAT au CELM.

II. L'ABSENCE D'INTERFACE ENTRE LES SIRH ET L'APPLICATION PAY DU TRÉSOR PUBLIC NUIT À L'EFFICIENCE DES PROCESSUS DE PAYE DES CIVILS

A. A l'exception de la DGA, le circuit de collecte de l'information est exclusivement manuel et les décompteurs saisissent toutes les informations sous WINPAY

a) Des systèmes d'information entre la Défense et le Trésor non interfacés

Les filières RH et paye reposent sur des systèmes d'informations distincts :

- les applicatifs SIGALE et CHORUS (pour la DGA) pour la gestion RH ;
- l'application PAY du Trésor public pour le calcul de la paye.

Les applications du MINDEF ne sont pas interfacées avec celle du Trésor public, ce qui ne permet pas la transmission automatisée des flux d'informations relatives à la paye. En conséquence, des **applications de pré-liquidation** ont été mises en place au niveau du MINDEF afin de transmettre de façon automatique les données au Trésor public. Il s'agit de WINPAY, GIRAFE (pour le SEA) et SHERPA (pour la DGA).

Le passage en PSOP ne s'est donc pas accompagné d'un transfert de la fonction de pré-liquidation des commissariats vers la filière RH, par le biais de l'intégration d'un module de pré-liquidation aux SIRH actuels¹⁰.

b) Un traitement manuel des informations

La mise en place des applicatifs de pré-liquidation GIRAFE et WINPAY implique un traitement manuel de l'ensemble des informations nécessaires au calcul de la paye :

- les filières RH transmettent l'ensemble des pièces justificatives ayant un impact sur la paye aux centres de pré liquidation ;
- les liquidateurs de rémunération des centres saisissent ces informations sous les applicatifs de pré-liquidation, dont celles qui ont par ailleurs déjà été saisies dans les bases de données des SIRH.

Cette organisation n'est pas optimale puisqu'elle impose une **double saisie des informations RH nécessaires à la paye**. La chaîne paye mobilise ainsi 218 ETP affectés à la saisie des données relatives aux personnels civils en centrale et aux effectifs déconcentrés des forces armées, qui représentent 80% des effectifs civils du MINDEF. Compte tenu de l'impossibilité de disposer d'un chiffrage exhaustif de l'ensemble des décompteurs, la mission estime ce nombre à **269 ETP**¹¹.

L'organisation de la DGA, sans être optimale, est moins dégradée puisque le PGI **CHORUS est interfacé avec l'application de pré-liquidation de la paye SHERPA**, ce qui permet une transmission automatisée des mouvements saisis au niveau RH nécessaires à la paye, soit 56,5% des champs de l'applicatif SHERPA. Toutefois, CHORUS n'ayant pas vocation à traiter de la paye, un certain nombre d'informations relatives à la paye ne sont pas prévues dans sa base de données (notamment les accessoires rémunérations comme les primes et indemnités) et nécessitent une saisie sous SHERPA dans six structures assurant, entre autres, la pré liquidation de la paye.

c) Le poids du papier

L'absence de flux dématérialisés ainsi que l'ouverture de droits au vu des pièces justificatives entraînent en outre un poids considérable du papier dans la chaîne de traitement de la paye :

