

2

Le système d'information des ressources humaines de l'Éducation nationale : une modernisation dans l'impasse

PRÉSENTATION

En juillet 2018, le ministre de l'éducation nationale et le secrétaire d'État au numérique ont annoncé l'arrêt du programme SIRHEN, le système d'information et de gestion des ressources humaines de l'éducation nationale, engagé en 2007 et qui visait le remplacement de tous les systèmes d'information gérant les 1,1 million d'agents du ministère.

Prévu à l'origine pour être développé en cinq ans pour un coût de 60 M€, ce programme devait remplacer les outils de gestion développés dans les années 1980 et 1990, frappés d'obsolescence fonctionnelle et technique, par un système de gestion unique fusionnant les centaines de bases de données existantes.

Depuis son lancement, le programme a connu de nombreuses difficultés mises en évidence à plusieurs reprises par des rapports d'évaluation et par un contrôle de la Cour ayant donné lieu à un référé adressé le 19 décembre 2016 au ministre de l'éducation nationale.

Lors du contrôle de suivi (2018-2019) qu'elle a mené après l'annonce de l'arrêt du programme SIRHEN, la Cour a constaté que les recommandations qu'elle avait formulées dans ce référé n'avaient pas été mises en œuvre, ou très partiellement, et que le ministère avait échoué à redresser le projet.

Programme ambitieux, SIRHEN a connu une conduite heurtée provoquant des dérives nombreuses (I). Malgré une tentative de relance en 2017, des défaillances rédhitoires ont conduit à son arrêt (II). Aujourd'hui, après treize années et 400 M€ investis dans un outil voué à disparaître, le ministère est revenu au point de départ pour moderniser son système d'information des ressources humaines (III).

I - Un ambitieux programme à la conduite chaotique et finalement arrêté

A - Une réponse globale à l'obsolescence des SIRH historiques du ministère

Le programme SIRHEN est né en 2006 de la volonté du ministère de remplacer ses systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) historiques. Les raisons avancées pour ouvrir ce vaste chantier sont nombreuses : obsolescence technique des outils en place ; création de nouvelles fonctionnalités ouvertes par le développement numérique ; rationalisation de l'exploitation éclatée en 900 bases de données ; adaptation à la rénovation de la chaîne de paie des agents de l'État (l'opérateur national de paie-ONP¹⁶⁶).

Totalement déployé, SIRHEN devait permettre au ministère grâce à un outil et une base de données uniques de gérer l'ensemble de ses 1,1 million d'agents, enseignants comme personnels administratifs, pour tous les actes individuels et collectifs les concernant, qu'il s'agisse de leur paie, de leur avancement, de leur affectation, de leur formation, de leur évaluation. Ce système devait aussi donner aux gestionnaires des outils décisionnels et de suivi plus performants. Enfin un « portail agents » devait être créé pour que ceux-ci puissent consulter directement leur dossier individuel et communiquer avec leur administration.

Si le programme a été engagé à la fin de l'année 2006, c'est seulement en février 2008 que sa gouvernance est arrêtée et qu'est déterminée une enveloppe financière globale de crédits hors charges de personnel de 60 M€ pour l'ensemble des coûts à terminaison. L'échéance de sa réalisation est fixée à 2012. Une mission de pilotage est créée, rattachée à la direction générale des ressources humaines (DGRH), mais de dimension restreinte car le ministère choisit d'externaliser la conception et la réalisation de la totalité du projet, en rupture avec sa tradition de développement interne des applications informatiques.

¹⁶⁶ L'opérateur national de paie (ONP) était un projet destiné à moderniser la fonction « paie » de l'ensemble des agents des administrations de l'État grâce au développement d'une application interministérielle. SIRHEN devait y être raccordé.

B - Une dérive continue des coûts et des délais malgré la multiplication des audits

Dès 2011 et 2012, l'incapacité du prestataire à livrer les premières applications au niveau de qualité attendue, la pression qui s'exerce sur le projet en raison du développement de l'ONP, le rehaussement des besoins de financement consécutif à l'absence de maîtrise du marché de réalisation conduisent à une situation de quasi-blocage.

