



PREMIER MINISTRE

Paris, le 08 novembre 2012

SECRETARIAT GENERAL POUR LA
MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE
DIRECTION INTERMINISTERIELLE DES SYSTEMES
D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION

REF : 2012-PMR-131

Le directeur interministériel des systèmes
d'information et de communication de l'Etat

à

Monsieur le ministre des affaires étrangères

A l'attention de :

- Monsieur le directeur du cabinet
- Monsieur le secrétaire général

Copie :

Monsieur le Premier ministre

A l'attention de Monsieur le directeur du
cabinet

Monsieur le ministre chargé du budget

A l'attention de :

- Madame la directrice du cabinet
- Monsieur le directeur du budget

Objet : Avis sur le projet de portail interministériel « Diplomatie »

Référence : - Décret n° 2011-193 du 21 février 2011 portant création de la DISIC

- Arrêté du 01 juin 2011 portant application de l'article 7 du décret précité

- Lettre MAE SG2012-564 projet de portail interministériel – demande
d'avis au titre de l'article 7.

Annexes : Eléments détaillés à l'appui de l'avis du DISIC.

En application de l'article 7 du décret de référence, le directeur interministériel des systèmes d'information et de communication est « *consulté pour avis par le ou les ministres concernés ou par le ministre chargé du budget sur tout projet relatif à un système d'information ou de communication envisagé par leurs administrations ou par un organisme placé sous leur tutelle et répondant à des caractéristiques, notamment quant à son coût prévisionnel global* ».

Par courrier reçu le 13 septembre dernier, le secrétaire général du ministère des affaires étrangères m'a saisi pour avis sur le projet de portail interministériel de la correspondance diplomatique. Ce projet dont le coût est estimé par le ministère à 4M€ vise à unifier en un outil informatique intégré les flux documentaires des agents de l'Etat qui, en métropole ou à l'étranger, participent à l'action extérieure de la nation.

La qualité du dossier et les précisions apportées en cours d'instruction me permettent d'émettre un avis utile, dont vous trouverez la synthèse détaillée en annexe. Cet avis est fondé sur l'analyse des seuls éléments transmis dans le dossier de saisine. Il ne résulte pas d'un audit approfondi du projet. En particulier, certains éléments qui n'auraient pas été portés à ma connaissance pourraient compléter ou nuancer certains de mes constats.

Sur le fond, l'évolution des processus et des outils de gestion de l'information diplomatique apparaît justifiée tant d'un point de vue technique que fonctionnel. Ce projet est fondé sur une approche collaborative des correspondances diplomatiques et inspiré de la culture des réseaux sociaux actuels. Il devrait contribuer également à l'atteinte des objectifs fixés dans le cadre stratégique des systèmes d'information de l'Etat notamment par la création de valeur dans la gestion des flux d'informations diplomatiques.

Toutefois, l'analyse du dossier qui m'a été soumis m'incite, sur la forme, à attirer votre attention sur deux points de vigilance assortis de propositions d'orientation dont vous pourrez apprécier l'opportunité à l'aune des démarches d'audit du projet que vous avez d'ores et déjà engagées.

En premier lieu, le projet qui apparaît ambitieux et créateur de valeur pourrait s'appuyer sur une plus grande objectivation des risques et des coûts. La DISIC souhaite souligner quelques-uns de ces risques et propose des orientations destinées à y répondre :

- En réponse au risque structurel lié à un pilotage très centralisé du projet, un renforcement par une équipe mixte (métier et informatique) des activités de gestion de projet couplé à l'adoption d'une feuille de route de la transformation des métiers de l'information diplomatique permettraient d'offrir une plus grande stabilité et résilience au projet.
- Face au besoin d'acceptation et d'adhésion ministérielle et interministérielle du projet, des engagements formels (de principe et de moyens) pourraient être pris par les principaux acteurs du projet. La création d'une cellule de « maîtrise d'usage », prenant part à la définition et à la standardisation des processus métier et des conditions d'utilisation du portail, pourrait être envisagée.
- Si le choix de la solution technique apparaît justifié au vu de son caractère innovant, l'importance de ce portail dans le futur système d'information du MAE pourrait plaider pour le développement d'un centre d'expertise et de compétence interne au ministère.
- Une étude de la valeur, du type MAREVA, pourrait être utilement mise en place afin de bien évaluer le coût complet du projet et de fixer et suivre les objectifs mesurables du projet.

