

27 février 2015

**RAPPORT SPÉCIAL DE L'IBAN AU CONSEIL SUR LE PROJET FINANCIER SERVICE
(FinS)
ET LES MESURES À PRENDRE POUR APPLIQUER LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS**

SUITE DONNÉE

Le 26 février 2015, au terme d'une procédure d'accord tacite, le Conseil a pris note du rapport de l'IBAN diffusé sous la cote IBA-AR(2013)22 et a approuvé les recommandations contenues dans le rapport du RPPB, y compris celle qui vise la mise en lecture publique du rapport de l'IBAN.

NOTE : La présente note fait partie du C-M(2015)0011 et doit être placée en tête de ce document.

20 février 2015

RAPPORT SPÉCIAL DE L'IBAN AU CONSEIL SUR LE PROJET FINANCIER SERVICE (FinS) ET LES MESURES À PRENDRE POUR APPLIQUER LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Note du secrétaire général délégué

1. On trouvera ci-joint le rapport spécial au Conseil que le Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (IBAN) a établi au sujet du projet Financial Service (FinS) et des mesures à prendre pour appliquer les enseignements tirés.
2. En établissant son rapport spécial au Conseil, l'IBAN entendait (1) évaluer le calendrier et le coût de la mise en œuvre du système financier automatisé des deux SC (FinS), (2) déterminer dans quelle mesure le système, tel qu'il est mis en œuvre, permet d'atteindre les objectifs prévus et de satisfaire les besoins des utilisateurs, et (3) faire le point sur les facteurs de planification et d'exécution du projet qui ont influé sur le déroulement de sa mise en œuvre. L'IBAN a constaté plusieurs défaillances à chacun de ces égards.
3. Le rapport de l'IBAN a été examiné par le Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB). Le RPPB estime que les questions soulevées dans le rapport (absence de structure de gouvernance appropriée et de gestion des projets SIC de grande ampleur, et insuffisance des moyens de planification des ressources d'entreprise au sein de l'OTAN) sont importantes pour l'Alliance, non seulement dans le cadre du projet FinS, mais aussi dans le cadre plus général des projets SIC de grande ampleur. Il compte bien que les enseignements tirés du projet FinS permettront d'assurer à l'avenir une gouvernance et une gestion correspondant aux meilleures pratiques pour les projets SIC de grande ampleur.
4. J'estime que ce rapport ne nécessite pas d'examen plus approfondi. Par conséquent, sauf avis contraire me parvenant d'ici au **jeudi 26 février 2015 à 18 heures**, je considérerai que le Conseil aura pris note du rapport de l'IBAN diffusé sous la cote IBA-AR(2013)22 et qu'il aura approuvé les recommandations contenues dans le rapport du RPPB, y compris celle qui vise la mise en lecture publique du rapport (paragraphe 33(h)).

RAPPORT SPÉCIAL DE L'IBAN AU CONSEIL SUR LE PROJET FINANCIER SERVICE (FinS) ET LES MESURES À PRENDRE POUR APPLIQUER LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Rapport du Bureau de la planification et de la politique générale des ressources

Références :

- (a) IBA-A(2013)250//IBA-AR(2013)22
- (b) AC/4-D(2014)0003 ; BC-D(2013)0230-FINAL

Rappel des faits

1. Dans le présent rapport, le Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB) formule des observations et des recommandations concernant le rapport spécial au Conseil que le Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (IBAN) a établi au sujet du projet Financial Service (FinS) et des mesures à prendre pour appliquer les enseignements tirés (référence (a)). Le rapport est fondé sur l'analyse complète de l'audit à laquelle ont procédé le Comité des budgets et le Comité des investissements (référence (b)).

Synthèse et conclusions du rapport de l'IBAN

2. Le rapport de l'IBAN avait pour objet (1) d'évaluer le calendrier et le coût de la mise en œuvre du système financier automatisé des deux SC, appelé FinS, (2) de déterminer dans quelle mesure le système, tel qu'il est mis en œuvre, permet d'atteindre les objectifs prévus et de satisfaire les besoins des utilisateurs, et (3) de faire le point sur les facteurs de planification et d'exécution du projet qui ont influé sur le déroulement de sa mise en œuvre.

3. Le FinS est un système de gestion financière standard qui a été adapté aux besoins spécifiques de l'OTAN. Il fonctionne aujourd'hui sur la quasi-totalité des sites relevant du Commandement allié Opérations (ACO) et de l'État-major militaire international (EMI) sur lesquels il était prévu de l'installer. Sa mise en œuvre complète devrait toutefois prendre environ cinquante mois de plus que les dix-huit mois initialement prévus. De plus, les retards subis et les modifications apportées au périmètre du projet au fur et à mesure de son avancement ont contraint les pays à autoriser des dépenses supplémentaires représentant quelque 2 millions d'euros¹.

¹ Situation actuelle : À ce jour, les retards subis et les modifications apportées au périmètre du projet au fur et à mesure de son avancement ont contraint les pays à autoriser des dépenses supplémentaires représentant quelque 3,5 millions d'euros.

4. Tel qu'il est mis en œuvre actuellement, le logiciel FinS assure à ses utilisateurs les fonctionnalités dont ils ont le plus besoin. Toutefois, de l'avis de l'IBAN, le projet n'a pas mis en évidence la capacité du système à assurer une pleine conformité avec les normes comptables internationales du secteur public (IPSAS) et à générer des économies, alors qu'il s'agissait là d'objectifs clés. L'IBAN a par ailleurs décelé des faiblesses en matière de soutien.

5. L'IBAN a recensé deux grands ensembles de facteurs expliquant la majorité des retards constatés par rapport au calendrier initial du projet.

- Premièrement, les plans de l'Agence OTAN d'information et de communication (NCIA) ne prévoyaient pas de structure de gouvernance appropriée, ni des ressources suffisantes pour la gestion du projet, ni des délais réalistes. Plus précisément, il manquait au projet un organe supérieur faisant autorité et un nombre suffisant d'agents qui lui auraient été spécifiquement affectés. De plus, la NCIA avait sous-estimé les délais nécessaires à l'examen critique et à l'approbation des nombreuses demandes d'autorisation. Ces éléments ont contribué, à raison de 44 % environ, aux retards constatés par rapport au calendrier initial, et ont notamment retardé l'initialisation d'une phase clé du projet.
- Deuxièmement, une fois la mise en œuvre entamée, la définition incomplète du périmètre du projet ainsi que des lacunes – pourtant connues – en matière de ressources ont entravé le bon déroulement du projet. Ainsi, l'introduction du FinS auprès de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) n'était pas prévue au départ, et ce alors que la Force, pour gérer ses finances, utilisait de longue date un tableur, avec tous les risques que cela comporte. De même, il n'était pas pleinement tenu compte, dans la configuration initiale du FinS, des différences existant entre le mode de fonctionnement de l'ACO et les pratiques en vigueur sur d'autres sites où le système était déjà installé. Il a donc fallu introduire des demandes de changement, ce qui a eu pour effet d'allonger les délais et de rendre le projet plus complexe et plus coûteux. Ce dernier a également souffert d'une planification des ressources insuffisante, qui a empêché de s'assurer que tous les éléments OTAN concernés étaient à même de respecter leurs engagements et de fournir les assurances nécessaires à cet égard. Ensemble, ces facteurs ont contribué, à raison de 43 % environ, aux retards cumulés enregistrés dans le cadre du projet.

6. De l'avis de l'IBAN, sans une planification soignée et précoce et une meilleure analyse prédécisionnelle, les projets du même type qui seraient lancés à l'avenir risquent fort de connaître des retards et des dépassements de coûts et de ne pas répondre correctement aux besoins des clients. L'IBAN formule dès lors les recommandations ci-après. Sauf indication contraire, celles-ci sont axées sur les enseignements tirés et s'appliquent aux projets en cours et aux projets futurs en matière de systèmes d'information et de communication (SIC). L'ACO a marqué son accord sur toutes les recommandations. La NCIA a souscrit à toutes les recommandations sauf à celle qui

concerne le recensement précoce des besoins, l'Agence estimant que celui-ci n'est bien souvent pas possible pour les projets d'acquisition à forte composante logicielle.

- Recommandation n° 1 : La NCIA, l'ACO et l'EMI doivent conclure des accords sur les niveaux de service, de manière à corriger les déficiences en matière de soutien technique constatées par l'IBAN et à améliorer le niveau de service offert aux clients du système (recommandation spécifique au FinS).
- Recommandation n° 2 : Il faut que la NCIA propose, et que les pays approuvent, une structure de gouvernance appropriée, comprenant un comité de pilotage dirigé par un exécutif, lequel doit être suffisamment disponible et investi du niveau d'autorité voulu.
- Recommandations n° 3 et n° 4 : La NCIA doit fixer des attentes claires et réalistes en matière de coûts et de délais et, pour ce faire, améliorer sa méthode de détermination des dépenses administratives et de fixation des calendriers (cet aspect est couvert dans deux recommandations distinctes).
- Recommandation n°5 : Préalablement à l'autorisation d'un projet, il faut que la NCIA présente, et que les pays examinent, l'ensemble des avantages et des risques liés à la démarche choisie pour sa mise en œuvre.
- Recommandation n° 6 : Les clients des projets SIC doivent, préalablement à la mise en œuvre, regrouper leurs besoins et faire état, dans un document formel, des retombées d'éventuelles révisions des processus métiers sur les configurations logicielles proposées.
- Recommandation n° 7 : L'ACO et la NCIA doivent définir une marche à suivre pour le financement de la mise en œuvre du FinS au niveau de la Composante E-3A (recommandation spécifique au FinS).
- Recommandation n° 8 : La NCIA et les clients des projets doivent collaborer de manière à recenser plus précisément, dans les documents d'autorisation, la totalité des activités à mener par toutes les parties prenantes, et à faire clairement état des insuffisances qui justifieront la mobilisation de ressources ou une gestion du risque.
- Recommandation n° 9 : La NCIA doit prendre les mesures qui s'imposent afin de mieux tirer parti des évaluations d'impact pour informer les pays de la criticité relative des différents éléments constituant un projet donné.
- Recommandation n° 10 : La NCIA et les clients des systèmes doivent informer les pays des mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations de l'IBAN contenues dans le rapport à l'examen.