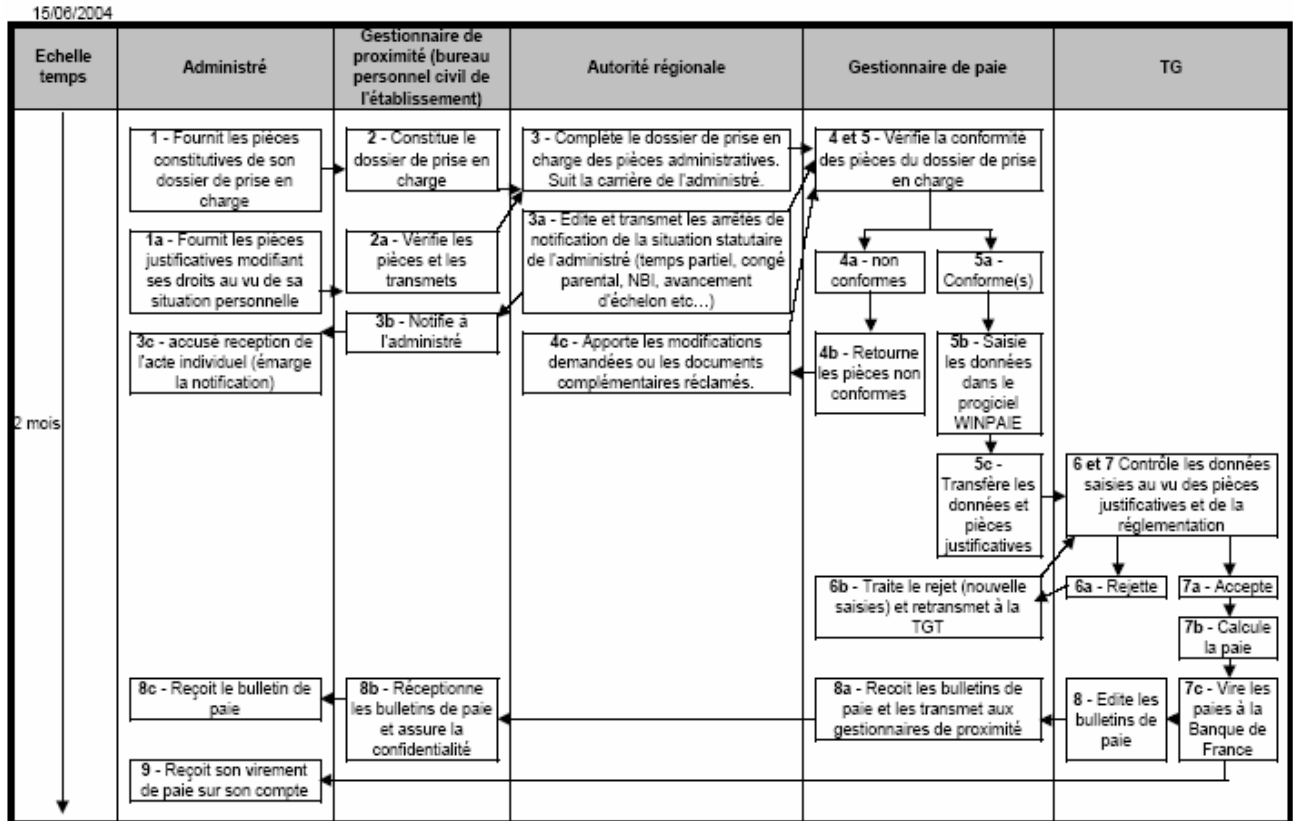
- toutes les informations sont transmises aux centres de pré-liquidation sous version papier ;

¹⁰ L'intégration d'un module de pré liquidation de la paye était prévue dans la deuxième version de CHORUS mais a été abandonnée du fait du lancement du projet ALLIANCE.

¹¹ Ce calcul a été réalisé à partir des données disponibles sur le ratio d'administrés par décompteur (SMG et armées).

- l'absence de gestion électronique des données entraîne dans l'armée de terre et en centrale notamment un archivage de ces pièces dans un dossier papier de l'agent ;
- les pièces correspondant aux mouvements saisis dans le mois sont transmises sous format papier aux trésoriers avec le fichier informatisé de pré-liquidation.

Shéma procédure PSOP pour les personnels civils
Shéma type pour les personnels civils relevant de l'Armée de Terre, de la Gendarmerie, du Service de Santé, des Essences, de la Marine et de l'Armée de l'Air



Source : Guide des procédures de rémunération du personnel civil du MINDEF

B. Le nombre de dossiers par décompteur est très faible

Tableau 3 : Nombre de dossiers par décompteur

	Nombre de dossiers (A)	Nombre de décompteurs en ETP (B)	Ratio (A)/(B)
AA	5 860	18	325
Marine	11 621	39	298
AT et gendarmerie	38 264	143,6	266
SMG	6 661	17,4	383
DGA	16564	55	301

Source : Mission, à partir des informations communiquées par les armées, la DGA et le SMG. (pour les CTAC, moyenne mensuelle des dossiers de civils 1^{er} semestre 2005 et ETP au 01/10/05 / pour l'AA et la marine, données 2005, pour la DGA, moyenne mensuelle des payes versées en 2005). Les ETP incluent les décompteurs ainsi que les chefs d'atelier. Les dossiers AT et marine incluent les effectifs civils du SSA payés par ces deux armées.

Le nombre de dossiers par décompteur est hétérogène entre les employeurs de civils : il s'échelonne **de 266 dossiers pour l'armée de terre à 383 dossiers** pour le SMG. Compte tenu de son organisation très éclatée et alors même qu'un flux d'informations automatisé est en œuvre entre le SIRH et l'application de pré-liquidation, le ratio de la DGA est très faible, puisqu'il se situe à 301 dossiers par décompteur.