En second lieu, la capacité du ministère à respecter les contraintes techniques, les exigences de sécurité et le calendrier devrait être explicitée et ajustée si besoin.

- Des expertises techniques structurantes restent encore à mener, notamment celles liées à la sécurité informatique. L'ANSSI souligne ainsi que la gestion de la mobilité telle que présentée dans le dossier semble *a priori* incompatible avec les besoins de sécurité exprimés.
- La méthode de conduite de projet retenue est bien structurée mais ne permet pas de s'assurer de la pertinence du calibrage des différents chantiers essentiels à la réussite du projet. Le calendrier pourrait présenter plus de jalons structurants et quelques marges de manœuvre.

Enfin, au regard des contraintes de déploiement et des expertises techniques encore nécessaires, le calendrier actuel semble tendu.

En confirmant l'intérêt du projet, j'émet au total un avis favorable sur ce projet en souhaitant que les travaux à venir permettent d'approfondir les orientations précitées et de sécuriser les points de vigilance évoqués.

Conformément aux dispositions du décret de référence, la transmission du présent avis met fin à la procédure de saisine.



Jérôme FILIPPINI

1. Après réception du dossier le 13 septembre 2012, l'analyse du projet a été construite autour de cinq volets thématiques : l'impact stratégique, l'impact financier, la gouvernance, la réalisation et le calendrier. Les éléments transmis par le secrétaire général du ministère des Affaires étrangères ont permis à la DISIC d'étudier chacun de ces volets.
2. Après une première étude du dossier, des éléments complémentaires sont apparus nécessaires pour pouvoir analyser le projet. Ainsi, à l'issue des échanges qui ont eu lieu avec les équipes du MAE et à la lumière des informations supplémentaires fournies en octobre 2012, la DISIC est en mesure d'émettre un avis sur le projet qui lui a été soumis. L'objectif de cette note est d'en livrer les éléments de synthèse.
3. Cette note insiste particulièrement sur les éléments qui prêtent à discussion. Cela n'occulte pas la qualité du dossier remis ni le caractère innovant et ambitieux du projet. D'une manière générale, l'évolution des processus et outils de gestion de l'information diplomatique apparaît justifiée tant d'un point de vue technique que fonctionnel.
4. La présente analyse porte ainsi sur les conditions de réussite du projet « Diplomatie 2.0 » et sur sa capacité à transformer durablement le traitement des informations diplomatiques. Il en ressort les points d'attention suivants.
 1. **Un projet ambitieux et créateur de valeur mais qui pourrait s'appuyer sur une plus grande objectivation des risques et des coûts.**
5. Ce projet est fondé sur une approche collaborative des correspondances diplomatiques. Inspiré de la culture des réseaux sociaux actuels, les impacts du projet « Diplomatie 2.0 » sur le « métier » du ministère pourraient être à terme déterminants dans la perception même des informations diplomatiques. Ce projet qui entraîne de profonds changements culturels et techniques pose la question de la conduite du changement et des contraintes actuelles au projet.
6. Paradoxalement, le dossier qui a été soumis au DISIC ne présente pas d'analyse détaillée des risques. Ce point est néanmoins à nuancer car une mission d'audit diligentée par la DSI du MAE accompagne actuellement le projet et devrait permettre de les qualifier précisément. Dans son analyse du dossier, la DISIC en relève néanmoins plusieurs et propose des orientations destinées à y répondre :

Le risque structurel lié au pilotage du projet.
7. Le pilotage et la gouvernance du projet sont aujourd'hui assurés et concentrés à la DSI du MAE qui joue en même temps un rôle de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre. Si l'implication et la disponibilité du directeur des systèmes d'information du MAE constituent un atout majeur pour la réussite du projet, il doit aussi pouvoir s'appuyer sur une équipe projet pérenne.

