



PREMIER MINISTRE

Paris, le 26 JUIN 2012

SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT
DIRECTION INTERMINISTERIELLE DES SYSTEMES
D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION

REF : 2012-PMR-049

Le directeur

à

Monsieur le ministre de la défense

A l'attention de :

- Monsieur le directeur du cabinet
- Monsieur le directeur général des systèmes d'information et de communication

Copie :

Monsieur le Premier ministre

A l'attention de Monsieur le directeur du cabinet

Monsieur le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget

A l'attention de Madame la directrice du cabinet

Objet : Avis sur le projet de système d'information logistique du service du commissariat des armées (projet ARES).

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

-Courrier DEF/DGSIC/SDMA/BGA/508 - Saisine pour avis concernant le projet ARES (Application pour les Ressources et Equipements du Soutien).

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

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 »*.

Le 25 avril 2012, par courrier en référence, le directeur général des systèmes d'information et de communication du ministère de la défense et des anciens combattants m'a saisi pour avis sur le projet de déploiement du futur système d'information logistique

du service du commissariat aux armées (SCA). Ce projet ARES, dont le coût total est estimé à 18,6 millions d'euros, vise à doter le SCA d'un outil unique pour assurer la gestion logistique des biens de soutien des hommes et des matériels communs.

A titre liminaire, je relève la qualité des informations qui m'ont été transmises au cours de l'instruction du dossier et la grande disponibilité des équipes du ministère. Les derniers échanges du 12 juin dernier me permettent ainsi d'émettre un avis utile, dont vous trouverez la synthèse détaillée en annexe. Cet avis ne résulte pas d'un audit approfondi du projet mais de l'analyse des seules informations portées à ma connaissance par le ministère.

Cette analyse me conduit aux constats suivants assortis de propositions destinées à inscrire ce projet dans une logique de mutualisation ministérielle.

1. **La refonte des systèmes d'information logistique (SIL) du ministère de la défense est une nécessité.** Assurant la gestion de 12,5Md€¹ de dépenses annuelles, les systèmes de la zone fonctionnelle logistique représentent un enjeu majeur pour le ministère. Leur dispersion, leur obsolescence et leur incapacité à s'intégrer à la chaîne financière et comptable de l'Etat nuisent actuellement à l'efficience de la gestion des biens et des équipements du ministère.
2. **La rationalisation des SIL, engagée sur la base des réformes structurelles du ministère, se heurte à l'insuffisance de la réflexion transversale sur la chaîne logistique.** Le ministère a calqué sa refonte du système d'information logistique sur sa nouvelle organisation. En l'absence de réingénierie préalable des processus, ARES et les autres projets de déploiement ou de refonte des SIL sont conduits de manière trop cloisonnée. Une meilleure gouvernance fonctionnelle, centrée sur la chaîne logistique, aurait favorisé une plus grande coordination de la dizaine de projets informatiques actuellement en cours et, en particulier, la mutualisation des projets ARES et SIN@PSE des services de soutien des armées.
3. **Une stratégie ministérielle plus ambitieuse est d'ores et déjà envisagée mais ne sera pas opérante à court terme.** Une étude² de 2011 portant sur le potentiel de convergence des systèmes d'information logistique pose les orientations structurantes du ministère. Un plan d'action déclinera prochainement cette stratégie mais sa concrétisation ne devrait toutefois pas intervenir avant une dizaine d'années.
4. **Avant l'échéance 2020, il convient d'engager les mutualisations et les actions de convergence méthodologique et technique.** Le ministère doit se mettre dès à présent en mesure de réunir au sein de pôles de compétence, les expertises techniques et métiers liées aux SIL. Une stratégie et une gouvernance transversales propres aux projets de SIL mériteraient d'être mises en place en ce qui concerne le choix des solutions applicatives et celui de l'architecture technique.

¹ 6,5 Md€ hors agrégats nucléaires affectés annuellement à l'équipement des forces, 6Md€ de crédits programmés d'entretien des matériels et de dépenses de personnels.

² Etude DGA – n°133254/DO/SMCO/D

Sur la base de ces constats, j'émet un avis favorable sur ce projet en recommandant que les actions suivantes soient mises en œuvre :

- engager l'étude des macro-processus de gestion logistique du ministère dans le cadre du projet de convergence des SIL du ministère ;
- qualifier l'opportunité d'opter, dans le cadre du projet ARES, pour un progiciel déjà acquis par d'autres services en charge du soutien ;
- prévoir dans le plan projet d'ARES un dispositif permettant de définir l'architecture technique la plus favorable à la mutualisation des infrastructures liées aux SIL.