Ces performances sont inférieures à ce qui est constaté pour le traitement des dossiers des fonctionnaires militaires, où le ratio interarmées s'élève à 440 dossiers par décompteur¹².

L'écart ne peut s'expliquer par des contraintes objectives liées au traitement des dossiers de civils et plaide pour une réorganisation des moyens actuellement affectés à la paye des civils du MINDEF afin de tirer pleinement les conséquences du passage en PSOP.

C. Les calendriers de paye sont contraints

Le calendrier de la paye est arrêté par le Trésor public. Celui-ci est **variable selon les services locaux de rémunération (SLR)** et s'échelonne, pour l'arrêt des saisies, du 20 au 28 du mois n-1 pour la paye du mois n.

Tableau 4 : Calendrier de la paye en centrale - année 2005

SMG/SDSP	Date limite de Réception des pièces Justificatives au SMG	Date limite de saisie par le SMG	Date limite de réception du fichier et des pièces justificatives à la PGT
janvier 2005	22 décembre 2004	28 décembre 2004	30 décembre 2004
Février 2005	24 janvier 2005	27 janvier 2005	31 janvier 2005
mars 2005	21 février 2005	24 février 2005	28 février 2005
avril 2005	24 mars 2005	29 mars 2005	31 mars 2005
mai 2005	22 avril 2005	27 avril 2005	29 avril 2005
juin 2005	24 mai 2005	27 mai 2005	31 mai 2005
juillet 2005	23 juin 2005	28 juin 2005	30 juin 2005
août 2005	25 juillet 2005	27 juillet 2005	29 juillet 2005
Septembre 2005	24 août 2005	29 août 2005	31 août 2005
Octobre 2005	23 septembre 2005	28 septembre 2005	30 septembre 2005
Novembre 2005	24 octobre 2005	27 octobre 2005	31 octobre 2005
Décembre 2005	A déterminer	A déterminer	A déterminer

Source : Guide des procédures de rémunération du personnel civil du MINDEF

Dans le cadre de la démarche qualité initiée pour les rémunérations des personnels civils de l'administration centrale, un engagement de service a été signé en janvier et février 2005 avec le Ministère de l'économie des finances et de l'industrie, qui prévoit :

- le respect des calendriers de paye établis chaque année par le TPG de Paris ;
- le respect du délai maximal de paiement de 30 jours des agents pris en charge par le SMG ;
- le recours à la procédure des acomptes lorsque tout agent entrant en fonction au cours du mois ne peut pas voir sa rémunération intégrée dans le cycle général des opérations de paye.

¹² En moyenne mensuelle 2004.

D'autres projets d'engagement de service avec les directions centrales du commissariat et avec la DGA concernant les délais de paiement des agents sont actuellement en cours.

Toutefois, **les dates d'arrêt de prise en compte des mouvements pour la paye sont plus contraintes que celles qui sont en œuvre pour le traitement de la solde des militaires**, qui varient, selon les armées du 1^{er} au 7 du mois de versement de la solde.

D. Les contrôles internes sont hétérogènes

La mise en place de la PSOP, qui transfère la responsabilité du calcul au niveau du Trésor public, limite de fait les contrôles qui sont effectués par les centres de pré-liquidation sur les données saisies.

Les centres interrogés par la mission ont tous mis en œuvre des vérifications internes des mouvements saisis. Les modalités de contrôle varient toutefois selon les centres et reposent insuffisamment sur des analyses de risque, compte tenu de l'absence de directive générale sur la méthodologie des contrôles à mener.

Le SMG a notamment mis en place une cellule de vérification composée de deux ETP. Celle-ci est chargée de contrôler chaque mois près de 30% des dossiers faisant l'objet de mouvements. Ces contrôles s'effectuent de façon aléatoire, sans ciblage préalable et hors de tout plan de contrôle. Cette cellule devrait être supprimée au début de l'année 2006.

Pour le SERPECA (armée de l'air), les chefs d'ateliers puis une cellule de vérification effectuent des contrôles a priori ciblés sur une trentaine d'indemnités ou situations. De même, les CTAC de l'armée de terre disposent de cellules de vérification affectées à la paye des civils qui effectuent soit des contrôles systématiques (transfert de dossiers entre centres), soit des vérifications aléatoires, soit des contrôles ciblés sur certains types d'indemnités.

