



**Inspection générale
des Finances**

n°2006-M-050

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

La fonction paye de l'Etat

Etabli par

Thierry LAMBERT

Inspecteur des Finances

Jean-Pierre DARDAYROL

Ingénieur général des télécommunications

Anne-Michelle BASTERI

Inspecteur des Finances

Yann LE TOURNEUR

Inspecteur des Finances

Charlotte REBOUL

Inspecteur des Finances

- Novembre 2006 -

Introduction

La masse salariale de l'État est de 117,86 milliards d'euros soit 44 % des dépenses de l'État (PLF 2007).

L'État paye environ 3 millions d'agents* à travers deux systèmes de paye distincts :

- Le système de paye des agents civils (2,6 millions)
- Le système de solde des militaires (0,4 million)

Au regard de ces enjeux, amplifiés par l'entrée en vigueur de la LOLF, l'inspection générale des finances s'est engagée à la demande du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, et du ministre de la fonction publique dans une série de travaux sur la fonction paye de l'État pour examiner l'efficacité et la pertinence des organisations et processus actuellement mis en œuvre.

- Des études comparatives portant sur une quinzaine de grandes entreprises ou de grands organismes publics et des comparaisons internationales réalisées avec le soutien des missions économiques (février - mai 2005) ont permis d'identifier un état de l'art pour éclairer les choix de l'État.

- L'audit des services du Trésor public (février-mai 2005) a montré les limites de l'organisation et des applications de paye actuelles.

- L'audit de modernisation sur le système de solde des militaires conduit par l'inspection générale des finances et le contrôle général des armées (octobre 2005 - décembre 2005) a confirmé les voies et moyens d'une rationalisation des organisations et processus de solde dans les Armées.

- Les audits de modernisation sur l'organisation et les processus de gestion administrative et de paye et sur les systèmes d'information de ressources humaines réalisés avec le conseil général des technologies et de l'information et en collaboration avec les services compétents des ministères et de plusieurs inspections générales ministérielles (juillet-octobre 2006) ont permis de compléter les premières analyses.

Le présent rapport fait la synthèse de l'état de ces différents travaux. Il présente les principaux éléments d'analyse nécessaires à la formulation d'orientations stratégiques pour la rationalisation de l'organisation et des processus de l'administration et de la paye des agents de l'État, au service d'une plus grande qualité du processus de paye et d'une réduction des coûts mobilisés pour sa production.

* Ce chiffre est plus élevé que le plafond des 2,3 millions d'emplois ouverts en loi de finances, car le plafond d'emploi est voté en « équivalent temps plein travaillé » alors que les 3 millions font référence aux effectifs payés. Par ailleurs, l'État est prestataire de paye pour différents organismes qui ne sont pas compris dans le plafond d'emplois.

Plan du rapport - Synthèse

PREMIERE PARTIE : LES CONSTATS

1. L'efficacité du processus de paye dans les ministères est altérée par une organisation éclatée

11. La paye est insuffisamment intégrée aux processus de gestion des ressources humaines
12. L'organisation est guidée par une approche comptable et administrative au détriment d'une approche industrielle
13. Le pilotage, la qualité et la fiabilité des processus de collecte de l'information et des données sont insuffisants
14. Cette organisation pèse lourdement sur l'efficacité du back office de la gestion des ressources humaines de l'État

2. Les SIRH ministériels sont déployés sans perspective de retour sur investissement

21. Les SIRH offrent un potentiel élevé de rationalisation dont les ministères se saisissent peu
22. Les projets de SIRH sont coûteux et mal maîtrisés, éloignant toute perspective de retour sur investissement
23. Malgré les directives interministérielles, la mutualisation n'a pas été suffisante pour réduire les coûts des SIRH ministériels

3. L'organisation du Trésor public associée à une application de paye ancienne n'est plus la plus pertinente

31. Le remplacement nécessaire de l'application de paye conduit aussi à remettre en cause l'organisation du Trésor public
32. Les dysfonctionnements des relations et de l'interface entre les ministères et le Trésor public dégradent les gains du modèle centralisé
33. Les contrôles du Trésor public se concentrent au moment critique de la paye et sont dominés par les contrôles techniques

DEUXIEME PARTIE : LES PROPOSITIONS

1. Rationaliser l'organisation dans les ministères par un nouveau partage des tâches

11. Centraliser le back office RH dans des centres de services partagés pour accompagner la déconcentration sans déséconomies d'échelle avec une qualité accrue
12. Intégrer la gestion administrative et la paye en fiabilisant l'ensemble des processus RH
13. Dégager les gains de productivité afférents

2. Poursuivre le déploiement des SIRH en maîtrisant mieux les coûts et les projets

21. Aligner les SIRH sur les enjeux de modernisation
22. Promouvoir les mutualisations pour maîtriser les coûts des SIRH

3. Constituer un opérateur national de paye intervenant de manière plus pertinente sur un processus plus fluide, plus fiable et plus économique

31. Maintenir la centralisation interministérielle de la paye qui demeure rationnelle
32. Faire évoluer l'exercice des missions du Trésor public en le dotant d'un opérateur national de paye spécialisé
33. Doter l'ONP d'un nouveau système d'information de paye plus performant et mieux articulé avec les SIRH ministériels
34. Organiser des contrôles plus efficaces dans un processus de paye plus fluide
35. Intégrer au sein de l'opérateur les projets interministériels sur les SIRH en raison de leur synergie

Description du processus théorique de paye des agents civils de l'État

La paye des agents de l'État est centralisée par le Trésor public :

- qui est un prestataire de paye pour les ministères
- qui est aussi l'acteur chargé de la contrôler, de la comptabiliser et de la régler aux administrés (mission du comptable public)

Le processus de la paye s'organise schématiquement en 5 étapes :

❶ La collecte des informations

Les ministères collectent l'ensemble des informations sur les agents à travers les processus de gestion des ressources humaines et d'administration des personnels pour alimenter leur dossier individuel. La collecte des informations s'appuie sur un système d'information de ressources humaines (SIRH).

❷ La préparation de la paye (ou pré-liquidation)

Les ministères préparent et transmettent au Trésor public les informations nécessaires au calcul de la paye (les mouvements) et les pièces justificatives qui établissent les droits des agents.

❸ La prise en charge de la paye

Le Trésor public contrôle les éléments transmis par les ministères et les prend en compte dans ses propres systèmes informatiques.

❹ Le calcul de la paye (ou liquidation)

Il s'agit d'un processus automatisé associé à des contrôles techniques.

❺ La production de la paye

Le Trésor public prend en charge la comptabilisation de la paye, le règlement aux agents, les déclaratifs sociaux et fiscaux ainsi que l'édition des bulletins de paye qui sont remis aux ministères avec les fichiers correspondants (les retours de paye).

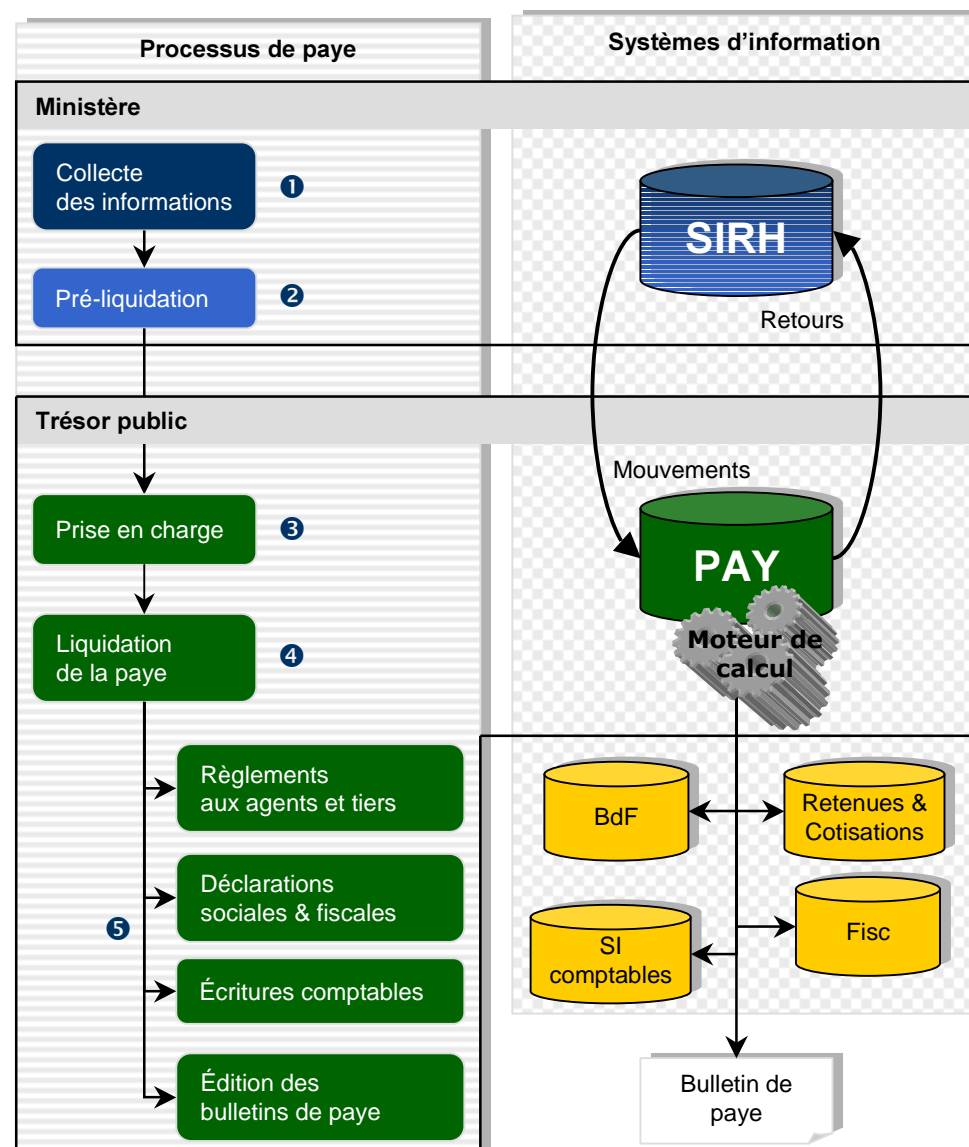
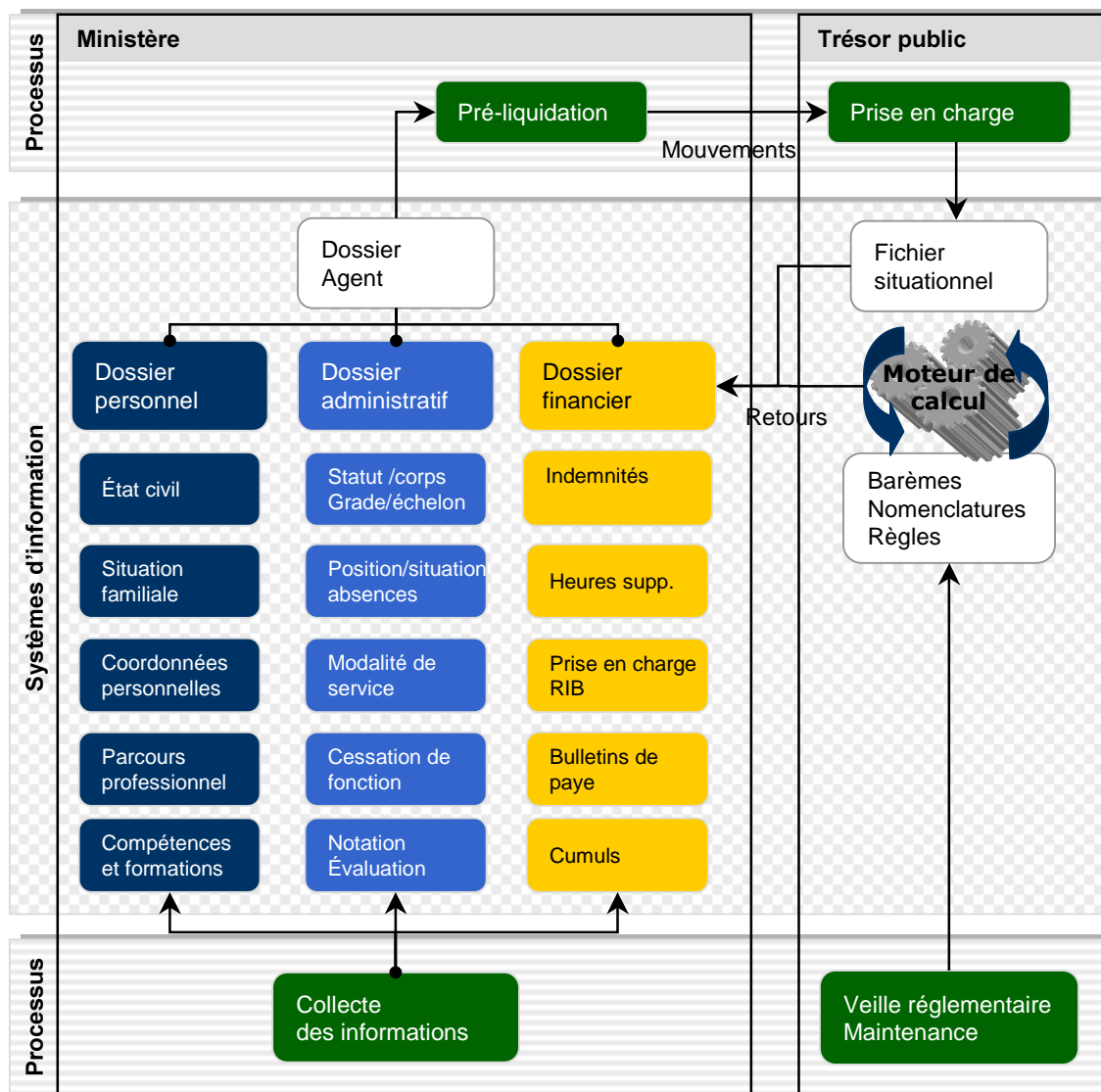