8. Le pilotage et la gouvernance doivent être durables, transverses et continus car ce projet ambitieux et novateur ne pourra apporter la valeur escompté qu'au prix d'un déploiement complet du portail et de ses processus de gestion. En effet, le risque que des fonctionnalités aujourd'hui envisagées ne puissent finalement se déployer dans l'outil, obérerait en grande partie l'intérêt d'un portail unique.
9. Compte tenu de la charge croissante liée au projet et du besoin de garantir la pérennité du projet sur une période d'au moins 3 ans, un renforcement par une équipe mixte (métier et informatique) des activités de gestion de projet couplé à l'adoption d'une feuille de route de la transformation des métiers de l'information diplomatique permettraient d'offrir une plus grande stabilité et résilience au projet.

Le risque d'acceptation et d'adhésion ministérielle et interministérielle.

10. La gouvernance interministérielle, l'implication et le rôle des principaux acteurs ministériels et interministériels ne sont pas systématiquement formalisés et contractualisés. Des engagements formels, de principe et de moyens, pourraient être pris par les parties prenantes du projet.
11. D'un point de vue ministériel, l'intérêt et l'implication des futurs utilisateurs, tels que décrits dans le dossier, suggèrent une adhésion de leur part. Cependant, l'impact de ce nouveau portail sur leur métier apparaît peu analysé et reste essentiellement porté par la DSI. Or, le risque qu'une mauvaise appréhension du futur portail et de ses conditions d'utilisation, entraîne un rejet du projet est à considérer. Ainsi, au-delà de la mise en place des communautés utilisateurs, la création d'une cellule de « maîtrise d'usage » destinée à définir et à standardiser les processus métier et les conditions d'utilisation du portail serait de nature à sécuriser le projet.

Le risque lié à la solution informatique.

12. La société Alfresco, retenue dans le cadre de ce projet, est classée parmi les plus visionnaires dans ce type d'outils selon les dernières analyses de la société Gartner (cf. figure 1).

Figure1 : « Magic Quadrant » du Gartner



Source: Gartner (October 2012)

13. Cependant, cette société n'est pas identifiée comme ayant une forte capacité d'accompagnement de ses clients. Installée dans plus de 75 pays, le rapport précité souligne au contraire les changements successifs de stratégie engagés au cours des 5 dernières années par la société Alfresco.
14. Si le choix de cette solution apparaît justifié au vu de son caractère innovant, l'importance de ce portail dans le futur système d'information du MAE pourrait plaider pour le développement d'un centre d'expertise et de compétence interne au ministère.

Les objectifs mesurables et les coûts du projet

15. L'analyse du dossier par la DISIC n'a pas permis d'appréhender et de qualifier l'ensemble des composantes du projet. En particulier, l'analyse de la valeur est perfectible puisqu'elle ne décrit que de manière approximative les gains et ne traite pas tous les aspects des coûts.
16. S'agissant des gains, les échanges complémentaires ont permis de compléter les éléments du dossier. La création de valeur se justifie principalement par la suppression de la solution existante Schuman ainsi que par des gains de productivité immédiats.
17. Cependant, d'un point de vue de l'analyse des coûts, le dossier ne présente pas de garantie suffisante permettant de sécuriser les dépenses dédiées au projet (3,3 M€ d'AE). Par exemple, les coûts du projet n'intègrent pas les coûts d'infrastructure, de matériels et de formations (dispositifs de « e-learning » et mobilisation des 21 centres de support existants pour 15 000 utilisateurs) et ceux de maintenance du portail risquent d'être sous-estimés.
18. Outre la rentabilité du projet qui semble acquise, le risque actuel porte ainsi sur la fiabilité des estimations réalisées à ce stade et sur le coût complet du projet qui apparaît, au total, sous-évalué. Une étude de la valeur, du type MAREVA, aurait pu utilement étayer l'étude du projet et permettre de fixer des objectifs mesurables au projet.

II. La capacité du ministère à respecter les contraintes techniques et le calendrier devrait être explicitée et ajustée si besoin.