Synthèse et conclusions du rapport conjoint du Comité des budgets et du Comité des investissements

7. Plutôt que de se concentrer uniquement sur les problèmes et questions mis en lumière dans le rapport de l'IBAN, le Comité des budgets et le Comité des investissements, dans leur rapport du 23 janvier 2014, font également le point sur les mesures qu'ils ont prises pour tenter d'atténuer la problématique inhérente aux projets à forte composante logicielle, à savoir les retards et les dépassements de budget.

8. Le Comité des investissements et le Comité des budgets appuient pleinement les recommandations énoncées dans le rapport de l'IBAN sur le FinS, visant l'amélioration de la gouvernance et de la gestion des projets SIC de grande ampleur ainsi que de la planification des ressources d'entreprise au sein de l'OTAN. Ils retracent l'historique du précédent système financier (le NAFS) et s'arrêtent sur les enseignements tirés et sur la mise en œuvre future des applications métiers d'entreprise (EBA), autant d'éléments qui devraient permettre de donner suite à certaines des recommandations clés du rapport.

Rappel historique

9. Dans son rapport sur le FinS, l'IBAN se concentre sur la période comprise entre 2006 et aujourd'hui, au cours de laquelle est intervenu le remplacement du système financier automatisé de l'OTAN (NAFS). Lors de leur examen du rapport de l'IBAN, le Comité des investissements et le Comité des budgets ont estimé qu'il serait utile de replacer le projet FinS dans un contexte historique plus large. L'IBAN avait établi deux rapports² intermédiaires³ et un rapport final sur le NAFS, couvrant la période ayant précédé la mise en œuvre du FinS, qui mettaient en évidence nombre d'éléments similaires. En effet, le projet FinS a été intégré au paquet de capacités 9C0103 (Services fonctionnels « logistique » – LOG FS), en vue du remplacement du NAFS (dont l'installation partielle, tardive et coûteuse avait été assurée au moyen d'un financement sur le budget militaire entre 1998 et 2004), le but étant notamment de mettre à profit les procédures applicables aux paquets de capacités et au NSIP.

10. Suite à la décision du Bureau principal des ressources (SRB) concernant le réaligement des responsabilités de financement selon les indications du SRB-N(2002)8 - REV2 et à l'affectation par le Bureau des C3 de l'OTAN (NC3B) d'un soutien à l'Agence OTAN d'exploitation et de soutien des systèmes d'information et de communication (NACOSA) en 2002, les deux commandements stratégiques ont appuyé une conversion du NAFS en projet intégré à un paquet de capacités. La décision de passer au système des paquets de capacités pour le FinS reposait en partie sur le postulat d'une date de livraison prévue pour 2008 dans le cadre du paquet de capacités relatifs aux services fonctionnels « logistique », avec approbation prévue pour septembre 2006, comme indiqué dans le rapport de l'IBAN.

² C-M(2001)53 - Rapport de synthèse sur l'audit de performance du NAFS (couvrant aussi les deux rapports intermédiaires).

³ IBA-A(2000)120, du 17 mai 2000.

11. En 2007, du fait du blocage du LOG FS et de la nécessité de disposer d'un FinS opérationnel, le Comité du budget militaire a soumis le problème au SRB (OCB(2007)0027). Le SRB a ainsi fait en sorte de séparer le projet FinS des autres éléments du paquet de capacités LOG FS et d'en accélérer l'exécution dans le cadre du NSIP, bien que l'estimation de coût de type B de la NC3A n'ait pas été disponible avant avril 2008 et que l'on ait obtenu en fin de compte un produit présentant des défauts, comme indiqué dans le rapport de l'IBAN.

12. L'OTAN ne dispose toujours pas du système comptable global dont elle a besoin pour la consolidation des états financiers à l'échelle de l'Organisation et pour la constatation des immobilisations corporelles (IPSAS 17), un système qui puisse également être utilisé sur les sites de déploiement. Tout en souscrivant pleinement aux recommandations de l'IBAN, le Comité des investissements et le Comité des budgets estiment que, dans son rapport, l'IBAN aurait pu mettre à profit l'introduction des systèmes financiers et comptables dans le cadre du budget militaire pour tirer des enseignements et montrer comment l'adoption d'une approche applicable à l'ensemble de l'OTAN permettrait de rebondir sur ce qui n'a pas été un franc succès pour l'Organisation au cours des quinze dernières années.

Améliorations futures

13. Le Comité des investissements et le Comité des budgets relèvent que la NCIA procède à l'évaluation des offres en vue de l'adjudication du marché LOG FS, prévue pour mars 2014⁴. Le soumissionnaire retenu sera également chargé de mettre en œuvre l'application métier d'entreprise (EBA) de la NCIA, qui offrira, entre autres choses, un système financier interopérable pour le partage d'informations financières avec les commandements stratégiques. Bien qu'il ne s'agisse pas là d'une réponse complète à la nécessité pour l'OTAN de disposer d'un système financier global, c'est déjà un pas dans la bonne direction.

14. Le rapport de l'IBAN évoque également la nécessité pour la NCIA de mettre au point une méthode modulable d'évaluation des coûts des prestations à fournir (PSC) qui reflète fidèlement les différents rôles, types de services compris, que l'agence s'engage à assurer. Les constatations de l'IBAN donnent à penser que le niveau des PSC demandé par l'Agence, en particulier au début du projet, correspond davantage à ce que les pays sont susceptibles d'accepter qu'au niveau prévu d'effort et de risque. L'Agence met en œuvre un outil d'évaluation des PSC visant à répondre à ce besoin. Dans un premier temps, ce nouvel outil se concentrera sur l'estimation des coûts pour les projets NSIP, et sur la détermination de la méthode à adopter. Dans le projet récemment présenté pour le programme de transition de la NCIA, approuvé par le Comité des budgets et le Comité des

⁴

Le rapport conjoint du Comité des budgets et du Comité des investissements est daté du 23 janvier 2014. Statut actuel : l'attribution du marché va probablement être reportée au premier trimestre 2015, au plus tôt.

investissements à la mi-décembre 2013⁵, la NCIA prévoit une EBA spécifiquement destinée à traiter la question de l'estimation des PSC.

15. S'agissant des étapes manquées et des retards subis durant la mise en œuvre du projet, l'IBAN recommande à la NCIA de prendre les mesures appropriées pour améliorer les processus d'estimation et de planification des projets. L'Agence s'y attache moyennant la mise en place d'un système de suivi des échéances. Des travaux sont actuellement en cours pour recenser les projets les plus prioritaires et ensuite mettre en œuvre le système de suivi des échéances pour ce groupe de projets en 2014. Dans son projet EBA, la NCIA a également proposé la mise en œuvre d'un système de suivi des échéances qui contribuera au suivi des projets en cours et qui permettra de tirer des enseignements qui pourront être appliqués ensuite aux processus d'estimation.

16. Afin de remédier à l'insuffisance des ressources pour l'EBA, le Comité des budgets a décidé d'autoriser le recours aux services de consultant nécessaires pour la mise en œuvre de l'EBA et du programme de transition de la NCIA. Cela permettra à ces partenaires de mieux connaître l'historique et d'obtenir l'expertise nécessaire pour mettre au point les systèmes financiers et de gestion de projet nécessaires à la NCIA pour améliorer la fourniture des systèmes OTAN à forte composante logicielle.

Conclusion conjointe du Comité des investissements et du Comité des budgets

17. Le rapport de l'IBAN fait le point sur la mise en œuvre d'un logiciel spécifique, le FinS. Le Comité des budgets et le Comité des investissements ont estimé qu'il serait utile de revenir sur le passé et de tirer les enseignements de la mise en œuvre du NAFS. De plus, les éléments évoqués ne sont pas uniquement valables pour le FinS, ils s'appliquent aussi aux nombreux projets à forte composante logicielle actuellement en cours de mise en œuvre.

18. Par ailleurs, les deux comités d'exécution ont approuvé l'implémentation de l'application métier d'entreprise qui prendra en charge l'outil d'estimation des coûts des prestations à fournir et du système de suivi des échéances des projets. Il est donc prudent de suivre l'implémentation de cette application et de confirmer que celle-ci est adaptée à la situation de l'OTAN.

19. La NCIA, les commandements stratégiques, le Bureau OTAN des ressources et le Secrétariat des C3 de l'OTAN se sont attelés à la constitution d'une équipe spéciale « Projets à forte composante logicielle » qui sera chargée de s'occuper de ce problème. L'objectif de cette équipe spéciale sera de trouver le moyen de faire en sorte que les projets NSIP à forte composante logicielle soient à même de fournir des plans réalistes, avec des estimations fiables des coûts et des délais, d'établir des partenariats efficaces entre l'OTAN et l'industrie et de livrer des résultats qui répondent aux besoins militaires minimums.