J'appelle par ailleurs l'attention sur la nécessité de coordonner ce projet avec le futur système d'information des achats du ministère, projet que vos services prévoient de soumettre prochainement à l'avis du DISIC.

Enfin, au-delà de ce projet, je note que les dossiers qui m'ont été soumis par le ministère de la défense au titre de l'article 7 se traduisent par l'acquisition de plusieurs progiciels SAP. Le déploiement, le paramétrage, l'exploitation et l'architecture technique de ce progiciel représentant des coûts importants³, le ministère gagnerait à s'appuyer sur un pôle d'expertise spécifique, qui pourrait au surplus à terme servir de centre de ressource pour d'autres ministères.



Jérôme FILIPPINI

³ Près de 200M€ pour les seuls projets de SIRH et SIL sous SAP du ministère de la défense d'ici 2018.



Annexes

Éléments détaillés à l'appui de l'avis DISIC - juin 2012



1. L'analyse du dossier fourni par le ministère de la défense sur le projet ARES a été construite autour de cinq volets thématiques : l'impact stratégique, l'impact financier, la gouvernance, la réalisation et le calendrier.
 2. Après une première étude du dossier, des éléments complémentaires sont apparus nécessaires. Des échanges ont eu lieu avec les équipes du MINDEF et, à la lumière des informations supplémentaires fournies en juin 2012, la DISIC est en mesure d'émettre un avis sur le projet qui lui a été soumis. L'objectif de la présente note est d'en livrer les éléments de synthèse.
 3. Cette note pointe plus particulièrement les éléments qui prêtent à discussion. Pour autant, le projet ARES apparaît justifié tant d'un point de vue technique que fonctionnel.
- I. Le projet ARES est cohérent avec les enjeux du SCA, mais les synergies avec d'autres projets SIL pourraient être renforcées en préparation de la convergence des SIL du ministère d'ici 2020.**
4. Les enjeux du projet ARES portent sur la rationalisation des processus métiers de la logistique du soutien d'homme et leur instrumentation dans le système d'information. En tant que levier majeur de transformation, ce projet de refonte du SIL du SCA se justifie par trois enjeux auxquels doit faire face le ministère :
 - a) La création du Service du Commissariat des Armées et les objectifs de déflation de ses effectifs. En effet la fusion des trois directions centrales des anciens commissariats d'armées au sein du SCA implique non seulement une rationalisation des moyens mais également une harmonisation et une optimisation des processus de travail entre les anciens services.
 - b) L'adoption d'une nouvelle réglementation sur le « cycle de vie du bien logistique », parue en 2012, et qui nécessite la refonte des processus actuels.
 - c) Le raccordement à CHORUS en 2015 nécessitant une unification des référentiels.
 5. Les objectifs du projet ARES visent à répondre à ces enjeux en apportant notamment un gain en matière d'effectifs (une diminution de l'ordre de 40 ETP). Le besoin de refondre les SIL est, en outre, confirmé par l'obsolescence des systèmes existants et la difficulté de les faire évoluer.
 6. Le projet ARES relève cependant d'une démarche de convergence organisationnelle (par direction et par service) qui apparaît réductrice par rapport au schéma de convergence fonctionnelle qui préconise une cible consolidant les systèmes d'information par type de service rendu (soutien, commandement...).