19. S'agissant de la mise en œuvre, une des principales questions est celle de la gestion des contraintes techniques, telles que le processus d'authentification des utilisateurs et la mise en place d'une politique de sécurité adaptée.
20. Pour l'ANSSI, la gestion de la mobilité et en particulier le concept BYOD¹ évoqué dans la plaquette de présentation du projet, semble *a priori* contraire aux principes de la PSSIE² et semble incompatible avec les besoins de sécurité exprimés. Des contacts réguliers sont effectués entre l'ANSSI et le MAE et des expertises doivent également être menées sur le portage du projet sur des réseaux classifiés.

¹ Bring Your Own Device, c'est-à-dire le fait de pouvoir utiliser du matériel informatique personnel à des fins professionnelles (mobiles, Smartphones, tablettes, ordinateurs).

² Politique de Sécurité des Systèmes d'Information de l'Etat

21. Les ateliers étant en cours, il est en outre impossible de qualifier l'ampleur des travaux liés à la définition et à la gestion des communautés « utilisateurs ». La mise en place, la maintenance et la modération des communautés concernant plus de 15 000 utilisateurs représentent un travail important et qui conditionne la réussite du nouveau portail dès 2014.
22. Le dossier ne présentait pas de trajectoire très détaillée en matière d'urbanisation des systèmes d'information, notamment au niveau des composants informatiques. L'analyse ne permet donc pas d'évaluer les dépendances et les besoins de coordination entre le projet « Diplomatie 2 .0 » et les autres projets du MAE en adhérence³.
23. Par ailleurs la DSI du MAE estime que la formation et le support pourront être assurés grâce à la mobilisation des centres de support du ministère. L'analyse des éléments transmis montre cependant que cette mobilisation du support interne du MAE dépendra du respect du planning actuel de migration des postes vers Windows 7 et du volume de demandes au premier semestre 2014.
24. La méthode agile retenue est au final bien structurée mais ne permet pas de s'assurer de la pertinence du calibrage des différents chantiers essentiels à la réussite du projet. Le calendrier proposé présente peu de jalons structurants et offre peu de marge de manœuvre notamment sur les travaux des sites pilotes ainsi que sur les prérequis techniques et matériels. Alors que les équipes informatiques du MAE déploient ordinairement des solutions informatiques sur l'ensemble du réseau du ministère en 2 ans, ce projet prévoit une bascule en mode « Big-Bang » au premier semestre 2014.
25. Au regard de ces contraintes de déploiement (périmètre mondial, besoin d'accompagnement, retrait de Schuman, reprise des données) et des expertises techniques encore nécessaires le calendrier semble tendu.

³ EOLE3, Accès Distants, Gestion des Annuaire, Migration vers Windows 7...

PREMIER MINISTRE

SECRETARIAT GÉNÉRAL POUR LA
MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

DIRECTION INTERMINISTÉRIELLE DU NUMÉRIQUE
ET DU SYSTÈME D'INFORMATION ET DE
COMMUNICATION DE L'ÉTAT

Tour Mirabeau
39-43 Quai André Citroën
75015 Paris

Affaire suivie par : Frédéric POULIGNY
Téléphone : 01 40 15 70 48
Mél. : frederic.pouligny@modernisation.gouv.fr

Réf. : 2016 – PMR - 092

Paris, le 16 septembre 2016

Le Directeur Interministériel du Numérique et du Système
d'Information et de la Communication de l'Etat

à

Monsieur le Secrétaire Général du Ministère des Affaires
Etrangères et du Développement International

Copie

Monsieur le Ministre des Affaires Etrangères et du
Développement International

A l'attention de :

- Monsieur le Directeur du cabinet

Monsieur le Premier ministre

A l'attention de :

- Madame la Directrice du cabinet

- Madame la Secrétaire Générale pour la Modernisation de
l'Action Publique

Monsieur le Ministre chargé du Budget

A l'attention de :

- Monsieur le Directeur de cabinet

- Monsieur le Directeur du Budget

Objet **Avis sur le projet CROCUS**

Réf. - Décret n° 2014-879 du 1er août 2014 relatif au SI de l'Etat, modifié par décret
n°2015-1165 du 21 septembre 2015 art.8

- Courrier de saisine de la DINSIC par le MAEDI du 22/07/2016 reçu le 25/07/2016

P.J. - Annexe. Tableau de synthèse des recommandations

En application de l'article 3 du décret cité en référence, vous m'avez saisi le 25 juillet 2016 pour avis concernant le projet CROCUS.