⁵ AC/4(PP)D/27275-ADD1 / DS(2013)0033 ; BC-D(2013)0214 / BC-DS(2013)0067

20. S'agissant du compte rendu, la NCIA, en tant que responsable OTAN de première ligne pour la mise en œuvre des projets a décidé de revenir devant les comités d'exécution pour faire régulièrement le point sur l'état d'avancement des projets à forte composante logicielle et de produire un rapport aux pays sur la manière de donner suite aux recommandations figurant dans le rapport de l'IBAN.

Conclusions du RPPB

21. Le RPPB se félicite de la publication du rapport spécial de l'IBAN au Conseil sur le projet Financial Service (FinS) et les mesures à prendre pour appliquer les enseignements tirés. Les questions soulevées dans le rapport (absence de structure de gouvernance appropriée et de gestion des projets SIC de grande ampleur, et insuffisance des moyens de planification des ressources d'entreprise au sein de l'OTAN) sont importantes pour l'Alliance, non seulement dans le cadre du projet FinS, mais aussi dans le cadre plus général des projets SIC de grande ampleur. Le RPPB compte bien que les enseignements tirés du projet FinS permettront d'assurer à l'avenir une gouvernance et une gestion correspondant aux meilleures pratiques pour les projets SIC de grande ampleur.

22. Le RPPB est extrêmement préoccupé par le nombre et la gravité des problèmes mentionnés dans le rapport de l'IBAN. L'allongement substantiel des délais de mise en œuvre, les dépassements de coût⁶, et l'absence de gouvernance adéquate et d'une évaluation des risques suffisante sont autant de lacunes que les parties responsables doivent combler sans délai.

23. L'absence de structure de gouvernance appropriée, l'insuffisance des ressources affectées à la gestion du projet et le caractère non réaliste des estimations de délai inquiètent tout particulièrement le RPPB. Ce dernier estime que, de toutes les insuffisances que présente l'approche de mise en œuvre, la plus significative est l'absence de gouvernance, car elle est probablement à l'origine d'un grand nombre des autres problèmes évoqués dans le rapport d'audit.

24. Le RPPB note que la NCIA a souscrit à toutes les recommandations de l'IBAN sauf à celle qui concerne le recensement précoce des besoins, l'Agence estimant que celui-ci n'est bien souvent pas possible pour les projets d'acquisition à forte composante logicielle. Il n'accepte cependant pas cette réponse car il s'agit d'un logiciel librement disponible dans le commerce.

25. Le RPPB note avec inquiétude que le projet n'a pas mis en évidence la capacité du système à assurer une pleine conformité avec les normes comptables internationales du secteur public (IPSAS) et à générer des économies, alors qu'il s'agissait là d'objectifs clés. Il note avec préoccupation qu'il ne semble pas, dans l'état actuel des choses, que la mise en œuvre du FinS ait permis, ou permettra, aux pays de réaliser des économies.

⁶ À ce jour, les retards subis et les modifications apportées au périmètre du projet au fur et à mesure de son avancement ont contraint les pays à autoriser des dépenses supplémentaires représentant quelque 3,5 millions d'euros.

26. Le Commandement allié Opérations (ACO) et l'État-major militaire international (EMI), en tant qu'utilisateurs du FinS, confirment les défauts constatés. Ils estiment que le système ne répond pas à leurs besoins et qu'il n'est pas pratique. Néanmoins, grâce à une architecture conçue en interne et à une adaptation de ses processus métiers, l'ACO est parvenu à obtenir une plateforme fonctionnelle, et le compte rendu financier des données relatives aux actifs immobilisés qui sont gérés directement par les entités de l'ACO ne pose pas de problème actuellement. Cela dit, une gestion adéquate des actifs immobilisés et des stocks requiert l'activation de modules système intégrés à l'ERP avec lequel travaillent le personnel logistique et le personnel financier, modules qui ne sont malheureusement pas disponibles. Le projet LOG FS (CP 9C0103) consiste à livrer les solutions nécessaires pour assurer le respect des IPSAS. L'échéance fixée, sur la base des dernières données de planification, est la fin de l'année 2022. Les retards constatés sont préoccupants car les besoins recensés au départ pourraient être devenus obsolètes d'ici à l'aboutissement du projet, ce qui pourrait donner lieu à une situation dans laquelle la solution livrée ne répondrait pas à la totalité des besoins. S'agissant des économies à réaliser, aucune diminution des coûts de fonctionnement n'a été constatée. Les dépenses de fonctionnement et de maintenance relatives au FinS – matériel, logiciel, formation et services contractuels requis – sont financées sur le budget centralisé des SIC de l'OTAN (NCCB). Alors que le NCCB 2013 montre une diminution des dépenses relatives au matériel depuis 2011, les dépenses de soutien sont, elles, en hausse. L'ACO confirme que cette tendance s'est maintenue en 2014 avec l'accroissement des besoins en soutien pris en charge par le Centre de support. Par ailleurs, les responsables de la NCIA-Prestation des services et de l'ACO ont des avis divergents quant au montant des futurs droits de licence des logiciels, d'où un certain flou dans ce domaine.

27. Le niveau et la croissance des coûts des prestations à fournir (PSC) inquiètent le RPPB. Les constatations de l'IBAN donnent à penser que le niveau des PSC demandé par l'Agence, en particulier au début du projet, correspond davantage à ce que les pays sont susceptibles d'accepter qu'au niveau prévu d'effort et de risque. Par conséquent, l'IBAN recommande que la NCIA élabore une méthode d'évaluation des PSC et que les justifications pour le niveau de PSC requis soient communiquées aux pays. Le RPPB note que la NCIA développe actuellement un outil d'évaluation des PSC visant à répondre à la nécessité pour l'Agence d'élaborer une méthode modulable d'évaluation des PSC qui reflète fidèlement les différents rôles, types de services compris, que l'agence s'engage à assurer. Il note également que, dans le projet présenté pour le programme de transition de la NCIA, approuvé par le Comité des budgets et le Comité des investissements à la mi-décembre 2013⁷, la NCIA prévoit une EBA spécifiquement destinée à traiter la question de l'estimation des PSC.

28. Le RPPB prend note avec satisfaction de la constitution d'une équipe spéciale « Projets à forte composante logicielle » par la NCIA, les commandements stratégiques, le Bureau OTAN des ressources et le Secrétariat des C3, chargée de trouver le moyen de faire en sorte que les projets NSIP à forte composante logicielle soient à même de fournir des plans réalistes, avec des estimations fiables des coûts et des délais, d'établir des

⁷

AC/4(PP)D/27275-ADD1 / DS(2013)0033; BC-D(2013)0214 / BC-DS(2013)0067.

partenariats efficaces entre l'OTAN et l'industrie, et de livrer des résultats qui répondent aux besoins militaires minimums. L'équipe spéciale a fourni au Comité des investissements un rapport final contenant des recommandations pratiques en vue de l'amélioration de la gouvernance du projet ainsi que du contrôle sur le périmètre, le coût, le calendrier et le risque.⁸

29. Le RPPB note que la NCIA a recensé sept mesures spécifiques en réponse aux dix recommandations de l'IBAN, mesures qui ont toutes été pleinement mises en œuvre à la fin de 2014. Attachant une grande importance au respect de l'obligation de rendre compte et au suivi adéquat des constatations de l'IBAN, il note avec préoccupation que, pour cinq de ces dix recommandations (n° 5, 6, 8, 9 et 10), aucune mesure spécifique n'a été définie ou prise par l'Agence. Les raisons invoquées vont du fait que l'Agence ne souscrit pas à la recommandation (n° 6) au fait qu'aucun plan n'est prévu pour la mise en œuvre de la recommandation (n° 5, 8, 9 et 10). Le RPPB prend note cependant des informations fournies par la NCIA, qui indique qu'elle travaille actuellement à l'élaboration d'un plan d'action, sur la base de la recommandation de l'équipe spéciale « Projets à forte composante logicielle », visant à donner suite aux recommandations n° 5, 8 et 9. La NCIA a par ailleurs l'intention de rédiger un rapport sur les enseignements tirés (recommandation n° 10 d'ici au deuxième trimestre de 2015).

30. Le RPPB prend note des mesures de mitigation prises par le Comité des investissements et le Comité des budgets pour traiter la problématique inhérente aux projets à forte composante logicielle, à savoir les retards et les dépassements de budget. Il note que le Comité des investissements a intégré les enseignements tirés de manière à assurer une meilleure gouvernance et une meilleure gestion des futurs projets SIC de grande ampleur. Il invite les comités d'exécution à faire régulièrement le point avec lui sur les progrès réalisés dans ce domaine.

31. Le RPPB s'inquiète de ce que l'OTAN ne dispose toujours pas du système comptable global dont elle a besoin pour la consolidation des états financiers à l'échelle de l'Organisation et pour la constatation des immobilisations corporelles (IPSAS 17), un système qui puisse également être utilisé sur les sites de déploiement. comptabilisation des immobilisations corporelles ;

32. Enfin, le RPPB estime que le rapport d'audit ne contient pas d'informations qui, en vertu de la politique relative à la mise en lecture publique de l'information OTAN, ne peuvent être rendues publiques et, conformément à la politique agréée dans le C-M(2012)0041, recommande par conséquent que le Conseil approuve la mise en lecture publique du rapport de l'IBAN.