À la demande de la DGRH, un audit de sécurisation est réalisé par la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC devenue DINSIC). S'il confirme l'opportunité de SIRHEN, il préconise des changements significatifs de son pilotage.

En 2012, la gouvernance du projet est revue, sa supervision confiée dorénavant au secrétaire général du ministère et son cadrage révisé : le coût en est porté à 286 M€ et son calendrier étiré à l'horizon 2019 (pour un raccordement à l'ONP programmé en 2022).

Pour autant, SIRHEN reste dans une situation technique critique : la mauvaise qualité des applications livrées par le prestataire est confirmée. Face à ces difficultés persistantes, le secrétaire général du ministère commande en 2014 un audit qui conduit à placer le programme sous surveillance en conditionnant sa poursuite à l'obtention de premiers résultats.

Dès lors la confiance dans le projet des personnels concernés s'affaiblit alors que sont successivement abandonnés le programme Louvois pour la solde des militaires en 2013 et celui de l'ONP en 2014.

Néanmoins, en décembre 2014, la gestion de la paie d'une première catégorie de personnels, 4 000 membres des inspections académiques, est transférée sur SIRHEN. Ce premier succès est remis en cause par le résultat d'un audit commandé en 2015 par le ministère, qui émet un avis ambigu sur l'intérêt de poursuivre le programme, estimant incertaine sa capacité à prendre en charge les populations enseignantes. Quatre scénarii sont proposés qui vont de l'abandon de SIRHEN à sa poursuite conditionnée par sa refondation profonde.

Ce dernier schéma est retenu en 2015, dans la conviction qu'il est impossible de revenir en arrière en raison de la très grande fragilité des systèmes de gestion RH du ministère. Ce choix est validé par le directeur du cabinet du ministre sous réserve d'une profonde refondation des paramètres clefs et d'une mise sous enveloppe financière du programme. Il est par ailleurs décidé de basculer dans SIRHEN la gestion des personnels de direction, soit 14 000 personnes.

C - En dépit d'une tentative de refondation, un programme désormais arrêté mais sans perspective définie

La refondation de SIRHEN est pilotée par la direction du numérique éducatif (DNE) et associe toutes les parties prenantes du ministère. Elle porte sur l'architecture du programme, sa trajectoire, la rénovation de la gouvernance et des outils de pilotage. Elle prévoit la mise à niveau des moyens humains consacrés à son pilotage grâce à un plan de recrutement de 60 personnes.

Le projet de refondation arrêté en août 2016 sert de base à la saisine de la DINSIC¹⁶⁷ qui rend un avis conforme, le 1^{er} décembre 2016, sur le périmètre priorisé par le ministère (soit les 398 000 enseignants du premier degré), assorti d'une clause de réexamen à l'issue de cette phase, au terme du premier trimestre 2019.

Dans la même période, la Cour appelait l'attention de la ministre de l'éducation nationale par un référé du 16 décembre 2016 sur la nécessité d'accompagner cette refondation par le déploiement d'un outil de suivi opérationnel qui garantisse le respect du cadrage financier du programme et celui de sa trajectoire technique, ces deux éléments ayant été trop souvent dissociés.

L'année 2017 est intégralement consacrée à la mise en œuvre de la refondation : la réorganisation du pilotage ainsi que le plan de renforcement des équipes sont engagés, cinq nouveaux chantiers prioritaires sont définis, notamment pour la réalisation du « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » qui modifie les conditions de rémunérations et d'avancement des fonctionnaires.

Malgré ces réalisations, au second semestre 2017, des inquiétudes se font rapidement jour ; à la demande du secrétaire général, un bilan d'étape est réalisé plus tôt que prévu et transmis à la DINSIC qui souhaite un examen supplémentaire. Aussi la direction de programme complète son diagnostic et élabore une révision de la trajectoire du programme qui prévoit un glissement des délais (9 mois) et un surcoût (30 M€) pour atteindre l'objectif de bascule des enseignants du premier degré dans SIRHEN.

¹⁶⁷ Sur le fondement de l'article 3 du décret du 1^{er} août 2014 relatif au système d'information et de communication de l'État. À la DINSIC a succédé la direction interministérielle du numérique (DINUM), créée par un décret du 25 octobre 2019.

