

Le directeur

Paris, le 17/12/2020

A Monsieur le directeur général du numérique et des systèmes
d'information et de communication du ministère des armées

**Objet: Avis du projet SOURCE SOLDE - incrément 2 - Nouvelle Politique de
Rémunération des Militaires (NPRM)**

Réf:

- Décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'Etat et à la direction interministérielle du numérique
- Courriel de saisine du 19 novembre 2020
- Demande d'informations complémentaires 2020-CMR-055 du 24 novembre 2020
- Fourniture des compléments d'information du 26 novembre, du 4 et du 10 décembre 2020

En application de l'article 3 du décret cité en référence, vous m'avez saisi pour avis sur le projet Source Solde – incrément 2 – Nouvelle Politique de Rémunération des Militaires (NPRM).

1. Présentation du projet

Ce projet s'inscrit dans la loi de programmation militaire 2019-2025 qui intègre la rénovation de la solde des militaires au travers de la mise en place de la Nouvelle Politique de Rémunération des Militaires dès 2021. Il s'agit pour le SI Source Solde d'une évolution fonctionnelle importante avec l'objectif d'implémenter en 3 lots sur 3 années (2021-2023) les nouvelles modalités de calcul des indemnités des militaires.

Ce projet ne modifie pas les processus et l'organisation existants de la chaîne RH-solde du ministère. L'architecture applicative actuelle du SI Source Solde et ses principaux composants logiciels autres que le moteur de calcul de la solde (portail, système d'échange et ses interfaces avec 18 SI partenaires, système d'ordonnancement et ses différents traitements post-calcul, archivage et décisionnel), l'infrastructure technique et ses modalités d'hébergement et d'exploitation ne sont pas modifiés. Il n'intègre pas d'autres

évolutions prévues, par exemple la mise en place des nouvelles règles d'indemnisation des personnels de santé suite au « Ségur de la Santé », de la DSN, d'un fonctionnement de type PSOP ou le changement de socle technique.

La gouvernance et l'organisation du projet restent inchangées, moyennant quelques spécificités qui doivent être précisées. En principe, c'est la même équipe qui pilote à la fois la mise en œuvre de la NPRM, la bascule de la vague 3 et le fonctionnement post-bascule du SI Source Solde.

Le SI Source Solde a déjà fait d'objet d'une décision d'homologation à partir de 2020 pour une durée de 2 ans et d'un arrêté RGPD et la mise en place de la NPRM ne nécessitera ni une homologation spécifique ni une modification de l'arrêté. La mise en place de la NPRM s'appuie sur les supports de marchés existants.

Le projet nécessite un investissement important de 33,2 M€ HT2 dont 7,7 M€ au titre d'une provision pour risque, soit 23% du budget prévisionnel. Le coût interne du projet et l'impact du coût de fonctionnement SI ne sont pas estimés compte tenu de l'imbrication des équipes et des projets et il n'y aura pas de gains métier selon le ministère.

2. Analyse et constats

Le présent avis ne résulte pas d'un audit approfondi et complet du projet. En particulier, des éléments qui n'auraient pas été portés à ma connaissance pourraient compléter ou nuancer certains constats. **Je note en particulier que la documentation fournie, malgré la demande, est extrêmement succincte.**

Après analyse du dossier, je souhaite partager avec vous quelques constats :

1. Le projet a été lancé suite à une décision politique qui visait à faciliter la maîtrise de la masse salariale et à simplifier le système indemnitaire en améliorant sa lisibilité. Ce dernier point contribuera à l'attractivité de la carrière militaire, en clarifiant la structure de rémunération, notamment indemnitaire. La réforme permettra de réduire le nombre de primes, sans préjudice du niveau de rémunération, et de fiabiliser ainsi les modalités de calcul et de liquidation de la solde. Cela se traduit concrètement dans le SI Source Solde par : a) l'ajout de 26 nouvelles indemnités (dont 19 qualifiées simples et 7 complexes) ; b) la modification de 30 indemnités historiques (équivalent en termes de charges à la création de 6 nouvelles indemnités simples et de 3 nouvelles indemnités complexes) ; c) la disparition de 37 indemnités historiques en gestion courante¹. Cela amènera *in fine* à une diminution de 11 indemnités sur un total d'environ 180 indemnités. Je partage pleinement l'opportunité de ce **besoin métier**. Néanmoins, le dossier fourni ne comporte pas d'éléments détaillés avec des exemples concrets qui permettraient de **mesurer l'ampleur de la simplification par rapport au montant à investir**.
2. La mise en place de la NPRM fait suite au projet Source Solde incrément 1 qui est sur le point de se terminer avec la dernière vague de bascule en cours². C'est un projet complexe mais riche en enseignements en termes de la maîtrise de planning et de coût. Néanmoins, il n'y a pas d'éléments suffisamment détaillés et tangibles nous permettant de **nous assurer que des leçons soient tirées et que des mesures soient prises** afin d'améliorer le pilotage du nouveau projet en termes de maîtrise de planning

¹ Les indemnités en question ne seront pas désactivées tout de suite pour cause de la gestion de la rétroactivité.

² Sur le périmètre de l'armée de l'air et du service de santé des armées.

et de coût. Il conviendrait notamment de disposer d'un tableau de suivi budgétaire à jour détaillant la ventilation de coût du projet incrément 1 par phase, par nature et par composant logiciel, leur évolution par rapport à la prévision initiale et l'analyse des origines des écarts le cas échéant.