⁸

Voir AC/4-N(2014)0034 et AC/4-N(2014)0034-ADD1.

Recommandations

33. Le RPPB recommande au Conseil :

- (a) de prendre note du rapport de l'IBAN diffusé sous la cote IBA-AR(2013)27 ainsi que du présent rapport ;
- (b) d'entériner les conclusions figurant aux paragraphes 21 à 32 du présent rapport ;
- (c) d'inviter la NCIA et les autres parties concernées à mettre en œuvre les recommandations de l'IBAN le plus tôt possible, et la NCIA à fournir au RPPB un rapport sur cette question pour le 1^{er} juin 2015, y compris une réponse aux cinq recommandations pour lesquelles la NCIA n'a défini ou lancé aucune mesure spécifique ;
- (d) d'inviter le Bureau OTAN des ressources (NOR) à fournir une évaluation des ressources financées en commun dépensées pour le développement et le soutien des systèmes comptables, car le RPPB continue de trouver préoccupant le fait que l'OTAN ne dispose toujours pas du système comptable global dont elle a besoin pour la consolidation des états financiers à l'échelle de l'Organisation et pour la constatation des immobilisations corporelles, un système qui puisse également être utilisé sur les sites de déploiement ;
- (e) de noter que le Comité des investissements a intégré les enseignements tirés de manière à assurer une meilleure gouvernance et une meilleure gestion des futurs projets SIC de grande ampleur ;
- (f) d'inviter le Comité des investissements et le Comité des budgets à continuer de suivre et de tenter de remédier à la problématique inhérente aux projets à forte composante logicielle, à savoir les retards et les dépassements de budget, et à faire régulièrement le point avec le RPPB à ce sujet ;
- (g) de noter qu'il continuera, avec l'aide du Comité des budgets, d'assurer un suivi étroit des recommandations et des observations formulées lors des audits.
- (h) conformément à la politique agréée dans le C-M(2012)0041, d'approuver la mise en lecture publique du rapport de l'IBAN diffusé sous la cote IBA-AR(2013)22.

---000---

Note succincte du Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN à l'intention du Conseil sur le projet Financial Service (FinS) et sur les mesures à prendre pour appliquer les enseignements tirés

Introduction

Conformément à l'article 17 de sa charte, le Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN soumet au Conseil de l'Atlantique Nord le présent rapport spécial, qui a pour objectifs (1) d'évaluer le calendrier et les coûts de mise en œuvre du FinS, un système d'information automatisé des deux SC ; (2) d'estimer dans quelle mesure le système, tel qu'il est mis en œuvre, permet d'atteindre les objectifs prévus et de satisfaire aux besoins des utilisateurs et (3) de faire le point sur les facteurs de planification et d'exécution du projet qui ont influé sur le déroulement de sa mise en œuvre. Pour mener cet audit qui s'est déroulé de novembre 2012 à mai 2013, le Collège a procédé à l'examen des documents d'autorisation et de gestion du projet, et a eu des entretiens avec les services concernés.

Points principaux

Le FinS est un système de gestion financière du commerce qui a été personnalisé en fonction des besoins de l'OTAN. Il fonctionne aujourd'hui sur la quasi totalité des sites du Commandement allié Opérations (ACO) et de l'État-major militaire international (EMI) sur lesquels il était prévu de l'installer. Sa mise en œuvre devrait toutefois prendre, de bout en bout, 50 mois de plus environ que la durée initialement prévue, soit 18 mois. De plus, les retards subis et les modifications apportées au périmètre du projet au fil du temps ont amené les pays à autoriser des dépenses supplémentaires pour un montant approximatif de 2 MEUR.

Tel qu'il est mis en œuvre actuellement, le logiciel FinS assure à ses utilisateurs la majeure partie des fonctionnalités requises par ces derniers. Le Collège considère toutefois que le projet n'a pas mis en évidence la capacité du système d'être en tous points conforme aux normes comptables internationales du secteur public (IPSAS) et de générer des réductions des dépenses, alors qu'il s'agissait là de deux objectifs clés. Le Collège a également décelé des faiblesses en matière de soutien.

Le Collège a recensé deux grands ensembles de facteurs expliquant la majorité des retards enregistrés par le projet par rapport au calendrier initial.

- Premièrement, les plans de la NCIA ne décrivaient pas une structure de gouvernance adéquate, ne prévoyaient pas de ressources suffisantes pour la gestion du projet et ne proposaient pas une ébauche de calendrier réaliste. Plus précisément, le projet était dépourvu d'un organe supérieur de direction faisant autorité, et ne programait pas de personnel spécialisés en nombre suffisant. De plus, l'Agence avait sous-estimé les délais nécessaires à l'examen critique et à l'approbation des nombreuses demandes d'autorisation. Ces lacunes ont contribué, à raison de 44 % environ, aux retards par rapport au calendrier initial, et ont notamment retardé l'initialisation d'une phase clé du projet.

- Deuxièmement, la définition incomplète du périmètre du projet ainsi que des lacunes pourtant connues en matière de ressources ont entravé le déroulement du projet conformément aux échéances prévues, une fois la mise en œuvre entamée. Ainsi, l'introduction du FinS auprès de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) ne figurait pas parmi les objectifs initiaux du projet, et ce alors que la Force, pour gérer ses finances, utilisait de longue date un tableur, avec tous les risques que cela suppose. De même, la configuration logicielle initiale du FinS ne tenait pas compte de l'ensemble des différences entre le mode de fonctionnement de l'ACO et les pratiques en vigueur sur d'autres sites où le système était déjà installé. Il a donc fallu mettre en œuvre des requêtes de changement, ce qui a pris du temps et a eu pour effet de rendre le projet plus complexe et d'en alourdir les coûts. Le projet a également souffert d'une planification déficiente des ressources qui devaient permettre à toutes les parties prenantes de respecter les échéances et qui étaient censées intervenir dans l'assurance projet. Ensemble, ces facteurs ont contribué, à raison de 43 % environ, aux retards cumulés enregistrés dans le cadre du projet.

Le Collège considère qu'à défaut d'une planification anticipative prudente et d'une meilleure analyse prédécisionnelle, les initiatives futures du même type seront plus exposées à des retards, à des dépassements de coûts et à des difficultés à répondre aux besoins des clients. Le Collège formule dès lors les recommandations ci-après. Sauf indication contraire, elles sont axées sur les enseignements tirés et s'appliquent aux projets en cours et futurs concernant les systèmes d'information et de communication (SIC). L'ACO a marqué son accord avec toutes les recommandations. La NCIA les a également toutes approuvées, sauf une.

- La NCIA, l'ACO et l'EMI doivent conclure des accords sur les niveaux de service, de manière à corriger les déficiences en matière de soutien technique constatées par le Collège et à améliorer le niveau de service offert aux clients du système (recommandation spécifique au FinS).
- Il faut que la NCIA propose, et que les pays approuvent, une structure de gouvernance appropriée comprenant un comité de pilotage dirigé par un exécutif, lequel doit être suffisamment disponible et investi du niveau d'autorité voulu.
- La NCIA doit fixer des attentes claires et réalistes en matière de coûts et de délais et pour ce faire, améliorer sa méthode de détermination des dépenses administratives et de fixation des calendriers (cet aspect est couvert dans deux recommandations distinctes).
- Préalablement à l'autorisation d'un projet, il faut que la NCIA propose, et que les pays examinent, l'ensemble des avantages et des risques liés à la démarche choisie pour sa mise en œuvre.

- Les clients des projets SIC doivent, préalablement à la mise en œuvre, regrouper leurs besoins et faire état, dans un document formel, des retombées d'éventuelles révisions des processus métiers sur les configurations logicielles proposées.
- L'ACO et la NCIA doivent définir une marche à suivre pour le financement de la mise en œuvre du FinS au niveau de la Composante E-3A (recommandation spécifique au FinS).
- La NCIA et les clients des projets doivent collaborer de manière à recenser plus précisément, dans les documents d'autorisation, la totalité des activités à mener par toutes les parties prenantes, et à faire clairement état des insuffisances qui justifieront la mobilisation de ressources ou une gestion du risque.
- La NCIA doit prendre les mesures qui s'imposent afin de mieux tirer parti des évaluations d'impact pour informer les pays de la criticité relative des différents éléments constituant un projet donné.
- La NCIA et les clients des systèmes doivent informer les pays des mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations du Collège contenues dans le présent rapport.

