Management de projet – Evaluation en groupe

**Dossier de presse ONP**

* Texte 1 : 12 octobre 2009, Fonction publique, **définition de l’opérateur national de paye**
* Texte 2 : 4 avril 2014, Silicone.fr, **le cadavre informatique dans le placard du gouvernement**
* Texte 3 : mars 2014, CGT Finances **ONP : Ayrault décide de sa mise à mort**
* Texte 4 : 10 mars 2014, Humanité.fr **L’État enterre en catimini un fiasco et une gabegie**
* Texte 5 : 23 avril 2014, Silicone.fr **Exclusif : le rapport Marzin qui a enterré l’ONP**
* Texte 6 : 11 Février 2015, zdnet.fr **un échec sur toute la ligne, coûteux et collectif**
* Texte 7 : Rapport du 11 Février 2015, **Cour des comptes – synthèses des observations**
* Texte 8 : 11 Février 2015, Europe1, **Pour faire des économies, l’Etat a gaspillé 346 millions**
* Texte 9 : 16 Février 2015, Silicone.fr, **Projet ONP ou la chronique d’un désastre annoncé**
* Texte 10 : 12 Février 2015, Challenges.fr **Les perles du rapport annuel de la Cour des comptes**
* Texte 11 : 28 mai 205, Les echos .fr **Informatique : l’Etat met fin aux projets pharaoniques**
* **Définition :** Les SIRH sont une interface entre la gestion des ressources humaines (GRH) et les techniques de l'information et de la communication (TIC). ... Ils permettent d'intégrer des fonctions comme la paie, les prestations sociales ou encore la GRH (gestions compétences, recrutement, carrières…).

**Texte 1 (Définition) – L’opérateur national de paye**

*Lundi 12 octobre 2009*

[*https://www.fonction-publique.gouv.fr/archives/home20111012/article961.html*](https://www.fonction-publique.gouv.fr/archives/home20111012/article961.html)

L’opérateur national de paye (ONP), service à compétence nationale a été créé en 2007 et rattaché conjointement à l’actuelle direction générale des finances publiques (DGFiP) et à la direction générale de l’administration et de la fonction publique (DGAFP).

Il a pour mission de moderniser et rationaliser la fonction paye des administrations d’Etat. A partir de 2012, les ministères seront progressivement raccordés au niveau système d’information permettant à l’ONP de traiter la paye de tous les agents à partir des données de gestion transmises par les ministères.

Pour les **agents de l’Etat**, cette réforme permettra de faciliter la gestion et le suivi des différents éléments constitutifs de leur rémunération, notamment lorsqu’ils effectuent une mobilité.

Pour l’**administration**, les échanges d’informations entre administrations seront fiabilisés et la qualité comptable et réglementaire des éléments de paie sera renforcée. Les règles de gestion et de paye des agents font en outre l’objet de simplification après inventaire.

Enfin, l’ensemble des informations traitées dans le cadre du progiciel de paye alimenteront le système d’information décisionnel qui lui est associé et qui offrira une base de connaissance statistiques performante facilitant notamment l’ensemble des simulations et projections nécessaires au pilotage d’une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences au sein de l’Etat ainsi que des comparaisons entre les trois versants de la fonction publique (Etat, collectivités territoriales, hôpital).

**Texte :**

-[Décret du 15 mai 2007 portant création d’un service à compétence nationale à caractére interministériel dénommé « opérateur national de paye » (JO du 16 mai 2007)](http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=ECOP0753138D)

**Texte 2 - ONP : le cadavre informatique dans le placard du gouvernement**

*4 avril 2014, 13:15 - Reynald Fléchaux,*

[*https://www.silicon.fr/onp-le-cadavre-informatique-dans-le-placard-du-gouvernement-93618.html*](https://www.silicon.fr/onp-le-cadavre-informatique-dans-le-placard-du-gouvernement-93618.html)

**En mettant fin à l’ONP et à son application de paie interministérielle, le précédent gouvernement a certes tué un projet dispendieux. Mais a aussi ramené la paie des fonctionnaires 7 ans en arrière. Avec des applications antédiluviennes qu’il va bien falloir moderniser.**

En prenant possession de ses dossiers, le gouvernement Valls va trouver un cadavre dans le placard :**les systèmes d’information assurant la paie des 2,5 millions de fonctionnaires**.

Après un premier plantage mémorable au ministère de la Défense (avec[**l’arrêt du programme Louvois en novembre dernier**](https://www.silicon.fr/paye-militaires-louvois-enterre-steria-dedouane-91085.html)), le précédent gouvernement a dû, en mars, tirer [**un trait sur le projet le plus ambitieux en la matière : l’Opérateur National de Paie**](https://www.silicon.fr/paye-des-fonctionnaires-lonp-nouvel-echec-majeur-dun-projet-de-letat-93164.html), une structure (service à compétence nationale) créée en 2007 pour mutualiser la paie des fonctionnaires et remplacer les multiples applications – pour bon nombre vieillissantes – gérant cette fonction au sein des ministères.

Sur le papier, l’idée prolonge celle du progiciel comptable Chorus : mutualiser une fonction transversale pour réaliser des économies d’échelle. L’objectif du SI-Paye que doit alors concevoir l’ONP est d’ailleurs bien de déboucher sur des**économies, estimées alors à 190 millions d’euros par an**.

L’échec de ce projet ramène le gouvernement au point de départ. Or, celui-ci n’est guère reluisant.

En octobre 2012, [**la rapporteure spéciale de la Commission des Finances**](https://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2013/b0251-tIII-a28.asp), la députée PS **Karine Berger**, écrivait dans un rapport : « *La plupart des 10 000 agents affectés à la paie travaillent sur des applications vieilles de 40 ans, bien souvent obsolètes. Le maintien de telles applications fait peser à terme un risque sur la fiabilité et le fonctionnement du dispositif de paie.* »

*Silicon.fr* dresse en **5 questions le bilan d’un des ratages informatiques les plus spectaculaires**, et bizarrement parmi les plus attendus, de ces dernières années.

**1) Pourquoi avoir attendu si longtemps pour arrêter les frais ?**

Clairement, c’est la première question qui se pose. Dès la genèse du projet, alors que les notifications de marché sont rendues publiques fin 2009 (avec la victoire du **consortium Accenture-Logica-HR Access**), un bon connaisseur du dossier – et qui l’a suivi sur toute la durée – nous avait confié que, sur ce projet, tous les voyants étaient déjà au rouge, pointant des erreurs de conception. Le moins que l’on puisse dire, c’est que cela ne s’est pas arrangé par la suite. Avec des signaux d’alerte clairs et répétés… qui ont pourtant été ignorés.

En 2012, premiers accrocs visibles de l’extérieur. Alors que la construction de la solution devait s’achever en début d’année, la direction de l’ONP, confrontée notamment à **l’absence d’harmonisation réelle des règles de paie d’une administration à l’autre,** annonce un premier décalage de 15 mois sur le programme. « *Ce qui n’empêcha pas cependant l’Etat de remettre une rallonge au pot*», remarque le syndicat Unsa à la DGFiP dans un tract assassin.

Tout au long de cette année 2012 d’ailleurs, les signaux d’alarme se multiplient. En octobre, la député PS Karine Berger publie un rapport parlementaire où elle fait part de ses difficultés à obtenir des chiffres fiables sur le projet. Plus qu’inquiétant. Les syndicats aussi s’agitent. *« Nous sommes intervenus plusieurs fois, sur une durée de deux ou trois ans, en comité technique ministériel pour alerter sur les dérives de ce programme »*, se rappelle **Luc Doumont**, le secrétaire général de la fédération finances de l’Unsa.

Début 2013, le malaise est palpable : la directrice de l’Opérateur, **Sophie Mahieux**, est discrètement exfiltrée et atterrit à la direction générale du Crédit Municipal de Paris. Une source industrielle pointe directement la responsabilité de l’ex-directrice, « *aujourd’hui placée dans un placard doré* » : « *Sophie Mahieux n’a pas suffisamment alerté que le programme allait droit dans le mur.*»

Une nouvelle directrice, **Isabelle Braun-Lemaire**, ex-directrice du programme Copernic à la DGFiP et réputée proche du DSI de l’Etat Jacques Marzin, prend les commandes du vaisseau à la dérive. Trop tard.

La montée de version du moteur logiciel de HR Access achève de torpiller le programme. Après cette mise à jour, « *le SI Paye n’était plus en mesure de s’accrocher aux SIRH ministériels. Même si le développement du programme était allé au bout, l’année 2014 aurait été neutralisée pour remettre les interfaces avec HR Access sur les rails* », raconte notre source.

C’est dans ce contexte délétère que deux rapports sont commandés à un consultant (**Bruno Fontaine**, fondateur du cabinet Fontaine Consultants) et à Jacques Marzin, le responsable de la Disic (Direction interministérielle des systèmes d’information et de communication).

« *L’ONP avait du sens, mais on a voulu mettre la charrue avant les bœufs*, résume Luc Doumont. *Il fallait d’abord harmoniser les régimes d’indemnisation propres à chaque administration.*» L’Unsa dénombre**1 850 primes différentes** dans l’administration.