7. Ainsi, l'ensemble des systèmes logistiques de soutien de la Défense devra être *in fine* fédéré. Cette stratégie a d'ailleurs déjà été déclinée au niveau des bases de défense (BDD) qui ne disposeront bientôt que d'un seul outil nommé OPALL pour la gestion de leur biens et équipements de soutien (informatiques, santé, matériels commun, équipements de l'homme...). Cette convergence des SIL de la BDD constitue une avancée significative qui doit être soulignée.
 8. Cependant, OPALL, qui gèrera l'utilisation sur le terrain des biens et des équipements, ne permet pas d'assurer la gestion des stocks centraux et des flux consolidés et valorisés. Le projet ARES est par conséquent utile pour répondre à un besoin immédiat tant en matière de logistique qu'en matière de gestion et de comptabilité. Au vu du dossier et des informations fournies, il n'apparaît pas envisageable de conserver les SIL existants dans l'attente de l'aboutissement du chantier de convergence des SIL du MINDEF dont l'horizon est 2020.
 9. Dans ce contexte, le dossier montre que le SCA s'inscrit déjà dans une logique de partage ministériel d'expérience et de documentation. Le SCA s'est d'ailleurs rapproché de la DIRISI et du service de santé des armées (SSA) pour trouver des synergies autour des différents projets SIL. A ce titre, s'il n'a pas été possible de s'appuyer sur leur projet SIN@PSE, faute de convergence des processus fonctionnels, le rapprochement avec le SSA devrait néanmoins permettre de mutualiser les bonnes pratiques et de sécuriser le raccordement à CHORUS.
 10. D'autres objectifs de convergence mériteraient d'être poursuivis ou envisagés. Par exemple, le dossier ne fait pas mention de travaux de convergence ou de mutualisation technique entre les différents projets SIL (architecture, centres d'hébergement, serveurs...). Cette convergence purement technique pourrait être envisagée comme une première étape dans l'objectif global de convergence des SIL du ministère.
 11. Si le recours au dialogue compétitif est très répandu au ministère de la défense, l'opportunité d'une stratégie globale vis-à-vis des éditeurs de systèmes d'information logistique ne semble pas avoir été étudiée à ce stade. Le nombre de projets SIL actuellement à l'étude ou en cours de réalisation au sein du ministère plaide pourtant pour la mise en place d'une telle stratégie. Au niveau du projet ARES, des synergies importantes pourraient être réalisées par exemple en faisant le choix d'une solution applicative en cours de déploiement ou déjà déployée au ministère de la défense.
- II. Les aspects financiers du projet ARES semblent bien traités et les éléments présentés sont globalement précis et complets. Certains éléments de l'analyse de la valeur conduisent toutefois à penser que le niveau de rentabilité du projet est surestimé.**
12. Dans l'analyse MAREVA, le coût de fonctionnement des systèmes existants (coût d'exploitation, maintenance corrective, maintenance évolutive ...) et celui lié aux évolutions nécessaires du SI de l'armée de l'air à court terme ne semblent pas totalement intégrés dans les dépenses du projet.
 13. Les coûts récurrents de la tierce maintenance corrective et évolutive de la solution cible sont chiffrés à 300 K€ en 2015, puis 800 K€ les années suivantes, soit respectivement 2,1% et 5,5% du cout total du projet. Ces coûts semblent sous-estimés par rapport aux abaquages de la DGSIC (20% puis 15% de la réalisation du projet) et de la DISIC (15% du projet).

14. Les coûts de l'exploitation internalisée (option retenue à ce jour) apparaissent également sous évalués. En effet, les 1,2 ETP prévus dans l'analyse MAREVA pour moins de 70K€ sont très faibles. D'après les éléments de l'analyse DGSIC, l'exploitation externalisée est évaluée, s'il y a mutualisation avec d'autres progiciels (cas de SAP), à un flux annuel de 500K€, et beaucoup plus si ce n'est pas le cas. Bien que non chiffrée dans l'analyse MAREVA, l'option relative à cette externalisation de l'exploitation est néanmoins prévue dans le CCTP de MOE (tranche conditionnelle).
15. Enfin, le détail de certains calculs semble à revoir. Il s'agit par exemple des gains en ETP qui interviennent dès 2014 au titre de l'interfaçage à Chorus dont la mise en production n'est prévue qu'en 2015. Dans le calcul du gain en efficacité, le coefficient de pondération est par ailleurs utilisé 2 fois dans les formules sur les premières années.
16. Au total, la DISIC estime que les coûts annuels pourraient être sous-estimés de près de 2M€. L'impact d'un tel ajustement, qui ôterait une grande partie de la rentabilité du projet tel que présenté, doit toutefois être considéré au regard de l'obsolescence des systèmes actuels et des risques inhérents au scénario de maintien des systèmes actuels pendant encore plusieurs années.

III. L'organisation du projet en matière de pilotage, de réalisation et de calendrier est bien structurée, néanmoins une question demeure autour de la stratégie transverse d'évolution des SIL.

a - Au niveau du SCA, la gouvernance est bien organisée et conforme aux meilleures pratiques aussi bien dans la comitologie que dans la répartition des tâches.

17. D'après la documentation fournie, la gouvernance du projet est conforme aux pratiques préconisées par la DISIC : pour chaque instance, les rôles, acteurs et fréquences des comités ont été clairement identifiés. Le pilotage sera réalisé par le Bureau Pilotage des Systèmes d'Information Logistiques (BPSIL).
18. La gouvernance a été prévue de manière détaillée, aussi bien au niveau du projet, qu'au niveau ministériel et interministériel :
 - a) Au niveau ministériel :
 - i. Intra zone fonctionnelle Logistique :
 - des groupes de travail par problématique de la RZF Logistiques (raccordement des SIL à CHORUS conformément à une recommandation de la DISIC sur le projet SILICIUM, réglementation logistique, convergence des SIL, WMS) sont pilotés par l'EMA/MCO ;
 - le BPSIL est identifié au sein du SCA comme l'entité ayant en charge l'architecture fonctionnelle du SI logistique du SCA et est destinataire de toute information utile ;
 - la création d'une mission de convergence, s'appuyant sur un pôle soutien des matériels et un pôle soutien de l'homme, mêlant spécialistes métiers et technique, a été actée par le conseil des SIC du 12/04/2012.
 - ii. Inter zone fonctionnelle :
 - la gouvernance du SI OPALL est réalisée avec le CPSC en interne SCA (le projet est géré par le BPSIL) ;