9 juillet 2013

(Version définitive, du 9 octobre 2013, avec les commentaires du vice-chef d'état-major du Commandement allié Opérations (ACO), du directeur du Bureau OTAN des ressources (NOR) et du directeur général de l'Agence OTAN d'information et de communication (NCIA))

COLLÈGE INTERNATIONAL DES COMMISSAIRES AUX COMPTES DE L'OTAN

RAPPORT SPÉCIAL AU CONSEIL

PROJET FINANCIAL SERVICE (FINS) –

MESURES À PRENDRE POUR APPLIQUER LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS

TABLE DES MATIÈRES

	Page
1. INTRODUCTION	3
2. RAPPEL	5
3. LA MISE EN OEUVRE DU FINS A SUBI DES RETARDS ET, PAR VOIE DE CONSÉQUENCE, UN ACCROISSEMENT DES COÛTS	8
4. DANS L'ENSEMBLE, LE FINS FONCTIONNE CONFORMÉMENT AUX ATTENTES MAIS CERTAINS OBJECTIFS CLÉS DU PROJET N'ONT PAS ÉTÉ ATTEINTS	11
4.1. Fonctionnalité acceptable et prise en charge partielle des normes IPSAS.....	11
4.2. Faiblesses en matière de soutien.....	12
4.3. Des dépenses de fonctionnement qui ne devraient pas diminuer	14
5. LES RISQUES GÉNÉRATEURS DE DÉLAIS ET DE COÛTS ASSOCIÉS À L'APPROCHE DE MISE EN ŒUVRE N'ONT PAS ÉTÉ ENTIÈREMENT GÉRÉS ..	15
5.3. Gouvernance	16
5.4. Gestion	17
5.5. Temps nécessaire à l'examen critique et au traitement des autorisations.....	19
5.6. Conclusion sur l'approche adoptée pour la mise en œuvre.....	20
6. UNE DÉFINITION INCOMPLÈTE DU PÉRIMÈTRE DU PROJET AINSI QUE DES INSUFFISANCES DANS LA PLANIFICATION DES RESSOURCES ONT RETARDÉ L'EXÉCUTION DU PROJET	21
6.1. Le périmètre fixé initialement pour le projet FinS n'était pas complet.....	21
6.2. Certains besoins particuliers liés à la configuration logicielle n'ont été intégrés que tardivement	22
6.3. La mise en œuvre du FinS à la Composante E-3A a été retardée	25
6.4. Les insuffisances pourtant connues de l'ACO en termes de ressources n'ont pas été prises en compte.....	25
6.5. La NCIA n'a pas mené à bien l'assurance projet.....	28
7. CONCLUSION	31
8. RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	32
9. COMMENTAIRES DE L'ACO, DE LA NCIA ET DU NOR ET POSITION DU COLLÈGE À LEUR SUJET	35
 APPENDICES	
Appendice 1 : Liste des abréviations.....	37
Appendice 2 : Commentaires de l'ACO, de la NCIA et du NOR	38

1. INTRODUCTION

1.1. Conformément à l'article 17 de sa charte, le Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN soumet au Conseil de l'Atlantique Nord le présent rapport spécial, qui a pour objectifs (1) d'évaluer le calendrier et les coûts de mise en œuvre du FinS, un système d'information automatisé des deux SC ; (2) d'estimer dans quelle mesure le système, tel qu'il est mis en œuvre, permet d'atteindre les objectifs prévus et de satisfaire aux besoins des utilisateurs et (3) de faire le point sur les facteurs de planification et d'exécution du projet qui ont influé sur son avancement. Le Collège a choisi ce thème d'audit car la mise en œuvre de ce projet présentait des retards flagrants éventuellement révélateurs de problèmes dépassant le cadre du projet FinS à proprement parler. De plus, le domaine considéré a des liens évidents avec l'aptitude des entités de l'OTAN à produire des états financiers annuels complets et corrects. Enfin, la mise en œuvre du FinS constitue, de l'avis du Collège, un exemple intéressant de ces projets à forte composante logicielle qui occupent une place de plus en plus prépondérante dans le programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP). Cet audit a été mené de novembre 2012 à mai 2013.

1.2. Afin d'évaluer le déroulement de la mise en œuvre du FinS et les facteurs intervenant dans ce contexte, le Collège s'est penché sur la documentation relative au périmètre et aux autorisations financières, de même que sur les documents de planification et les premières versions du calendrier de gestion du projet. Il a comparé les dates qui figuraient dans ces documents avec la version la plus récente du calendrier de gestion. Pour épingle certains retards spécifiques et en déterminer les conséquences, il s'est aidé d'informations communiquées par l'équipe de projet de l'Agence OTAN d'information et de communication (NCIA), ainsi que par des responsables du Commandement allié Opérations (ACO), de l'État-major militaire international (EMI), de la Composante E-3A et du Bureau OTAN des ressources (NOR). Afin de cerner les facteurs ayant, selon toute vraisemblance, contribué le plus notablement aux retards constatés, le Collège a validé les informations transmises par ces responsables en s'appuyant sur d'autres documents essentiels relatifs au projet – journaux des risques et des incidences, comptes rendus de réunions, contrats et requêtes de changement du système. Il a également eu des entretiens avec des responsables du Commandement allié Transformation (ACT), de manière à faire la comparaison – et à bien marquer la différence – entre la mise en œuvre du système à l'ACT et les expériences de l'ACO et de l'EMI en la matière. Pour évaluer jusqu'à quel point le système atteint ses objectifs et répond aux besoins des utilisateurs, le Collège a eu des entretiens avec des responsables de l'EMI et de l'ACO au niveau des utilisateurs clés, ainsi qu'avec des utilisateurs locaux au Commandement de forces interarmées de Brunssum (JFCBS) et au QG de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS).

1.3. Compte tenu des informations probantes recueillies au cours de cet examen, le Collège a l'intention, dans ses recommandations, d'aller au-delà de la gestion du projet

FinS à proprement parler qui, selon le dernier calendrier en date, arrivera bientôt à son terme. De l'avis du Collège, l'expérience engrangée par l'OTAN dans le cadre du projet FinS permet en effet d'épingler des domaines susceptibles d'améliorations pouvant présenter un intérêt pour toutes les parties prenantes engagées dans une gamme plus large de projets. On pense en particulier à la mise en œuvre des systèmes étendus d'information et de communication (SIC) que l'OTAN projette d'introduire dans les années à venir.

1.4. Le Collège a présenté un projet du présent rapport au commandant suprême des forces alliées en Europe, au directeur général de l'EMI, au directeur général de la NCIA et au directeur du NOR. Il a reçu des commentaires de l'ACO, de la NCIA et du NOR. L'EMI n'a pas communiqué de commentaires écrits mais a indiqué qu'il approuvait le projet de rapport tel qu'il était rédigé. Le chapitre 9 expose la position du Collège, et les commentaires sont reproduits à l'appendice 2.

2. RAPPEL

2.1. Avant l'introduction du FinS, les commandements stratégiques et l'EMI utilisaient le système financier automatisé de l'OTAN (NAFS), et ce pour tous les processus de gestion financière, depuis l'établissement et l'exécution des budgets jusqu'à l'enregistrement des engagements et aux paiements. Le NAFS ne permettait toutefois pas de présenter l'information financière d'une manière en tous points conforme aux normes IPSAS, en particulier pour ce qui concerne les immobilisations corporelles¹. De plus, on ne pouvait l'utiliser sur les systèmes d'exploitation actuels et, son soutien n'étant plus assuré par le fournisseur, l'OTAN éprouvait des difficultés à trouver des consultants à même de fournir cette assistance.

2.2. Le NAFS a été mis à niveau pour la première fois à l'Agence OTAN de services de systèmes d'information et de communication (NCSA, devenue depuis lors la NCIA - Prestation des services)². Une seconde mise à niveau a eu lieu ensuite à l'ACT. Pour les autres sites intégrés à la structure de commandement, les mises à niveau ont été financées par l'OTAN sur le NSIP, dans le cadre d'un paquet de capacités³ prévoyant l'intégration et/ou le remplacement de 17 systèmes utilisés actuellement dans le domaine logistique⁴. L'investissement total au titre de l'ensemble de ce projet était estimé, pour toute la durée de ce dernier, à 72 MEUR. L'Agence des C3 de l'OTAN (NC3A, aujourd'hui intégrée elle aussi à la NCIA), fut désignée pays hôte.

2.3. Comme indiqué dans les besoins militaires minimums, le volet financier du projet, à savoir l'introduction de Financial Service (FinS), qui fait partie des systèmes automatisés d'information des deux commandements stratégiques, avait pour objectif premier d'assurer la conformité avec les normes IPSAS pour le 1^{er} janvier 2010, et ce en accord avec les directives du Conseil⁵. Le projet devait également permettre de réduire les dépenses d'exploitation et de maintenance. Il s'agissait, dans cette perspective, d'installer le FinS sur les sites de l'ACO et de l'EMI, de manière à ce que tous les éléments de la structure de commandement de l'OTAN puissent utiliser le même système dans une configuration à peu près identique. La rationalisation des processus métiers sur tous les sites visés et une installation des équipements centralisée au niveau d'une seule entité devaient alléger les besoins en soutien à

¹ Ce domaine de comptabilité est traité dans l'IPSAS 17.

² Le présent rapport utilisera l'abréviation NCIA pour désigner l'Agence sous sa forme actuelle.

³ Paquet de capacités 9C0103 des deux SC, « Fourniture de services fonctionnels pour le commandement et le contrôle logistiques (LOG FS) », approuvé par le Conseil en juin 2007. Voir C-M(2007)0060 et SRB-D(2007)0004.

⁴ Le domaine logistique comprend l'approvisionnement, la maintenance et les réparations, les mouvements et les transports, le soutien médical, les infrastructures et enfin, le budget et les finances.

⁵ Selon le PO(2002)109, la conformité avec les normes IPSAS à l'échelle de l'OTAN devait être effective à partir de l'exercice budgétaire 2006, moyennant toutefois certaines exceptions touchant à l'information financière relative aux immobilisations corporelles. Les normes autorisent, pour l'IPSAS 17, une période de transition de 5 ans ce qui, dans le cas présent, revenait à fixer le seuil de conformité totale à janvier 2011.

l'échelon local, favoriser une gestion centralisée de la configuration et, grâce à une utilisation plus efficace de personnels de soutien expérimentés, entraîner une réduction des coûts. Ce projet fut classé dans la catégorie « Essentiel 1 », soit le niveau de priorité le plus élevé.