**2) Qui a pris la décision d’arrêter ?**

En juillet 2013, le Premier ministre d’alors, Jean-Marc Ayrault, confie au responsable de la Disic la rédaction d’un rapport sur le programme ONP. Après avoir pensé un temps redresser le projet, **Jacques Marzin** tire dès la fin 2013 une conclusion claire : il faut arrêter les développements du SI-Paye, le projet central de l’ONP. D’autant que l’Etat refuse cette fois de remettre au pot pour tenter de sauver le programme. Le DSI de l’Etat estime, qu’en plus des risques sur la production de la paie des fonctionnaires – sujet ô combien explosif -, l’ONP générera un **surcoût estimé à 60 millions d’euros par an pendant au moins 10 ans**.

Selon l’Unsa DGFiP, les cabinets de Bercy et du Premier ministre laissent fuiter l’information dès le début février, de façon informelle, avant que **Laurent Jerkowski**, secrétaire général du Minefi, n’informe les organisations syndicales de cette décision le 7 mars.

Signalons qu’**un second rapport**, rédigé par le consultant Bruno Fontaine, dessinait lui une **autre piste** : une intégration du SI-Paye avec l’autre volet sur lequel travaille l’ONP, un SIRH interministériel en mode Saas.

**3) Quelle est la facture finale ?**

En « tuant » l’ONP, l’Etat aurait donc économisé 600 millions (60 millions par an sur 10 ans). C’est en tout cas la thèse que défend, courant mars, le cabinet du ministre du Budget, seul interlocuteur officiel sur le sujet. Défense de rire.

**Le Budget** estime par ailleurs que l’ONP aura coûté entre **235 et 290 millions d’euros** (ce second chiffre incluant les salaires des 215 fonctionnaires et contractuels travaillant au sein de l’Opérateur). « *Le ministère a tout intérêt à minorer l’échec* », dit Luc Doumont. De facto, la fourchette officielle est très largement sous-estimé et ce, pour au moins deux raisons.

La première tient aux **coûts connexes qu’a générés la construction du SI-Paye** au sein des différentes administrations. Car ce dernier doit en effet être raccordé aux SIRH ministériels, source de l’information servant à produire les bulletins de paie. Par exemple, la modernisation du SIRH du ministère de la Justice – dans la perspective de l’ONP – a coûté la bagatelle de 6,5 millions d’euros, selon un communiqué de Steria qui a remporté ce marché. Beaucoup plus lourd, l**e projet de SIRH de l’Education Nationale (SIRHEN) est lui aujourd’hui évalué à 200 millions d’euros**. Si cet autre programme pharaonique poursuit officiellement sa route, rappelons que sa mise en œuvre a notamment été motivée par l’arrivée du SI-Paye de l’ONP. Le site Web dédié à ce projet, très décrié par les syndicats d’enseignants, promet de premières bascules – pour les personnels d’inspection et d’encadrement supérieur – pour cette année. Là aussi, les retards s’accumulent : le programme SIRHEN a débuté… en 2007. Il devait s’étaler sur 5 ans et coûter 22 millions, selon les prévisions de l’époque.

Dans son tract sur l’ONP, l’**Unsa DGFiP** ne parvient d’ailleurs pas au même calcul que le Budget. Le syndicat chiffre à **580 millions d’euros** (dont 234 pour le seul progiciel, ce qui recoupe le premier chiffre donné par le ministère du Budget) le montant de la ‘douloureuse’. L’Unsa parle également de la mobilisation de 500 agents à temps plein, dont 300 prestataires.

La seconde raison qui fait que le total du Budget est sous-estimé tient à la situation dont hérite les nouvelles équipes ministérielles. Près de 7 ans après le lancement de l’ONP, **on en revient au point de départ**: des logiciels de production de la paye « *totalement défectueux* », selon l’Unsa, et qu’il faudra bien moderniser. « *On notera par exemple que les outils de la DGFiP eux-mêmes sont toujours programmés en Cobol, et devraient donc pour le moins être réécrits en Java* », écrit l’organisation syndicale. Côté ministère de la Défense, le seul remplacement de Louvois – que l’ONP ne pourra donc pas remplacer – va coûter environ 75 millions d’euros, selon l’appel d’offres que vient de lancer ce ministère.

Au total, entre les coûts directs (progiciel, services, fonctionnaires et prestataires mobilisés), indirects (la mise à niveau des SIRH ministériels) et ceux qu’engendre inévitablement l’échec de l’ONP, **la facture réelle dépasse très certainement le milliard d’euros**.

**4) Que peut-on encore sauver du projet ONP ?**

Si le projet central de l’ONP – le SI-Paye – est bel et bien enterré, un second pan du programme a, lui, été épargné par la décision d’arrêt : OSIRH, **un SIRH interministériel en mode Saas**, développé en parallèle. Sur ce front-là également, tout ne se passe pas tout à fait comme prévu. Attendu à l’origine en décembre dernier, le basculement du premier ministère pilote sur cette application, la Culture, a une première fois été reporté à avril 2014. Avant d’être de nouveau repoussé à janvier 2015 en raison de la montée de version HR Access, qui a affecté OSIRH comme les autres SIRH ministériels. Depuis l’arrêt du SI-Paye, le calendrier s’est toutefois éclairci.Une source au sein de l’ONP explique : « *Il a donc été décidé de ne pas faire la montée de version et de revoir le calendrier de bascule en proposant un raccordement en juin ou septembre 14 pour le ministère de la Culture et de la Communication*». Reste que les autres ministères majeurs qui doivent se raccorder à OSIRH, le Travail et la Santé, semblent maintenant se contenter d’une posture d’attente. Hier inscrits sur le calendrier de déploiement, ces deux ministères laissent aujourd’hui la Culture essuyer les plâtres. Leurs dates de bascule ne sont plus clairement définies.

Toutefois, la solution OSIRH est aujourd’hui fonctionnelle, la recette de la v1 ayant été effectuée en décembre dernier. « *A la date prévue* », souligne **Marc Billard**, directeur commercial secteur public de Steria, le prestataire titulaire de ce marché notifié en septembre 2011. **Basé lui aussi sur le progiciel HR Access**, OSIRH emploie 40 à 50 consultants externes, auxquels s’ajoutent 20 à 30 fonctionnaires de l’ONP et une assistance à maîtrise d’ouvrage issue de Capgemini.

**5) Quelle est désormais la trajectoire pour la paye des fonctionnaires ?**

C’est la question à (probablement) pas loin d’un milliard d’euros. Car l’échec de l’ONP – mais aussi de Louvois – renvoie l’administration 7 ans en arrière. Autrement dit à une situation peu reluisante qui avait poussé le gouvernement Fillon – époque RGPP flamboyante – à lancer l’ONP.

Pour rappel, voici le constat, tiré d’un rapport parlementaire, qui avait présidé à la naissance de l’ONP : « *10 000 agents affectés à la paie travaillent sur des applications vieilles de 40 ans et de fait le plus souvent obsolètes. La résultante en est un écart de ‘productivité’ considérable puisque le volume de dossiers traités par agent peut varier de 60 à 600.*»

Retour donc à la case départ. Et charge aux nouvelles équipes ministérielles d’imaginer la trajectoire qui permettra de sortir de cette ornière… à moindre coût. Interrogé avant le remaniement ministériel, le cabinet du ministre du Budget parlait d’une **démarche de mutualisation par groupes de deux ou trois ministères** et d’une **réutilisation des acquis de l’ONP** (ce dernier a soumis une proposition de ses nouvelles missions à ses tutelles). Sans plus de précisions. « *Personne ne connaît la suite. Il est probable qu’on va se diriger vers une trajectoire à coût minimal, en redonnant la pré-liquidation de la paye aux ministères*», prédit un bon connaisseur de ces sujets. Autrement dit, une prolongation de la situation actuelle (où la paye est préparée par chaque ministère, dans une phase dite de pré-liquidation, avant d’être calculée, comptabilisée et mandatée par la DGFiP), assortie d’une modernisation des outils à moindre coût.

Un rafistolage qui laisse inachevé un des autres objectifs de l’ONP : la **mise en œuvre d’un outil décisionnel alimenté par les données RH** permettant de « *disposer d’un outil de pilotage global des ressources humaines au niveau de l’Etat*», selon le site Performance-publique, dépendant du ministère du Budget. Sur lequel, on peut aussi lire : « *Les enjeux (de l’ONP, NDLR) dépassent largement le cadre d’une pratique harmonisée de la liquidation de la paye des agents ou d’une rationalisation des pratiques existantes. En l’état actuel du fonctionnement de la paye et des SIRH des ministères – lorsqu’ils existent -, il est en effet très difficile de s’appuyer sur des données fiables, homogènes et consolidées qui permettrait de mettre à disposition de l’Etat un outil de pilotage national sur sa propre masse salariale et donc d’anticiper au mieux son évolution et de pratiquer des simulations.* »

Bref, l’ONP devait servir de socle à un réceptacle accueillant les données des trois fonctions publiques (Etat, collectivités territoriales, hospitalière) et fournissant à l’Etat un outil de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). Ecrit avant la faillite de l’ONP, le petit texte du site Performance-publique livre, en creux, l’ampleur des défis qui attendent les futures équipes ministérielles, surtout dans un contexte de fortes tensions budgétaires.

**Texte 3 - ONP : Ayrault décide de sa mise à mort !**

*Mars 2014 – tract de syndicalistes*

https://www.cgtfinances.fr/actu/article/onp-ayrault-decide-de-sa-mise-a

**ONP : Ayrault décide de sa mise à mort !**

Le Premier ministre vient de trancher l’avenir de l’ONP (Opérateur national de paye). L’annonce est brutale ! Cette application qui devait remplacer à terme l’application de paye des fonctionnaires et servir à la *« gestion des ressources humaines »* est abandonnée. Force est de constater, une nouvelle fois, une très mauvaise gestion du projet qui conduit à un mépris total des personnels, quel que soit leur statut public ou privé, mais aussi à une gabegie financière sans nom !