Ceci conduit la DINSIC à émettre une note d'alerte le 4 juillet 2018 qui dresse un constat critique sévère : le calendrier de la bascule en gestion des enseignants du premier degré ne pourra pas être respecté et un nouveau dérapage budgétaire de 102 M€, et non de 30 M€, doit être anticipé. Elle propose un changement en profondeur qui consiste en pratique à abandonner SIRHEN et à lui substituer une stratégie axée sur la simplification de l'architecture d'ensemble et la sécurisation des systèmes d'information anciens toujours en service. Elle préconise une nouvelle organisation, moins lourde et moins complexe.

En juillet 2018, le ministre de l'éducation nationale décide d'arrêter SIRHEN et annonce une réflexion en profondeur pour définir un programme de substitution, avec l'appui d'un consortium de consultants, pour définir les actions prioritaires de sécurisation des SIRH historiques et la nouvelle trajectoire de modernisation. Ces travaux ont donné lieu à un examen en juillet 2019 lors d'un comité stratégique. En septembre 2019, plus d'un an après l'arrêt du programme SIRHEN, le ministère n'avait cependant toujours pas arrêté de nouvelle trajectoire pour moderniser ses systèmes d'information et de gestion RH.

II - Un programme handicapé par les défaillances persistantes de sa conduite

Dans son référé de 2016, la Cour recommandait en particulier de conforter le pilotage stratégique du programme en fondant chaque décision sur une étude d'impact coûts/délais et en renforçant la traçabilité du processus décisionnel, impliquant les maîtrises d'ouvrages stratégiques. Dans sa réponse, la ministre indiquait que l'action engagée par le ministère s'inscrivait dans le sens des recommandations de la Cour. L'examen des raisons de l'échec de SIRHEN montre que celles-ci n'ont cependant pas été mises en œuvre.

A- Une direction du programme déficiente

1 - Une gouvernance introuvable

Depuis son lancement, les modalités du pilotage du programme ont été l'objet de critiques et de refontes successives sans que jamais une organisation efficiente ne soit mise en place.

Le pilotage stratégique s'est révélé incapable de suivre et faire respecter le cadrage calendaire et budgétaire du programme tout comme il s'est montré inapte à garantir l'alignement durable des acteurs et le suivi des prestations réalisées par des entreprises extérieures.

L'absence d'outils de base pour le suivi du projet explique en grande partie ces défaillances. La direction opérationnelle de programme n'a jamais pu doter les différentes instances d'instruments simples permettant le suivi de l'avancement du programme, la prise en compte des observations remontées des utilisateurs et la prévention des dérives.

Mal outillées, les instances de pilotage ont également été trop nombreuses et ont souffert d'une gouvernance et d'un mode de fonctionnement complexes qui ont induit un coût de gestion élevé. Pourtant réuni régulièrement, le comité stratégique n'a ainsi pas joué son rôle ni imposé une ligne claire et commune, en raison d'un nombre trop élevé de participants, de logiques de position administrative trop diverses, d'ordres du jour trop denses, mélangeant l'essentiel et l'accessoire.

Après la refondation, si la traçabilité du processus décisionnel se révèle mieux assurée dans un premier temps, la bonne mise en œuvre des décisions prises ne fait pas l'objet d'un suivi lors des réunions ultérieures. Aucune étude d'impact ne vient étayer ou orienter les arbitrages présentés alors même que la direction des affaires financières alerte à plusieurs reprises sur le risque de dépassement des coûts.

2 - Un déficit de contrôle des prestataires

Ces difficultés internes ont été aggravées par l'importance et la nature des prestations confiées à des tiers. Entre 2007 et 2018, les dépenses externalisées pour réaliser SIRHEN représentent près de 263 M€, soit 88 % des dépenses hors charges de personnel et 71 % des dépenses totales.

Les prestataires extérieurs ont été chargés par la voie de marchés publics de quatre types de missions : l'assistance à maîtrise d'ouvrage et une part importante de la maîtrise d'œuvre, le développement et la maintenance applicative, les missions de qualification et de recette, la fourniture de l'infrastructure.