Schéma de collecte des informations : la pré-liquidation de la paye



■ Chaque processus RH produit des informations qui modifient la situation des agents. Il en est de même des informations relatives à la situation personnelle de l'agent.

Toutes ces informations sont collectées et consolidées dans le dossier de l'agent avec les pièces justificatives associées.

Dans les systèmes les plus performants, l'ensemble de ces informations figure dans le dossier informatisé de l'agent. Elles sont collectées par des processus intégrés.

Il y a en principe identité entre les informations contenues dans le dossier physique de l'agent et le dossier informatisé.

■ Le Trésor public utilise aussi une base qui regroupe l'ensemble des données relatives aux agents payés : grade, indice, échelon, position, taux pour une indemnité, adresse, RIB, qualification, affectation, ouvrant droit à indemnité, etc.

Le calcul de la paye consiste à :

- ◆ Rapprocher ces données des règles, barèmes et nomenclatures pour les valoriser financièrement de manière automatisée et déterminer le traitement brut
- ◆ Calculer les cotisations (part patronale et part salarié) et retrancher les retenues diverses pour passer du traitement brut au traitement net

■ Schématiquement, **la pré-liquidation de la paye dans les ministères consiste donc à « synchroniser » les données** du dossier agent contenues dans les bases de données ministérielles et celles de la base agents du Trésor public.

PREMIERE PARTIE : LES CONSTATS

1. L'efficacité du processus de paye dans les ministères est altérée par une organisation éclatée

11. La paye est insuffisamment intégrée aux processus de gestion des ressources humaines
12. L'organisation est guidée par une approche comptable et administrative au détriment d'une approche industrielle
13. Le pilotage, la qualité et la fiabilité des processus de collecte de l'information et des données sont insuffisants
14. Cette organisation pèse lourdement sur l'efficacité du back office de la gestion des ressources humaines de l'État

2. Les SIRH ministériels sont déployés sans perspective de retour sur investissement

21. Les SIRH offrent un potentiel élevé de rationalisation dont les ministères se saisissent peu
22. Les projets de SIRH sont coûteux et mal maîtrisés, éloignant toute perspective de retour sur investissement
23. Malgré les directives interministérielles, la mutualisation n'a pas été suffisante pour réduire les coûts des SIRH ministériels

3. L'organisation du Trésor public associée à une application de paye ancienne et n'est plus la plus pertinente

31. Le remplacement nécessaire de l'application de paye conduit aussi à remettre en cause l'organisation du Trésor public
32. Les dysfonctionnements des relations et de l'interface entre les ministères et le Trésor public dégradent les gains du modèle centralisé
33. Les contrôles du Trésor public se concentrent au moment critique de la paye et sont dominés par les contrôles techniques

11. Dans les ministères, la paye est insuffisamment intégrée aux processus de gestion des ressources humaines

Dans les ministères, la collecte des informations est une fonction des processus de gestion de ressources humaines.

La fonction paye consiste à assurer la liaison avec les services du Trésor public, c'est-à-dire pour l'essentiel à préparer les éléments qui leur sont transmis :

- ◆ Contrôler les informations
- ◆ Codifier les mouvements
- ◆ Vérifier les pièces justificatives

■ L'automatisation de l'interface avec le Trésor public n'est pas généralisée.

Avec l'informatisation des processus RH et des dossiers individuels des agents dans les ministères, le processus de synchronisation des données entre les ministères et le Trésor public peut être lui-même totalement automatisé.

En pratique, seuls trois ministères disposent d'interfaces totalement intégrées et automatisées.

Les autres administrations disposent d'interfaces partielles et/ou se dotent d'outils de transaction avec le Trésor public, non intégrés à leur SIRH :

- ◆ **Les données doivent être ressaisies**, alors qu'elles sont déjà collectées dans les bases de données des SIRH
- ◆ La rupture de la chaîne présente des risques d'erreurs et de divergence entre les données RH et les données de paye
- ◆ Des moyens importants doivent être maintenus pour ces tâches redondantes

L'automatisation de l'interface est d'ailleurs d'une qualité médiocre et génère une activité importante dans les services du Trésor public (cf. infra, paragraphe 32).

■ Les services de gestion de la paye demeurent souvent séparés des services de gestion des ressources humaines.

Cette séparation traditionnelle vient du fait que :

- ◆ La paye a longtemps été perçue comme une fonction financière et comptable distincte de l'administration du personnel
- ◆ Ces deux fonctions relèvent de chaînes hiérarchiques distinctes

Des administrations disposant d'une interface automatisée ont ainsi maintenu des services de paye distincts des services de gestion administrative des personnels.

Cette dualité des services implique des coûts de coordination, des tâches redondantes, des flux de documents, la duplication des dossiers individuels des agents, etc.

■ **La mauvaise qualité des données RH** constitue un obstacle à une rationalisation de la chaîne RH-payé. L'absence de sécurisation des processus et des données en amont implique le maintien de contrôles au moment de la paye et explique en partie que les ministères souhaitent conserver des services de paye séparés.

■ **Le traitement des flux de pièces justificatives** et leur mise en état d'examen pour le comptable public constitue une activité consommatrice de moyens importants.

Seul un ministère est affranchi de l'obligation de transmission des pièces justificatives pour les actes les plus courants (80 %). Ces pièces sont conservées par les services RH et peuvent être demandées par le comptable public comme par la Cour des Comptes.

La dématérialisation des pièces justificatives est elle-même peu avancée (cf. infra).

12. L'organisation demeure guidée par une approche comptable et administrative au détriment d'une approche industrielle

■ La gestion des ressources humaines demeure encore largement centralisée :

- ◆ La déconcentration de la gestion des ressources humaines est encouragée par la DGAFP, mais elle demeure encore très centralisée dans de nombreux ministères
- ◆ Le partage des responsabilités entre les échelons centraux et déconcentrés n'est pas toujours très lisible, tant d'un point de vue stratégique qu'opérationnel
- ◆ La déconcentration de la GRH est assez souvent conçue comme un moyen de déléguer des tâches répétitives et sans valeur ajoutée pour la GRH plus qualitative qui demeure centralisée dans de nombreux ministères

■ Les crédits de rémunérations sont plus généralement déconcentrés :

- ◆ Sauf exception, les crédits de rémunérations sont délégués vers les chefs de service déconcentrés (région, département)
- ◆ La déconcentration de la masse salariale accompagne la modernisation de la gestion budgétaire

■ L'organisation de la paye suit l'organisation budgétaire et comptable :

- ◆ La paye est associée à un processus de dépense et donc assurée par les ordonnateurs des crédits de rémunération
- ◆ La liaison avec le Trésor public est assurée au niveau de chaque comptable assignataire, à savoir le trésorier payeur général de région territorialement compétent (cf. infra)
- ◆ La paye est plus déconcentrée que la gestion administrative des personnels dont elle procède
- ◆ Les perspectives de rationalisation de ce processus de masse sont donc limitées

■ A l'exception d'un ministère, **les services déconcentrés n'ont pas la taille critique suffisante** pour réaliser des économies d'échelle sur les fonctions de gestion administrative et de paye qui sont des processus de masse présentant un potentiel élevé de rationalisation et d'automatisation.*

■ **Il existe des projets de rationalisation dans les ministères, mais ils demeurent fidèles aux principes actuels** et à leur conception hiérarchique :

- ◆ La modification de leur périmètre ou la recherche de gains de productivité ont conduit ou conduisent plusieurs ministères à organiser le regroupement de leurs fonctions supports :
 - ▶ Mutualisation avec d'autres services de l'État au niveau départemental
 - ▶ Concentration au niveau régional de fonctions préalablement exercées au niveau départemental
- ◆ Ces regroupements vont dans le bon sens, mais leur niveau de concentration n'est pas suffisant pour rationaliser les processus de gestion administrative et de paye de manière optimale
- ◆ Un ministère a déconcentré la gestion administrative et la paye sur des centres interrégionaux. Comme dans les autres démarches, cette organisation obéit à un principe hiérarchique

■ Les ministères se heurtent ainsi à un conflit entre la recherche d'économies d'échelle (ou le risque de déséconomies d'échelle) et la modernisation de la gestion publique, qui implique la déconcentration des décisions dans la gestion des ressources humaines et des moyens budgétaires au niveau opérationnel le plus pertinent pour l'action de l'État. Ce conflit apparent peut être résolu.

* La taille critique sur ces fonctions n'est pas assimilable à celle recherchée pour la cartographie des budgets opérationnels de programme où il s'agit de constituer une masse salariale critique donnant son sens à la fongibilité asymétrique et non de rationaliser des processus industriels.