Depuis plusieurs mois, l’avenir de l’ONP était incertain. Malgré les demandes incessantes de la CGT pour obtenir des informations sur le devenir de ce projet et des personnels qui en ont la charge, le ministère a choisi la voie du mutisme. Pourtant, en quelques heures, l’annonce de la fin du projet est tombée avec brutalité.

En 2013, nous dénoncions les conditions déplorables dans lesquelles travaillaient les agents de l’ONP, sans moyen et sous la pression, tandis que des sommes importantes étaient dépensées en parallèle en faveur des prestataires informatiques privés. D’après nos estimations, le projet ONP aurait déjà coûté plusieurs centaines de millions d’euros, analyse confirmée par plusieurs rapports. Tout ça pour finir balayé d’un revers de main par le Premier ministre sans aucune considération pour les personnels concernés.

Le Secrétaire général de Bercy a tenu une réunion d’information, vendredi 7 mars, avec les organisations syndicales autour de la fin de l’ONP. Plus de 200 personnes sont concernées à Paris et Rennes par l’abandon de ce projet.

La CGT a fait part de ses exigences et notamment :

* la mise en place d’un comité de suivi ministériel décliné dans toutes les directions concernées,
* la communication du rapport Marzin qui a entrainé cette décision,
* un suivi personnalisé de l’ensemble des agents (titulaires et non-titulaires) impactés par la fin de l’ONP,
* un chiffrage complet du coût de l’ONP,
* la participation des syndicats à la construction d’une nouvelle feuille de route.

A l’heure actuelle, aucune proposition concrète n’est formulée sur le devenir des personnels et des missions qu’ils exerçaient. Un suivi personnalisé sera mis en place. Nous serons particulièrement vigilants à ce qu’aucun agent, quel que soit son statut, ne reste sur le bord du chemin. Une bourse à l’emploi spécifique est déjà mise à disposition des agents de l’ONP à Paris (Administration centrale).

Concernant les agents de Rennes, les 3 prochaines semaines seront consacrées à un inventaire de l’application et à sa fermeture. Aucune proposition concrète n’est pour l’instant faite concernant l’avenir du travail de ces agents. Une des pistes envisagées pour faire face à l’abandon de l’ONP est la consolidation de l’application existante PAY et ETR. La CGT exige donc à ce que leur remise à niveau soit uniquement réalisée en interne.

Comme nous le réclamons depuis de nombreuses années, tous les projets informatiques doivent être réinternalisés. Il faut en finir avec le recours à la sous-traitance à des entreprises privées. Plusieurs milliards d’euros d’argent public sont ainsi gaspillés au profit de quelques actionnaires plutôt que d’avoir recours à des personnels des Finances à hauteur des besoins, formés et qualifiés.

De même, il faut en finir avec les suppressions massives d’emplois qui conduisent à des situations de tensions comme celles qu’ont pû connaitre les agents travaillant sur l’ONP. Ces pressions, de plus en plus fortes dans l’ensemble des services des ministères économiques et financiers, sont intolérables. **Le 20 mars, agissons tous ensemble par la grève et les autres actions proposées !**

**Texte 4** **- L’État enterre en catimini un fiasco et une gabegie**

*Lundi 10 Mars 2014*

[*https://www.humanite.fr/letat-enterre-en-catimini-un-fiasco-et-une-gabegie*](https://www.humanite.fr/letat-enterre-en-catimini-un-fiasco-et-une-gabegie)

Il devait centraliser, en 2017, la paie des 2,5 millions de fonctionnaires et permettre la suppression de 3 800 emplois publics. Le projet pharaonique d’opérateur national de paie (ONP) vient d’être « suspendu » par le gouvernement.

C’est l’histoire d’un projet censé incarner la modernité, la rationalisation, la réduction des coûts dans la fonction publique, qui tourne au chaos technique et à la gabegie. Vendredi, le secrétaire général de Bercy, Laurent de Jekhowsky, a annoncé aux syndicats du ministère la « suspension », pour ne pas dire l’abandon, du projet d’opérateur national de paie (ONP). Depuis plusieurs mois, le doute grandissait sur ce programme lancé en 2007, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la brutale cure d’amaigrissement imposée par Sarkozy à la fonction publique. Retards, dysfonctionnements, surcoûts ont finalement conduit le gouvernement à lui faire suivre le même chemin que son petit frère, Louvois, du ministère de la Défense (lire ci-contre). Direction les oubliettes !

Au départ, l’idée est simple, du moins aux yeux de décideurs obsédés par l’objectif de réduction du nombre de fonctionnaires. Avec l’ONP, on se donne dix ans pour inventer et mettre en place, d’ici à 2017, un progiciel permettant de centraliser la paie des 2,5 millions de fonctionnaires d’État. Le chantier est d’une complexité immense, en réalité, puisque les agents relèvent de 1 850 régimes de primes différents, liés à l’histoire, aux spécificités de chaque métier et aux luttes sociales. Jusqu’alors, le calcul de la paie était effectué par chaque ministère, voire par chaque direction à l’intérieur des plus gros ministères, dans des services proches du terrain. En vue de l’ONP, chaque ministère doit créer son propre système centralisé de paie (Sirh, pour système d’information des ressources humaines), avant de le rattacher à terme au progiciel central, baptisé SI Paye.

**Un projet sous-traité aux prestataires privés**

Cette modernisation est censée éviter les risques de défaillance liés à des applications informatiques vieilles parfois de 40 ans. Mais, surtout, l’objectif affiché est de supprimer 3 800 emplois sur les 10 000 agents affectés à la paie. Le coût prévu est de 170   millions d’euros et l’ONP est censé permettre une économie de 190  millions par an. La centralisation est aussi politique, porteuse de possibilités de pilotage, de contrôle de la masse salariale des fonctionnaires.

En 2007, l’ONP est créé sous forme d’un « service à compétence nationale » rattaché à Bercy et au ministère de la Fonction publique. Basé dans le 13e arrondissement de Paris, il emploiera seulement 200 agents de la fonction publique, contre 300 salariés de sociétés privées d’informatique. La construction du logiciel est en effet confiée, début 2010, au consortium Accenture-Logica-HR Access, qui empoche 88 millions d’euros au terme de plusieurs mois de bataille acharnée contre son adversaire, IBM-Steria-SAP, qui tentera même un recours en justice, en vain. Par la suite, d’autres lots seront attribués à Steria, Capgemini, Micropole, BearingPoint, Bull, selon la CGT.

« Ce projet était un défi énorme techniquement, à la limite des capacités théoriques de l’informatique d’aujourd’hui. Et on l’a confié à des sous-traitants privés qui se mènent la guerre au niveau mondial, à qui on demande de marcher la main dans la main, déplore Jacques Cormier, de la CGT finances. Quel intérêt commun pouvaient-ils avoir ? Sans compter que, par définition, ils n’intègrent pas du tout la logique de mission de service public, d’intérêt général, de long terme. Ils ne sont que sur la rentabilité et la réduction des coûts. » Début 2012, les premiers échos de dysfonctionnements commencent à filtrer. Le plan ONP accuse un retard de 15 mois, qui entraîne une rallonge de 9 millions d’euros au profit des prestataires privés.

Après la présidentielle, la nouvelle majorité, loin d’abandonner le projet informatique, en fait un axe central de sa politique de modernisation de l’action publique (MAP), qui succède à la RGPP. À l’automne 2012, la députée PS Karine Berger, dans son rapport pour la loi de finances 2013, constate pourtant une certaine zizanie dans la coordination entre ministères et ONP, et déplore de n’avoir pu obtenir aucune information sur le coût et le calendrier prévus du projet, ni sur les gains de productivité attendus. Il n’y a plus de pilote à bord ! Elle se voit obligée de citer le rapport de l’année précédente, qui évaluait le coût global d’ONP à 650-760 millions d’euros sur les 10 années, en incluant le retard et les chantiers informatiques des différents ministères.

L’inquiétude grandit d’autant plus que les services des ministères sortent tout juste des déboires de la mise en place de Chorus, un autre logiciel central déployé pour les achats de l’administration. Et qu’au même moment, éclate le scandale du progiciel Louvois, le mini-ONP du ministère de la Défense. À l’été 2013, le premier ministre demande à Jacques Marzin, patron des services informatiques de l’État, un état des lieux de la situation. Prévu pour janvier ou février, le rapport Marzin n’a pas été rendu public, mais son contenu, dans le sillage de l’enterrement de Louvois, a vraisemblablement orienté le gouvernement vers la décision de « suspendre » le projet pharaonique. Contactés par l’Humanité, les services de Bercy n’ont pas donné suite. « Ce qui nous a été dit, c’est que, face à de nombreuses difficultés et à un risque technique, il fallait être raisonnable et réorienter le projet, raconte Patricia Tejas, secrétaire générale de la CGT finances. Il y a encore un grand flou, la coquille ONP ne serait pas supprimée, mais elle changerait de nom. En tout cas, le projet de système central est abandonné, on conserverait les logiciels actuels mais en les rénovant. C’est une gabegie et un gâchis humain pour les 500  personnes qui ont participé à ce projet. » Les syndicats exigent la transparence sur l’ONP : ce qu’il a coûté ; ce qui devra être versé aux prestataires pour les dédommager de l’arrêt des travaux ; ce qu’a dit le rapport Marzin. Pour Solidaires, la facture globale pourrait aller jusqu’à 1 milliard d’euros. D’après la CGT, 234 millions d’euros ont déjà été dépensés pour le seul progiciel, et le total s’établit à au moins 500 millions d’euros.