Dans la marine au contraire, on constate l'absence de cellule de vérification, et des pratiques de contrôles hétérogènes entre les trois centres de pré-liquidation.

La menée de ces contrôles **ne s'effectue pas de manière coordonnée avec le contrôle hiérarchisé de la dépense** qui est mis en œuvre en aval de la procédure par le Trésor public.

III. SI LE PROJET ALLIANCE PREVOIT LE BASCULEMENT DE COLLECTE SUR LA CHAÎNE RH, SA CONVERGENCE VERS LE NOYAU COMMUN INTERMINISTÉRIEL RESTE À RÉALISER

A. Le projet de SIRH Alliance prévoit un module de pré-liquidation de la paye

Un projet de SIRH ALLIANCE est actuellement en cours pour les personnels civils au MINDEF (cf. annexe sur les systèmes d'information). Ce projet améliore l'existant sur deux points :

- il remplacera les deux SIRH actuels par un système d'information commun à l'ensemble des personnels civils du MINDEF. L'existence d'une base de données réintégrant les personnels de la DGA actuellement gérés sous CHORUS permettra à la DFP de disposer d'une connaissance plus complète des effectifs civils ;
- il intégrera au SIRH un module de pré-liquidation de la paye qui remplacera les applications de pré-liquidation actuelles et **permettra de mettre fin à l'existence d'une chaîne de saisie spécifique à la paye** grâce à la transmission automatisée des données de la paye depuis le SIRH vers le système d'information PAY du Trésor public. Le module de pré-liquidation ne sera mis en œuvre qu'auprès de la DGA dans la première version du projet, qui devrait être déployée au premier trimestre 2007. Cette fonctionnalité devrait être étendue dans une deuxième version au premier trimestre 2008.

B. Ce projet spécifique aux civils n'intègre pas encore les spécifications du noyau commun interministériel

1. Le choix d'un projet spécifique pour les civils n'est pas optimal

Le MINDEF a fait le choix, en lançant le projet ALLIANCE, de réaliser un SIRH pour ses civils, **alors même que les projets actuels de SIRH pour les personnels militaires auraient pu intégrer la gestion des civils**. Il en découle deux conséquences :

- l'absence d'optimisation des moyens consacrés à la structuration des projets de SIRH, par le lancement de plusieurs systèmes concurrents (AGORH@ pour les gendarmes, CONCERTO pour l'armée de terre et comme système cible des autres armées, ALLIANCE pour les civils) ;
- la difficulté de disposer d'une vision consolidée des personnels civils et militaires concourant au fonctionnement de chaque structure et de bases de données intégrant civils et militaires, malgré le projet d'entrepôt de données RH rassemblant l'ensemble des données relatives aux RH et à la solde du ministère.

Des contacts ont été pris avec l'équipe projet CONCERTO (SIRH de l'armée de terre) afin de définir de futures modalités de transmission des informations sur les civils, mais elles se limiteraient à des transferts de données nominatives. Ces modalités imposeraient, en tout état de cause, de développer des interfaces entre ALLIANCE et les futurs SIRH pour les militaires.

2. Le calendrier de convergence d'ALLIANCE vers les spécifications du noyau commun reste flou

Le projet ALLIANCE a retenu le prestataire HR ACCESS, qui avait déjà développé l'application CHORUS bien que celui-ci ne réponde pas encore aux spécifications du noyau commun interministériel. La DFP a obtenu l'autorisation en 2004 de ne pas acquérir le PGI développé par le prestataire SAP sous maîtrise d'ouvrage de l'ADAE et de la DGAFP sous condition de converger vers le noyau commun interministériel.

Si HR ACCESS a entamé une démarche de labellisation auprès de l'ADAE, aucun calendrier de convergence n'a cependant été défini entre l'équipe projet ALLIANCE, l'ADAE et le prestataire.