13. Le pilotage, la qualité et la fiabilité des processus de collecte de l'information et des données sont insuffisants

■ Les pratiques des gestionnaires sont insuffisamment encadrées par l'administration centrale :

- ◆ Si la documentation réglementaire est abondante, les procédures sont peu formalisées. De ce fait, les pratiques des gestionnaires et l'application des règles sont variables
- ◆ L'absence de formalisation des mises à jour des règles de gestion dans les SIRH ne garantit pas davantage l'application de la réglementation
- ◆ Les formations offertes aux agents privilégient la maîtrise des outils à la connaissance de la réglementation et des processus
- ◆ Rares sont les administrations qui ont mis en place des pôles d'expertise et de soutien au réseau

■ Le contrôle de gestion et le suivi de l'activité RH et paye sont très rares :

- ◆ Les difficultés rencontrées pour connaître les moyens mobilisés sur ces fonctions en témoignent
- ◆ La démarche entreprise par la DGAFP pour évaluer les coûts de gestion RH est à noter, mais les systèmes de mesures restent à fiabiliser
- ◆ Il existe des écarts de productivité très significatifs non justifiés entre les services d'un même ministère

■ La qualité de service et le respect des délais de prise en compte des décisions RH sont des objectifs de second rang :

- ◆ Les retards dans la prise en paye génèrent de nombreuses mesures avec effet rétroactif qui complexifient la gestion et sont incompréhensibles pour les agents
- ◆ Les retards sont généralement attribuables à la mauvaise organisation des processus

■ A la différence des grandes entreprises privées, les ministères contrôlent peu leurs processus RH :

- ◆ Les directives nationales en matière de contrôles sont rares : les vérifications dépendent des initiatives locales des gestionnaires
- ◆ Les contrôles automatisés dans les applications sont rares, ce qui témoigne du faible intérêt des maîtrises d'ouvrage pour les préoccupations de contrôle
- ◆ Les ministères n'ont pas mis en place de contrôle interne d'analyse des risques formalisée
- ◆ L'audit interne sur les processus RH n'existe que marginalement

■ Le contrôle de l'exactitude des données et du respect de la réglementation est souvent relégué au moment critique de la paye et peu intégré dans les processus RH :

- ◆ Les processus amont n'étant pas fiabilisés, les dossiers informatisés des agents ne les sont pas davantage. Il est ainsi difficile de les utiliser pour des processus automatisés RH, paye ou pensions
- ◆ Concentrer les contrôles au moment de la paye revient à compromettre, soit les contrôles, soit les délais, les deux dans les faits
- ◆ Les contrôles deviennent formels (codification et pièces justificatives) et portent peu sur le fond
- ◆ Les rejets de paye du Trésor public ne sont pas analysés pour remédier aux erreurs récurrentes

■ Les ministères sont faiblement responsabilisés sur la qualité de leurs données, la qualité réglementaire et la qualité comptable ; ils sont donc peu incités à améliorer leurs processus en ce sens.

14. Cette organisation pèse lourdement sur l'efficacité du back office de la gestion des ressources humaines de l'État

Une enquête lancée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique doit permettre à la fin de l'année de connaître l'ensemble des moyens mobilisés pour la gestion des ressources humaines de l'État. Elle est établie sur une base déclarative.

La quantification précise des moyens mobilisés pour l'administration et la paye des personnels a été différée dans l'attente des résultats de cette enquête.

- Les éléments recueillis dans l'attente des chiffres définitifs de l'enquête de la DGAFP font apparaître que :
 - ◆ **les fonctions administration et paye des personnels mobiliseraient environ 10 000 ETP** dans l'ensemble des ministères civils (hors effectifs du Trésor public)
 - ◆ dont 2 000 ETP affectés à la seule préparation de la paye (contrôle et codification des mouvements et mise en état d'examen des pièces justificatives)
- En termes de nombre de dossiers gérés rapportés aux effectifs affectés à la gestion administrative et à la paye, **il existe un écart de 1 à 6 entre les différentes administrations** :
 - ◆ Ainsi, deux ministères, avec 400 dossiers par gestionnaire en moyenne, gèrent les deux tiers des personnels civils de l'État mais ne mobilisent qu'un tiers des gestionnaires
 - ◆ Il s'agit d'une moyenne ; certains services atteignent des ratios approchant les 600 dossiers par gestionnaire

Les écarts de productivité entre les ministères s'expliquent de manière par les modèles d'organisation retenus.

- Les deux ministères obtenant les meilleurs ratios sont ceux qui :
 - ◆ attribuent l'administration du personnel et la paye à des entités gérant des volumes d'effectifs importants (soit plusieurs dizaines de milliers d'agents)
 - ▶ Soit parce que ces deux fonctions sont centralisées pour l'ensemble du ministère
 - ▶ Soit parce qu'elles sont déconcentrées sur des entités gérant plusieurs dizaines de milliers d'agents
 - ◆ sont dotés de SIRH intégrés et d'une interface totalement automatisée avec le Trésor public
 - ◆ ont intégré les fonctions d'administration du personnel et la paye, la paye n'étant plus qu'un produit dérivé de la gestion administrative et mobilisant en tant que tel très peu de moyens
 - ◆ au total, sont plus proches de l'état de l'art tel que constaté dans les grandes entreprises du secteur public et du secteur privé
- Les autres ministères obtiennent des ratios qui se situent entre 60 et 150 dossiers par gestionnaire en raison :
 - ◆ d'une organisation dispersée
 - ◆ de fonctions de gestion administrative et de paye cloisonnées
 - ◆ de SIRH faiblement intégrés et non interfacés avec le Trésor public

21. Les SIRH offrent un potentiel élevé de rationalisation dont les ministères se saisissent finalement assez peu

Les systèmes d'information de ressources humaines (SIRH) sont l'ensemble des applications informatiques et des données mobilisées pour la gestion des ressources humaines (GRH).

Les SIRH offrent un potentiel élevé de rationalisation des processus et de l'organisation RH, notamment pour la collecte des informations nécessaires à la paye :

- La mise en place de bases uniques pour la RH et la paye supprime les ressaisies tout en améliorant la qualité des données
- L'automatisation des processus de gestion administrative permet des économies de moyens en même temps qu'elle fiabilise et homogénéise les pratiques
- L'automatisation des routines comme la mise en place de contrôles automatiques et la traçabilité de l'information permettent de rationaliser les plans de contrôle
- Les technologies de libre service facilitent la décentralisation des demandes et des décisions vers les agents et responsables opérationnels qui sont mieux informés
- La mise en œuvre de flux de travaux permet de fiabiliser et de dématérialiser les processus, et partant, de s'affranchir des contraintes de localisation et de réduire les flux papiers
- Les progiciels de gestion intégrée (PGI) du marché présentent en principe des avantages économiques :
 - ◆ L'adoption du modèle économique des éditeurs optimise les coûts d'investissement et de maintenance
 - ◆ La mise à jour des règles et des procédures dans les progiciels est plus souple
 - ◆ Le déploiement d'un PGI associé à la réingénierie des processus et des organisations permet un retour sur investissement

■ Toutefois, ces avantages sont aujourd'hui plus limités que pour les entreprises car les spécificités de la fonction publique de l'État ne sont pas assez intégrées dans les standards des éditeurs, ce qui implique encore des développements spécifiques qui augmentent les coûts d'intégration et de maintenance.

■ **Les progiciels acquis par les ministères sont déployés sur les organisations existantes, sans réingénierie des processus et des organisations :**

- ◆ L'exigence de personnalisation des progiciels est encore accrue avec des coûts associés importants
- ◆ Le retour sur investissement est limité car il repose sur la rationalisation des organisations et des processus

■ **Les ministères se dotant de PGI n'en exploitent pas toujours les avantages et potentiels :**

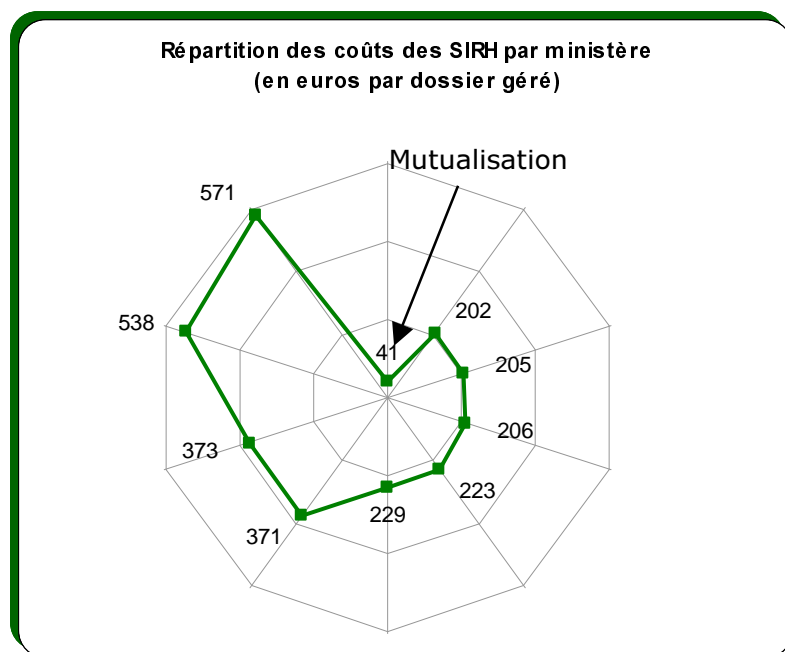
- ◆ Le périmètre fonctionnel des SIRH est parfois tronqué et ne répond pas toujours aux besoins, notamment ceux de la LOLF et de la GPEEC
- ◆ Ils sont constitués de nombreuses applications rarement intégrées, ni même interfacées entre elles (c'est notamment le cas de la paye)
- ◆ La dématérialisation des pièces, les flux de travaux et la décentralisation de la saisie par les libres services sont peu mis en œuvre, même lorsque ces fonctionnalités ont été acquises avec le progiciel

Paradoxalement, les deux ministères qui disposent des applications RH et paye les plus intégrées, avec libre service et flux de travaux, sont ceux qui les ont développées en interne il y a plusieurs années et qui devront les remplacer.

22. Les projets de SIRH sont coûteux et mal maîtrisés , éloignant toute perspective de retour sur investissement

Le coût total des projets engagés par les ministères civils s'élève à ce jour à 160 M€ (hors coûts internes, maintenance et autres coûts récurrents). Il s'agit d'un minorant car toutes les informations sur les coûts n'ont pu être rassemblées.

- Les projets s'élèvent en moyenne à 16 M€ pour un périmètre fonctionnel la plupart du temps limité.
- Ces coûts sont très variables, atteignant parfois le double de la moyenne constatée aussi bien en coût total qu'en coût rapporté au dossier géré.
- Ces investissements ne couvrent aujourd'hui que les deux tiers des ministères et le tiers des agents



- **La planification stratégique est souvent inexistante**, malgré l'élaboration de schémas directeurs des SIRH, si bien que :
 - ◆ L'urbanisation des SIRH est mal maîtrisée
 - ◆ Les risques d'obsolescence ne sont pas surveillés
 - ◆ Les ministères n'accordent pas assez d'importance aux chantiers de reprise et de qualité des données, pourtant essentiels pour l'automatisation des processus RH, paye et pensions
- **Les équipes de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre sont souvent sous-dimensionnées** tant du point de vue quantitatif que qualitatif :
 - ◆ Les ministères sont conduits à pallier leur manque de ressources par le recours à des prestataires externes
 - ◆ Au-delà de son coût élevé, cette solution compromet la capacité des ministères à prendre le relais en phase d'exploitation et de maintenance
 - ◆ Cela n'a pas permis aux ministères d'éviter les écueils bien connus dans le déploiement des SIRH
- **Les projets avancent difficilement** :
 - ◆ Ils s'étalent en moyenne sur 4 ans après le début du marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage, soit le double de la durée des chantiers de même ampleur mieux pilotés
 - ◆ Plusieurs projets ont connu des échecs et ont dû être redéfinis ou abandonnés
- **Le retour sur investissement des projets est très incertain** :
 - ◆ Des projets en cours de mise en service présentent des retours sur investissement à des horizons trop lointains (2010 voire 2016) à l'échelle des projets informatiques
 - ◆ Le retour sur investissement de la plupart des projets ne peut être assuré en l'absence d'amélioration de l'efficacité des organisations
 - ◆ Certains projets, du fait de leur durée de mise en œuvre, présentent rapidement des signes d'obsolescence technique ou fonctionnelle

23. Malgré les directives interministérielles, la mutualisation n'a pas été suffisante pour réduire les coûts des SIRH ministériels (1)

■ Au cours des dix dernières années, la majorité des administrations ont identifié le besoin de refondre et d'enrichir leur SIRH.

Elles ont fait le choix d'acquérir des progiciels du marché.

Toutefois la version standard de ces progiciels n'était pas totalement adaptée à la gestion du secteur public, nécessitant des développements spécifiques incompressibles.

Ces développements spécifiques non progicielisés expliquent une partie du coût élevé d'acquisition des SIRH déployés dans les ministères. De plus la maintenance restera à la charge des administrations.

■ L'avantage d'une stratégie interministérielle de mutualisation et de convergence à la fois en termes économiques et en termes d'interopérabilité des systèmes a été identifié.

Il est à l'origine du projet de « noyau commun » conduit par la DGAFP et du projet « d'infocentre 3 fonctions publiques (3FP) » :

1. Le noyau commun est d'abord un ensemble de spécifications s'appuyant sur des référentiels communs (concepts, dictionnaires des données et des nomenclatures associées, répertoire des événements et des règles de gestion, répertoire et fiches descriptives des fonctions et services attendus). Il n'inclut pas de référentiels de processus.

Ces spécifications ont été produites en mars 2005. Les ministères déjà dotés d'un SIRH doivent le faire évoluer pour s'y conformer.

2. Le noyau commun est aussi un cœur de SIRH acquis par la DGME (ex-ADAE) qui implémente déjà ces spécifications et à partir duquel doivent être construits les nouveaux projets de SIRH lancés par les ministères.

3. Ce chantier devait également s'accompagner de la constitution d'un pôle interministériel de compétences SIRH

- chargé de la maîtrise d'ouvrage des évolutions du noyau,
- d'échange d'expériences entre les ministères
- d'une plate-forme technique mutualisée pour héberger les SIRH des ministères qui le souhaitent.

4. Le chantier « infocentre 3 FP » vise la mise en place d'un système décisionnel.

Il permettra de mettre à la disposition des fonctions publiques des données cohérentes et des outils d'analyse performants leur permettant de développer la GPEEC.

23. Malgré les directives interministérielles, la mutualisation n'a pas été suffisante pour réduire les coûts des SIRH ministériels (2)

■ Dans les faits, pour des raisons qu'il est nécessaire d'expertiser, **le projet « noyau commun » n'a pas atteint tous les objectifs fixés par les décisions interministérielles :**

- ◆ Toutes les administrations qui l'ont demandée, sauf une, ont finalement obtenu l'autorisation de déroger à la règle
- ◆ Le noyau commun n'a été retenu que dans le cadre de deux projets de refonte de SIRH
- ◆ La convergence vers les référentiels communs rencontre moins d'obstacles mais elle n'est pas engagée avec empressement.

La convergence a posteriori est plus difficile à promouvoir alors que les projets en cours sont déjà difficiles à déployer et coûteux ; décider de nouveaux coûts pour la convergence est un investissement pour l'avenir mais il est difficile de mobiliser les maîtrises d'ouvrage sur ces chantiers lorsque les écarts sont importants

- ◆ Les systèmes décisionnels ministériels et interministériels se mettent en place sans rationalisation de leur urbanisation et de leurs coûts

■ Les ministères dont les directions autonomes se sont dotées de SIRH propres faute de stratégie commune n'ont pas toujours obtenu de meilleurs résultats.

■ Dans un ministère en revanche, un nouveau projet directionnel s'est raccroché au SIRH déployé dans une autre direction.

Les gains de mutualisation sont extrêmement importants : en coût par dossier, le nouveau projet coûte 5 fois moins cher que le premier.

Cette expérience éclaire sur les gains qui auraient pu être attendus d'une mutualisation interministérielle plus forte.

31. Le remplacement nécessaire de l'application de paye conduit aussi à remettre en cause l'organisation du Trésor public

■ La fonction paye au sein du Trésor public repose sur :

- ◆ Deux bureaux en administration centrale (15 ETP)
 - ▶ Un bureau de maîtrise d'ouvrage au sein du service de la fonction comptable de l'État chargé de piloter l'activité paye du Trésor public
 - ▶ Un bureau de maîtrise d'œuvre au sein de la sous-direction informatique
- ◆ 31 services liaisons-rémunérations (SLR), front office du Trésor public au niveau de chaque TG de région, chargés de la liaison avec les services des ministères (930 ETP)
- ◆ Plusieurs centres de back office informatique (165 ETP)
 - ▶ Un centre de développement
 - ▶ Un centre de recette des développements
 - ▶ Trois centres d'exploitation

Soit un total de 1 110 ETP et un coût complet de 78 M€

Soit un coût de 2,5 € par bulletin de paye, ce qui demeure compétitif par rapport au secteur privé

■ L'application de paye du Trésor public (PAY) a été développée dans les années 70. Sa pérennité est aujourd'hui menacée :

- ◆ Une étude de criticité doit être menée
- ◆ L'architecture présente de nombreuses fragilités
- ◆ La documentation présente des lacunes
- ◆ La régionalisation des bases permet une personnalisation et des « améliorations locales ». Par ailleurs, certains paramètres sont servis localement, augmentant les risques de divergence
- ◆ Si elle a su répondre aux grandes évolutions récentes (passage à l'euro, passage à la LOLF), PAY n'est pas souple et ne permet pas toujours de répondre aux besoins (par exemple, prise en charge des agents de droit privé des EPLE)

■ L'organisation territoriale est guidée par la logique de l'organisation comptable de la DGCP :

- ◆ La régionalisation de l'application PAY pose des difficultés
 - ▶ Elle est orthogonale aux SIRH ministériels assis sur des bases nationales (sauf éducation nationale)
 - ▶ Certains processus sont inutilement complexifiés comme les mutations (ressaisies, perte d'historique, justificatifs à reproduire, etc.)
 - ▶ Les contrôles sur des populations nationales sont impossibles
- ◆ Les pratiques ne sont pas homogènes entre les SLR, ce qui n'est pas acceptable pour les DRH ministériels
- ◆ Les SLR doivent être à même de gérer la paye de tous les ministères, ce qui rend plus difficile le traitement de la paye elle-même comme l'organisation pertinente des contrôles
- ◆ Le besoin de proximité géographique est un argument faible
 - ▶ Les contacts physiques entre les SLR et les services gestionnaires sont dans les faits limités
 - ▶ Les échanges entre les services sont surtout induits par la nécessité de répondre à la complexité et aux dysfonctionnements de la chaîne de paye
- ◆ Si l'administration centrale s'est récemment doté de moyens de pilotage des SLR, il reste très perfectible dans l'organisation des contrôles et le suivi de la qualité de service rendu aux ministères

■ L'organisation de la DGCP est structurante et inadaptée aux besoins des ministères ; un seul ministère a centralisé la paye de ses services déconcentrés métropolitains sur un unique SLR.

32. Les dysfonctionnements des relations et de l'interface entre les ministères et le Trésor public dégradent les gains du modèle centralisé

Comme les services de paye ministériels, l'activité des SLR est dominée par la codification des mouvements et le traitement des flux de pièces justificatives.

■ A l'exception des 3 administrations qui représentent tout de même plus de 2/3 des effectifs, **les interfaces sont faiblement automatisées** :

- ◆ 13 % des mouvements sont transmis aux SLR sous format papier, ce qui implique qu'ils soient ressaisis ; cette proportion est heureusement en constante diminution mais reste élevée pour la prestation de paye à façon
- ◆ 16 % des mouvements sont transmis par le biais d'applications de saisie décentralisées dans les ministères

■ **Les échanges produisent globalement trois fois plus d'anomalies que la norme admise dans le secteur privé** :

- ◆ L'enquête réalisée auprès des agents des SLR a permis d'établir qu'ils étaient prioritairement mobilisés sur la correction d'erreurs de codification des mouvements
- ◆ De fait, les deux tiers des corrections apportées par les SLR sont liées à des erreurs de codification

■ Ces anomalies ne sont pas renvoyées vers les ministères, si bien qu'ils ne sont pas intéressés à la réduction des dysfonctionnements.

■ Les ministères sont insatisfaits des restitutions qu'ils peuvent difficilement exploiter. De fait, les corrections faites par les SLR ne sont pas systématiquement intégrées dans les SIRH ministériels, ce qui entraîne la divergence des bases agents et la répétition continue des anomalies.

■ **L'interface entre le Trésor public et les ministères n'est pas assez pilotée** :

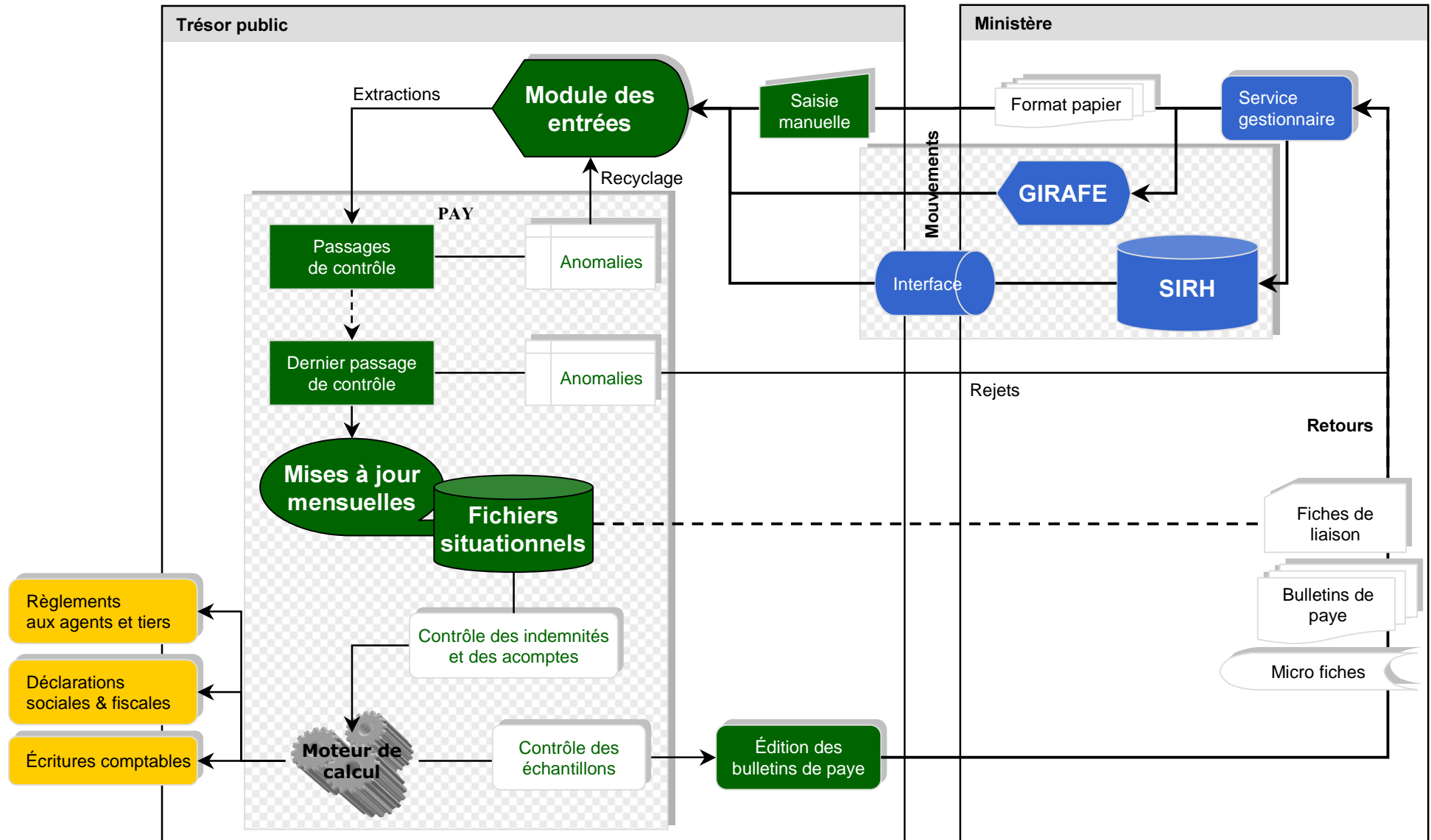
- ◆ Il n'existe pas de relation client - fournisseur (à l'exception du ministère de l'éducation nationale)
- ◆ Les dysfonctionnements ne sont pas mesurés et ne sont donc pas suivis
- ◆ Les anomalies, mal identifiées, perdurent faute de maintenance des interfaces
- ◆ Le Trésor public est surtout mobilisé par la liaison technique. La paye n'a pas bénéficié des mêmes avancées que les autres secteurs de la dépense en matière de qualité des données qui dépend des processus, des contrôles à la saisie etc.
- ◆ Les gestionnaires et les SLR tentent de résoudre leurs difficultés à leur niveau