3. Le projet a démarré fin 2019 avec une première commande passée pour réaliser les travaux du jalon 1³. Une analyse des risques a été réalisée permettant d'identifier 4 risques majeurs : a) le besoin fonctionnel initial, reflet d'une politique RH de haut niveau, était insuffisamment précis pour une implémentation dans un système de solde ; b) le processus de concertation puis de validation des textes réglementaires est étalé et tardif par rapport à la date imposée de mise en paiement des indemnités ; c) l'implémentation des nouvelles indemnités NPRM impacte les indemnités « historiques » qui doivent être fermées ou modifiées en profondeur (ex règle de non cumul ou modification des assiettes de calcul) ; d) l'implémentation de la NPRM se déroule en parallèle de l'utilisation du système en production et de l'intégration d'autres évolutions (ex Ségur de la Santé, Forfait Mobilité Durable...). Pour gérer ces risques, une provision pour risque à hauteur de 7,7 M€ a été constituée dans le budget du projet. S'il est tout à fait nécessaire que le budget d'un projet de cette taille intègre une provision pour risque afin de palier à des aléas non prévisibles, celle-ci ne peut se substituer à une analyse d'impact. Il conviendrait de **réaliser une analyse d'impact suffisamment fine** permettant de mesurer l'impact financier, technique, fonctionnel et humain sur le SI Source Solde. Il est important de pouvoir chiffrer par exemple l'impact de la mise en œuvre de la NPRM sur le coût de fonctionnement du SI Source Solde car une réduction du nombre des indemnités devrait réduire le coût de fonctionnement du SI Source Solde.
4. Le coût de la mise en œuvre de la NPRM paraît élevé (25,5 M€ HT2, dont 16,7 M€ pour la réalisation uniquement, sans compter 7,7 M€ de provision pour risque). En moyenne, le coût unitaire de chaque nouvelle indemnité ou équivalent s'élèverait à 0,48 M€ pour la réalisation, à 0,73 M€ en ajoutant le cadrage fonctionnel, la recette et le pilotage et à 0,95 M€ avec la provision pour risque. Ce coût n'a pu être justifié ni par le coût « historique » de la mise en place d'environ 180 indemnités de l'incrément 1 (voir le point 2), ni par la complexité « accrue » ou la nature « exceptionnelle » des 35 nouvelles indemnités ou équivalents (voir le point 3). Certes, la mise en place des nouvelles indemnités de la NPRM doit prendre en compte les éventuelles modifications légères des autres composants logiciels (interfaces, éditions, portail ainsi que la variation de prix contractuelle, dès lors que le SI Source Solde bascule totalement dans le MCO, ce coût devrait logiquement être à la baisse par rapport à l'incrément 1 compte tenu de la connaissance du contexte du projet acquise depuis 5 ans et de l'écosystème des moteurs de calcul déjà mis en place. Mais en absence d'éléments contractuels, il ne nous est pas possible de nous prononcer sur **la pertinence des conditions contractuelles du nouveau projet**. La liste des avenants et des commandes passés et à venir ainsi qu'une description des quantités d'articles pour la réalisation de l'IMGM⁴ sans bordereau de prix unitaire ne nous ont pas permis d'appréhender ni les contraintes contractuelles existantes ni la complexité de la mise en place de la NRPM dans le SI Source Solde et son coût élevé. Par ailleurs, les éléments fournis, notamment le volume de ressources internes mobilisées sur le projet, ne permettent pas de nous assurer d'une maîtrise des évolutions courantes (création, clôture, modification, redéfinition des indemnités) de son logiciel de paie par le ministère. Il est pourtant

³ Dont la mise en service est prévue pour le 25 novembre 2020 pour la solde de janvier 2021.

⁴ IMGM (Indemnité de Mobilité Géographique des Militaires), unique indemnité mise en place pour la solde de janvier 2021.

crucial d'assurer une internalisation des compétences clés en la matière, notamment afin d'assurer la maîtrise du coût de fonctionnement dans le temps.

Sur la base de ces éléments, conscient de l'importance de ce projet et de ses enjeux calendaires et n'ayant pas de doute sur la faisabilité technique du nouveau projet, j'émet un **avis conforme favorable sous réserve** de la communication **avant la contractualisation des travaux des jalons 2 et 3⁵**, de :

- a) un bilan détaillé de l'incrément 1 ;
- b) une analyse d'impact détaillée de l'incrément 2 ;
- c) des documents contractuels justifiant les charges supplémentaires liées à la complexité supposée des nouvelles indemnités NPRM par rapport à celles « historiques » ;
- d) éventuellement un plan d'action pour renforcer la maîtrise par le ministère relative à la mise en place des futures évolutions indemnitaires.

Je vous informe que le projet, dans sa nouvelle phase, intègre le « Panorama des grands projets SI de l'Etat ». De fait, vous veillerez à tenir la DINUM informée de l'atteinte des objectifs des projets (ces résultats pourront être transmis dans le cadre du reporting prévu dans le cadre du Panorama), et de la bonne prise en compte des réserves précitées.

Conformément au décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'Etat et à la direction interministérielle du numérique, la transmission du présent avis met fin à la procédure de saisine.



Nadi BOU HANNA
Directeur interministériel du Numérique

⁵ Prévues respectivement en juillet 2021 et en janvier 2022.

Copie :

Monsieur le Premier ministre

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Madame la secrétaire générale du gouvernement

Madame la ministre des armées

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Madame la secrétaire générale pour l'administration

Monsieur le ministre de l'économie, des finances et de la relance

Monsieur le ministre délégué chargé des comptes publics

A l'attention de :

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

Madame la ministre de la transformation et de la fonction publiques

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet