

SIRHEN : le Louvois bis que cache l'Education Nationale

Voir un projet informatique de l'Etat faire l'objet d'un amendement au Parlement n'est pour le moins pas banal. Surtout quand cet amendement vise tout bonnement à couper les vivres au dit projet, jugé trop dispendieux, trop incertain. Ce projet, c'est SIRHEN, qui vise à rénover les SIRH (système d'information ressources humaines) de l'Education Nationale. **Lancé en 2007**, le programme ne couvre actuellement qu'une toute petite partie de la population ciblée par la réforme : il assure la gestion administrative de 4 000 employés issus des personnels d'inspection et des administrateurs civils, alors que l'Education Nationale emploie plus d'un million de personnes, dont 855 000 enseignants.

Le tout pour un coût qui a explosé : initialement évalué à 80 millions d'euros, SIRHEN devrait **finalement coûter 321 millions**, selon la dernière estimation en date remontant à 2014. A noter que ce total a déjà été plusieurs fois réévalué (200 M€ fin 2012 puis 290 M€ fin 2013) et qu'il n'intègre pas les coûts cachés, comme la poursuite de la maintenance des applications en place le temps que Sirhen soit enfin prêt. Dans son rapport sur la Loi de finances 2016, le Sénat parle ainsi d'une « *folle spirale de surcoût* ». En matière de délais aussi, le dérapage est patent : alors qu'il devait initialement durer 7 ans, SIRHEN doit finalement **s'étaler sur 13 années**. Et probablement un peu plus, comme nous le verrons plus loin.

« Aider le ministre face à son administration »

Faisant suite à plusieurs rapports du Sénat s'alarmant des dérives de coûts sur ce programme, [l'amendement](#) déposé par le sénateur Gérard Longuet vise à couper les crédits du programme en 2016, « *compte tenu du surcoût envisagé et dans la mesure où il n'est pas prévu, à court terme, que ce logiciel permette la gestion des enseignants, qui représentent pourtant la majeure partie de effectifs relevant du ministère* ». En Commission des Finances, **Gérard Longuet**, qui a vécu les affres de Louvois (le système de paie défectueux de l'armée) quand il était ministre de la Défense, s'est expliqué sur cet amendement : il « *vise, si j'ose dire, à aider le ministre face à son administration. J'ai vécu ce genre de situation avec l'affaire Louvois. Un ministre est toujours bercé de l'illusion que les choses se régleront en trois mois. On connaît la suite...* » Effectivement, concernant Louvois mais aussi l'ONP (Opérateur national de paie, autre échec retentissant de l'informatique de l'Etat), l'histoire est écrite. Pour SIRHEN, elle est d'en train de l'être.

[Mise à jour le 4/12 à 16h : [cet amendement a été depuis adopté au Sénat](#)]

Certains estiment que les dés sont déjà jetés : « *Oui, c'est notre Louvois à nous, soupire un bon connaisseur du dossier au sein de l'Education Nationale, qui, pour des raisons évidentes, a requis l'anonymat. Apparemment, le code et l'architecture de SIRHEN tiennent la route, mais on a écœuré tous les experts du sujet. Or, les générations qui ont conçu les applications Agora ou EPP (celles utilisées actuellement et que doit remplacer SIRHEN, NDLR) vont partir à la retraite. On va perdre cette connaissance-là parce qu'une bande de fous pensait pouvoir à elle seule refonder le SI de l'Education Nationale.* » Une analyse au vitriol qui vise avant tout la première direction du programme, dont le fonctionnement en mode

'tour d'ivoire' aurait pesé lourd dans les errements du projet.

Scénario de la dernière chance

Face à ces dérives multiples et à un dossier qui prend une tournure politique, le ministère a lancé une initiative qui apparaît, au mieux, comme le plan de la dernière chance. Pour ce faire, l'institution s'appuie sur un **énième audit**, une mission conduite par l'IGAENR (Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche), le CGEJET (Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, dépendant de Bercy) avec l'appui de la Disic (la DSI de l'Etat). Rendu plus tôt dans l'année, ce rapport est resté secret, l'administration nous ayant refusé sa consultation. Selon nos informations, au sein même de l'administration, bien peu ont eu accès à ce document. *« S'il y a autant de secrets autour de SIRHEN, c'est que c'est un vrai scandale »*, reprend notre source au sein du ministère.