Réponses des services et nouvelles observations
de la mission

ANNEXE I

**OBSERVATIONS RELATIVES AUX SYSTEMES D'INFORMATION RESSOURCES
HUMAINES ET AUX SYSTEMES D'INFORMATION DE LA SOLDE**

Réponses des Services	Nouvelles observations de la mission
<p data-bbox="178 338 421 371">Page 14 Tableau 6</p> <p data-bbox="178 376 847 703">La délégation générale pour l'armement indique que, compte tenu de l'existence du système d'information Chorus déployé au sein de la DGA et dont est dérivé le système Alliance, la charge de travail nécessaire pour accompagner le déploiement du SIRH, pour transférer les données et assurer la formation serait plutôt de l'ordre de 1,75 à 2 ETP et de 3 000 jours-homme pour la préparation et la réalisation du déploiement.</p>	<p data-bbox="884 371 1369 405">Information utile pour suite à donner.</p>

ANNEXE II

OBSERVATIONS RELATIVES A L'EVALUATION DES EFFECTIFS ET DES COUTS DE LA CHAINE SOLDE DANS LES ARMEES

Réponses des Services	Nouvelles observations de la mission
<p>Page 3</p> <p>« ...et la marine apparaissent comme les moins efficaces ».</p> <p>La marine considère que cette assertion est fondée sur le seul ratio nombre de dossiers / effectifs qui n'est pas pertinent (voir remarque sur le tableau page 6 du rapport). L'efficacité de la chaîne solde de la marine doit également être appréciée au regard du nombre de mouvements de solde et du nombre de pièces justificatives traitées, sur une base mensuelle ou annuelle, pour évaluer la charge de travail réelle et effectuer des comparaisons. La marine, en effet, connaît en moyenne huit mouvements par mois et par administré contre trois pour les autres armées. La marine compte une dizaine de régimes de solde différents, sert le plus grand nombre d'indemnités (187) et connaît probablement le plus fort taux de mobilité de son personnel militaire.</p> <p>Page 5</p> <p>« Le coût de la prestation effectuée par le Trésor public pour le compte des ministères civils (dans le cadre de la PSOP) a été évalué par l'IGF à 2,5 € par bulletin de solde (charges de pensions comprises) ».</p> <p>Le ministère considère qu'il est délicat de comparer les coûts dans la mesure où les périmètres de ces prestations ne sont pas identiques (recueil de l'information, détermination des droits, valorisation, paiement et éditions).</p>	<p>Le nombre de mouvements par administré est certes intéressant pour décrire le régime de solde des marins mais ne l'est guère pour apprécier l'efficacité de la chaîne solde de la marine. Comme la mission l'a souligné plus haut, c'est le ratio « nombre de mouvements par décompteur » qui doit être utilisé à cet effet. Et ce ratio souligne justement la faible performance de la chaîne solde de la marine.</p> <p>Le coût de la prestation effectuée par le Trésor Public pour le compte des ministères civils a effectivement été évalué à 2,5 € par bulletin de paye dans un récent rapport de l'IGF consacré à la paye des civils.</p> <p>Ce coût inclut les charges de pension civile et il correspond au même périmètre que le coût du bulletin de solde (contrôle, calcul, interfaces), à l'exception de l'établissement des droits qui est cependant une fonction largement plus automatisée dans les administrations civiles comparables.</p> <p>Par ailleurs, le coût de 10 € retenu par la mission pour les armées exclut les coûts de collecte de l'information dans les unités et les services qui sont effectivement à la charge des ministères pour la paye des personnels civils.</p>

ANNEXE III

**OBSERVATIONS RELATIVES A L'ORGANISATION DE LA SOLDE DANS
L'ARMEE DE TERRE**

Réponses des Services	Nouvelles observations de la mission
<p>Fiche synthèse Paragraphe 3) « Quant aux contrôles de la dépense de solde, ils demeurent <u>purement</u> formels ». L'armée de terre ne conteste pas l'aspect « formel » du contrôle, mais regrette la connotation négative de l'adverbe « purement ».</p> <p>Paragraphe 4) « le trop-perçu et le paiement direct dont les niveaux restent <u>élevés</u> sont conçus comme des moyens <u>détournés</u> de satisfaire l'administré » Cette affirmation n'est pas corroborée par la page 32 de l'annexe qui conclut « le trop perçu reste un dysfonctionnement peu fréquent » et de la page 34 « le taux de paiements directs est de 1,24% en volume ... ». Le terme « détourné » est par ailleurs impropre au regard de la réglementation qui autorise cette procédure (voir remarque sur la page 7 du rapport).</p>	<p>La mission a pu constater dans les centres payeurs de l'armée de terre que la procédure de contrôle s'effectuait bien à partir d'une seule et même source éditée sous deux formats différents, et qu'elle reste donc formelle et inutile.</p> <p>Dans l'absolu, le nombre de trop-perçus et de paiements directs est effectivement relativement faible mais force est de constater qu'il pourrait être réduit notamment en fiabilisant les systèmes d'information ressources humaines ou le recueil des informations provenant des administrés et en supprimant la double chaîne de collecte de l'information. La mission considère qu'il faut viser la diminution du nombre de trop-perçus et cesser de les considérer comme un risque préférable à celui de ne pas payer à temps l'administré.</p> <p>De même, même si le paiement direct est régi par un certain nombre de dispositions, il n'en reste pas moins vrai que les paiements directs recouvrent en partie des états de régularisation émis lors de la phase de pointage de la solde alors qu'il ne s'agit que de solder l'administré à la date et pour les montants réglementaires.</p>