■ **Le calendrier de la paye est fortement contraint par ces dysfonctionnements**. Compte tenu des anomalies à traiter, les ministères doivent en effet transmettre les mouvements un mois avant la date de la paye, si bien que :

- ◆ Les décisions RH se traduisent tardivement en paye (le Trésor public n'assume pas seul cette responsabilité)
- ◆ Ces retards donnent lieu à des gestions de date d'effet complexes, au paiement et à la répétition d'indus ou encore à des rappels
- ◆ La qualité de service comme la qualité comptable souffrent de ce décalage

Les pratiques observées dans les grandes entreprises sont beaucoup plus fluides et permettent de réduire les délais à 5 jours.

Description simplifiée du fonctionnement de l'application PAY



33. Les contrôles du Trésor public se concentrent au moment critique de la paye et sont dominés par les contrôles techniques (1)

Les contrôles du Trésor public sur la paye s'organisent en principe en trois phases :

- Le contrôle sur les mouvements (uniquement sur les flux) :
 - ◆ Le visa des mouvements (contrôle hiérarchisé)
 - ◆ Les contrôles automatisés (les « passages »)
- Les contrôles sur les fichiers après leur mise à jour (sur le stock) mais avant le calcul.
- Les contrôles sur échantillons pour vérifier l'exactitude des calculs et contrôler des payes identifiées comme présentant un risque particulier.

■ Le contrôle hiérarchisé promu par l'administration centrale pour l'exercice du visa n'est pas mis en œuvre :

- ◆ 5 % des agents seulement limitent le contrôle aux mouvements signalés par les outils de sélection mis en place par la DGCP
- ◆ 68 % déclarent exercer un visa exhaustif des mouvements
- ◆ 27 % tendent à l'exhaustivité mais allègent les contrôles en phase de surcharge

Cette situation confirme que les contrôles sont surtout formels car il n'est pas possible de contrôler véritablement tous les mouvements

Les suppression du visa exhaustif permettrait de desserrer le calendrier de la paye imposée aux ministères et de réorienter les agents des SLR vers des contrôles plus qualitatifs.

- Une fois visés, les mouvements sont déversés dans l'application PAY et sont passés au crible d'une série de programmes avant d'être pris en compte dans le fichier des agents.

En cas d'anomalie, les mouvements sont représentés au visa. L'opération est répétée tant que les anomalies subsistent.

Ces contrôles portent sur les flux uniquement et sont surtout des contrôles de validité technique, marginalement et surtout indirectement des contrôles portant sur le respect de la réglementation.

- Les contrôles des fichiers mis à jour présentent le plus grand intérêt en terme de contrôle réglementaire puisqu'ils permettent de rapprocher les éléments contenus dans le dossier des agents pour en vérifier la compatibilité (ce qui n'est pas fait pendant les « passages », qui sont des contrôles sur les flux).

L'enquête a montré que les SLR n'utilisent que rarement cette faculté car ils n'en n'ont pas le temps (elle intervient juste avant le calcul). Par ailleurs, une anomalie détectée ne peut être corrigée que par la suppression de la paye, ce qui implique de lui substituer un acompte.

- Les contrôles sur échantillon après le calcul sont dans les faits limités car les SLR ne disposent que d'une journée et que les anomalies, là aussi, ne peuvent être corrigées que par la suppression de la paye.

33. Les contrôles du Trésor public se concentrent au moment critique de la paye et sont dominés par les contrôles techniques (2)

■ L'enquête a montré que l'activité des services était dominée par la dimension technique de la paye :

- ◆ L'objectif est que tous les mouvements transmis à bonne date soient pris en compte dans la paye du mois, ce qui est légitime
- ◆ Compte tenu du volume des anomalies qui freinent l'intégration des mouvements, les agents ne peuvent se mobiliser efficacement sur les contrôles réglementaires et comptables
- ◆ L'analyse des interventions des SLR sur les mouvements en témoigne
 - ▶ 70 % des anomalies sont des erreurs d'encodage
 - ▶ 25 % correspondent à des erreurs formelles
 - ▶ Seulement 5 % des anomalies sont susceptibles d'être attachées à des irrégularités

■ La priorité donnée à l'intégration des mouvements n'est pas compensée par une politique de contrôle en amont ou en aval de la paye :

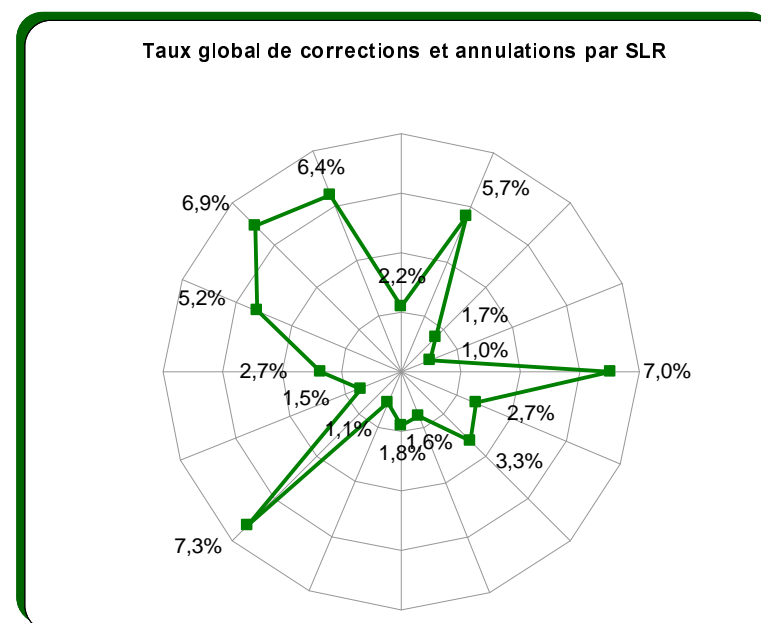
- ◆ Les SLR ne connaissent pas suffisamment les SIRH et les contrôles réalisés en amont par les ministères pour adapter leurs contrôles en fonction des risques identifiés et encore moins mettre en œuvre un contrôle partenarial
- ◆ Les contrôles a posteriori sont peu pratiqués : le temps mobilisé pour l'intégration des mouvements et le contrôle exhaustif en amont leur laisse peu de place dans le cycle de l'activité des SLR, alors qu'ils sont pourtant les plus pertinents
- ◆ L'absence de pilotage du réseau des SLR ne permet pas d'améliorer les pratiques

■ Les anomalies détectées par les SLR sont nombreuses (3,7 % des mouvements) et elles le sont surtout en amont du calcul :

- ◆ 2/3 sont détectées au moment du visa des mouvements par les agents
- ◆ 1/3 par les contrôles automatisés de l'application PAY préalable à la mise à jour des fichiers agents
- ◆ Moins de 1 % sont relevées après la mise à jour des fichiers et le calcul de la paye

■ Il existe d'importants écarts :

- ◆ **entre les ministères**, ce qui s'explique par l'inégale qualité des processus amont et la médiocrité de l'interface
- ◆ **entre SLR** (cf. graphique), ce qui révèle des différences dans les pratiques des services



DEUXIEME PARTIE : LES PROPOSITIONS

- 1. Rationaliser l'organisation dans les ministères par un nouveau partage des tâches**
 11. Centraliser le back office RH dans des centres de services partagés pour accompagner la déconcentration sans déséconomies d'échelle avec une qualité accrue
 12. Intégrer la gestion administrative et la paye en fiabilisant l'ensemble des processus RH
 13. Dégager les gains de productivité afférents
- 2. Poursuivre le déploiement des SIRH en maîtrisant mieux les coûts et les projets**
 21. Aligner les SIRH sur les enjeux de modernisation
 22. Promouvoir les mutualisations pour maîtriser les coûts des SIRH
- 3. Constituer un opérateur national de paye intervenant de manière plus pertinente sur un processus plus fluide, plus fiable et plus économique**
 31. Maintenir la centralisation interministérielle de la paye qui demeure rationnelle
 32. Faire évoluer l'exercice des missions du Trésor public en le dotant d'un opérateur national de paye spécialisé
 33. Doter l'ONP d'un nouveau système d'information de paye plus performant et mieux articulé avec les SIRH ministériels
 34. Organiser des contrôles plus efficaces dans un processus de paye plus fluide
 35. Intégrer au sein de l'opérateur les projets interministériels sur les SIRH en raison de leur synergie

11. Centraliser le back office RH dans des CSP pour accompagner la déconcentration sans déséconomies d'échelle et avec une qualité accrue

La déconcentration de la gestion des ressources humaines est encouragée par les directives interministérielles (DGAFP, DGME). Cette stratégie est conforme aux pratiques des grandes entreprises publiques et privées.

■ La déconcentration des décisions RH doit avoir une valeur ajoutée opérationnelle pour les chefs de services :

- ◆ Déconcentrer un processus RH sur lequel le chef de service n'a pas de pouvoir de décision ne présente pas d'intérêt
- ◆ Déconcentrer le pouvoir de décision RH vers un chef de service opérationnel n'implique pas qu'il ait à assurer le traitement logistique de cette décision

■ Grâce à la webisation des applications, aux libres services et aux flux de travaux, **les SIRH permettent de gérer des processus faisant intervenir les différents niveaux d'acteurs sans contrainte de localisation**, tout en leur permettant de partager la même information qui n'est saisie qu'une fois :

- ◆ Les agents
- ◆ Les responsables RH de proximité
- ◆ Les chefs de services déconcentrés
- ◆ Les services d'administration centrale
- ◆ Les services support RH mutualisé entre ces différents acteurs

Exemple : l'agent saisit sa demande de temps partiel dans l'application, son supérieur hiérarchique saisit son avis, le chef de service donne son accord qui vaut décision. Le traitement de la décision (matérialisation, mise à jour du dossier, contrôles, prise en paye, lettre de notification de la décision à l'intéressé, etc.) peut être assuré par un service support partagé. Chacun des acteurs a accès à l'information pour laquelle il est habilité.

■ La mutualisation des fonctions support de la gestion des ressources humaines dans des centres de services partagés (CSP) permet de réconcilier :

- ◆ La déconcentration des décisions de gestion des ressources humaines et budgétaires
- ◆ La recherche d'économies d'échelle sur les processus pouvant faire l'objet de traitements de masse ou sur les processus complexes nécessitant des compétences qui doivent être mutualisées

Les CSP permettent ainsi aux ministères dotés d'un réseau territorial étendu d'atteindre des niveaux de productivité satisfaisants.

