



*Ministère de l'éducation nationale,
de l'enseignement supérieur et de la recherche*

La ministre

Paris, le 17 FEV. 2017

A

Monsieur Didier MIGAUD

Premier Président de la Cour des Comptes

Objet : **Le programme SIRHEN (système d'information et de gestion des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche)**

Référence : votre référé S 2016-3915 du 19 décembre 2016

Par courrier visé en référence, vous m'avez adressé un référé à l'issue d'une enquête conduite par la Cour sur la conduite du programme SIRHEN entre 2007 et 2015.

Les analyses développées par la Cour et les recommandations formulées en conclusion de ce référé appellent de ma part les observations suivantes.

Tout d'abord, je souhaite rappeler que le **programme SIRHEN a fait l'objet d'une transformation en profondeur confirmée par l'avis de conformité émis par la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat (DINSIC).**

Le ministère a engagé en 2016 un travail de refondation en profondeur du programme SIRHEN, à la suite des conclusions de la mission d'audit confiée à l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et au Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies réalisé en 2015. Ce travail de refondation a été mené avec l'ensemble des maîtrises d'ouvrage et des acteurs du programme (direction de programme, maîtrise d'œuvre, académies). Il s'est conclu par la remise d'un rapport de refondation du programme SIRHEN en juillet 2016, confirmant la

décision du ministère d'infléchir profondément la stratégie et la trajectoire du programme SIRHEN.

Les objectifs de cette phase de refondation et des axes de transformation du programme retenus par le ministère ont été résolument ambitieux :

- réaffirmation des objectifs stratégiques du programme, et partage par l'ensemble des parties prenantes ;
- définition d'une nouvelle trajectoire de mise en œuvre du programme SIRHEN, pleinement intégrée à l'écosystème du système d'information des ressources humaines (SI RH) ministériel global, et redonnant la priorité aux enjeux métiers les plus importants (par exemple le premier degré) ;
- réorganisation en profondeur du pilotage du programme et de sa gouvernance, de manière à mieux garantir la transition et la continuité entre les applications actuelles et le SI en construction ;
- renforcement de l'implication des maîtrises d'ouvrage stratégiques et des maîtrises d'usage ;
- meilleure maîtrise de la chaîne de production et de maintenance de la nouvelle application, avec la ré-internalisation des processus clés et la simplification des cycles de vie ;
- évolution des méthodes de travail en privilégiant les démarches plus agiles et plus progressives.

Ce cap de transformation fixé par le ministère a été mis en exergue par la DINSIC, dans le cadre de la procédure de saisine définie à l'article 3 du décret n° 2014-879 du 1^{er} août 2014 relatif au système d'information et de communication de l'Etat à laquelle le programme SIRHEN a été soumis suite à sa phase de refondation, entre septembre et décembre 2016.

Sur la base du rapport de refondation et des travaux de transformation engagés par le ministère depuis septembre 2016, la DINSIC a émis un avis favorable à la poursuite du programme sur le périmètre prioritaire des enseignants du 1^{er} degré, du public et du privé, et encouragé ainsi le ministère à poursuivre les travaux engagés dans la lignée de la refondation du programme. La DINSIC a notamment réaffirmé le caractère stratégique du programme SIRHEN, lequel constitue un « levier fondamental de modernisation de la gestion RH de plus d'un million d'agents de la fonction publique d'Etat ».

L'avis conforme de la DINSIC a par ailleurs été complété de recommandations structurantes visant à renforcer la maîtrise des risques identifiés sur le programme, lesquelles confirment le sens des axes de transformation engagés par le ministère :

- sécurisation du pilotage budgétaire,
- ajustement du planning de réalisations,
- renforcement de la gouvernance du programme.

Le ministère s'est engagé à les prendre en compte et à en suivre l'avancement dans le cadre d'une démarche collaborative et partenariale avec la DINSIC.

La Cour préconise de « *conforter le pilotage stratégique du projet, en fondant chaque décision du comité de pilotage sur une étude d'impacts coûts/délais, en renforçant la traçabilité du processus décisionnel et en impliquant les maîtrises d'ouvrages stratégiques* » (**recommandation n° 1**).

La consolidation du pilotage stratégique du programme est engagée dans le sens souhaité par la Cour

La volonté de renforcer le pilotage stratégique est en effet un des axes majeurs de la transformation du programme mis en avant dans sa refondation, et appuyé par les recommandations formulées par la DINSIC dans le cadre de son avis de conformité.