Selon différentes sources et sur la base de documents internes que nous avons consulté, ce rapport propose **4 scénarios de sortie de crise**. Le premier est un abandon pur et simple de SIRHEN et une rénovation application par application de l'existant. Le second, un abandon partiel du programme, s'appuie lui aussi sur une modernisation des applications en place, mais y greffe un objectif de décloisonnement des données, via la création d'une base de données synchronisant les quelques 900 silos d'informations actuels. Sans trop détailler le scénario 3 – une voie intermédiaire entre les propositions 2 et 4 – c'est finalement le 4^e scénario qui a eu les faveurs du ministère le 27 octobre dernier.

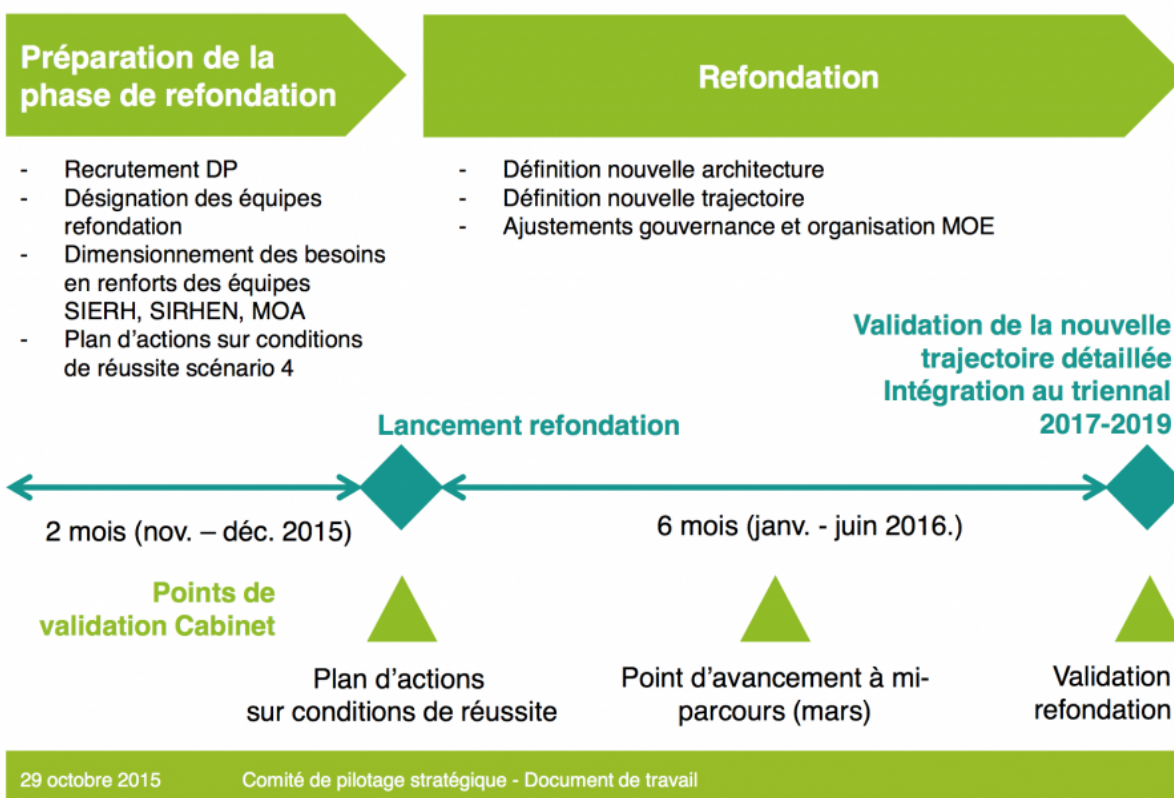
Une nouvelle trajectoire

« Un scénario 4 révisé, qu'on aurait pu aussi appeler 3 bis », précise une source officielle au sein du ministère. Cette voie de sortie se base sur un acquis : la qualité de l'architecture technique, qui aurait été démontrée lors de l'audit de code réalisée dans le cadre de la mission. *« On peut donc poursuivre les déploiements, à commencer par celui des personnels de direction en décembre et janvier »*, se réjouit le ministère. En parallèle, le plan qui s'élabore prévoit quelques *« éléments de révision technique »* permettant de revenir sur des choix décrits comme contraignants (notamment dans l'architecture SOA) et une **redéfinition de la trajectoire fonctionnelle**. *« Sur ce terrain, on va travailler par analyse d'écart avec l'existant, alors qu'à l'origine, SIRHEN était basé sur des perspectives de transformation »*, résume-t-on au ministère qui ajoute que le plan passe aussi par une gouvernance renouvelée du programme. *« On a besoin de mieux faire cohabiter la maintenance des SIRH existants et le développement de la cible, car cette coexistence va durer un certain temps. Et cela permettra de rendre les bascules plus transparentes. »* Enfin, le ministère prévoit de *« réinternaliser une part substantielle des développements, pour faciliter l'intégration des évolutions réglementaires. Car, dans les conditions actuelles de sous-traitance, ce n'est effectivement pas simple »*.