**Grands projets informatiques, un fort risque d’échec** Les syndicats ne sont pas les seuls à dénoncer les dégâts de l’externalisation vers le privé. Un rapport du ministère de l’économie et des Finances de mars 2012 sur « le pilotage et l’audit des grands programmes informatiques de l’État » constate ainsi un taux d’échec significatif de ces projets, et signale que « le recours aux prestataires reste trop souvent une source de difficultés additionnelles. L’administration française peine à déterminer les compétences indispensables à la conduite des programmes, ce qui la conduit à faire appel à des prestataires privés sur des champs parfois stratégiques, mettant ainsi en péril la réussite du projet ultérieurement, la maîtrise du produit et de ses évolutions ». Il pointe aussi, comme facteur d’échec, le gigantisme des projets, qu’il suggère de découper en petits modules.

**Texte 5 - Exclusif : le rapport Marzin qui a enterré l’ONP**

*23 avril 2014, 16:51Reynald Fléchaux,*

[*https://www.silicon.fr/exclusif-rapport-marzin-enterre-onp-93946.html*](https://www.silicon.fr/exclusif-rapport-marzin-enterre-onp-93946.html)

**Silicon.fr publie le rapport qui a tiré un trait sur l’ONP, l’opérateur national qui devait regrouper la paie de 2,5 millions de fonctionnaires. Un projet qui n’aurait jamais été rentable… même à l’horizon 2034 !**

C’est le rapport qui a définitivement coulé l’ONP, l’Opérateur national de paie, une structure (service à compétence nationale) créée en 2007 pour mutualiser la paie des fonctionnaires et remplacer les applications – pour bon nombre vieillissantes – gérant cette fonction au sein des ministères et de la DGFiP. Remis au Premier ministre début janvier, le rapport de Jacques Marzin, le DSI de l’Etat, **préconise l’arrêt du SI-Paye**, le système d’information qui devait gérer la paie des 2,5 millions de fonctionnaires et être raccordé aux SIRH des différents ministères. [**Une décision officialisée dès le 7 mars**](https://www.silicon.fr/paye-des-fonctionnaires-lonp-nouvel-echec-majeur-dun-projet-de-letat-93164.html). **C’est ce rapport, resté confidentiel jusqu’à présent, que nous nous sommes procuré** et que nous publions aujourd’hui.

Commandé au directeur de la Disic (Direction interministérielle des systèmes d’information et de communication) dès juillet dernier, suite à des audits inquiétants sur l’ONP réalisés début 2013, le rapport conclut que le projet est incapable de « *démontrer sa rentabilité économique globale*». Rappelons que le projet ONP devait générer 200 millions d’euros par an de gains récurrents, via une centralisation des systèmes de paie et une amélioration de la productivité dans la production des bulletins de salaires.

Le rapport de Jacques Marzin permet d’éclairer plusieurs zones restées dans l’ombre dans ce dossier qui se solde pour l’Etat par [**une facture globale voisine du milliard d’euros, selon nos estimations**](https://www.silicon.fr/onp-le-cadavre-informatique-dans-le-placard-du-gouvernement-93618.html).

D’abord,**les signaux d’alarme concernant l’ONP remontent à 2012**, où deux premiers audits mettent en évidence les dérives du projet (ambition trop élevée, absence de direction de programme transverse, fortes exigences pour le raccordement des SIRH ministériels au SI commun) et formulent de premières recommandations. Un premier moment clef qui correspond au remplacement de Sophie Mahieux par Isabelle Braun-Lemaire à la tête de l’opérateur. Et qui a « *permis de définir en quatre mois une nouvelle trajectoire pour le programme* », assure Jacques Marzin. Au passage, **la Disic reprend la main** sur le dossier, via l’établissement d’une direction de programme (de 24 équivalents temps plein) placée sous son autorité directe.

**ROI : – 1 milliard d’euros en… 2034**

Pour autant, le rapport Marzin souligne les lacunes du projet, même après ces corrections. D’abord, dans le scénario mis sur pied en 2012, **les déploiements doivent s’étaler jusqu’en… 2023** concernant la Défense et l’Education Nationale, soit deux ministères concentrant les deux tiers de la masse salariale de l’Etat. Et encore ces échéances sont jugées peu fiables par le directeur de la Disic. Surtout, même à l’horizon 2034 (sic), l’équation économique de l’ONP reste négative. Selon le rapport Marzin, le retour sur investissement reste négatif de 1 milliard d’euros (965 millions pour être précis) à cette échéance.

Et **les 200 millions d’économies attendues ne sont pas au rendez-vous**, les dernières projections ne faisant état que de 15 millions environ d’économies par an à partir de la fin des années… 2020.

**«***Même si le programme n’a pas été lancé dans l’unique but d’atteindre des gains économiques rapides, mais aussi pour régler le problème de l’obsolescence technique du dispositif en production, même si les ministères ont tendance à sous-estimer les gains rendus possibles par la modernisation de l’ensemble SIRH/SI-Paye, son coût en période de restrictions budgétaires paraît non soutenable, pour les ministères comme pour l’ONP, s’agissant d’une application de back-office sans impact positif sur les usagers du service public*», écrit Jacques Marzin. Surtout quand **la rénovation des applications en place ne devrait, elle, coûter que 11 millions d’euros !** Et quand l’architecture même de l’ONP – de multiples SIRH qui doivent être synchronisés avec un noyau de paie unique – est porteuse de risques pour la production de la paie, estime le DSI.

**Sortie de crise à minima**

Un ensemble de facteurs qui poussent Jacques Marzin à élaborer un plan B, passant par l’arrêt du SI-Paye de l’ONP. Ce scénario est basé sur une **rénovation à iso-fonctionnalités**, « dans un premier temps », des applications de gestion de la paie en place à la DGFiP (applications PAY et ETR), tout en poursuivant les efforts de modernisation des SIRH, y compris l’offre de SIRH pour ministères sur laquelle planche l’ONP. Une offre « *pratiquement achevée* », signale Jacques Marzin.

« *Le programme est simplifié et une première étape est atteinte en trois ou quatre ans, hors défense et éducation nationale, laissant place ensuite à des projets plus courts, plus maîtrisables, relevant d’une amélioration continue incrémentale qui ne peut pas être définie très précisément à ce stade* », écrit le DSI de l’Etat.

S’il a été retenu, ce scénario à minima reste en effet**peu disert sur les éventuels gains de productivité qu’il permet d’atteindre**. Pour rappel, voici le constat, tiré d’un rapport parlementaire, qui avait présidé à la naissance de l’ONP : « *10 000 agents affectés à la paie travaillent sur des applications vieilles de 40 ans et de fait le plus souvent obsolètes. La résultante en est un écart de ‘productivité’ considérable puisque le volume de dossiers traités par agent peut varier de 60 à 600.*»

Reste que la sortie de crise imaginée par Jacques Marzin a le mérite de **limiter la casse du projet ONP à 203 millions d’euros en coûts directs** (plus 30 millions pour les salaires des agents de l’ONP), selon ses affirmations. Et permet d’**éviter 200 millions d’euros de dépenses supplémentaires** dans les 4 ans qui viennent.

Ce plan B a aussi le mérite de conserver certains objectifs ayant présidé à la naissance de l’ONP, via un « *enrichissement progressif* » des applications de paie de la DGFiP, celles utilisées actuellement pour effectuer la liquidation de la paie des fonctionnaires. Un enrichissement qui doit ainsi permettre de mettre en place le système décisionnel de pilotage de la masse salariale globale de l’Etat, un objectif connexe de l’ONP. A tel point qu’on en vient à se demander pourquoi ce scénario d’une rénovation et d’un enrichissement progressif des applications de la DGFiP – à coût très maîtrisé (11 millions pour la phase 1, selon les estimations de Jacques Marzin) – n’a pas été étudié d’emblée !

Au final, en s’éternisant de 2007 à début 2014, l’aventure ONP se solde par **un retour sur investissement très négatif, de 670 millions d’euros**. Sans oublier les coûts et risques propres au ‘scénario Marzin’, qu’il faut aujourd’hui mettre en place pour sortir de l’impasse actuelle et tenter de capitaliser sur les investissements réalisés par les ministères pour moderniser leurs SIRH dans la perspective de l’ONP. Le seul SIRH de l’Education Nationale, lancé dans la perspective de l’ONP, est aujourd’hui évalué à 200 millions d’euros. Des coûts périphériques sur lesquels le rapport Marzin restent plus que discret.

**Texte 6 - Projet ONP : un échec sur toute la ligne, coûteux et collectif**

*Mercredi 11 Février 2015, Par*[*Christophe Auffray*](https://www.zdnet.fr/equipe/fr/christophe-auffray-39020190.htm)

[*https://www.zdnet.fr/actualites/projet-onp-un-echec-sur-toute-la-ligne-couteux-et-collectif-39814546.htm*](https://www.zdnet.fr/actualites/projet-onp-un-echec-sur-toute-la-ligne-couteux-et-collectif-39814546.htm)

***Décisions IT :****Comme Louvois, le projet RH de l'Etat, ONP, a été arrêté. Il a coûté au moins 346 millions d'euros à la France, et ce pour rien ou presque constate la Cour des Comptes. Pire, la facture va encore s'alourdir. La bonne nouvelle ? Un tel projet ne pourrait plus être lancé désormais. Ouf ?*

Avec le projet ONP, l'Etat avait pour ambition de repenser le circuit de paie de 2,7 millions d'agents. Mais voilà, mener de grands projets en France (et ailleurs), c'est compliqué et ces derniers se soldent bien souvent par des échecs.