Réponses des Services	Nouvelles observations de la mission
<p>Page 15 Tableau 10 : Calendrier du CTAC de Rennes du mois de novembre 2005 L'armée de terre indique que ce calendrier concerne le traitement et pas seulement le calcul de la solde.</p> <p>Page 32 « le trop perçu reste un dysfonctionnement peu fréquent » Voir observations précédentes.</p> <p>Les titres de perception (taux d'anomalie) ne représentent que 0,57% des bulletins de solde dont seuls 21 % sont imputables au CTAC ce qui ramène le taux à moins de 0,12% des bulletins de solde et qui montre que les systèmes des gestion des ressources humaines et les administrés sont à l'origine de l'essentiel des titres de perception émis.</p>	<p>Dans le tableau la page 15, le terme traitement de la solde recouvre bien les notions de traitement et de calcul. Il aurait été sans doute préférable de la préciser en note de bas de page. Mais c'est ce qui ressort par ailleurs très explicitement des titres de l'annexe :</p> <ul style="list-style-type: none"> - paragraphe A. page 15 : « Le calendrier de la solde impose de mettre fin aux saisies des décompteurs au plus tard le 5 du mois et <u>de prévoir 10 jours pour le traitement et le calcul</u> » ; - paragraphe 2. page 20 : « Chaque mois, le traitement de la solde nécessite près de 10 jours, <u>dont 5 de calcul</u> ». <p>Cf. réponse page 6 du présent document.</p>

ANNEXE IV

**OBSERVATIONS RELATIVES A L'ORGANISATION DE LA SOLDE DANS LA
MARINE NATIONALE**

Réponses des Services	Nouvelles observations de la mission
<p>Page 4 - Renvoi de bas de page 8 Abandon du projet Sismic en <u>1994</u> Ce projet, propre à la marine, a été stoppé en 1997 et non en 1994 à la suite de la décision ministérielle de lancement du projet Louvois.</p> <p>Page 5 - Paragraphe 3 « Des échanges d'informations entre le SIRH et le SI Solde ont été progressivement mis en place à partir de <u>2002</u> ». Ces échanges existent depuis 1985. Il convient de noter que la population présente dans la base de données solde est plus large que dans la base SIAD/RH (médecins et gendarmes maritimes, payés mais non gérés par la marine).</p> <p>Page 8 - Procédure des droits-unités La marine observe que le rapport ne souligne pas les gains de productivité que permet la procédure dite des « droits-unités ». A titre d'exemple, 10 mouvements droits-unité concernant le porte-avions représentent 20 000 opérations individuelles (10 x 2 000).</p> <p>Page 9 - Transmission dématérialisée d'informations au CAMAS « Ces évolutions n'ont pour effet ni de supprimer la saisie manuelle des informations (...) ni (...) l'obligation de transmettre par voie postale les pièces justificatives... » La marine indique qu'il s'agit en l'espèce d'une expérimentation, qui a débuté en septembre 2005, dont l'objectif final est précisément de supprimer l'envoi de papiers. Il ne sera atteint que lorsque les difficultés techniques et juridiques (validité de la signature électronique, dématérialisation des pièces justificatives) auront été surmontées.</p>	<p>Vu.</p> <p>L'ancienneté des échanges entre le SIAD-RH et le SI solde n'avait pas été portée à la connaissance de la mission, qui déplore que la chaîne solde n'en tire qu'un si faible parti après vingt ans d'expérience.</p> <p>La mission a souligné l'intérêt de la procédure de rétrocession des droits unités en insistant sur l'automatisation qu'elle apporte au traitement des mouvements des bâtiments de la flotte.</p> <p>Selon les informations portées à la connaissance de la mission, seule la télétransmission des pièces justificatives au CAMAS ferait l'objet d'une expérimentation depuis septembre 2005. En revanche, les autres procédures mentionnées – télécopie, messagerie, intramar et internet (dossiers d'escale) – seraient entrées en vigueur, sans qu'une réflexion n'ait été menée sur la suppression des flux papier.</p>