Ce projet vise à remplacer l'application COREGE, utilisée pour la comptabilisation des dépenses et recettes de l'ensemble des services de l'Etat à l'étranger. Le coût complet du projet - charges internes comprises - est estimé par vos équipes à plus de 12 millions d'euros.

Après étude de votre dossier, je vous ai adressé le 4 août 2016 une demande d'informations complémentaires visant à approfondir certains sujets structurants afin d'apprécier au mieux l'impact et la faisabilité du projet. J'ai pris connaissance de vos réponses adressées le 29 août 2016.

Le présent avis ne résulte pas d'un audit approfondi du programme. En particulier, certains éléments qui n'auraient pas été portés à ma connaissance pourraient compléter ou nuancer certains constats.

Sur le fond, le besoin de CROCUS est avéré.

COREGE arrivant à obsolescence à échéance de quelques années, **son remplacement doit impérativement être envisagé**. CROCUS prendra le relais de COREGE et de son écosystème élargi dans une démarche de simplification et d'urbanisation. Il intègre également des objectifs de dématérialisation, de centralisation et de rationalisation des processus.

Les études de cadrage menées au 1^{er} semestre 2016 ont permis d'en poser les bases en termes de périmètre fonctionnel, d'organisation d'équipe de filière de développement et de méthodologie.

Ce projet présente néanmoins des risques majeurs, liés à la structuration et à la conception de la solution insuffisamment abouties, ainsi qu'à la disponibilité des ressources allouées.

Des points structurants du périmètre fonctionnel cible ne sont pas stabilisés avec l'AIFE et la DSFiPE. Qui plus est, dans la documentation qui m'a été transmise, **le périmètre de CROCUS est défini au regard de l'architecture et des solutions existantes et non d'une cible.** Le projet ne présente de fait pas de dossier de conception fonctionnelle, applicative et technique.

La trajectoire retenue n'est pas porteuse de valeur à court terme. Les développements ont été phasés en six versions intermédiaires correspondant chacune à un module fonctionnel, **sans priorisation**, et conduisent à la mise en production de l'application **en un seul bloc.** **Le déploiement**, contraint par les impératifs de gestion, **mériterait d'être optimisé afin de réduire les délais** entre la fin de la réalisation (fin 2018) et la généralisation du déploiement (début 2021).

La disponibilité des moyens humains et financiers n'est pas sécurisée et constitue un point de vigilance.

Ces constats structurants ne me permettent pas d'émettre un avis conforme à ce stade.

Néanmoins, les besoins du projet étant avérés et les délais étant contraints, je vous encourage à démarrer au plus tôt la phase de conception du projet CROCUS, en prenant en compte les recommandations suivantes :

- i. **Stabiliser et valider le périmètre fonctionnel cible de CROCUS** avec l'ensemble des parties prenantes sur la base duquel le backlog produit sera défini ;
- ii. **Formaliser les dossiers de conception** fonctionnelle, applicative et technique en veillant à maximiser le potentiel d'utilisation de briques existantes et la modularité des services ;
- iii. **Construire CROCUS via une trajectoire agile guidée par l'apport de valeur**, en étudiant la possibilité d'une 1ere version apportant immédiatement de la valeur et permettant la réalisation du projet en plusieurs lots parallélisés;
- iv. **Sécuriser la disponibilité des moyens humains** (ressources internes et prestataires externes sur la durée du projet) et **financiers**, en obtenant notamment au plus tôt l'engagement du financement complémentaire nécessaire.

A l'issue de ces travaux, je demande que les phases de réalisation et de déploiement fassent l'objet d'une saisine complémentaire, avant le lancement de la réalisation.

Conformément au décret n° 2014-879 du 1er août 2014 relatif au système d'information et de communication de l'État, modifié par décret n°2015-1165 du 21 septembre 2015, la transmission du présent avis met fin à la procédure de saisine.

Le Directeur,



Henri VERDIER