■ Les centres de services partagés sont des prestataires de services internes orientés vers la qualité et la productivité :

- ◆ Les CSP sont des pôles d'expertise dont les agents maîtrisent parfaitement les règles et les processus ainsi que les outils, ce qui garantit la qualité et la fiabilité des actes gérés
- ◆ Les CSP sont liés aux responsables RH par des engagements de qualité de service en termes de qualité, de délais de traitement et d'outils de suivi qui peuvent être contractualisés
- ◆ Les CSP sont orientés vers l'amélioration continue de la qualité et de la productivité ; ils sont pilotés en ce sens

■ L'organisation en CSP se distingue de la centralisation :

- ◆ Il n'y a pas de lien hiérarchique entre les CSP et les responsables RH déconcentrés : c'est une logique de service
- ◆ Les directions des ressources humaines ont davantage vocation à se concentrer sur la stratégie et le pilotage (notamment des CSP)

■ Que l'organisation soit centralisée ou mutualisée en CSP, il n'est pas nécessaire d'être au cœur de Paris pour assurer la gestion des dossiers et la paye des agents (coût de l'immobilier, niveau de vie des agents plus élevé en province qui est dès lors plus attractive pour les recrutements).

12. Intégrer la gestion administrative et la paye en fiabilisant l'ensemble des processus RH

■ L'activité de paye dans les ministères a vocation à être simplifiée à moyen terme :

- ◆ Les ministères doivent se doter d'interfaces automatisées avec le Trésor public pour ne plus avoir à ressaisir les données
- ◆ La pré-liquidation de la paye devient une fonction centralisée de back office informatique
- ◆ La fiabilité des processus et des SIRH pourrait permettre de supprimer les flux de pièces justificatives
- ◆ Le périmètre des éléments calculés dans les ministères devrait être réduit avec la modernisation des outils du Trésor public

■ L'activité de paye résiduelle doit être transférée aux agents chargés de l'administration des personnels qui devront être formés à ces nouvelles responsabilités. Quelques spécialistes de paye doivent être maintenus pour :

- ◆ Traiter les procédures complexes et assister les agents polyvalents
- ◆ Suivre la procédure de paye et assurer la liaison avec le Trésor public

■ La fiabilisation des processus et des données collectées et consolidées dans les dossiers agents est un impératif, non seulement pour la paye et les pensions, mais aussi pour les besoins propres des ministères dans la gestion automatisée des processus RH. Les ministères doivent donc :

- ◆ Formaliser les procédures
- ◆ Automatiser autant que possible les contrôles dans les SIRH (en fonction d'une analyse coût/opportunité)
- ◆ Analyser les risques et piloter les plans de contrôles
- ◆ Développer les contrôles et l'audit internes

■ La gestion administrative et la paye des personnels ont naturellement vocation à être mutualisées dans la mesure où :

- ◆ Il s'agit de traitements de masse qui peuvent être rationalisés et automatisés
- ◆ Ce sont des tâches sans valeur ajoutée pour les unités opérationnelles qui gardent le pouvoir de décision
- ◆ Ces fonctions demandent une expertise et des compétences qui sont mieux maintenues et développées dans un CSP que lorsqu'elles sont diluées
- ◆ Les processus doivent être contrôlés et fiabilisés, ce que favorise la séparation des tâches induite par la constitution d'un CSP

■ Les CSP ont donc vocation à collecter et à valider l'ensemble des données des dossiers agents, notamment :

- ◆ Ils sont l'endroit où aboutit l'ensemble des processus
- ◆ Ils gèrent directement les processus rares ou complexes, ainsi que les actes de gestion pour lesquels l'administration est sans marge de manœuvre
- ◆ Ils collectent et contrôlent les informations, les décisions, les données et les pièces justificatives qu'ils reçoivent et conservent
- ◆ Ils mettent à jour et conservent le dossier physique de l'agent
- ◆ Ils sont garants de la fiabilité et de l'intégrité des données du dossier des agents
- ◆ Ils assurent la liaison fonctionnelle avec le Trésor public et traitent les anomalies autres que techniques (la liaison et les anomalies techniques sont du ressort du back office informatique)

■ Les CSP peuvent également assurer la gestion d'autres processus RH que l'administration et la paye qui gagnent à être mutualisés.

13. Dégager les gains de productivité afférents

■ A l'exception d'un ministère ayant la taille critique dans ses échelons déconcentrés, **les centres de services partagés RH doivent être implantés au moins à un niveau interrégional** :

- ◆ Un CSP gère plusieurs dizaines de milliers de dossiers.
- ◆ Plusieurs ministères doivent mutualiser sur un seul centre, compte tenu du faible volume de leurs effectifs.
- ◆ Les autres ministères doivent trancher entre une approche territoriale ou une approche verticale (par corps, par métier, par direction) en fonction de leurs contraintes et de leur stratégie d'organisation.

■ **La constitution des CSP comme le déploiement des SIRH implique une réingénierie des processus** qui conduit à les rationaliser et à clarifier le partage des tâches entre les différents acteurs. Cette démarche doit être **orientée vers la qualité et la recherche de gains de productivité**.

■ **La complexité de mise en œuvre de cette organisation ne doit pas être sous-estimée** :

- ◆ Les systèmes d'information doivent être orientés vers ces enjeux de modernisation
- ◆ Les écueils rencontrés sur les SIRH invitent à mettre en place les moyens et la gouvernance nécessaires à la conduite du changement et aux investissements associés, notamment un accompagnement des DRH dans la conduite de la réorganisation
- ◆ Les ministères doivent capitaliser sur les expériences des grandes organisations, notamment publiques, ayant conduit de tels projets.

Pour évaluer l'ordre de grandeur des gains susceptibles d'être constatés à moyen terme par la rationalisation de l'organisation et des processus d'administration et de paye des personnels deux approches sont possibles.

■ La première consiste à aligner les ratios des ministères civils sur la moyenne de ceux obtenus par les ministères les plus performants (objectif d'un ratio de 350 à 400 dossiers/agent).

■ La deuxième consiste à prendre en compte deux paramètres :

- ◆ la suppression des tâches matérielles de préparation de la paye (contrôles, ressaisies et mise en état d'examen des pièces justificatives)
- ◆ La norme généralement admise pour évaluer les gains dans la constitution d'un CSP qui est d'un tiers. Les analyses comparatives conduites sur des projets similaires ont montré que les gains pouvaient atteindre parfois plus de 50 %, notamment lorsque l'organisation de départ est fortement dispersée et peu intégrée.

■ Par ailleurs, il convient de noter que le déploiement des SIRH permet également de rationaliser les processus relevant d'autres domaines de la gestion des ressources humaines.

■ C'est pourquoi, la modernisation de l'organisation, des processus et des systèmes d'information pourraient permettre de constater à terme, des gains de productivité de l'ordre de plusieurs milliers d'ETP.

21. Aligner les SIRH sur les enjeux de modernisation

Les progiciels de gestion intégrée doivent constituer un levier de modernisation de la gestion des ressources humaines. Pour cela, il est nécessaire d'optimiser les gains, essentiellement liés à la modernisation des organisations et des processus, et d'en maîtriser les coûts de mise en œuvre, d'exploitation et de maintenance.

■ **Les projets de refonte des SIRH doivent procéder d'un alignement des systèmes d'information sur les enjeux de rationalisation des fonctions de gestion administrative et de paye.** Cet alignement doit se traduire par :

- ◆ Une définition de l'organisation cible des fonctions de gestion administrative et de la paye qui soit porteuse de gains de productivité
 - ◆ L'industrialisation et l'harmonisation des processus métiers, nécessaires à leur optimisation et à la limitation des coûts de leur implémentation dans les progiciels
 - ◆ L'utilisation des technologies permettant des gains d'efficacité (gestion intégrée RH et paye, flux de travaux, libres services, suppression de la transmission de PJ, dématérialisation, etc.)
- Les équipes de gouvernance et de pilotage du SIRH doivent développer les fonctions de planification et de maîtrise des coûts :
- ◆ La maîtrise de l'évolution du SIRH nécessite la définition d'une cible, traduisant la stratégie ministérielle et interministérielle, et de trajectoires permettant de l'atteindre déclinées en portefeuille de projets
 - ◆ Les ressources humaines et budgétaires ainsi que les compétences nécessaires sont à planifier en fonction des projets
 - ◆ L'optimisation des investissements et des coûts de fonctionnement passe par un suivi analytique des différents postes de dépenses internes et externes

■ **Le pilotage des projets de SIRH, qui ont montré de nombreuses limites dans la plupart des ministères, doit parvenir à maîtriser les coûts et les délais :**

- ◆ Outre l'organisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre, un renforcement des ressources internes et des compétences en pilotage de projets de systèmes d'information est nécessaire
- ◆ La mise en place des outils de pilotage permet de maîtriser les délais, les coûts et les risques des projets

■ **Une attention particulière doit être portée au pilotage des chantiers de reprise des données et de conduite du changement,** qui sont des prérequis à la réussite des projets :

- ◆ Les chantiers de reprise des données RH, paye et pensions doivent être coordonnés afin d'éviter les redondances de fiabilisation des différentes bases, sources de surcoûts
- ◆ La conduite du changement auprès des gestionnaires doit permettre
 - ▶ De déclasser l'ensemble des anciennes applications afin de ne pas entretenir des bases de données parallèles qui sont sources de divergences, de pertes d'efficacité dues aux saisies et contrôles redondants et de surcoûts de maintenance applicative
 - ▶ D'assurer la qualité des données de la base unique du SIRH qui est dépendante des contrôles effectués par les gestionnaires

22. Promouvoir les mutualisations pour maîtriser les coûts des SIRH

Les coûts des systèmes d'information de ressources humaines bénéficient d'économies d'échelle tant en termes d'investissement que d'exploitation et de maintenance. Les expériences de certaines administrations ont démontré les gains permis par la mutualisation.

■ **La mutualisation du développement, de l'exploitation et de la maintenance des SIRH est à privilégier pour les ministères, et a fortiori les directions, dès lors qu'ils n'ont pas d'une taille critique :**

- ◆ Pour la conduite des projets qui nécessitent la mobilisation de ressources humaines et budgétaires importantes ainsi que de compétences spécifiques
 - ◆ Pour l'exploitation et la maintenance des systèmes d'information qui sont des postes de coûts bénéficiant d'économies d'échelle importants
- La mutualisation peut prendre plusieurs formes :
- ◆ Le regroupement de plusieurs ministères mettant en commun leurs ressources
 - ◆ L'externalisation auprès d'un autre ministère ou d'un opérateur interministériel du développement du SIRH, de son exploitation et sa maintenance
 - ◆ Ou des solutions mixtes de mutualisation de la maintenance et de l'exploitation
- La mise en place de politiques d'achat mutualisé ministériels voire interministériels est à promouvoir pour l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, les licences des progiciels, la maintenance et les matériels.

■ Le modèle industriel des éditeurs repose, sur un partage du développement et de la maintenance avec le client. L'éditeur mutualise des développements et la maintenance sur un large segment de clientèle. Or, les spécificités de la fonction publique de l'État ne sont pas actuellement intégrées dans les standards des éditeurs puisque les ministères ont pour la plupart utilisé des applications propriétaires.

Ceci emporte plusieurs conséquences :

- ◆ Le taux de développement spécifique est souvent très important, ce qui augmente les coûts d'intégration puis les coûts de maintenance
 - ◆ Les ministères ne peuvent pas bénéficier de l'alignement sur les meilleures pratiques, normalement intégrées dans les standards des éditeurs
- Ce constat a abouti au lancement par la DGAFP du projet « noyau commun » de mutualisation des SIRH. Or, ce projet n'a pas atteint tous ses objectifs et doit intégrer la modernisation de la paye. Il convient sans délai :
- ◆ De conduire une analyse permettant de clarifier les raisons qui aboutissent à ce résultat mitigé
 - ◆ De définir les scénarios de convergence possibles compte tenu des dérogations qui ont été accordées
 - ◆ De prendre en compte les besoins de la paye centralisée
 - ◆ D'évaluer les coûts et les gains escomptés des différents scénarios

A l'issue de ces travaux, **la stratégie interministérielle devrait être complétée et refondée.**

31. Maintenir la centralisation interministérielle de la paye qui demeure rationnelle

Même si aucun ne semble véritablement l'avoir recherché en se dotant de SIRH, les ministères pourraient théoriquement produire eux-mêmes leur paye.