L'ampleur des prestations externalisées a privé le ministère d'une maîtrise suffisante de l'outil qu'il construisait. Cette perte de contrôle est telle que les missions de maîtrise d'ouvrage les plus classiques ont dû elles-mêmes être parfois confiées à des tiers, comme l'architecture du SIRH, son pilotage et son suivi financier. Alors que le ministère s'était engagé à réinternaliser les compétences lors de la refondation, le rythme des dépenses annuelles externalisées s'est accéléré : de 35 M€ par an depuis 2012, celles-ci ont atteint 38,3 M€ en 2016 et 44,8 M€ en 2017.

Le choix d'un recours large à des prestataires extérieurs pouvait se concevoir à la condition expresse que le ministère se dote des moyens internes de suivi et que soit organisé, à tous les niveaux pertinents, le transfert de compétences. Or le ministère n'a jamais su constituer une « direction de programme » pourvue des compétences indispensables.

B - L'incapacité à stabiliser délais et coûts : l'absence de mise sous contrainte financière

L'estimation du coût de SIRHEN a été plusieurs fois réévaluée : à l'origine fixé de façon irréaliste à 60 M€, une nouvelle prévision fait état d'un coût de 102 M€ en 2010 avant qu'en 2011 une actualisation ne le rehausse à 112 M€ alors que la DINSIC chiffrait la dépense à 286 M€. Lors de la refondation décidée en 2016, le coût complet final est réévalué à 496 M€ (y compris les charges de personnel du ministère).

Il atteint 378 M€ (charges de personnel comprises) à l'arrêt du projet en juillet 2018. En septembre 2019, en raison des dépenses de maintenance de l'outil SIRHEN gérant toujours les 18 000 agents transférés, les dépenses totales du programme dépassent les 400 M€.

Les dérives de calendrier se sont mécaniquement reportées sur le montant des dépenses qui n'ont jamais été réellement mises sous contrainte. Ainsi, alors que le respect de l'enveloppe financière était une composante essentielle de la refondation, la nouvelle gouvernance du programme s'est révélée incapable de maîtriser plus rigoureusement délais et coûts.

Si ce dérapage calendaire et, mécaniquement, budgétaire peut s'expliquer pour partie par l'élargissement du périmètre fonctionnel du programme SIRHEN, avec le développement de modules supplémentaires, il était en tout état de cause irréaliste de resserrer le calendrier de déploiement de SIRHEN en prévoyant son aboutissement en 2020 alors qu'auparavant la cible était fixée en 2023. Ce resserrement du calendrier semble n'avoir eu pour seule justification que de rentrer artificiellement dans l'enveloppe, dès lors vouée à être dépassée.

Au total, l'inadaptation persistante du suivi financier n'a pas permis de garantir la concordance entre la consommation des crédits et les développements techniques attendus comme autant de jalons probants du respect du calendrier.

C - Malgré des défauts trop tardivement corrigés, un premier déploiement réussi

Lorsque la décision est prise d'arrêter le programme SIRHEN, l'outil développé gère 18 000 personnels de direction et inspecteurs depuis 2014. Il est utilisé par la DGRH et les académies. Si les utilisateurs de la DGRH sont les plus critiques sur les lacunes de l'outil quand l'appréciation de ceux des académies est plus nuancée, tous ont regretté le déploiement d'un outil livré sans être techniquement stabilisé et sans formation suffisante.

Les difficultés rencontrées au départ ont été accentuées par le traitement trop long des nombreuses anomalies relevées, ce qui a miné la confiance des utilisateurs confrontés à des régressions techniques lors de l'installation des premières évolutions. Dans les académies, le découragement de certains gestionnaires a été signalé dès les premiers mois, traduisant un défaut d'accompagnement de la direction de programme. Ce n'est que tardivement que des corrections à la hauteur des besoins ont été prises.

Les utilisateurs ont alors noté une double amélioration de SIRHEN depuis l'été 2018, lorsque, après que le programme a été arrêté, les équipes techniques ont pu reporter leurs efforts sur l'existant. Le développement de nouvelles fonctionnalités (gestion du mouvement pour les personnels de direction, déploiement des modules dits prioritaires) a enrichi les possibilités offertes par l'outil, le traitement des anomalies s'est amélioré grâce à une plus grande réactivité des fonctions.