2.4. En avril 2008, la NC3A établissait l'estimation de coût de type B (ECTB)⁶ pour le FinS, pour un coût total estimatif de 7,3 MEUR environ. Douze pourcent environ des dépenses en question correspondaient aux frais d'administration et aux frais généraux, désignés par l'Agence (et dans le présent rapport) par le vocable « coûts des services à fournir pour le projet » (PSC), le reste se répartissant entre les dépenses d'équipement et les services techniques internes.⁷

2.5. L'ECTB structurait le projet en deux phases. Dans un premier temps, la *phase 1* prévoyait la mise en œuvre du système sur les sites des principaux commandements de l'ACO⁸, de manière à mettre en place, à l'échelle de ce dernier, la fonctionnalité comptable minimale indispensable pour assurer le respect des IPSAS. La *phase 2* concernait quant à elle l'activation sur les sites restants de l'ACO et la mise en œuvre sur les sites du groupe de budget de l'EMI.⁹

2.6. Pour gérer la mise en œuvre du FinS, la NCIA s'est appuyée sur PRINCE2 (Projects in Controlled Environments), le cadre de gestion des projets agréé pour l'OTAN. Dans le présent rapport, le Collège évalue la gouvernance et la gestion du projet FinS en se référant à ce cadre. Plusieurs éléments de PRINCE2 font l'objet de constatations figurant dans le rapport. Pour rappel :

- le *comité de pilotage* est l'organe chargé de la direction d'ensemble du projet. Il est constitué d'un *exécutif*, d'un *utilisateur principal* et d'un *fournisseur principal*. Il est indiqué entre autres dans PRINCE2 que les membres du comité de

⁶ Une ECTB est une estimation de coût détaillée établie sur la base d'études, d'avis de spécialistes, etc. Les informations qu'elle contient doivent être suffisantes pour permettre, au Bureau OTAN des ressources (NOR), de formuler une recommandation pertinente à l'intention du Comité des investissements, et aux commandements stratégiques, de déterminer leur niveau de soutien.

⁷ NC3A/NLO/2008/046.

⁸ Grand Quartier général des Puissances alliées en Europe (SHAPE), Bureau central de la comptabilité et de la trésorerie du SHAPE, Commandement de forces interarmées à Naples, JFCBS, Commandement interarmées de Lisbonne et Composante E-3A de la Force aéroportée de détection lointaine et de contrôle.

⁹ Les sites concernés de l'ACO étaient les suivants : Commandement de composante Air de Ramstein, Commandement de composante maritime de Northwood, Commandement de composante terrestre de Heidelberg, Force pour le Kosovo, Quartier général de l'OTAN à Sarajevo, Commandement de composante Air d'Izmir, Commandement de composante terrestre de Madrid et Centre de programmation de l'OTAN. Les sites de l'EMI étaient les installations de ce dernier au siège de l'OTAN, le Collège de défense de l'OTAN à Rome et l'Agence pour la recherche et la technologie à Paris. La structure de commandement de l'OTAN ne comprenant plus, après sa réforme, les sites de Heidelberg et de Madrid, ceux-ci allaient par la suite être exclus du projet.

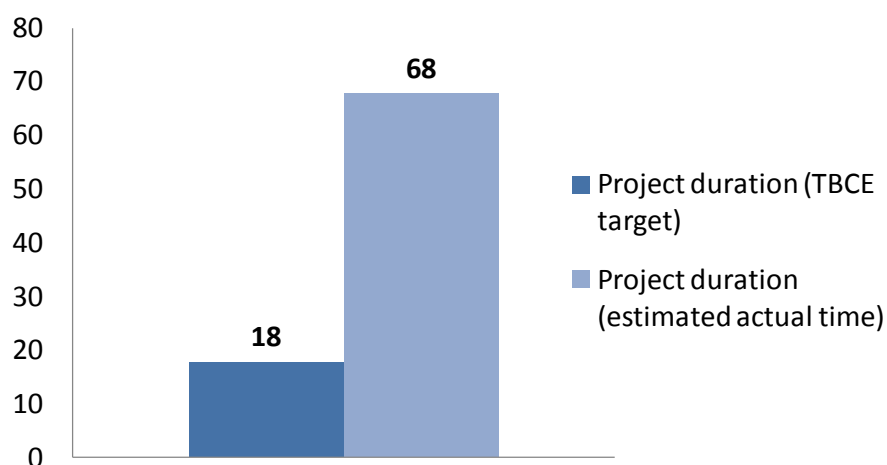
pilotage doivent être suffisamment haut placés pour pouvoir prendre des décisions stratégiques, concernant notamment l'engagement de ressources. Ils doivent par ailleurs être disponibles pour prendre des décisions et, de manière générale, pour guider le *chef de projet*, qui est responsable de la gestion au quotidien. L'exécutif (aidé par le/les utilisateurs(s) et fournisseur(s) principal/principaux) est redevable, en dernier ressort, de la réussite de projet, dont il est par ailleurs le décideur clé ;

- PRINCE2 fixe les processus à suivre pour la planification du projet et pour la gestion du risque, des incidences et des modifications du périmètre. Ces processus sont définis sous la forme de différents produits, notamment le *plan de management* et le *calendrier directeur du projet*, lesquels fixent l'ordre des différentes séquences et tâches pour chaque phase du projet et les agencent en fonction de l'échéance fixée. Conformément aux termes de son contrat, le contractant chargé de la mise en œuvre du FinS a créé un plan de management et un calendrier directeur distincts pour chaque phase du projet.

3. LA MISE EN ŒUVRE DU FINS A SUBI DES RETARDS ET, PAR VOIE DE CONSÉQUENCE, UN ACCROISSEMENT DES COÛTS

3.1. D'après les estimations, le projet FinS s'achèvera bien plus tard qu'à l'échéance initialement prévue. Selon le calendrier de mise en œuvre pour l'ACO et l'EMI présenté par la NC3A dans l'ECTB d'avril 2008, l'acceptation finale du système pour tous les sites devait normalement intervenir au quatrième trimestre 2009, soit 18 mois environ après l'autorisation d'engagement des fonds. Les documents d'autorisation indiquaient quant à eux que l'achèvement du projet devait coïncider avec l'échéance imposée pour la mise en application des IPSAS, à savoir janvier 2010. Le Collège fait remarquer qu'à la différence de ce que l'on peut lire dans ces documents, les IPSAS autorisent en fait une période de transition de 5 ans, ce qui revient à dire que la conformité totale serait devenue obligatoire à compter des états financiers de l'exercice 2011. Depuis mars 2013, et si l'on excepte la Composante E-3A, le FinS est installé et fonctionne sur tous les sites prévus à l'origine. Toutefois, les demandes de fonds les plus récentes émises par la NCIA donnent à penser que l'acceptation finale du système ne devrait pas, selon les prévisions, intervenir avant novembre 2013. Le projet s'étalerait donc une période de 68 mois, pour arriver à son terme 50 mois au-delà de l'échéance indiquée dans l'ECTB (figure 1).

Figure 1 – Durée prévue et réelle de la mise en œuvre (en mois)



3.2. Cet écart de 50 mois entre l'échéance mentionnée dans l'ECTB et la date estimée d'acceptation finale du système peut s'expliquer par un certain nombre de facteurs qui ont été regroupés en 3 grandes catégories (figure 2) présentées ci-après par ordre décroissant d'importance :

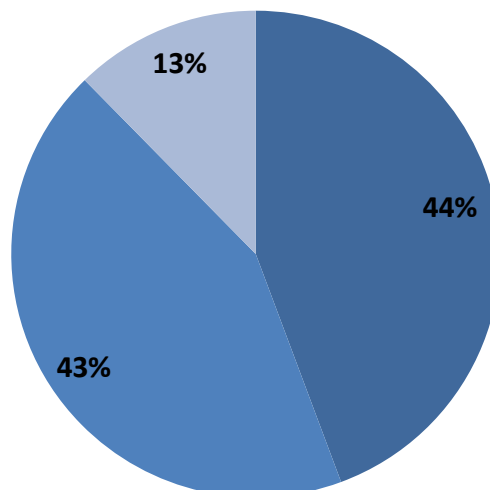
- tout d'abord, comme on pourra le constater à la section 5 du présent rapport, certains risques non documentés liés à la gouvernance, à la gestion et au calendrier se sont matérialisés. Il en est résulté que si la NCIA et ses clients ont effectivement terminé les tâches de la phase 2 dans les délais prévus, cette

phase n'a pas été menée en simultanéité avec la phase 1, comme ce devait être le cas. De plus, ces risques ont contribué aux retards enregistrés lors de la transition vers la phase 2. Ensemble, ces facteurs représentent 44 % du retard total enregistré dans le cadre du projet ;

- deuxièmement, comme détaillé à la section 6 du rapport, le projet a connu des retards d'exécution, essentiellement durant la phase 1. Au nombre des facteurs ayant contribué à ces pertes de temps, qui représentent 43 % de l'écart global entre les calendriers estimatifs initial et effectif, on mentionnera une définition initialement incomplète du périmètre du projet, des ajouts au périmètre, sous la forme notamment de modifications de la configuration logicielle à un stade déjà avancé, et des lacunes dans la planification des ressources ;
- enfin, l'approbation initiale du projet par les pays, qui est intervenue 6 mois après la date prévue dans l'ECTB, représente 13 % des retards cumulés.

Figure 2 – Facteurs ayant contribué à la différence entre le calendrier estimatif présenté dans l'ECTB et le calendrier réel attendu.