Le renforcement du pilotage stratégique passe notamment par une responsabilisation accrue des directions métiers, maîtrises d'ouvrage stratégiques, dans le pilotage global du programme (Direction générale des ressources humaines, Direction générale de l'enseignement scolaire, Direction des affaires financières).

La phase de refondation a d'ores et déjà permis de renforcer cette implication des maîtrises d'ouvrages, par la pleine association de l'ensemble des parties prenantes du programme SIRHEN à la redéfinition de la trajectoire. Lors de l'émission de son avis de conformité, la DINSIC a d'ailleurs souligné la meilleure implication des maîtrises d'ouvrage stratégiques dans la construction du programme ainsi que le renforcement opérationnel des directions métiers. Celles-ci ont en outre largement bénéficié de l'allocation de renforts d'emplois au profit de l'ensemble du programme de modernisation du SIRH arrêté globalement à hauteur de 60 équivalents temps plein (ETP) sur les années 2016-2017, dont 20 ETP pour la DGRH. Ce renfort de moyens des maîtrises d'ouvrage, en complément des moyens nouveaux alloués à la direction de programme et la maîtrise d'œuvre, est l'un des facteurs clés de leur plus grande implication dans le programme.

Le renforcement du pilotage stratégique passe également par une meilleure articulation avec les académies, maîtrises d'usage du SI RH, et par la réorganisation de la direction de programme. Celle-ci vise principalement à rassembler dans une même structure, placée sous la responsabilité du Directeur du numérique pour l'éducation (DNE) les ressources, auparavant distinctes, dédiées, d'une part, à la maintenance du SIERH existant et celles consacrées, d'autre part, à la construction de la nouvelle solution de manière à tirer le meilleur parti de gains de mutualisation, à bénéficier de l'expérience acquise dans le SI existant et au final à faciliter la transition entre les deux systèmes. La nouvelle cible organisationnelle en matière d'administration et de projet SIRH du ministère, aura ainsi pour effet de mieux articuler les fonctions de maîtrise d'ouvrage et maîtrises d'usage avec les équipes projets, en privilégiant une vision de cohérence métier.

Le ministère s'est donc engagé dans une révision en profondeur de la gouvernance du programme de modernisation du SIRH ministériel. Cette transformation de la gouvernance porte principalement sur les axes suivants :

- élargissement de la gouvernance à l'ensemble du domaine SIRH du ministère ;
- simplification de la comitologie, avec un raccourcissement des lignes de décision ;
- extension de la dimension de maîtrise budgétaire et d'arbitrage, dans une logique de renfort du lien entre la gouvernance stratégique et le volet budgétaire ;
- consolidation du dispositif de maîtrise des risques du programme ;
- réaffirmation du rôle de pilotage stratégique porté par le secrétaire général et le comité stratégique SI RH.

Dans ce cadre, le ministère mène une refonte des outils de pilotage et circuits de décision, afin d'en garantir une meilleure efficacité opérationnelle. Il s'agit notamment de consolider les coûts du programme SIRHEN, et de mesurer précisément les impacts budgétaires de la nouvelle trajectoire du programme en lien avec l'ensemble du SIRH ministériel. Suivant les recommandations de la DINSIC, le ministère a confirmé la nécessité de renforcer les outils de pilotage, en particulier sur le volet de la maîtrise des risques.

A travers cette révision en profondeur de la gouvernance du programme, le ministère prend également la mesure de la nécessité d'une meilleure traçabilité du processus décisionnel, en

augmentant la transparence et la documentation des décisions prises, notamment sur le suivi et la maîtrise budgétaire. Cette transformation du processus décisionnel est centrale pour répondre aux enjeux d'un programme d'une telle ampleur.

Par ailleurs, la Cour suggère de « *recentrer le programme sur ses fonctions socles (gestion des moyens / gestion individuelles et collectives / paie) et sur l'outillage décisionnel* » (**recommandation n° 2**).

La nouvelle trajectoire du programme permet son recentrage sur les fonctions socles de SIRHEN et les priorités métier.

Définie dans le cadre de la refondation du programme, elle s'appuie sur deux axes majeurs :
 - la consolidation du socle SIRHEN actuellement en production pour les populations d'ores et déjà basculées dans SIRHEN (personnels de direction, administrateurs civils, personnels d'inspection) ;
 - le recentrage sur les priorités métiers définies par les maîtrises d'ouvrage, soit dans une première phase la gestion dans SIRHEN des enseignants du 1^{er} degré (public et privé).