Enfin, comme le confirment les enquêtes réalisées par le ministère, l'appréciation des 200 utilisateurs de SIRHEN en académies se révèle plutôt positive. Désormais attachés au maintien de l'outil, compte tenu de la qualité de service qu'il leur rend après des années d'un fort investissement, les gestionnaires ont été désorientés par l'arrêt du programme à l'été 2018.

Ce n'est qu'en octobre 2018 qu'une communication interne a officialisé l'arrêt du programme et *de facto* le gel du déploiement en vue de l'intégration des nouvelles populations dans SIRHEN. Depuis existe une certaine opacité sur les suites qui seront données à la modernisation des systèmes d'information des ressources humaines. Aussi une remobilisation des gestionnaires s'avère indispensable.

III - Un retour au point de départ après 400 M€ investis

A - Un arrêt décidé sans stratégie alternative

La décision d'arrêt de SIRHEN a recueilli un large consensus tant le redressement de la trajectoire paraissait hors de portée, compte tenu des graves dysfonctionnements rencontrés et de la perte de confiance dans la poursuite du projet.

Pour autant, certains arguments justifiant l'arrêt reposaient sur des hypothèses peu documentées, qu'il s'agisse de la reprise des développements faits, des besoins budgétaires futurs ou de la capacité des SIRH historiques à être pérennisés si SIRHEN était abandonné.

Concernant le premier point, une reprise de 75 % des investissements engagés depuis le début du programme a été évoquée alors que les travaux ultérieurs tendent à montrer que cette hypothèse était très optimiste : il n'est pas exclu en effet que, selon l'architecture cible encore à dessiner, les développements ne repartent sur des bases totalement nouvelles. Si cette dernière option se confirmait, la DINSIC¹⁶⁸ estime qu'elle conduirait à une perte totale des 400 M€ investis dans SIRHEN. Concernant la nouvelle trajectoire financière, une diminution de moitié des derniers budgets annuels des SIRH, ramenés de 50 M€ prévus en 2018 à 20/25 M€, était évoquée sans être étayée : cette hypothèse ne repose sur aucune référence concernant la gestion RH d'un million d'agents. Enfin, les conséquences opérationnelles d'un arrêt de SIRHEN ont été peu détaillées, la capacité des outils historiques à assurer au minimum les fonctions de base de la gestion administrative et de la paie n'ayant pas fait l'objet d'un audit de sécurisation récent.

Surtout, la décision a été prise en l'absence de stratégie alternative. Plus d'un an après l'arrêt de SIRHEN et malgré les travaux réalisés avec un nouveau consortium de consultants, pour un coût de 2,6 M€, le ministère ne dispose que de macro-scenarios et n'a pas déterminé de nouvelle trajectoire physico-financière comportant un calendrier et une prévision budgétaire pluriannuelle.

¹⁶⁸ À laquelle a succédé la direction interministérielle du numérique (DINUM), créée par un décret du 25 octobre 2019.

B - La sécurisation des SIRH enfin engagée

Depuis l'arrêt du programme SIRHEN, le fonctionnement des SIRH historiques constitue le risque le plus critique pour le ministère. Toutes les études réalisées, y compris les travaux d'analyse des modalités de sécurisation de ces systèmes très anciens, soulignaient un risque d'accident de production pouvant altérer la réalisation des actes de gestion les plus sensibles, y compris la paie des agents. La vétusté des applications actuellement utilisées est en effet telle que les langages informatiques sur lesquels elles sont fondées ne sont plus maintenus par les éditeurs, ce qui rend de plus en plus difficile leur maintien en condition opérationnelle.

L'étude de sécurisation réalisée en 2015 lors de la refondation de SIRHEN signalait de nouveau ce problème. Elle invitait le ministère, du fait de la prolongation de la durée de vie du programme et donc de la nécessité d'utiliser ces outils plus longtemps, à résorber une partie de la dette technique accumulée afin de sécuriser leur fonctionnement régulier. Ces investissements n'ont pourtant pas été faits.

En 2019, après une nouvelle étude, le ministère a enfin engagé la sécurisation de ses SIRH qui devrait prendre deux ans pour une dépense de 8 M€. Ces travaux doivent assurer leur pérennité pour au moins dix ans et ainsi prémunir le ministère d'un incident majeur.