C'est le cas d'ONP, arrêté [finalement en 2014](https://www.zdnet.fr/actualites/comme-louvois-le-projet-onp-de-l-etat-termine-dans-le-mur-39798383.htm). Dans [son rapport annuel 2015](https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Rapport-public-annuel-2015), la Cour des Comptes fait le bilan de ce projet. Et une conclusion s'impose : il s'agit d'un "échec coûteux et lourd de conséquences".

**Un "investissement massif inutilement consenti"**

Coûteux car ce sont, au minimum, 346 millions d'euros qui ont ainsi été investis : un "investissement massif inutilement consenti". En effet, selon la Cour des Comptes, les [gains qualitatifs obtenus sont "fragiles"](https://www.ccomptes.fr/content/download/79156/1980538/version/1/file/123-RPA2015-refonte-circuit-paiement-agents-Etat.pdf) et in fine les "résultats quasi nuls".

L'Etat n'aurait-il pu corriger le tir et mener le projet à son terme ? Si la DISIC, la DSI de l'Etat, a été consultée en 2013, cette mission est intervenue trop tardivement. Le déploiement du SI-Paye a été stoppé en mars 2014.

Sa poursuite aurait dans le cas contraire exiger d'investir 422 millions d'euros supplémentaires pour raccorder les SIRH ministériels au SI-Paye, puis encore 290 millions afin "d’accompagner la mise en service de ce dernier."

Comme souvent en cas d'échec se pose la question des responsabilités ? Dans le cas du projet ONP, ces responsabilités sont multiples et partagées. D'ailleurs pour les magistrats, les racines du mal remontent à l'origine même du projet : "objectifs trop nombreux", "exigences trop élevées", "planification très optimiste"...

Et difficile, sinon impossible, de concilier une "conception excessivement ambitieuse" et "une "gouvernance défaillante". En effet, l'opérateur national de paie et les ministères n'ont pas su se coordonner. En outre, au "niveau interministériel aucune autorité centrale unique n’assurait un pilotage d’ensemble."

**Pas une réunion interministérielle entre mai 2007 et octobre 2011**

Les ministres de la fonction publique et du budget, jugés "trop peu vigilants", ont également leur part de responsabilité. Et il sera difficile à ces derniers de se retrancher derrière un manque d'information. La Cour des Comptes rappelle ainsi que [de "nombreuses alertes"](https://www.zdnet.fr/actualites/onp-le-prochain-super-projet-a-finir-en-fiasco-39796549.htm) ont été émises.

Des signaux donc ignorés puisque "le programme ONP n’a donné lieu à aucune réunion interministérielle entre mai 2007 et octobre 2011, soit pendant plus de quatre années". Les premières actions sont intervenues à l'été 2012 au travers de "divers audits externes".

L'Etat aura néanmoins encore ensuite tardé à réagir. Les conclusions des audits ont été livrées au printemps 2013. Elles ont débouché sur la création d'une mission de refondation à l'été, suivie d'un rapport en janvier 2014. Le SI-Paye sera finalement arrêté en mars.

"Trois années se sont ainsi écoulées entre les premières alertes sur les difficultés du programme et les arbitrages qu’elles appelaient" constate ainsi la Cour des Comptes. Mais pour autant, [la modernisation des SIRH](https://www.zdnet.fr/actualites/onp-tous-les-projets-rh-de-l-etat-n-ont-pas-deraille-un-lot-de-consolation-39798446.htm) des ministères reste toujours à mener.

**Des "garde-fous" désormais**

"Or certains d’entre eux se trouvent placés sur des trajectoires risquées, en termes de coûts comme de délais" est-il relevé. L'application PAY, jugée "obsolète et peu évolutive" et destinée initialement à disparaître au profit du SI-Paye, doit être maintenue. Une refonte à fonctionnalités constantes s'impose dans un premier temps.

Et c'est là que les problèmes continuent. Car l'opération ["n’est pas sans risques"](https://www.ccomptes.fr/content/download/79156/1980538/version/1/file/123-RPA2015-refonte-circuit-paiement-agents-Etat.pdf) et le succès "dans les délais impartis n’est pas garanti". Ce projet aura en outre un coût, qui viendra encore alourdir celui du programme ONP. La facture des 346 millions d'euros n'a en effet rien de définitive et demeure une estimation.

L'Etat a-t-il cependant, à force d'échecs, su tirer des leçons pour prévenir de nouvelles déconvenues ? En partie, reconnaît la Cour des Comptes, grâce par exemple à une [supervision des projets par la Disic](https://www.zdnet.fr/actualites/l-etat-veut-moderniser-en-profondeur-son-systeme-d-information-39796474.htm) et un placement sous l'autorité des services du Premier ministre.

Néanmoins ces "divers garde-fous ne sauraient, à eux seuls, pallier les difficultés" de l’État en matière de SI. Ils "**sont cependant de nature à limiter le risque qu’un projet aussi ambitieux et aussi fragile que le programme ONP soit lancé par l’administration dans les années à venir**." Et cela, c'est déjà un progrès. Il faudra en tout cas s'en satisfaire.

**Texte 7 - Cour des comptes – synthèses des observations**

*Rapport annuel de 2015* - Extrait du sujet ONP

[*https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/RPA2015-Tome-1-syntheses-observations.pdf*](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/RPA2015-Tome-1-syntheses-observations.pdf)

La refonte du circuit de paie des agents de l’État : un échec coûteux Le 4 mars 2014, une réunion interministérielle a entériné l’abandon du « programme ONP » (pour opérateur national de paie), l’un des projets informatiques les plus ambitieux et les plus coûteux (346 M€) lancés par l’administration dans la période récente.

Le « programme ONP » visait à refondre le circuit de paie des agents de l’État afin que leur rémunération soit établie automatiquement à l’aide d’un nouveau calculateur, le SI-Paye, directement alimenté par les systèmes d’information pour les ressources humaines (SIRH) dont les ministères avaient entrepris de se doter. Grâce à l’informatisation complète des milliers de règles de paie que comporte le droit de la fonction publique, il était attendu une amélioration du service rendu aux agents et aux gestionnaires, un renforcement de la fiabilité de la paie, un meilleur pilotage des dépenses de personnel ainsi que la suppression de 3 800 postes.

Conçu dès 2005, puis lancé en mai 2007, le programme ONP a rencontré des difficultés de plus en plus manifestes avec le temps. Courant 2010, la conception détaillée du SI-Paye a été retardée.

Ultérieurement, le ministère de l’éducation nationale, le ministère chargé de l’environnement puis le ministère de l’intérieur ont annoncé qu’ils renonçaient à être ministères pilotes pour le raccordement de leur SIRH au SI-Paye. Entre 2012 et 2013, le ministère de l’agriculture, dernier pilote engagé dans ce processus, n’est pas parvenu à connecter son SIRH au SI-Paye. En juillet 2013, le Premier ministre a confié au directeur interministériel des systèmes d’information et de communication (DISIC) une mission de « refondation » du programme. Pour des motifs économiques, budgétaires, calendaires et techniques, cette mission a recommandé que l’État renonce à mettre en service le SI-Paye et conserve les applications existantes, PAY et ETR, en dépit de leur vétusté.

L’échec du programme ONP est imputable, d’une part, à sa conception **excessivement ambitieuse** et, d’autre part, **à sa gouvernance défaillante**. Ses conséquences sont lourdes.

**Une conception excessivement ambitieuse**

Les concepteurs du programme ONP ont poursuivi des objectifs trop nombreux et ont fixé des exigences trop élevées à ses maîtres d’ouvrage. Remplacer intégralement la chaîne de paie existante comportait des risques : complexité des opérations de transition d’un système à l’autre, coordination avec les maîtrises d’ouvrage en charge des SIRH ministériels en cours de construction, synchronisation des référentiels nécessaires au dialogue entre systèmes d’information.

La faisabilité de l’architecture technique retenue n’était pas avérée compte tenu des spécificités de la paie des agents de l’État, du nombre de SIRH en cause et des exigences techniques s’attachant à la maintenance du système dans son ensemble. La planification du programme manquait de jalons intermédiaires de réalisation et son calendrier de mise en service était manifestement trop optimiste.

Les risques organisationnels ou techniques de la conception du programme ONP ont été largement sous-estimés, faute notamment d’une expérience significative du responsable de la mission de préfiguration en matière de grands projets informatiques, d’une réflexion stratégique préalable sur la simplification des règles de paie et d’un recours adapté à l’audit externe technique de la part des ministres en cause.

**Une gouvernance défaillante**

Dès son lancement, le programme a été conjointement confié à un service à compétence nationale spécifique, l’opérateur national de paie, et aux responsables des projets SIRH ministériels. Ne poursuivant pas un objectif commun, ces maîtrises d’ouvrage ne sont pas parvenues à se coordonner, entraînant des retards puis l’abandon du raccordement des SIRH ministériels au SI-Paye quand bien même la recette de ce dernier, c’est-à-dire la dernière vérification de son bon fonctionnement, était prononcée. En dépit du recours à une assistance à maîtrise d’ouvrage, l’opérateur national de paie a connu des difficultés, par exemple en matière de recrutement, de rotation de l’emploi et de méthodologie. Les maîtrises d’ouvrage ministérielles étaient elles aussi fragiles, particulièrement en termes d’organisation, de gestion des données ou de financement. Le comité stratégique de l’opérateur n’a pas joué un rôle de pilotage et de coordination des diverses maîtrises d’ouvrage impliquées. Il n’est pas parvenu à influencer le rythme d’actualisation des spécifications techniques publiées par l’opérateur, la programmation des travaux des ministères ou la maîtrise des risques afférents au raccordement des SIRH au SI-Paye.