Toutefois, si cette solution permettrait de supprimer les difficultés posées par l'interface entre les ministères et le Trésor public, une série d'arguments militent en faveur du maintien d'une paye centralisée.

■ La production de la paye est un processus industriel qui repose sur des traitements de masse et automatisés qui gagnent à être centralisés pour en diminuer le coût :

- ◆ Maintenance du réglementaire de paye
- ◆ Maintenance des applications de paye
- ◆ Édition des bulletins de paye
- ◆ Déclaratifs statistiques, sociaux et fiscaux
- ◆ Gestion des oppositions et saisies
- ◆ Comptabilisation de la paye
- ◆ Règlement des cotisations sociales, des salaires, etc.

■ La production de la paye demeure une fonction complexe sans valeur ajoutée pour la gestion des ressources humaines ministérielles.

■ Les ministères rencontrent des difficultés pour mobiliser les ressources nécessaires à la conduite des projets SIRH.

■ La décentralisation de la paye vers les ministères supprimerait l'activité de prestation de service du Trésor public (liquidation), mais sa mission de comptable public demeurerait identique (contrôle, comptabilisation, règlement).

La charge de contrôle du comptable public serait cependant considérablement accrue :

- ◆ Il ne disposerait plus des informations qui lui permettent de contrôler les droits des agents
- ◆ Ne maîtrisant plus le calculateur, il devrait contrôler la liquidation de la paye

■ La procédure de paiement sans ordonnancement préalable (PSOP) déroge aux règles de la comptabilité publique en donnant la charge de la liquidation de la paye au comptable public.

La sortie de la PSOP se traduirait par des procédures supplémentaires et risquerait de dégrader encore les délais de prise en paye.

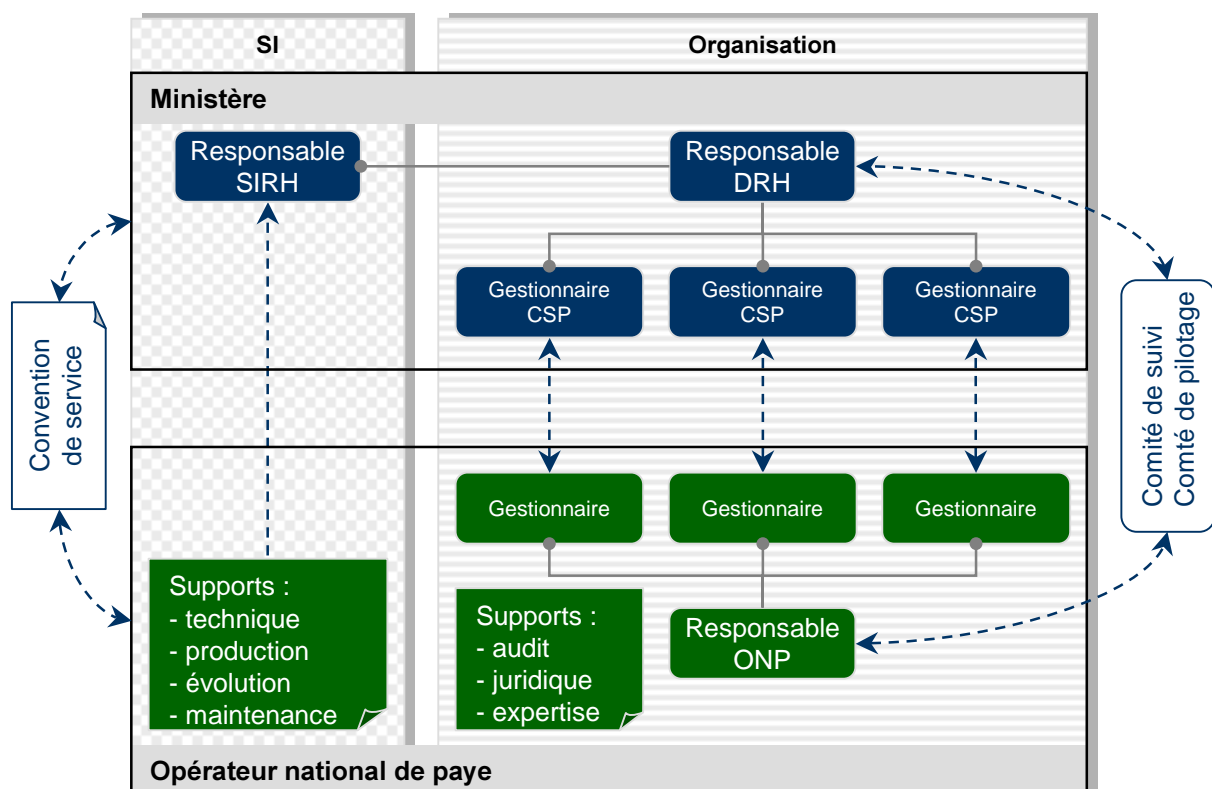
Au total, à horizon maîtrisable, il apparaît que la centralisation de la paye par le Trésor public demeure une organisation rationnelle.

Elle doit cependant améliorer les services rendus aux ministères par la mise en place d'un nouveau système de paye pour éviter que les ministères aient à reproduire chez eux des outils de calcul pour répondre à leurs besoins insatisfaits par la paye centralisée, ce qui dégrade naturellement l'économie du modèle.

32. Faire évoluer l'exercice des missions du Trésor public en le dotant d'un opérateur national de paye spécialisé

Pour répondre aux dysfonctionnements relevés, notamment en termes de pilotage et d'organisation des services, il est proposé que le Trésor public se dote d'un opérateur national de paye (ONP) qui aurait la responsabilité d'exercer ses missions en matière de paye avec trois objectifs principaux :

- Professionnaliser la relation avec les ministères et développer une culture « clients »
- Mettre en place et maintenir un système d'information performant communiquant efficacement avec son environnement
- Assurer un pilotage global de la chaîne de paye et promouvoir de nouvelles méthodes de contrôle garantissant sa fiabilité



■ **L'ONP doit professionnaliser la relation entre les ministères et le Trésor public et assurer sa prestation de paye dans des conditions de performance et de qualité comparables aux prestataires de paye du secteur privé :**

- ◆ Il s'agit d'abandonner l'organisation territoriale au profit d'une logique ministérielle
- ◆ Pour chaque ministère, un responsable doit être désigné pour piloter et animer la relation « client » dans tous ses aspects et assurer l'interface avec le back office de l'ONP
- ◆ Les gestionnaires des CSP et les services d'exploitation informatique ministériels doivent pouvoir facilement identifier leur interlocuteur
- ◆ La relation ministères-ONP pourrait être encadrée par une convention de service qui déterminerait les obligations des parties, les procédures et les objectifs de qualité de service
- ◆ La qualité de la prestation doit être suivie par des indicateurs mesurant les résultats (délais, anomalies, etc.). Analysés régulièrement par les parties au sein d'un comité de pilotage, ils permettent la prise des mesures correctrices au sein de l'ONP comme au sein du ministère
- ◆ L'ONP doit offrir de nouveaux services : outils de simulations de paye collective et individuelle, bulletins dématérialisés, tableaux de bord, etc.

33. Doter l'ONP d'un nouveau système d'information de paye plus performant et mieux articulé avec les SIRH ministériels

Le modèle d'opérateur national de paye repose sur le principe de mutualisation et sur l'excellence de ses fonctions de back office, en premier lieu le back office informatique.

L'ONP doit assurer la maîtrise d'ouvrage d'un **nouveau système d'information de la paye** de l'État ayant vocation à se substituer à l'application PAY.

■ Le nouveau SI paye doit inclure un **processus d'échange des données avec les ministères beaucoup plus performant** qu'aujourd'hui et **offrant des services plus étendus** :

- ◆ L'ONP doit s'aligner sur l'offre des prestataires de paye du secteur privé qui mettent en œuvre des outils permettant non seulement un fonctionnement efficace des échanges de données avec peu d'anomalies, mais aussi des simulations de paye, des payes de test, des payes de correction, restitutions, bulletins de paye dématérialisés, etc.
 - ◆ L'ONP doit mettre en place un dispositif de pilotage rigoureux des interfaces
 - ◆ L'ONP doit prescrire des référentiels facilitant les échanges
 - ◆ L'outil d'échange des données devra être associé à un outil de réalisation des contrôles automatisés
- Le SI paye doit être cohérent et unifié :
- ◆ Selon les experts et les éditeurs, il n'y a pas de doute sur la faisabilité de cette solution
 - ◆ La gestion du SI sera simplifiée et uniforme pour l'ensemble des populations gérées
 - ◆ Les contrôles seront plus faciles et pertinents

■ **Le partage des fonctionnalités de calcul entre les SIRH et le SI paye doit être clarifié pour éviter les doublons entre l'ONP et les SIRH** :

- ◆ C'est bien la finalité de l'organisation retenue
 - ◆ La valorisation en paye est de la compétence de l'ONP conformément aux règles de la PSOP
 - ◆ Les ministères n'ont donc pas à se doter de module de calcul de paye comme c'est déjà le cas pour certains, au risque de doublons coûteux (outils, veille réglementaire, paramétrage, maintenance, etc.)
 - ◆ Le pilotage de la masse salariale ne nécessite pas l'acquisition d'un calculateur de paye par les ministères
- L'ONP est aussi un poste comptable qui doit prendre en charge l'ensemble des rémunérations inscrites au titre II du budget de l'État :
- ◆ Le SI devra être interfacé avec Chorus
 - ◆ Les dépenses et les charges afférentes devront pouvoir être imputées sur les budgets opérationnels de programme et unités opérationnelles (BOP et UO, au sens budgétaire)
 - ◆ Dans un système budgétaire et comptable unifié de l'État (Chorus), l'assignation sur un comptable unique doit permettre cette ventilation par les codes BOP et UO
 - ◆ La ventilation d'une paye sur plusieurs actions, ce qui est aujourd'hui impossible mais qui est prévu dans les outils du marché, pourrait améliorer l'information budgétaire et comptable
 - ◆ Le SI paye doit aussi porter la qualité comptable
- Pour construire cet outil complexe, il convient de veiller à la mobilisation de ressources suffisantes pour ne pas connaître les mêmes écueils que les projets de SIRH.

34. Organiser des contrôles plus efficaces dans un processus de paye plus fluide (1)

L'ONP doit piloter le processus de paye avec une vision globale pour éviter les dysfonctionnements engendrés par des contrôles concentrés au moment critique de la paye.