Il est peu compréhensible que ces travaux d'un coût très modéré, pour un gain important de fiabilisation, n'aient pas été engagés plus tôt.

C - Une modernisation toujours impérative du SIRH ministériel

À la fin de l'année 2019, le programme SIRHEN a mobilisé plus de 400 M€ pour la construction d'un outil qui ne gère que 2 % des personnels de l'éducation nationale, et n'est utilisable que par 200 gestionnaires RH du ministère.

Son sort n'est pas complètement scellé à court terme. Si la DINUM plaide pour son arrêt définitif et le redéploiement des 18 000 effectifs gérés sur d'autres applications, le ministère préférerait préserver l'outil SIRHEN existant en continuant d'y gérer les personnels déjà intégrés. Toutefois, à terme SIRHEN est voué à disparaître compte tenu de sa complexité, de sa propre obsolescence et de ses coûts de maintenance très élevés : l'investissement réalisé de 400 M€ n'aura alors servi à rien.

À la rentrée 2019 et après plus d'un an de travaux, le ministère n'avait toujours pas défini de nouvelle architecture cible, attestant des conditions d'impréparation de l'arrêt du programme SIRHEN. À l'heure actuelle, un ensemble de cinq macro-scénarios proches les uns des autres sont en attente d'arbitrage : ils se déclinent autour de l'usage d'un logiciel interministériel éprouvé de gestion RH (RenoIRH), qui nécessitera des développements spécifiques pour le ministère de l'éducation nationale, et du recours à des applications « sur étagère » pour compléter la couverture des processus RH. Ces scénarios prévoient tous le traitement en priorité des personnels de bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques et sociaux et de santé (BIATSS), soit 100 000 agents, renvoyant à plus tard le basculement des enseignants dont la gestion restera assurée encore quelques années par des systèmes obsolètes.

Cet éventail de solutions possibles ne dessine pas à l'heure actuelle un scénario associant une architecture d'ensemble, un budget et un calendrier de réalisation.

Le ministère plaide pour une approche nouvelle sur le plan financier, sortant de la logique de grands programmes informatiques dotés d'une enveloppe, pour privilégier un financement par budget annuel récurrent. À cette fin, il estime avoir besoin de 30 M€ en moyenne par an pendant dix ans au moins pour construire son nouvel outil RH puis basculer sur lui l'ensemble de ses personnels, sécuriser les SIRH historiques et maintenir en condition opérationnelle les systèmes d'information assurant la gestion des personnels pendant cette période de transition, y compris SIRHEN.

En l'absence d'indication précise concernant la ventilation de cette enveloppe annuelle, ce qui nécessite d'arrêter au préalable une trajectoire cible, il est impossible de porter une appréciation sur sa crédibilité. À terme, il sera nécessaire pour tirer un bilan financier complet, d'une part de comparer le coût futur de la modernisation des SIRH avec ce qu'aurait coûté l'achèvement du programme SIRHEN tel qu'estimé lors de son arrêt (soit environ 200 M€), d'autre part de sommer l'ensemble des dépenses exposées depuis l'engagement du processus de refonte des systèmes de gestion des ressources humaines du ministère en 2008.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Après avoir investi plus de 400 M€, mobilisé très fortement ses équipes en administration centrale et dans les académies, comme les prestataires extérieurs qui ont capté les deux tiers de la dépense, le ministère a pris la décision d'arrêter le programme SIRHEN en 2018. Les multiples audits de sécurisation et l'insuffisante mise en œuvre de leurs recommandations n'ont pas permis de redresser sa trajectoire. Aussi le programme et l'outil SIRHEN développé sont voués à disparaître à court ou moyen terme, plaçant le ministère de l'éducation nationale dans une impasse.

Si la sécurisation des systèmes d'information des ressources humaines historiques, rendue absolument nécessaire compte tenu de l'échec de SIRHEN, a été engagée, le ministère peine à bâtir une stratégie alternative, crédible et précise. Le calendrier de sa nouvelle trajectoire est à ce jour non arbitré et le budget nécessaire à sa réalisation demeure inconnu.