Réponses des Services	Nouvelles observations de la mission
<p>Page 12 La chaîne solde de la marine n'est pas <u>moderne</u> et implique, par exemple, que le CIAS assure lui-même des tâches de codage. Ce constat est exact et s'explique par l'âge de cette chaîne, qui déjà vieillissante au milieu des années 90, n'avait pas été modernisée dans l'attente du déploiement de Louvois I.</p> <p>Page 13 « Les indemnités de crédit décentralisé sont calculées manuellement par les décompteurs » Cette affirmation est exacte pour un petit nombre d'indemnités. Les autres ne sont certes pas traitées dans le système informatique central, du moins aujourd'hui, mais les décompteurs disposent d'applications locales pour effectuer ces calculs.</p> <p>Page 17 « Les contrôles a posteriori du CAMAS, ciblés sur la vérification du crédit décentralisé, font <u>trop peu de place aux contrôles de cohérence</u> » Cette affirmation est à nuancer ; le contrôle intervient tardivement dans la chaîne solde et non lors de la saisie. C'était l'un des objectifs Louvois I, et c'est toujours un des objectifs de Louvois 2, que de pouvoir opérer ce contrôle en amont.</p> <p>« Le nombre et la fréquence des requêtes apparaissent <u>faibles</u> (13 sur l'année) » La marine indique qu'il faut prendre en compte non seulement le nombre de requêtes, mais aussi le nombre d'administrés sur lesquels elles portent. A titre d'illustration, les requêtes faites en 2004 ont concerné 13 900 comptes individuels.</p>	<p>Vu.</p> <p>La mission n'ignorait pas l'existence d'applications locales, qu'elle a d'ailleurs mentionnée en précisant que « des applications spécifiques ont pu être développées pour faciliter le calcul des indemnités les plus complexes (comme l'application GENOIS utilisée pour calculer l'indemnité de plongée) ». La nécessité pour la marine de développer des applications locales, qui mobilisent un personnel important au CIAS (7 personnes), est l'un des éléments qui a amené la mission à qualifier d'obsolète le système d'information de la solde de la marine.</p> <p>La mission estime cependant que les contrôles de cohérence ne sont pas suffisants, car bien que portant sur un quart des comptes individuels en 2004, ils ne sont pas ciblés en fonction d'une analyse des risques formalisée et n'ont concernés qu'une minorité d'indemnités.</p> <p>Cette précision appelle la même réponse que ci-dessus.</p>

Réponses des Services	Nouvelles observations de la mission
<p>Page 23 Le nombre de trop perçus est jugé <u>élevé</u>. Le fait est avéré, mais s'explique aussi par le fait que le contrôle interne est efficace. La marine dispose du compte individuel du marin ce qui lui permet d'exploiter et de régulariser de façon systématique les soldes créditeurs ou débiteurs.</p>	<p>La mission a en effet relevé la qualité du suivi des comptes individuels de solde, notamment des comptes clos, des marins par le CAMAS. Néanmoins, le contrôle interne ne suffit pas à expliquer le nombre des trop-perçus. Ceux-ci restent dans de nombreux cas conçus comme un moyen indirect de satisfaire l'administré que, dans le doute, on préfère solder quitte à effectuer une régularisation a posteriori, plutôt que de lui infliger un moins-perçu.</p>