- Time needed to initiate and complete Phase 2
- Shortfalls in scope, configuration and resource planning; new requirements
- Delay obtaining first stage authorization



3.3. Le Collège a analysé les documents d'autorisation du projet et a constaté que les pays ont approuvé, au titre de dépenses supplémentaires, quelque 2 MEUR qui sont venus s'ajouter au montant estimatif initial du projet (7,3 MEUR). Une partie de cette somme, soit 700 000 EUR, peut être mise directement en lien avec les retards

enregistrés par le projet¹⁰. Ainsi, il a été nécessaire de prolonger le contrat de soutien relatif à l'administration de la base de données, et ce pour un montant de 600 000 EUR. Bien que la NCIA ait obtenu, pour ces services, un coût unitaire inférieur aux prévisions, les dépenses globales imputées aux pays, via le NSIP, au titre de ces services atteignent le double du montant qui était prévu lors de la signature du contrat. Le Collège remarque que si le projet avait été exécuté conformément au calendrier présenté dans l'ECTB, certaines de ces dépenses auraient pu être transférées au budget militaire au titre de l'exploitation et de la maintenance.

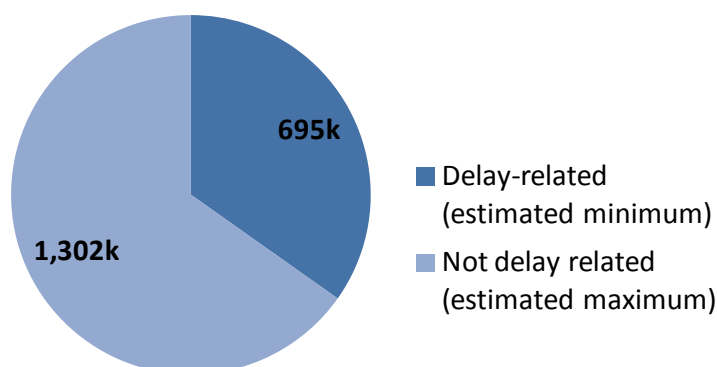
3.4. Le solde des dépenses liées aux retards, soit 100 000 EUR, est représenté par les PSC qu'il a fallu mobiliser pour maintenir l'équipe de projet en place tout au long d'une période d'exécution plus longue que prévu. Les responsables de la NCIA considèrent que ce chiffre est très probablement plus élevé. Il est toutefois très difficile, vu l'absence d'une ventilation précise dans les documents d'autorisation, de faire la distinction entre les PSC liés exclusivement aux retards et d'autres dépenses découlant de besoins supplémentaires. Le Collège est donc dans l'impossibilité de vérifier avec exactitude le montant des dépenses correspondant aux retards et ne peut que présenter un minimum estimatif.

3.5. Le montant de 1,3 MEUR correspondant aux dépenses supplémentaires non imputables aux retards se répartit en deux catégories (figure 3). Il y a tout d'abord la somme des autorisations supplémentaires liées aux variations (ajouts et réductions) du périmètre du projet – mise en œuvre du FinS dans le cadre de la FIAS et sur les sites supplémentaires relevant du groupe de budgets de l'EMI, ajout d'un outil automatisé de conversion monétaire pour un site de l'ACO et réduction due à l'absence d'autorisation pour des prestations de vérification et de validation indépendantes (IV&V). Ce montant comprend également la somme des autorisations supplémentaires qu'il a fallu donner à la suite de résultats d'adjudication s'écartant des prévisions établies. On pense notamment au prix, revu à la hausse, des prestations assurées par le contractant chargé de la mise en œuvre.¹¹ Comme une partie de ces dépenses comprend des PSC supplémentaires pouvant être liés à des retards, le chiffre présenté par le Collège doit être considéré comme un maximum estimatif.

¹⁰ Pour cette analyse, le Collège n'a pas utilisé les dépenses réelles, mais bien les chiffres qui figuraient dans les autorisations, car ces derniers permettent de faire plus clairement le lien entre les retards et leurs causes respectives. En gros, les dépenses semblent s'aligner sur les montants des autorisations.

¹¹ La figure 3 ne tient pas compte des travaux supplémentaires financés sur le budget militaire et qui, à ce jour, représentent 600 000 EUR environ.

Figure 3 – Total des dépenses supplémentaires, selon les autorisations (NSIP, en EUR, par rapport à l'ECTB)



4. DANS L'ENSEMBLE, LE FIN S FONCTIONNE CONFORMÉMENT AUX ATTENTES MAIS CERTAINS OBJECTIFS CLÉS DU PROJET N'ONT PAS ÉTÉ ATTEINTS

4.1. Fonctionnalité acceptable et prise en charge partielle des normes IPSAS

4.1.1. Au cours des échanges avec le Collège, les utilisateurs du FinS se sont déclarés satisfaits du système. Selon eux, celui-ci assure la majeure partie de la fonctionnalité prévue, et ce dans un environnement d'exploitation stable. La fonctionnalité offerte par le système antérieur, à savoir le NAFS, n'a pas fondamentalement changé, mais a été améliorée à plusieurs égards. Les utilisateurs de l'EMI ont souligné certaines caractéristiques, comme la possibilité de générer des chargements groupés de factures dans les modules « à recevoir » et « à payer ». Pour ce qui concerne la FIAS, dépourvue jusque là de tout système financier, le Collège a constaté que la gestion financière s'était très nettement améliorée. Les responsables interrogés ont indiqué que la majorité des points faibles constatés ont plus trait aux processus qu'à des déficiences propres au système. À l'ACO par exemple, on a vu se développer, au fil du temps, une structure complexe de codes comptables qui, selon les responsables, était censée permettre une prise en charge simultanée des fonctions d'exécution budgétaire, de comptabilité projets et de contrôle. D'après certains de ces représentants, c'est cette structure, plus que le FinS, qui complique la tâche des personnels financiers au niveau du SHAPE et les empêche d'exécuter leur travail avec toute l'efficacité et l'efficience voulues. Aux dires d'autres responsables de l'ACO, l'adoption de cette structure se justifiait par la nécessité de fournir des informations suffisamment détaillées à la demande des quartiers généraux supérieurs.

4.1.2. Il n'empêche qu'un des principaux motifs invoqués à l'appui de la mise en œuvre du FinS, à savoir une comptabilisation exhaustive des immobilisations corporelles, n'a pas été validé. L'EMI utilise son propre outil pour la comptabilisation de ces actifs, car ses utilisateurs ont constaté, durant les essais, que le module

Immobilisations du logiciel n'était pas adapté à l'objectif recherché et s'avérait difficile d'emploi. L'ACO lui non plus n'utilise pas encore ce module, mais des utilisateurs ont indiqué au Collège qu'il a été intégralement testé et que l'on prévoit de le mettre en œuvre, maintenant qu'une marche à suivre a été approuvée par le Conseil en vue d'une adaptation des IPSAS.¹² Cela étant, à en croire certains utilisateurs de l'ACO, le FinS permet seulement de comptabiliser les actifs à la réception d'une facture et non pas à la livraison. La conformité avec les normes IPSAS assurée par le système est dès lors partielle dans ce domaine, même si des solutions permettent de contourner le problème existant. D'après les utilisateurs de l'EMI, cette faiblesse tient au fait que l'échange de données en temps réel avec les systèmes de comptabilisation des biens n'est pas possible. Le Collège a noté que certaines données, comme la valorisation des postes, continuent d'être introduites manuellement dans le système de comptabilisation des biens de l'ACO, et que cette méthode ouvre la porte à des erreurs.

4.1.3. Les utilisateurs rencontrés par le Collège étaient unanimes à considérer qu'il y aurait avantage à doter le FinS d'outils de compte rendu de meilleure qualité. Les outils actuellement disponibles dans le FinS permettent certes de créer des rapports d'exécution budgétaire basiques, mais l'établissement d'états de la situation ou de la performance financière entraîne toujours un important surcroît de travail pour les utilisateurs de l'ACO et de l'EMI. Les utilisateurs de l'EMI ont indiqué que cette situation les a amenés à développer et à tester, conjointement avec la NCIA, des outils de compte rendu qui leur seraient propres et les aideraient à présenter les informations du FinS dans un format permettant une exploitation optimale à des fins décisionnelles. Les utilisateurs de l'ACO ont, eux aussi, recours à un processus parallèle pour générer l'intégralité des comptes rendus et des statistiques, ce qui entraîne une charge de travail supplémentaire. Le Collège note que la capacité de suivi livrable dans le cadre des projets LOG FS comportera une fonction améliorée de veille et de génération de comptes rendus.

4.2. Faiblesses en matière de soutien

4.2.1. Comme ce fut le cas pour le NAFS dans le passé, la version actuelle du logiciel sur lequel repose le FinS connaîtra bientôt des problèmes d'assistance technique. Ce devrait être le cas cette année, peu après l'achèvement de sa mise en œuvre. Plusieurs responsables de l'EMI ont déclaré que des difficultés se font déjà sentir, car les formations offertes aux personnels de soutien portent de moins en moins sur la version installée. Les représentants de l'EMI et de l'ACO ont assuré au Collège que leurs organisations, conscientes des risques que cela suppose, comptent financer en 2014 une mise à niveau technique de la dernière version en date. Les responsables de la NCIA - Prestation de services considèrent qu'il sera encore moins nécessaire, avec cette mise à hauteur, de concevoir des versions personnalisées de la version du FinS mise en œuvre aujourd'hui. Cette opération n'entraînera pas de révisions significatives

¹² C-M(2013)0006.

des processus de travail et, aux dires des responsables de l'EMI, offrira des possibilités d'améliorer l'efficacité et l'efficience du système.