En dépit de leurs responsabilités de directions de rattachement de l’opérateur national de paie, la direction générale de l’administration et de la fonction publique (DGAFP) et la direction générale des finances publiques (DGFiP) n’ont guère pesé sur l’activité de l’opérateur du fait de la culture d’autonomie **dont a fait preuve sa direction mais également de l’ambiguïté de leurs positionnements.**

Tout en soutenant le programme, la DGAFP n’a pas réorienté ses priorités en fonction des contraintes nouvelles posées par son lancement. Le soutien reçu de la DGFiP a été insuffisant dans un contexte où la fusion entre la direction générale des impôts (DGI) et la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) monopolisait l’essentiel de l’attention de ses responsables.

**La refonte du circuit de paie des agents de l’État : un échec coûteux**

Peu attentifs, la direction du budget et les responsables budgétaires concernés n’ont pas pleinement joué leur rôle de contrôle. Le suivi des dépenses ministérielles afférentes au programme a été, en particulier, insuffisant. Malgré les alertes dont elles ont été rendues destinataires, les maîtrises d’ouvrage ministérielles ont réagi trop tardivement.

**Un échec coûteux et lourd de conséquences**

Entre 2008 et 2013, 346 M€ ont été dépensés au titre du programme ONP. Une large partie des frais engagés a financé l’acquisition de logiciels désormais inutiles car l’État a renoncé en mars 2014 à les mettre en service. Les progrès enregistrés au plan de la gestion publique (mise au point de référentiels de données, création d’outils de validation) et au plan organisationnel (réforme des organisations, réductions d’effectif) ne compenseront pas les ressources consommées.

L’échec du programme ONP est porteur de risques pour l’avenir. L’achèvement de plusieurs projets de SIRH ministériels demeure incertain. Les applications PAY et ETR, que le SIPaye devait remplacer, devront être refondues afin de prolonger leur durée de vie et garantir leur évolutivité. Dans les années à venir, le circuit de paie des agents de l’État sera appelé à évoluer pour prendre en compte la déclaration sociale nominative (DSN), pour renforcer le contrôle interne et pour préparer la dématérialisation du circuit de la paie. Suite à l’abandon du SI-Paye, des pratiques irrégulières de paie risquent de perdurer durablement. Faute d’outils de suivi et de pilotage de la masse salariale, la trajectoire budgétaire de l’État continue d’être soumise à des aléas.

La Cour formule les recommandations suivantes :

**–refondre l’application PAY pour assurer sa pérennité en préservant l’ensemble de ses fonctionnalités, puis préparer la prise en compte de la déclaration sociale nominative (DSN), l’extinction de l’application ETR et la dématérialisation des processus de paie (DGFIP) ;**

**–poursuivre les efforts visant à doter la DGAFP et la direction du budget d’un outil de suivi et de simulation de l’évolution de la masse salariale de l’État (CISIRH) ;**

**–mettre en place les outils et les procédures permettant de détecter puis de résorber systématiquement les pratiques irrégulières de paie (CISIRH, DGAFP).**

**Texte 8 - Pour faire des économies, l’Etat a gaspillé 346 millions**

*17h07, le 11 février 2015, modifié à 17h22, le 11 février 2015 GABRIEL VEDRENNE*

<https://www.europe1.fr/economie/Pour-faire-des-economies-l-Etat-a-gaspille-346-millions-770972>

**FIASCO - La Cour des comptes dresse un bilan au vitriol de la tentative avortée d’instaurer un logiciel de paie unique des fonctionnaires, baptisé programme ONP.**

"Échec patent d’une particulière gravité ", "ressources dépensées en pure perte", "ampleur des dysfonctionnements administratifs", etc. : dans son rapport annuel, la [Cour des Comptes](https://www.ccomptes.fr/content/download/79156/1980538/version/1/file/123-RPA2015-refonte-circuit-paiement-agents-Etat.pdf)n’a pas de mots assez durs pour dénoncer [le fiasco](https://www.europe1.fr/economie/L-Etat-renonce-a-son-logiciel-de-paye-unique-896474) que fut le projet de refonte du circuit de paie des agents de l’État. Ce qui devait permettre une simplification a viré au casse-tête à cause d’une "accumulation des insuffisances, individuelles et collectives". Un "contre-exemple calamiteux d'investissement" qui a tout de même coûté 346 millions d’euros.

**Le programme ONP, l’espoir d’une simplification.** La rémunération des fonctionnaires est un véritable casse-tête, et pour cause : chaque ministère, chaque corps d’Etat a ses spécificités, ses règles de rémunérations propres, sa mutuelle, etc. Résultat : chaque corps d’Etat a son propre service de ressources humaines chargé de s’occuper de la rémunération des 2,7 millions d’agents publics. Une dispersion des moyens coûteuse et qui compliquait la lisibilité, d’autant que les différents logiciels de paie utilisés par l’Etat dataient des années 1970.

L’Etat a donc décidé en 2007 de lancer le programme ONP, pour "Opérateur national de paie". L’objectif est simple : centraliser et automatiser la gestion de la paie de tous les fonctionnaires grâce à un outil informatique unique, qui serait relié à chaque corps d’Etat. Dans le détail, un nouveau calculateur, le SIPaye, devait être directement alimenté par les systèmes d’information pour les ressources humaines (SIRH) de chaque corps d’Etat.

**Un fiasco total.** Sur le papier, cette réforme semble évidente et doit permettre de libérer 3.800 postes. Sauf que l’opération simplification va rapidement virer au cauchemar : problèmes techniques, complexité immense des règles de rémunérations, défauts de conception, etc. Sans oublier que les ministères censés inaugurer ce nouveau système ont rapidement jeté l’éponge.

Le gouvernement décide donc en mars 2014 d’abandonner ce projet et de conserver le système actuel. "Un échec coûteux" qui aurait tout de même coûté environ 346 millions d'euros et laisse "des incertitudes persistantes sur le devenir de la chaîne de paie". En clair, l’Etat a dépensé de l’argent en pure perte et risque de connaitre de nouveaux problèmes puisque son outil actuel est vieillissant. Pourtant, l’Etat aurait pu tirer des [leçons du projet Louvois](https://www.europe1.fr/international/Armee-Le-Drian-annonce-l-abandon-du-dispositif-Louvois-603242), qui était censé réformer le système de paie des militaires : lancé en 1996, il a accumulé les bugs, n’a jamais fonctionné correctement et fut[abandonné en novembre 2013](https://www.europe1.fr/economie/L-Etat-renonce-a-son-logiciel-de-paye-unique-896474).

**Les raisons d’un échec.**Elles sont nombreuses. A commencer par "des objectifs trop nombreux" : au lieu de progresser par palier, cette réforme a voulu tout changer d’un coup et a généré plus de problèmes qu’elle n’en a résolus. D’autant que chaque corps d’Etat a sa propre culture, ses habitudes, qu’il était difficile de prendre en compte dans le futur logiciel ou de faire évoluer.

Pour ne rien arranger, la Cour des comptes pointe "une gouvernance défaillante". Les responsables du projet étaient trop nombreux et éparpillés, avec des objectifs très différents, et leur coordination insuffisante. Et pour enfoncer le clou, le contrôle des travaux est jugé "insuffisant", une lacune d’autant plus inquiétante que l’opérateur chargé de concevoir ce méga-logiciel n’était visiblement pas au point.

Et ce n’est pas fini puisque le projet ONP a également rencontré des problèmes de ressources humaines : "la direction de l’opérateur a été fragilisée par une vacance de 25 mois du poste de secrétaire général, par l’instabilité de la fonction de chef du département informatique – quatre changements de responsable en cinq ans –, et par l’absence, jusqu’à fin 2012, d’un cadre ayant une expérience réussie d’un projet comparable", pointe la Cour des comptes.

Ajoutez-y un manque d’autorité du comité stratégique chargé de suivre ce projet, des corps d’Etat peu impliqués et un suivi insuffisant des coûts et vous comprendrez pourquoi la Cour des Comptes parle d’un fiasco : l’argent dépensé n’a pas servi à grand-chose et l’Etat doit toujours moderniser son système de paie, qu’il soit centralisé ou non.

**Texte 9 - Projet ONP ou la chronique d’un désastre annoncé**

*16 février 2015, 17:37, Reynald Fléchaux,*

[*https://www.silicon.fr/projet-onp-chronique-desastre-annonce-108605.html*](https://www.silicon.fr/projet-onp-chronique-desastre-annonce-108605.html)

**Pour la Cour des comptes, le retentissant échec de l’ONP, programme visant à mutualiser la paie des fonctionnaires, était inscrit dans ses gênes. Mais le pilotage défaillant du programme n’a pas permis d’enrayer le dérapage des coûts.**

Dans son rapport annuel paru la semaine dernière, la Cour des comptes revient sur ce qui reste **un des échecs les plus retentissants** de ces dernières années en matière d’informatique de l’Etat : l’ONP (Opérateur national de paie).