■ L'ONP doit s'assurer de la fiabilité des processus amont dans les ministères et de la qualité des données :

- ◆ L'ONP doit être associé à la mise en place des SIRH ministériels pour veiller à la prise en compte des exigences liées à la paye (tant techniques que juridiques)
- ◆ L'ONP doit évaluer l'organisation des procédures et des contrôles internes et identifier les risques ; ces analyses doivent être partagées avec les ministères pour corriger les pratiques
- ◆ Une équipe constituée au sein de l'ONP doit définir et diffuser les référentiels, les processus et les méthodes de contrôle interne
- ◆ L'ONP doit disposer de moyens d'audits et de contrôle pour vérifier que les procédures internes prescrites sont respectées

■ Dans ce cadre fiabilisé, les pièces justificatives pourraient ne plus être transmises par les ministères

- ◆ L'accord de la Cour des Comptes est nécessaire
- ◆ Les pièces justificatives sont tenues à disposition de l'ONP et de la Cour (transmission à la demande, consultation à distance de pièces dématérialisées, etc.)
- ◆ La traçabilité et l'audibilité des décisions dans les SIRH pourraient permettre d'aller plus loin dans la dématérialisation (suppression de certaines pièces justificatives)

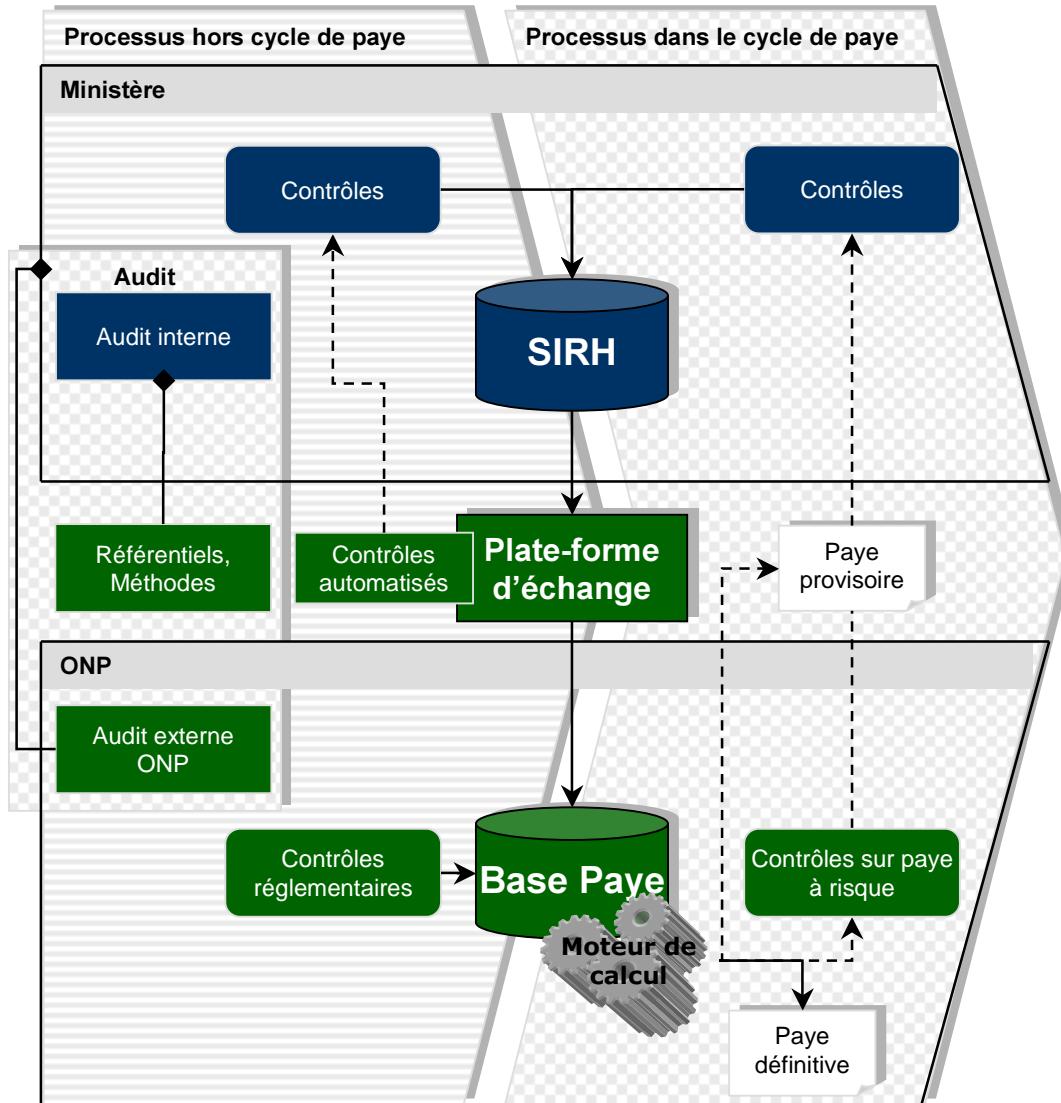
■ Les contrôles doivent être automatisés et limités aux principaux enjeux pendant le cycle de production de la paye :

- ◆ Contrôles techniques sur la qualité des données pour le bon fonctionnement du SI Paye
- ◆ Contrôles réglementaires proportionnés aux enjeux
 - ▶ En fonction de l'analyse des risques et du degré de fiabilité des processus amont
 - ▶ En fonction des risques associés à une erreur : les erreurs minimales peuvent être tolérées (répétition des indus)
 - ▶ Les autres contrôles sont renvoyés en amont et en aval du cycle de paye
- ◆ Ces contrôles sont automatisés
 - ▶ Dans la plateforme d'échange de données, à la réception
 - ▶ Après calcul de la paye provisoire, des routines permettent de signaler les payes à risque (cessation d'activité, fortes variations, etc.)

■ Les contrôles associent les gestionnaires ministériels dans un processus continu :

- ◆ Les anomalies détectées à l'entrée sont renvoyées vers les ministères
- ◆ La mise à jour est continue (traitement par lots quotidien, par exemple) si bien que les anomalies sont détectées rapidement et immédiatement portées à la connaissance des gestionnaires
- ◆ Le nouveau SI devrait aussi produire une paye provisoire qui permettrait aux gestionnaires de vérifier qu'elle correspond à la situation des agents et éventuellement de corriger les erreurs avant la paye définitive

34. Organiser des contrôles plus efficaces dans un processus de paye plus fluide (2)



- **Les contrôles réglementaires de l'ONP sont organisés en dehors du cycle de paye.** En plus de ses audits sur les processus amont et de l'automatisation des contrôles à enjeu :
 - ◆ L'ONP dispose de bases avec un historique qui lui permettent de contrôler le stock des données, leur cohérence et leur régularité
 - ◆ Des contrôles thématiques sont organisés avec l'assistance de requêtes préétablies
 - ◆ Des plans de contrôles sont définis en fonction des risques et des enjeux identifiés
 - ◆ Certains contrôles impossibles aujourd'hui peuvent être réalisés, comme le contrôle des cumuls, ainsi que des contrôles pour le compte de la DGAFP et du Budget
- L'activité de veille réglementaire de l'ONP a une double fonction :
 - ◆ Prendre en compte dans le SI paye l'évolution du réglementaire de paye et du réglementaire fonction publique (modélisation des règles, maintenance des tables, barèmes, nomenclatures et barèmes du SI)
 - ◆ Éclairer la DGAFP, le Budget et les ministères dans l'élaboration des règles par les simulations d'impact et sur leurs conséquences en termes techniques et de coûts de gestion
- **Ces contrôles sont plus efficaces, moins consommateurs de moyens et permettent de desserrer les contraintes de calendrier :**
 - ◆ Les changements de situation peuvent être pris en compte quelques jours avant la paye définitive
 - ◆ La qualité de service rendu et la qualité comptable sont améliorées significativement

35. Intégrer au sein de l'opérateur les projets interministériels sur les SIRH en raison de leur synergie

■ Il existe des synergies importantes entre le projet « ONP » et le projet « noyau commun » conduit par la DGAFP :

- ◆ Les référentiels de données et leur convergence sont au cœur de ces deux projets
- ◆ La convergence des SIRH est en outre une démarche favorable au schéma industriel de l'ONP qui facilite la fluidité des échanges et des contrôles
- ◆ Ils doivent mobiliser des expertises fortes en matière de SIRH qui sont des compétences rares
- ◆ La connaissance des SIRH, des organisations et des processus ministériels ainsi que de leurs besoins et leurs contraintes sert les deux projets

■ Il existe également des synergies entre le projet « ONP » et les projets d'infocentre conduits par la DGAFP et le MINEFI :

- ◆ La fiabilité et la qualité des données qui les alimentent sont impératives pour l'ONP comme pour les infocentres
- ◆ Une partie des données nécessaires aux infocentres est déjà dans les systèmes de paye
- ◆ Un point de contact unique avec les ministères rend plus lisible et plus rationnelle leur interface avec les SI interministériels (paye comme décisionnel)
- ◆ L'interface ONP-SIRH pourrait ainsi servir de vecteur aux incréments d'information nécessaires aux infocentres, renforçant la fiabilité des systèmes décisionnels RH

■ L'ONP disposera des moyens pour offrir les services initialement prévus dans le projet « noyau commun » :

- ◆ Les plateformes techniques pour les prestations d'hébergement et d'exploitation mutualisées, voire l'infogérance
- ◆ La diffusion des bonnes pratiques et l'accompagnement des ministères dans leurs projets de SIRH

■ Ces mutualisations doivent se traduire par :

- ◆ Une mise en commun des moyens de la DGCP, de la DGAFP et de la DGME
- ◆ Une gouvernance conjointe du projet ONP

Conclusion

La fiabilité relative de la production actuelle de la paye au sein de l'État ne doit pas masquer :

- La faible productivité des ministères dans l'administration et la paye des personnels ;
- La fragilité du dispositif, notamment de l'application PAY ;
- Les surcoûts induits par l'absence de vision globale et de pilotage de la chaîne RH-payé ;
- L'insuffisance des contrôles qui encadrent la paye et la GRH.

L'État doit capitaliser sur des organisations, des processus et des systèmes d'information qui ont fait leurs preuves ailleurs pour assurer la plus grande productivité et le meilleur contrôle du traitement de la paye. Ce processus de masse, qui demeure d'une indéniable technicité, est porteur d'enjeux sociaux, financiers, comptables et juridiques.

Ces enjeux justifient de s'engager sans tarder dans une modernisation de l'organisation, des procédures et des SIRH qui interviennent dans l'administration et la paye des agents de l'État dans le sens proposé dans le présent rapport :

- La qualité du service rendu aux responsables RH et aux agents payés sera significativement accrue ;
- Le processus de paye sera plus rationnel, plus fluide et plus fiable conformément aux meilleures pratiques ;
- Les contrôles seront plus efficaces et plus pertinents et amélioreront la qualité réglementaire et comptable ;
- Les gains potentiels associés sont à terme de l'ordre de plusieurs milliers d'ETP. Ils offrent ainsi de réelles perspectives de retour sur les investissements engagés.

Les principales décisions à prendre à court terme au niveau interministériel sont :

- 1. Valider les orientations stratégiques** sur l'organisation et les processus d'administration et de paye des personnels de l'État pour que les administrations puissent orienter leurs chantiers de modernisation.
- 2. Accompagner le changement et mettre en place un suivi de la mise en œuvre des chantiers de modernisation** de l'organisation, des processus et des SIRH dans les ministères, ainsi que des gains et retours sur investissement dégagés.
- 3. Décider l'acquisition d'un nouveau système de paye** centralisé par le Trésor public en substitution de l'application PAY, avec une orientation forte vers la qualité et le retour sur investissement.
- 4. Constituer l'opérateur national de paye** commun aux ministères chargés du budget et de la fonction publique en le dotant des moyens humains et budgétaires nécessaires à la conduite d'un projet de cette ampleur (20 ETP dans un premier temps).
- 5. Raviver la stratégie interministérielle sur les SIRH** en engageant sans délais une étude tirant les conséquences des premières étapes du projet et définissant des scénarios actualisés de mutualisation et de convergence.

Fait à Paris, le 6 novembre 2006

Thierry LAMBERT

Inspecteur des Finances

Jean-Pierre DARDAYROL

Ingénieur général des télécommunications

Anne-Michelle BASTERI

Inspecteur des finances

Yann LE TOURNEUR

Inspecteur des finances

Charlotte REBOUL

Inspecteur des finances

Annexe 1 : Organisation cible des processus RH-Paye