Reste que ce plan de sauvetage n'est pour l'instant ni mis en œuvre, ni même validé par la ministre, Najat Vallaud-Belkacem (en photo ci-dessus). Cette dernière attend de premières orientations pour décembre (dont le recrutement d'un nouveau directeur de programme) ainsi qu'une trajectoire détaillée pour juin prochain, avant de valider – ou pas – l'avenir de SIRHEN (voir le planning ci-dessous, extrait du comité de pilotage du 29 octobre dernier). C'est Mathieu Jeandron, le directeur

du numérique pour l'Education, qui a été chargé de piloter cette préparation du plan de la dernière chance, dans le strict respect de l'enveloppe budgétaire actuelle (soit 321 millions). Un plan dont le timing reste incertain. Au sein du ministère, une source officielle très proche du projet évalue toutefois l'achèvement de SIRHEN à 2022-2023. Autrement dit, dans 7 ou 8 ans : un laps de temps largement suffisant pour de nouveaux dérapages budgétaires... Selon une autre source, qui a requis l'anonymat, la Disic, qui a mené un audit du code de SIRHEN, estime que le système peut fonctionner, mais qu'il coûtera cher à finaliser et cher à maintenir.

Plan d'actions court terme



Un noyage de poisson ?

D'autres observateurs ont une lecture bien plus critique du plan ministériel. Et y voient surtout une façon de noyer le poisson. « Pour moi, le scénario retenu à l'issue de l'audit vise à continuer le programme, mais uniquement sur le personnel non enseignant, analyse notre source. Même si, officiellement, il n'y a pas aujourd'hui de réduction du périmètre de SIRHEN ». Une vision que conteste formellement le ministère, au moins pour l'instant : « La préparation de rentrée sera bien assurée dans SIRHEN. Sans les enseignants, SIRHEN n'a aucun sens. On s'approche du moment où on va les intégrer dans l'application. C'est une trajectoire de transformation : on ne rebat pas les cartes, on ne jette pas les développements déjà réalisés à la poubelle. » Pour l'institution, remplacer l'existant, vu comme fonctionnellement obsolète, apparaît toujours comme une priorité. « Le mode de fonctionnement d'il y a 20 ans n'est plus satisfaisant. Il existe 900 bases de données RH au niveau national, détaille-t-on au ministère. Pensez aux difficultés que cela crée par exemple pour la réforme territoriale. Il faut absolument que le système de préparation de rentrée évolue. »

Lui-aussi très au fait des moindres évolutions de SIRHEN, **Jean-Louis Brunel**, co-secrétaire

académique de la CGT Education de Marseille, voit dans le plan du ministère essentiellement un discours politique : « *Cet audit ne fait que tirer les conclusions d'une situation connue de tous, une situation d'échec, dit-il. Mais, politiquement, c'était le seul scénario qui permettait de sauver la face, même s'il est difficilement atteignable.* » Autrement dit, il s'agirait d'une façon pour le cabinet de la ministre de sortir le parapluie en réclamant un plan d'action et le strict respect de l'enveloppe budgétaire, soit 320 millions d'euros. « *Cet objectif est difficilement atteignable car la phase de rétro-spécification (la méthode retenue pour redéfinir les aspects fonctionnels, NDLR) passe par la mobilisation des personnels compétents sur les SIRH et connaissant le contexte particulier de l'Education Nationale. Or, ces compétences sont déjà mobilisées sur la migration SIRHEN. Par ailleurs, le respect strict de l'enveloppe budgétaire était déjà réclamé par les rapports successifs du Sénat, en 2013, en 2014 et en 2015 ! Le scénario retenu signifie enfin qu'on va tenter de terminer SIRHEN, sur la base de rétro-spécification, alors que la cible est elle-même mouvante du fait des évolutions réglementaires et que ces évolutions vont devoir être intégrées en parallèle dans l'existant et dans la nouvelle application. Ca fait beaucoup dans un budget contraint* », estime Jean-Louis Brunel. La CGT voit en fait le plan de sauvetage issu du rapport de l'IGAENR comme une annonce intermédiaire : « *SIRHEN est encore appelé à évoluer, mais le ministère ne peut pas l'avouer tout de suite.* »