Les orientations prises par le programme dans le cadre de sa refondation visent à rendre prioritaire l'optimisation des fonctions socles de SIRHEN, que constituent la gestion administrative collective et individuelle, la paie, la gestion des moyens et les outils décisionnels associés. Il s'agit en effet de concentrer les évolutions de SIRHEN sur la qualité de ces fonctions clés, en réponse aux besoins métiers fondamentaux. Ce renfort de la qualité et de la robustesse de SIRHEN sur les fonctions socles de gestion des ressources humaines et des moyens permet de garantir la capacité de SIRHEN à prendre en charge des populations plus importantes, en particulier les enseignants.

Cette exigence apparaît d'autant plus importante que la bonne mise en œuvre du protocole « *parcours professionnels, carrières, rémunérations* » (PPCR) soumettra sur plusieurs années notre SIRH à de très fortes contraintes d'adaptation, dans des délais très serrés, qui devront être prises en compte dans la nouvelle trajectoire.

De plus, la refondation du programme met en exergue la nécessité de raccourcir les cycles de production, notamment de maintenance, afin d'augmenter la réactivité face aux besoins métiers, de procéder à des améliorations rapides des fonctions de SIRHEN, et ainsi d'accroître la confiance des utilisateurs. Les équipes ministérielles se sont ainsi d'ores et déjà mises en état d'améliorer les délais, en amont et en aval de la vie du produit : capitalisation sur les premières informatisations des processus métiers, de longue date accomplies dans les SI RH existants ; développement modulaire progressif du nouveau SI sur les fonctions clés ; changement et amélioration des méthodes de spécification des besoins en rapprochant les équipes métiers des équipes de développement, de qualification et de diffusion ; intégration plus grande, enfin, des équipes techniques d'exploitation du système auparavant dispersées.

Enfin, la Cour estime nécessaire de « *renforcer et documenter le suivi financier du programme, par un budget consolidé intégrant les dépenses externalisées, les coûts internes et le maintien opérationnel des anciennes applications* » (**recommandation n° 3**).

Le suivi financier est renforcé par la consolidation du budget SI RH ministériel.

Un des axes majeurs de transformation définis lors de la phase de refondation du programme est la sécurisation du pilotage financier du programme.

Le ministère confirme la limitation haute de l'enveloppe budgétaire allouée au programme SIRHEN, sur la base du montant global de 496 M€, intégrant :

- les dépenses de titre 2 (103 M€),
- le coût de construction de SIRHEN dans la limite de 323 M€,
- le coût de son maintien en condition opérationnelle (70 M€) tout au long de la trajectoire de construction du projet.

Il a été réaffirmé à cette occasion la nécessité de mettre en place un mécanisme solide de respect de l'enveloppe budgétaire allouée au programme, associé à un dispositif d'arbitrage fin du périmètre fonctionnel en cas de risque de dépassement.

La refondation a conduit le ministère à élargir l'approche du suivi financier du programme à une logique de coût complet intégrant aussi bien les dépenses de titre 2 et le hors titre 2 à la fois pour le développement et le maintien en condition opérationnelle. Le ministère confirme également l'orientation prise d'une homogénéisation du pilotage des coûts sur l'ensemble du périmètre SI RH ministériel, que ce soit SIRHEN ou les SIERH existants. Cette consolidation du pilotage est actuellement en cours de réalisation.

Cet axe d'évolution mis en œuvre par le ministère rejoint également la recommandation formulée par la DINSIC dans son avis de conformité de « consolider l'ensemble des coûts du programme et mesurer les impacts budgétaires de la nouvelle trajectoire du programme SIRHEN sur les SIERH existants ».

En conclusion, l'action engagée par le ministère dans le cadre de la refondation de SIRHEN s'inscrit pleinement dans le sens des recommandations de la Cour. Elle devrait permettre de répondre à l'enjeu stratégique que représente la modernisation de son SIRH, outil majeur dans un système gérant et payant plus d'un million de personnes. Confronté depuis plusieurs années à un risque d'obsolescence technique mais également à des besoins de modernisation dans le sens d'une gestion RH plus souple et plus qualitative, notre SIRH doit aussi continuer à répondre aux exigences d'une gestion de masse préservant un très haut niveau d'automatisation et de fiabilité et aux objectifs majeurs d'efficacité de la gestion et de simplicité pour les gestionnaires.

L'ensemble de ces enjeux justifie l'investissement important que le ministère consacre à la modernisation de son SIRH, au service d'une gestion plus performante de notre système éducatif. Ils nous obligent également à poursuivre l'amélioration et la sécurisation du pilotage de ce grand projet, dans l'ensemble des dimensions qui en garantiront la réussite.



Najat VALLAUD-BELKACEM