Ce projet, lancé en 2007, visait à rationaliser la paie des 2,7 millions d’agents publics, en la traitant dans un outil unique – le SI-Paye – alimenté par des SIRH modernisés au sein des ministères. A la clef, des économies substantielles dans le traitement de la paie, les projections de l’époque chiffrant à 3 800 le nombre de postes économisés.

Sauf que rien ne s’est passé comme prévu, pour**plusieurs raisons identifiables très tôt**, souligne la Cour des comptes.

Les sages de la rue Cambon relèvent tout d’abord les «*objectifs trop nombreux* » et les « *exigences trop élevées* » assignés au programme ONP. Premier pari risqué : refondre le processus de la paie des agents, via un calcul de la paie opéré en un point unique et non plus dans chaque ministère. « *Le succès du projet reposait (…) sur l’hypothèse que les dossiers de l’ensemble des agents de l’État, civils comme militaires, et l’intégralité des règles de paie puissent y être pris en compte* », note la Cour. Pour cette dernière, l’objectif – rénover tant l’amont (les SIRH produisant les événements de carrière censés alimentés le SI-Paye) tout en bâtissant un nouveau moteur de paie – était **trop ambitieux**. « *Le caractère simultané de ces deux chantiers était susceptible de faire naître des difficultés de coordination entre les diverses maîtrises d’ouvrage et maîtrises d’œuvre impliquées* », écrit la Cour des comptes avec son art habituel de l’*understatement*.

**Tout coder dans un outil unique !**

Cette rénovation d’ensemble faisant table rase de l’existant – un choix par nature coûteux – a également poussé les concepteurs de l’ONP à **privilégier les options offrant la plus grande rentabilité théorique**. Donc l’automatisation maximale. Là encore hasardeux, alors que les projets de paie se heurtent souvent à des problématiques de qualité de données, qu’il n’existe aucun SI comparable à l’ONP en production et que l’Etat manipule **1 500 éléments de paie** – là où de grandes entreprises se contentent d’une centaine de règles – et jongle avec quantité de procédures spécifiques. Difficulté intrinsèque venant s’ajouter au casse-tête du **raccordement de 8 SIRH différents au SI-Paye** et à celui de la synchronisation des référentiels communs qu’il supposait. « *Plusieurs de ces risques techniques ont été ignorés ou gravement sous-estimés* », observe la Cour, qui note ainsi que la question de la gestion automatisée des référentiels n’avait pas été anticipée avant la conclusion du marché SI-Paye.

Même légèreté, toujours selon la Cour des comptes, s’agissant des **adaptations à apporter aux SIRH ministériels** pour se raccorder au calculateur unique. « *Ces exigences, par ailleurs fluctuantes au cours du temps, ont contribué de façon décisive aux retards pris par les projets SIRH ministériels et à l’inflation de leurs coûts, qui ont, en définitive, amené l’État à*[***décider de ne pas mettre en service le SI-Paye***](https://www.silicon.fr/paye-des-fonctionnaires-lonp-nouvel-echec-majeur-dun-projet-de-letat-93164.html)», suite au [**rapport remis par le DSI de l’Etat**](https://www.silicon.fr/exclusif-rapport-marzin-enterre-onp-93946.html) (Jacques Marzin) au Premier ministre en janvier 2014.

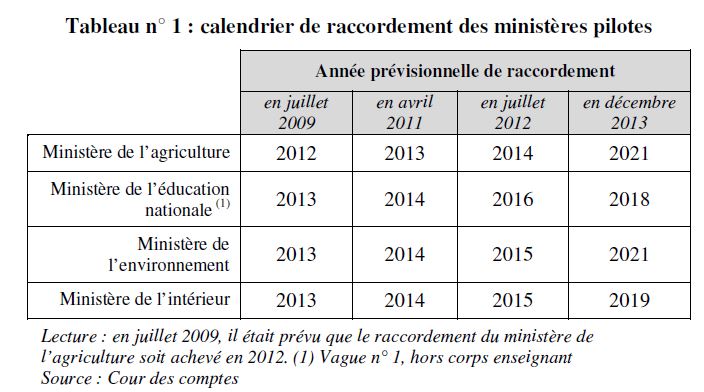
Autre critique touchant à la conception même du projet : le fait d’avoir voulu calculer l’intégralité de la paie dans un calculateur unique. Alors que **les trois quarts des éléments de paie ne représentent que 0,86 % des montants versés** ! « *Une analyse précise des coûts et des avantages de cette stratégie aurait dû conduire à écarter la codification, dans le calculateur de paie unique, des règles donnant lieu à des paiements de faible montant ou concentrés sur un nombre réduit d’agents* », écrivent les sages.

Qui ajoutent que le calendrier était, au regard de ces objectifs maximalistes, trop ambitieux, comme en témoigne les **27 mois de retard pris dans la construction du SI-Paye**. Face à cette somme d’objectifs peu rationnels, la Cour regrette que les ministres n’aient pas fait appel à une expertise externe pour valider les choix techniques et le calendrier de la mission de préfiguration.

**« *Unanimité de façade* » au comité de pilotage**

En plus de ces défauts de conception, l’ONP a souffert – et c’est un euphémisme – des **difficultés de coordination entre les ministères**, chargés du raccordement de leur SIRH au SI-Paye, **et l’ONP**. Principal point de crispation : le positionnement de l’ONP vu par les ministères comme une autorité « *prescriptive et rigide* », dictant ses spécifications et les faisant évoluer sans consultation. La conséquence ? Une multiplication des retards dans les raccordements des SIRH, comme le montre le tableau ci-dessous.

Ces difficultés relationnelles ont été amplifiées par la **faiblesse des maîtrises d’ouvrage**, tant du côté de l’ONP (frappé par un important turnover : l’opérateur a ainsi vu passer quatre DSI en 5 ans) qu’au sein des ministères, qui avaient d’autres priorités que de consacrer des ressources à un projet « *perçu comme une initiative des administrations financières* ».

**[](https://www.silicon.fr/wp-content/uploads/2015/02/ONP-1.jpg)**

Ces difficultés ont été accentuées par le pilotage défaillant du programme, selon la Cour. Chargé de cette fonction, le **comité stratégique** ad hoc, réunissant la direction de l’ONP, les directions des ministères du Budget et de la Fonction publique ainsi que les secrétaires généraux des ministères concernés par l’évolution des SIRH, a en réalité été **une chambre d’enregistrement** des directions suivies par l’opérateur.

Le nombre de personnes présentes (une cinquantaine !), l’abondance de la documentation ou encore le fait que les secrétaires généraux ministériels se soient souvent fait représenter ont abouti à une « *unanimité de façade* ». S’y ajoute un contrôle trop lâche des coûts du programme, aux yeux de la Cour.

Les effets de ce pilotage en ‘roue libre’ ont été aggravés par « *l’incapacité de la DGFAP et de la DGFiP (les deux autorités de tutelle de l’ONP, NDLR) à piloter l’opérateur* ».

La Cour des comptes critique en particulier l’attitude de la DGFAP (Direction Générale de l’Administration et de la Fonction Publique), incapable de « *stabiliser les règles fixant la rémunération des agents publics alors que leurs évolutions permanentes ralentissaient les travaux de l’opérateur* » ou de lancer le « *chantier de simplification du droit de la paie* ». Des éléments qui auraient pu faciliter le développement du calculateur et le raccordement des SIRH.

**Des décisions trop lentes = des coûts très élevés**

Cette cascade de dysfonctionnements n’a, malgré les alertes de la présidence du comité stratégique en 2010 ou de la Disic (la DSI de l’Etat) en 2011, guère ému les ministres. « *Le programme ONP n’a donné lieu à aucune réunion interministérielle entre mai 2007 et octobre 2011, soit pendant plus de quatre années*», résume cruellement la Cour des comptes. Il aura aussi fallu attendre trois années entre « *les premières alertes sur les difficultés du programme et les arbitrages qu’elles appelaient* ».

Long très long. Ce retard à la détente explique largement l’importance de la facture finale. La Cour des comptes chiffre à**346 millions d’euros** les coûts de l’ONP, pour la seule partie SI-Paye. Soit sensiblement plus que les précédentes estimations (notamment en raison de 16 millions dépensés pour l’arrêt du programme). Le rapport Marzin estimait, lui, à 286,5 millions d’euros les coûts directs de l’aventure ONP. Tandis que le ministère du Budget donnait, au moment de l’annonce de l’arrêt du programme en mars 2014, une fourchette allant de 235 à 290 millions d’euros.

Comme [**nous l’avions expliqué dès avril 2014**](https://www.silicon.fr/onp-le-cadavre-informatique-dans-le-placard-du-gouvernement-93618.html) (cf texte 2), et comme le rappelle la Cour des comptes, ce chiffre n’intègre pas les évolutions des SIRH côté ministères. Or ces évolutions ont été largement déclenchées par la naissance du programme ONP. Pour le seul ministère de l’Education Nationale, le projet de SIRH (SIRHEN), dont la mise en œuvre a notamment été motivée par l’arrivée du SI-Paye de l’ONP, était évalué fin 2013 à 290 millions d’euros ! Dans une audition à la commission des Finances du Sénat, Jacques Marzin avait estimé à **1,8 milliard le coût sur 25 ans de la modernisation des SIRH**, dans le cas où l’ONP aurait été poursuivi. Et précisé que 500 millions étaient encore nécessaires pour faire aboutir le projet et son raccordement aux SI ministériels.