Rassurer les syndicats

« *Pour les enseignants, SIRHEN va faire office d'application chapeau, en capacité de piocher dans les applications existantes. Et, petit à petit, ces dernières vont être renouvelées* », estime de son côté **Catherine Nave-Bekhti**, la secrétaire nationale du SGEN CFDT, autre syndicat qui a émis des alertes sur les dérives du programme. « *Mais, même une fois qu'on a dit ça, toutes les ambiguïtés ne sont pas levées. Personne ne connaît aujourd'hui la trajectoire pour les enseignants. Par contre, la démarche choisie permettra d'adopter une trajectoire plus adaptative et assurera l'évolution des SIRH actuels* », reprend la syndicaliste.

Car, malgré les incertitudes, les syndicats accueillent la réorientation du programme de façon positive. D'abord parce qu'elle permet de tirer un trait sur certains errements du passé. « *Le nouveau scénario, qui se base sur les applications existantes pour redéfinir le cahier des charges et affiche la volonté de conserver la maintenance en interne, est une option qui nous convient, car elle permettra d'intégrer les éléments du dialogue social en plus des aspects réglementaires* », dit par exemple **Bruno Leveder**, le secrétaire général du SNASUB (Syndicat national de l'administration scolaire universitaire et des bibliothèques). « *La réorientation du projet mise sur une réinternalisation partielle du programme et prend acte du fait qu'on ne peut pas laisser les équipes RH travailler avec des outils dépassés* », ajoute le SGEN CFDT, qui s'interroge toutefois sur les conditions de cette réinternalisation partielle.

Les prestataires en roue libre ?

Car, comme Louvois, comme l'ONP, une partie des surcoûts de SIRHEN est à rechercher dans la relation entre le donneur d'ordre et la maîtrise d'oeuvre, ici **Capgemini**. « *Le cycle infernal des surcoûts s'explique par le manque de suivi des prestataires. Tout ce qui est en dehors du cahier des charges est facturé au prix fort* », analyse notre source anonyme qui parle d'un **grave déficit de management et de pilotage**. « *Les surcoûts importants sont notamment dus à la qualité de la conception, abonde le SGEN CFDT. Car le cahier des charges de départ n'était pas conforme aux besoins,*

conséquence du pilotage du projet en mode tour d'ivoire. » Une faute originelle qui, conjuguée à un recours massif à la sous-traitance et à la durée même du programme, a généré une multiplication des demandes de changement, dûment facturées par Capgemini. Selon les documents des syndicats, le projet mobilisait, début 2015, **quelques 240 personnes issues de prestataires** sur la partie réalisation (dont une partie offshore). Soit plus de 60 % des personnels mobilisés sur ce chantier. S'y ajoute une direction de programme ayant elle-même recours massivement aux prestataires (plus d'une compétence sur deux).

Autre point commun avec feu l'ONP et [le cauchemardesque Louvois](#) : la lenteur des décisions face à des dérives pourtant patentées. « Dès 2011, tous les signaux étaient au rouge, estime la CGT qui, encore récemment, a publié un tract alarmiste sur le programme, intitulé Chronique d'un fiasco annoncé (que nous publions en bas de cet article). La décision de réorientation du programme aurait dû intervenir en 2012-2013. » Un avis que partage le SGEN CFTD qui note la période de flottement qui a suivi [la fin de l'ONP](#), en mars 2014, SIRHEN devant à l'origine se raccorder à ce système de paie prévu pour accueillir toute la fonction publique. « Dès l'abandon de l'ONP, alors que les équipes n'étaient pas informées de l'avenir de SIRHEN par la direction de programme, directement rattachée au secrétariat général, nous avons lancé de premières alertes. La question qui se posait était simple : pourquoi continuer à faire courir ce canard dont on avait coupé la tête ? » L'expression du SGEN est brutale, mais elle dit bien le désarroi des équipes au cours de l'année qui vient de s'écouler. « On a continué à dépenser beaucoup d'argent sur le projet, avec des sous-traitants ou en multipliant les audits », poursuit le SGEN.