ANNEXE V

**OBSERVATIONS RELATIVES A L'ORGANISATION DE LA SOLDE DANS
L'ARMEE DE L'AIR**

Réponses des Services	Nouvelles observations de la mission
<p>Page 4 « Le module SDS (système de décompte de solde) est un calculateur qui, après le décompte des droits, procède à leur valorisation ». L'armée de l'air indique que le module SDS effectue la détermination des droits, puis le décompte correspondant aux droits ainsi déterminés.</p> <p>Page 13 « le système informatique de la solde comporte <u>peu de verrous à la saisie</u> et suppose une bonne connaissance de la réglementation par les décompteurs » L'armée de l'air indique que le système informatique comporte de nombreux contrôles de cohérence des informations saisies, mais nécessite néanmoins une bonne connaissance de la réglementation par les décompteurs.</p> <p>Page 19 « La direction du budget ne dispose à ce jour d'<u>aucune information</u> sur la rémunération des personnels militaires ». Le ministère de la défense précise qu'il alimente le système "INDIA-ODE" pour le personnel hors PSOP.</p> <p>Pages 19 et 20 Le ministère de la défense a amélioré depuis deux ans les outils dont il dispose pour parfaire sa connaissance de l'évolution de la masse salariale des militaires. Par ailleurs, il utilise pour le calcul de la masse salariale l'outil de budgétisation développé par la direction du budget.</p>	<p>Vu.</p> <p>Comme indiqué dans le rapport, la mission s'est appuyée sur l'expertise des services rencontrés. Vu pour les précisions apportées.</p> <p>La mission n'ignorait pas que le ministère de la défense alimente « INDIA-ODE » depuis 2005 (les données n'étant complètes que depuis le mois de juin de cette même année), mais les données ainsi fournies ne sont véritablement exploitables par la direction du budget que depuis le début de l'année 2006.</p> <p>Si les améliorations mentionnées par le ministère de la défense sont patentes, elles ne permettent pas, à ce stade, de pallier l'absence de restitution au SGA (DAF et DFP) de données individuelles sur la rémunération des militaires. En particulier, l'outil de budgétisation de la direction du budget reste un outil fondé sur des données très agrégées, qui ne s'avère pertinent qu'au niveau ministériel.</p>

ANNEXE VI

**OBSERVATIONS RELATIVES A L'ORGANISATION DE LA SOLDE DANS
L'ARMEE DE L'AIR**

Réponses des Services	Nouvelles observations de la mission
Pas d'observation.	Vu.

ANNEXE VII

**OBSERVATIONS RELATIVES A L'ORGANISATION DE LA PAYE DES CIVILS
AU MINISTERE DE LA DEFENSE**

Réponses des Services	Nouvelles observations de la mission
<p>Page 2 « les personnels positionnés en administration centrale relevant intégralement de la DFP/Gestion du personnel civil » Il est précisé que les personnels affectés en administration centrale relèvent intégralement de la DFP/sous-direction de la gestion du personnel civil à l'exception des ingénieurs, des cadres technico-commerciaux et des techniciens, dont la gestion est assurée par la DGA.</p> <p>Page 3 Au troisième alinéa, les acteurs de la filière "paye" sont énumérés. Il manque la DSPRS qui assure la rémunération des agents affectés dans ses services déconcentrés. Au cinquième alinéa consacré à la séparation fonctionnelle des filières RH, il est précisé que le suivi de la masse salariale est assuré conjointement par la DAF et DFP pour les aspects crédits et effectifs. Le lien avec la vision budgétaire est assuré au sein de la DFP par la mission de coordination et d'expertise qui coordonne les études relatives au suivi des effectifs civils et militaires. Elle s'appuie pour ce qui concerne la valorisation des prévisions de réalisation d'effectifs sur les travaux du bureau du budget (PER/4) de la sous-direction de la prévision, des études et de la réglementation du personnel civil"</p> <p>Page 4 - Tableau 2 La DFP indique que DCN Indret n'effectue plus de préliquidation depuis la fin du mois d'octobre 2005.</p>	<p>Cette information corrobore la note de bas de page n° 3.</p> <p>Vu.</p> <p>Les fonctions de la mission de coordination et d'expertise sont mentionnées dans le présent rapport. Bien que des structures et procédures existent pour effectuer la jonction entre les données physiques et financières, ce suivi n'en reste pas moins complexifié par la séparation fonctionnelle et informatique des filières RH et paye.</p> <p>Vu. Le nombre de structures effectuant de la préliquidation reste toutefois excessivement élevé.</p>

Réponses des Services	Nouvelles observations de la mission
<p>Page 5 - « le poids du papier » Les échanges de documents papier restent en grande partie nécessaires du fait de l'obligation de pouvoir disposer de pièces justificatives pour les trésoriers payeurs généraux. Ce flux dépend de la réglementation comptable et aussi pour une certaine part des comptables assignataires.</p>	<p>La mission est pleinement consciente de cet état de fait et préconise de nouvelles modalités de gestion des pièces justificatives.</p> <p>Ainsi, elle observe que grâce à l'instauration d'un contrôle partenarial entre le ministère de l'éducation nationale et le Trésor public, associé au déploiement des SIRH et d'interfaces automatisées avec les services liaisons-rémunérations, les rectorats sont dispensés de la transmission de l'essentiel des pièces justificatives.</p>