- la construction du SI ACHAT est suivie par le SCA et le BPSIL est systématiquement destinataire de tous les éléments lui permettant de prendre en compte tout point structurant pour la construction d'ARES. Ce projet devrait, en outre, le moment venu faire l'objet d'une saisine de la DISIC au titre de l'article 7.

b) Au niveau interministériel :

- i. le groupe de travail SIL CHORUS est régi par une gouvernance claire (comité projet, COPIL et CODIR) ;
- ii. le projet ARES s'intègre dans la gouvernance pilotée par la NSIFE et l'AIFE.

19. Néanmoins, l'articulation de la gouvernance et du pilotage des ressources clés entre le projet ARES, le MCO des systèmes existants et les autres projets de SIL n'est pas précisée. L'absence d'une stratégie et d'une gouvernance transverses aux projets ne favorise pas ainsi les mutualisations ministérielles.

b – le projet est bien conçu en termes de périmètre, de lotissement, de conduite du changement, mais le manque d'éléments sur le maintien des applications existantes jusqu'en 2015 fait craindre un risque sur la disponibilité des ressources « expertes ».

20. Le choix du SCA de déployer deux SIL (OPALL et ARES) est parfaitement justifié par la nature des besoins et le périmètre à couvrir. Le projet OPALL assurera le suivi logistique des biens des bases de défense au niveau local en lien avec les différents services centraux (SCA, SSA, SIMMT ...) alors que le projet ARES portera la fonction de gestion et de comptable au niveau central de la chaîne logistique du SCA et sera interfacé avec CHORUS.
21. Le dossier indique que la solution retenue pour répondre aux attentes et besoins du SCA sera un progiciel de gestion intégré (PGI). Une étude préliminaire indique que les fonctionnalités standards des PGI disponibles sur le marché couvrent la majorité des besoins du SCA. Les processus métiers éventuellement non couverts seront réintégrés lors des phases de conceptions générales et détaillées. Le progiciel n'est toutefois pas identifié à ce jour.
22. La gestion des « reprises des données » semble très bien engagée avec la constitution anticipée d'un entrepôt de données (EPILOG). La conduite du changement fait également l'objet d'une attention particulière avec la mise en place d'un plateau projet avec des moyens répartis entre les personnels de la MOA, de la MOE et dans une moindre mesure ceux de l'AMOA.
23. Néanmoins, le dossier donne peu d'informations sur le maintien en conditions opérationnelles des systèmes existants. En effet, le fonctionnement du SCA ne peut souffrir d'interruption et une solution transitoire doit être maintenue jusqu'à la mise en service complète du futur SIL. Parmi les SI existants, le système d'information de l'armée de l'air apparaît devoir être remplacé avant le déploiement du projet ARES en 2015. Les impacts potentiels de ces travaux sur la disponibilité des ressources « expertes » pour le projet ARES ne sont pas analysés dans le dossier.

c – le calendrier initial semblait très ambitieux, mais le décalage récent du raccordement à CHORUS en 2015 devrait permettre de le sécuriser.

24. A ce jour, le calendrier du projet apparaît réaliste et ne souffre pas de risque de dérive à court terme :
- Le calendrier de l'AMOA est respecté à ce jour ;

- Le projet EPILOG a été notifié dans les délais et la mise en production est prévue pour octobre 2012 ;
- La publication du CCTP de la MOE ARES est toujours prévue en juillet, conformément au calendrier initial.

25. Néanmoins, les durées de certains postes du projet pourraient avoir un impact sur le calendrier global. Il s'agit notamment de la procédure de passation de contrat avec un prestataire pour la partie MOE qui est estimée à 5,5 mois. Ce chiffre semble optimiste sachant que, sur des projets complexes, la moyenne est plutôt de l'ordre de 8 mois.
26. A moyen terme, le calendrier initial présentait un risque majeur sur la stabilisation du SIL avant de commencer les travaux d'interfaçage avec CHORUS en 2014. Le décalage annoncé du raccordement CHORUS à 2015 lève en partie ce risque.