Un coût à la ligne de code élevé

Le ministère ne nie d'ailleurs pas – ou plus – cette accumulation de déboires. « De nombreux facteurs expliquent les difficultés que nous avons connues. Des problèmes de pilotage opérationnel dans les premières phases, une évaluation financière du programme très sous-estimée faute d'étude sérieuse, des choix de format de données effectués en fonction de l'ONP. Ces contraintes ont pesé lourd, reconnaît le ministère. Par ailleurs, le niveau d'exigence des utilisateurs a été insuffisamment pris en compte. L'existant a beau être fonctionnellement obsolète, il embarque un haut degré d'automatisation. Même remarque pour la reprise des données, qui a généré 1 ou 2 % d'erreurs ; un taux habituellement acceptable, sauf qu'à l'Education Nationale, il concerne de gros volumes de données et que le ratio gérants/gérés (nombre de gestionnaires par nombre de personnes prises en charge, NDLR) est très optimisé du fait du haut niveau d'automatisation. Ce qui nous a contraint à revenir sur les développements... » La conséquence est connue : sur SIRHEN, le coût à la ligne de code est très supérieur aux standards habituels. En l'état, serait-on tenté d'ajouter, le coût à l'utilisateur pris en charge est lui aussi totalement disproportionné... Seule l'intégration des 855 000 enseignants permettrait ici de rééquilibrer les termes de l'équation.

L'Education Nationale souligne toutefois les **récents progrès du programme**. Comme une satisfaction des utilisateurs qui s'améliore, comme le montre un baromètre de la satisfaction des utilisateurs que nous avons pu consulter. « Mais les premiers retours des utilisateurs étaient épouvantables ! », tempère Jean-Louis Brunel. Avec des problèmes signalés dans la gestion des droits ou dans l'ergonomie. S'y ajoutait la nécessité d'une double saisie des informations du fait de la période de rodage de l'application. Au point que les gestionnaires travaillant sur SIRHEN se sont vu attribuer une prime spécifique en raison du lancement du projet... Même les utilisateurs interrogés sur le [site officiel](#) de promotion du projet ne se privent pas de le critiquer, parlant de ses limites

fonctionnelles ou des durées excessives de correction des anomalies !

« Sur les premières populations qui ont migré sur SIRHEN, les utilisateurs ont connu 4 mises à jour le 1^{er} mois, à des heures où l'application était en production, relate le SGEN. Cette anecdote reflète bien les difficultés de maîtrise du projet, dans un contexte privilégiant la sous-traitance. » Pour ce syndicat, une des conditions du sauvetage de SIRHEN réside dans la **participation active au programme de la DGRH** (direction générale des RH de l'Education Nationale), étrangement peu impliquée jusqu'à présent selon le SGEN. « Car SIRHEN a longtemps été un projet orphelin, abordé sous un angle technique », note un observateur de ce syndicat.

SIRH existants à l'abandon

Un orphelin particulièrement gourmand, au point d'affamer les autres 'enfants' de l'Education Nationale, les applications existantes qui, aujourd'hui encore, prennent en charge l'essentiel des processus RH de l'administration. Un autre [rapport de l'IGAENR](#), portant sur les SI du premier degré, montre ainsi que le poids budgétaire de SIRHEN a phagocyté les évolutions des applications en place. « La perspective de SIRHEN a limité et contraint les évolutions sur l'ensemble des systèmes d'information existants à un moment où d'importants changements intervenaient dans l'organisation et la gestion de l'école », écrit l'inspection générale. « Le souci réside dans l'adaptation de ces outils aux nouvelles règles de gestion, d'où l'irruption d'opérations manuelles, les utilisateurs compensant les déficits des outils », abonde Catherine Nave-Bekhti. En 2014 par exemple, SIRHEN a bénéficié de près de 35 M€ de crédits, tandis que les **SIRH des premier et second degrés** devaient se contenter... d'environ **dix fois moins**.

« Quand SIRHEN a été lancé, il était légitime de réduire les budgets consacrés à l'existant. Mais peut-être, est-on allé un peu loin : on est aujourd'hui arrivé dans une zone à risques, commente le ministère. On va travailler à la bonne articulation entre les SIRH en place et SIRHEN, car des synergies sont possibles. Elles permettront notamment de combler les retards actuels des SIRH, surtout que ces derniers ne finiront d'être remplacés que dans plusieurs années. » Dans ses [plans d'origine](#), le ministère prévoyait d'achever le déploiement de SIRHEN, avec la prise en compte de la gestion des personnels enseignants du premier degré, au cours de l'année scolaire... 2013/2014.

A lire aussi :

[Louvois : le ministère de la Défense choisit Sopra et HR Access](#)

[Jacques Marzin, DSI de l'Etat : « On peut être au rendez-vous des économies promises »](#)

[Louvois : le ministère de la Défense continue à écoper](#)

Frederic Legrand – COMEO / Shutterstock.com

[TractSirhen_CGTmai2015](#)