**Dépenses en pure perte**

La Cour des comptes se montre même un peu plus pessimiste, évaluant à **plus de 710 millions d’euros** la somme qu’il aurait encore fallu dépenser pour **faire aboutir le programme**. Dont pas moins de 422 millions pour le seul raccordement des SIRH ministériels, un sujet sur lequel travaillaient l’ONP et les ministères depuis l’origine du programme !

Si l’essentiel restait donc à faire, bien peu de ce qui a été réalisé présente un intérêt quelconque pour l’Etat. **Le SI-Paye a ainsi été dévalorisé à l’euro symbolique** dans la comptabilité générale de l’Etat.

Seule l’offre SIRH en mode Saas de l’ONP, aujourd’hui finalisée, semble récupérable. Mais elle ne se raccorde toutefois pas aux applications de paie de Bercy (PAY et ETR), qui, faute d’ONP, continuent à assurer le versement des salaires des fonctionnaires et qu’il faut aujourd’hui moderniser (leur obsolescence figurait parmi les motivations du projet ONP… dès 2006). Un plan de mise à niveau, confié à la DGFiP (Direction Générale des Finances Publiques), a été engagé au second semestre 2014. Il « *vise à assurer la conversion, à fonctionnalités constantes, des applications de paye existantes vers des technologies permettant d’en sécuriser le fonctionnement dans la durée »,*avant leur enrichissement visant notamment de supporter la DSN (déclaration sociale nominative), explique le Premier ministre dans sa réponse à la Cour des comptes.

Autre édifice à reconstruire : les interfaces entre les SIRH que les ministères ont modernisé en vue de l’arrivée de l’ONP et les applications de la DGFiP. Ce chantier devrait être confié à une direction de programme interministérielle placée sous l’autorité du Disic. **Retour à la case départ** donc, après une aventure de plus de 7 ans ! « *Cet échec patent, après celui enregistré par le système de paie Louvois, est d’une particulière gravité en raison des ressources dépensées en pure perte, des incertitudes persistantes pesant sur le devenir de la chaîne de paie et de l’ampleur des dysfonctionnements administratifs qui l’ont provoqué*», résume la Cour des comptes.

**Texte 10 - Les perles du rapport annuel de la Cour des comptes**

*le*[*11.02.2015 à 11h14*](https://www.challenges.fr/index/2015/02/11/)*, mis à jour le 12.02.2015 à 18h33* [*Laurent Fargues*](https://www.challenges.fr/auteurs/laurent-fargues_104/)

<https://www.challenges.fr/economie/les-perles-du-rapport-annuel-de-la-cour-des-comptes_110438>

Spécificité du cru 2015 du rapport annuel : la Cour cogne sur deux citadelles de l’énarchie : la Caisse des dépôts **et le Ministère de l’économie et des finances.**

**A Bercy le logiciel de paie des fonctionnaires part dans le décor**

C’est un de ces magistraux « plantages » informatiques dont l’Etat a le secret. Après les deux ans de bogues du calculateur de paie des militaires Louvois, voici l’ONP, l’Opérateur national de paie, qui trouve gite à Bercy. Sauf que cette fois, le chantier, lancé en 2006 et abandonné en mars dernier, ne débouchera sur… rien.

Soit un investissement de 346 millions d’euros en quasi pure perte, dont 151 millions d’achats de logiciels, 56 millions pour les consultants de CapGemini et 16 millions de frais pour arrêter le projet. Le désastre, explique la Cour est la conséquence d’un trop-plein d’ambition. Il s’agissait de créer en moins de trois ans un seul et même logiciel de paie pour 2,7 millions de fonctionnaires rattachés à une quinzaine de ministères et bénéficiant de 1 851 régimes de primes différents. Pharaonique. « Aucun système d’information comparable à la cible du programme n’était en production à la date de son lancement », relève sobrement la Cour. Avant de glisser que même le Pentagone américain a renoncé en 2010 à une telle démarche pour ses GI...

A cela s’ajoute une absence criante de pilotage. Le fameux Opérateur national manquait d’autorité et a souffert du turnover constant de ses équipes. Résultat, les administrations reportaient continuellement les dates de raccordement au logiciel, jusqu’en 2023 pour certaines. Quant aux ministères des Finances et de la Fonction publique, théoriquement censés épauler l’ONP, l’un s’est peu à peu désintéressé du sujet et l’autre n’a cessé de modifier les règles de rémunération des fonctionnaires, ce qui a engendré jusqu’à six mois de travaux supplémentaires sur le logiciel.

Mais c’est envers les ministres successifs, jugés « trop peu vigilants », que les magistrats financiers sont le plus sévères. En 2006, Christian Jacob, alors ministre de la Fonction publique, n’a pas commandé d’audit externe pour vérifier le réalisme du projet. En 2009, le ministre du Budget Eric Woerth, ne s’est pas sérieusement penché sur le marché à 176 millions d’euros passé par ses services avec trois prestataires informatiques (Accenture, Logica, HR Access). Quant à François Sauvadet, dernier ministre de la Fonction publique de l’ère Sarkozy, il est resté sourd aux alertes envoyées par la direction informatique interministérielle de l’Etat dès l’été 2011. « C’était très difficile d’intéresser les politiques à ce dossier ultra-technique, décrypte un haut fonctionnaire qui a suivi l’ONP pendant plusieurs années. Du coup, les arbitrages n’étaient jamais pris. » Ou trop tard.

**Texte 11 - Informatique : l’Etat met fin aux projets pharaoniques**

*Publié le 28 mai 2015 à 17:35, Par*[*Sandrine Cassini*](https://www.lesechos.fr/@sandrine-cassini)

[*https://www.lesechos.fr/2015/05/informatique-letat-met-fin-aux-projets-pharaoniques-265330*](https://www.lesechos.fr/2015/05/informatique-letat-met-fin-aux-projets-pharaoniques-265330)

La direction des systèmes d’information de l’Etat doit réduire la dépense de 500 à 800 millions d’euros sur 3 à 5 ans. Elle mise sur les petits projets. « Les grands projets, ça ne marche pas. Ils sont trop gros, trop complexes et surtout trop longs », explique Jacques Marzin, à la tête de la Direction Interministérielle des Systèmes d’Information et de Communication de l’Etat.

Sus aux grands projets informatiques lourds, coûteux et incertains, place aux petites améliorations moins chères, mais qui peuvent rapporter gros. Telle est la nouvelle politique de la Direction Interministérielle des Systèmes d’information et de communication de l’Etat (la Disic) qui, forte d’un budget de 8 millions d’euros, coordonne les grands chantiers informatiques de l’Etat depuis août dernier.

*« Nous ne faisons plus de plans sur la comète. Les grands projets, ça ne marche pas. Ils sont trop gros, trop complexes et surtout trop longs. En 2014, le démontage a été difficile*», explique Jacques Marzin, son directeur. Ces dernières années, l’Etat a accumulé les déboires. Chorus, le système de comptabilité publique, a connu un accouchement dans la douleur.

**Les projets Louvois et ONP abandonnés**

Fin 2013, Jean-Yves Le Drian a mis fin à Louvois, le système de paye des militaires, projet qui a traîné pendant des années sans jamais parvenir à fonctionner correctement, avec à la clé un coût très lourd pour les finances publiques. La direction générale de l’armement (DGA) a dû repartir de zéro l’an passé.

En 2014, le gouvernement a aussi sonné le glas de l’Opérateur national de paye (ONP), projet pharaonique censé centraliser la paye de 3 millions de fonctionnaires, en remplaçant l’ensemble des systèmes informatiques utilisés dans ce domaine par les différents ministères. *« Les refontes totales, cela ne fonctionne pas. Il est préférable de faire évoluer progressivement les systèmes d’information existants*», dit le directeur. La DISIC a donc fait le choix de laisser chaque ministère gérer ses ressources humaines, tout en s’assurant de la cohérence de l’ensemble.

**Les 18.000 informaticiens de l’Etat**

La fin des grands projets ne signifie pas que l’Etat va laisser filer ses dépenses. Bien au contraire. Aujourd’hui, son budget informatique s’élève à environ 4 milliards d’euros, 1,8 milliard étant dédié aux salaires et 2,2 milliards aux investissements et au budget de fonctionnement. La mission de Jacques Marzin : réaliser entre 500 et 800 millions d’euros d’économies sur 3 à 5 ans, tout en conservant les 18.000 informaticiens de l’Etat*. « Tout repose sur le maintien de la masse salariale »*, confirme-t-il.

Mais pour atteindre son objectif, la Disic préfère multiplier les petits projets. *« 2015 sera consacré à des projets de mutualisation. Il faut en trouver 30 différents permettant d’économiser chacun quelques dizaines de millions d’euros »*, dit Jacques Marzin. Et de citer la téléphonie, qui coûte chaque année 400 millions d’euros aux finances publiques. L’idée : généraliser la voix sur IP. *« Actuellement, ça peut être la croix et la bannière pour organiser une visioconférence inter-ministérielle »*, explique Jacques Marzin.

La Disic s’est aussi attaquée à la rationalisation des datas centers de l’Etat. D’une centaine aujourd’hui - pendant des années, chaque ministère a monté son « centre de données dans son coin » -, leur nombre doit tomber à moins de 20 d’ici 8 ou 9 ans. Une véritable gageure. Certaines salles demandent des rénovations. Or, l’Etat n’a pas d’argent pour les nouveaux projets. Son budget informatique a déjà été amputé de 100 millions d’euros l’an passé.