Dans la perspective d'une modernisation toujours nécessaire, la Cour formule les recommandations suivantes au ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse :

- 1. achever la sécurisation des SIRH historiques afin de prévenir tout risque d'accident majeur en y consacrant les ressources financières et humaines nécessaires ;*
 - 2. en vue d'une prise en compte dans le prochain budget, définir au plus tard à la fin du 1^{er} semestre 2020 une nouvelle trajectoire et, quelle que soit l'architecture cible, l'assortir d'objectifs crédibles, en délais et en coûts, la doter d'outils simples de suivi des réalisations et des dépenses ;*
 - 3. remobiliser par une communication large et réactive l'ensemble des acteurs et utilisateurs des systèmes d'information des ressources humaines en veillant à la transparence des décisions prises.*
-

Réponse

Réponse du Premier ministre.....	208
----------------------------------	-----

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse a annoncé en juillet 2018, en lien avec le secrétaire d'État au numérique, l'arrêt du programme SIRHEN, à l'issue d'un bilan, réalisé par le ministère conjointement avec la direction interministérielle du numérique (DINUM), qui identifiait des risques majeurs de dérapages calendaires et budgétaires, tant en phase de développement qu'en phase d'exploitation.

Depuis lors, des actions importantes ont été initiées par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse en coordination étroite avec la DINUM. Elles ont permis la réalisation d'un bilan complet des travaux effectués dans le cadre du programme SIRHEN, l'analyse de l'ensemble des options de trajectoire envisageables, la mise en œuvre d'un cadre de pilotage opérationnel et budgétaire considérablement renforcé ainsi que la définition d'une nouvelle trajectoire du système d'information des ressources humaines (SIRH) du ministère.

À l'issue de ces travaux, une nouvelle trajectoire SIRH du ministère a été actée en octobre 2019. Dès lors, celui-ci dispose bien d'une nouvelle stratégie de modernisation de son SIRH validée au niveau interministériel. Cette stratégie repose sur les orientations structurantes suivantes :

- la sécurisation et la modernisation, au-delà de SIRHEN, des différents systèmes d'information pour l'éducation des ressources humaines (SIERH) existants, destinées à assurer la continuité de service en particulier sur la gestion des moyens et des mouvements de personnels ainsi que sur le périmètre de la gestion administrative et de la paye des enseignants des Premier et Second degrés ;*
- la migration des populations non enseignantes vers l'offre interministérielle PGI RenoIRH pour ce qui concerne les processus de gestion administrative et de la paye ;*
- la réurbanisation des applicatifs couvrant des processus spécifiques du ministère sur des SI spécifiques (adaptation des applicatifs existants ou nouveaux développements en propre par le ministère) ;*
- la couverture de processus de gestion des ressources humaines, peu ou partiellement couverts par les outils actuels mais fortement attendus par les directions métiers et les académies (par exemple la*

formation et la gestion des compétences), par des solutions du marché de type SaaS¹⁶⁹.

Concernant la trajectoire de migration sur l'offre interministérielle RenoiRH, elle concerne les populations non enseignantes, suivies de celles actuellement gérées dans SIRHEN (personnels de direction et d'inspection pour l'essentiel, soit 18 000 agents). Cette trajectoire séquencée permettra l'abandon effectif du SIRH historique AGORA puis celui de SIRHEN, qui cessera d'être en service avant 2025.

Sur le plan du pilotage budgétaire, un comité de priorisation et d'arbitrage des moyens a été mis en place dès le début 2019 par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse. Cette instance pérenne dispose désormais d'une vision consolidée, appuyée sur une méthodologie solide et partagée, afin d'assurer le respect des objectifs budgétaires et du plafond des enveloppes allouées pour l'année et dans une perspective pluriannuelle.

Ce nouveau dispositif a permis d'engager une diminution très marquée, dès le deuxième semestre 2019, des coûts d'évolutions et de maintien en condition opérationnelle (MCO) sur SIRHEN (-38 %).

En complément, en lien avec la DINUM qui a engagé une nouvelle démarche en la matière, un dispositif de suivi des coûts complets de chacun des projets majeurs de la nouvelle trajectoire SIRH est en cours de formalisation à compter de l'exercice 2020 ; il devrait s'appuyer sur un suivi analytique dans Chorus, garantissant la fiabilité et la transparence du suivi dans la chaîne d'exécution de la dépense.

Parallèlement, prenant pleinement en compte les recommandations de la Cour sur le nécessaire renforcement de la maîtrise de sa nouvelle trajectoire et du pilotage des prestataires externes, le ministère met en place une organisation plus intégrée de l'ensemble des acteurs travaillant sur les SIRH, tant en administration centrale que dans les académies.

Les équipes en charge du pilotage du projet ont à cet effet été fortement renforcées depuis le mois de septembre. La nouvelle organisation devrait être opérationnelle en janvier 2020.

¹⁶⁹ Utilisation de services applicatifs métier du marché mis à disposition et hébergés par un fournisseur tiers.

L'action du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse s'inscrit donc en pleine cohérence avec les trois recommandations formulées par la Cour en conclusion de son projet d'insertion :

- *s'agissant de la recommandation tendant à « achever la sécurisation des SIRH historiques afin de prévenir tout risque d'accident majeur en y consacrant les ressources financières et humaines nécessaires » (recommandation n° 1), et alors même que cette sécurisation n'avait pas été initiée en 2016 suite aux audits s'accordant sur les risques liés à l'obsolescence des SIRH existants, le ministère en a fait un objectif stratégique majeur et partagé des travaux de la période 2019-2021 ; ce chantier spécifique, fondé sur d'importants travaux techniques destinés à sécuriser les options retenues, a démarré début 2019, avec la mise en place de ressources humaines et budgétaires désormais dédiées ;*
- *quant à la recommandation n° 2 visant, « en vue d'une prise en compte dans le prochain budget, [à] définir au plus tard à la fin du premier semestre 2020 une nouvelle trajectoire et, quelle que soit l'architecture cible, l'assortir d'objectifs crédibles, en délais et en coûts, la doter d'outils simples de suivi des réalisations et des dépenses », la nouvelle trajectoire présentée ci-dessus a été validée le 2 octobre dernier et l'outillage mis en place au cours des derniers mois est renforcé pour assurer un suivi pragmatique, opérationnel et aisément compréhensible des différents chantiers mis en œuvre, tant du point de vue de leur coût que de leur avancement.*

Elle conduira à une migration de la population AGORA en 2022 et de SIRHEN en 2024. Le chantier d'urbanisation des SIRH du ministère, placé au centre d'une trajectoire de modernisation n'ayant plus pour objectif un système unique, est une dimension essentielle de la crédibilité de l'ensemble des évolutions ;

- *enfin, en réponse à la recommandation n° 3 de « remobiliser par une communication large et réactive l'ensemble des acteurs et utilisateurs des SI RH en veillant à la transparence des décisions prises », la validation d'une nouvelle trajectoire était la première étape de cette remobilisation. Le recrutement d'un responsable de la conduite du changement fait partie des recrutements priorités mentionnés ci-dessus afin de pouvoir opérationnaliser très rapidement diverses actions en ce sens.*

Sur le plan budgétaire, la programmation triennale 2020-2022 permettant d'assurer cette nouvelle trajectoire s'inscrira dans l'enveloppe budgétaire de 30 M€ en 2020, soit une baisse de plus de 30 % par rapport aux annuités de la période précédente (2017-2018), alors même qu'elle intègre le lancement effectif des nouveaux chantiers identifiés, en particulier les travaux de sécurisation des SI historiques et la convergence vers l'offre PGI RenoirRH, associés à la construction d'une plateforme d'échange de données inter-applicative.

Cette nouvelle trajectoire sera donc intégralement financée par redéploiement des moyens historiquement affectés au programme et à la MCO SIRHEN ainsi que plus généralement à la maintenance des SIRH.

Cette trajectoire et ses éléments d'organisation prennent donc en compte les recommandations structurantes de la DINUM et de la Cour des Comptes. Elle concrétise la volonté du Gouvernement de s'inscrire dans cette démarche de convergence progressive des SIRH du ministère sur un socle pérenne, tout en assurant une maîtrise des coûts et la sécurisation à court terme de la gestion.