4.2.2. Les utilisateurs de l'EMI et leurs collègues de l'ACO au SHAPE et dans les commandements subordonnés sont mécontents du niveau et de la qualité de l'assistance technique, qui est centralisée depuis peu à la NCIA - Prestation de services. Ainsi, les utilisateurs ne peuvent plus réinitialiser d'eux-mêmes les mots de passe donnant accès au système, avec pour résultat, par exemple, plus de trois jours de travail perdus pour les utilisateurs de la FIAS en raison de leur horaire de travail et du décalage horaire avec l'Europe. D'après les représentants de l'EMI, les règlements de sécurité applicables aux SIC de l'OTAN viennent encore compliquer ces problèmes. Autre exemple : un correctif logiciel mal conçu réalisé en avril 2013 a accidentellement bloqué le module « à payer » à l'échelle de l'ACO, effaçant au passage l'outil de signature électronique utilisé au JFCBS. Selon les personnels du JFCBS, la NCIA n'a pas résolu avec la diligence voulue les problèmes pour lesquels ils ont soumis des demandes d'intervention depuis le lancement du FinS.

4.2.3. Les utilisateurs de l'EMI, tout en admettant que le temps écoulé depuis la mise en service de leur système n'était pas suffisant pour que l'on puisse évaluer la qualité de l'assistance, ont néanmoins indiqué que les premiers indices n'étaient pas encourageants. Ils ont déclaré qu'ils avaient établi des orientations sur les flux de travail administrateurs systèmes destinées à aider la NCIA - Prestation des services à fournir un soutien efficace, mais qu'aucune réaction ne leur était parvenue à ce jour. Ils ont également dit qu'un accord sur le niveau de service se faisait toujours attendre. Pourtant, un tel accord pourrait aider à relever la qualité du service en permettant aux utilisateurs de déterminer le niveau de soutien qu'ils souhaitent obtenir en fonction du montant qu'ils seraient en mesure d'y consacrer. Cet accord pourrait également fixer des objectifs à partir desquels la qualité du service pourrait être évaluée de manière objective. Le Collège prend note de l'intérêt d'une telle approche, sachant qu'en l'absence de mesures destinées à assurer un soutien satisfaisant, les utilisateurs du FinS ne seront pas en mesure d'exploiter cet outil au maximum de son potentiel.

Recommandation n° 1 :

4.2.4. Le Collège recommande que la NCIA - Prestation des services conclue avec l'ACO et l'EMI des accords sur les niveaux de service qui définissent clairement le niveau de soutien attendu et reflètent fidèlement les coûts correspondants.

4.3. Des dépenses de fonctionnement qui ne devraient pas diminuer

4.3.1. Il n'y a pas d'élément venant confirmer la réalisation du second objectif principal du projet FinS, à savoir réduire les dépenses de fonctionnement. Les dépenses de fonctionnement et de maintenance – matériels, logiciels, formation et, le cas échéant, services fournis dans un cadre contractuel – sont financées sur le budget centralisé des SIC de l'OTAN (NCCB). Il ressort du projet de NCCB soumis par l'ACO pour 2013 que la centralisation des prestations de soutien fournies par un tiers à destination de tous les sites a entraîné un allègement de la charge de travail au niveau de ces derniers, mais a alourdi par ailleurs la tâche du Centre de support FinS de la NCIA - Prestation des services. Autrement dit, alors que le NCCB 2013 fait ressortir des réductions au titre des matériels depuis 2011, les dépenses de soutien sont, elles, en hausse. Les responsables de l'ACO s'attendent à ce que cette tendance se maintienne en 2014 avec l'accroissement des besoins en soutien pris en charge par le Centre de support. Les responsables de la NCIA - Prestation des services et de l'ACO formulent par ailleurs des prévisions divergentes quant au montant des futurs droits de licence des logiciels, ce qui a pour effet d'entretenir un certain flou dans ce domaine.

4.3.2. D'après les responsables de la NCIA - Prestation de services, on cherche notamment à développer une base de référence d'applications métiers d'entreprise normalisée qui, exploitée de manière centralisée, servirait de socle pour un futur centre de services mutualisés à l'échelle de l'Organisation tout entière. Cet objectif ouvre certes des possibilités en termes d'économies de personnel, mais l'issue de l'initiative de mutualisation des services en cours à l'OTAN, notamment pour ce qui est du degré de participation de la structure de commandement à cet exercice, reste très incertaine. À ce sujet, le Collège, sur la base des travaux qu'il a consacrés à cette question, a adressé au Conseil en juillet 2013 un rapport spécial dans lequel il émettait deux recommandations et mettait en relief cinq facteurs décisifs pour la réussite de l'initiative OTAN de mutualisation des services.¹³

4.3.3. Le Collège note l'absence, dans la documentation relative aux autorisations, d'évaluations d'investissements qui auraient, par exemple, fourni des précisions quant à l'ordre de grandeur des réductions en personnel de soutien rendues possibles par la centralisation. Il considère que des objectifs généraux pour la réalisation d'économies du type de ceux présentés dans les documents d'autorisation du FinS ne sont pas très utiles. Il vaudrait mieux, sur la base d'une analyse pertinente, recenser des domaines précis susceptibles de faire l'objet d'économies et amener les entités de l'OTAN à prendre des mesures en ce sens. Le présent rapport n'est pas censé émettre des recommandations touchant à cet aspect, mais le Collège envisage de soumettre le processus de développement capacitaire et le programme NSIP à de nouveaux réexamens au cours desquels ces questions pourraient être approfondies. D'après les éléments dont on dispose, il ne semble pas, dans l'état actuel des choses, que la mise en œuvre du FinS ait permis, ou permettra, aux pays de réaliser des économies.

¹³ IBA-AR(2013)0020.

5. LES RISQUES GÉNÉRATEURS DE DÉLAIS ET DE COÛTS ASSOCIÉS À L'APPROCHE DE MISE EN ŒUVRE N'ONT PAS ÉTÉ ENTIÈREMENT GÉRÉS

5.1. L'approche planifiée par la NCIA et approuvée par les pays pour la mise en œuvre du projet FinS a consisté à mener ce dernier séparément des autres projets compris dans le LOG FS, et à le scinder en deux phases. Elle prévoyait également une autorisation et une acquisition séparées pour chaque élément du projet.¹⁴ En approuvant la mise en œuvre du projet FinS préalablement à celle des autres éléments constitutifs du LOG FS, les pays ont augmenté les chances de mettre cette capacité essentielle en service à un stade précoce, en amont des autres projets plus ambitieux. De plus, en limitant l'attribution de marchés à fournisseur unique aux seuls éléments du projet pour lesquels cela se justifiait vraiment, l'approche de mise en œuvre a multiplié les chances de bénéficier des avantages de la mise en concurrence, à savoir, notamment, des coûts plus modiques et la participation d'un nombre élevé de firmes qualifiées. Ainsi, théoriquement, l'approche suivie devait permettre d'exécuter la phase 2 en faisant jouer la concurrence, en tant que lot de travaux distinct de la phase 1.

5.2. Cette approche a toutefois fait peser, en termes de délais et de coûts, un certain nombre de risques non documentés – dont une planification déficiente dans les domaines de la gouvernance et de la gestion, et une sous-estimation du temps nécessaire à l'examen et à l'approbation des demandes d'autorisation –, qui, en se matérialisant, ont contribué au retard pris par le projet. L'ECTB prévoyait que l'exécution du projet s'étendrait sur un total de 18 mois environ, et que les phases 1 et 2 s'achèveraient en même temps. Au lieu de cela, on a vu la phase 2 débiter près de 15 mois après la mise en service sur les sites concernés par la phase 1. La mise en service sur les sites qu'il était initialement prévu de couvrir en phase 2 a pris 8 mois environ, et n'a pas connu de retards particuliers. Globalement, le temps nécessaire à la préparation et à l'exécution de la phase 2 représente 44 % environ de l'écart, estimé à 50 mois, entre la date d'acceptation définitive du système prévue dans l'ECTB et la date à laquelle, selon les estimations actuelles, la mise en œuvre devrait être effective.

5.3. Gouvernance

5.3.1. De l'avis du Collège, de toutes les insuffisances que présente l'approche de mise en œuvre, la plus significative est l'absence de gouvernance, car elle se trouve

¹⁴

Le lot de travaux 1 englobait toutes les activités à mener par le contractant pour concevoir et vérifier le logiciel FinS, et l'activer sur les sites concernés par la phase 1. Le lot de travaux 2 portait sur les mêmes activités pour les sites concernés par la phase 2, et couvrait par ailleurs le développement du matériel pédagogique et l'établissement de la documentation destinée aux utilisateurs et relative au soutien du système. Le lot de travaux 3 concernait les matériels nécessaires disponibles dans le commerce (hors équipements déjà utilisés). Le lot de travaux 4 portait sur les services de validation et de vérification indépendantes (IV&V). Le lot de travaux 5 concernait l'appui à l'administration de la base de données (3 personnes pour toute la durée du projet). Le lot de travaux 6 avait trait à la planification et à l'exécution de l'homologation de sécurité.

probablement à l'origine de nombreux autres problèmes évoqués dans ce rapport. La mise en œuvre du FinS faisait certes l'objet d'un projet à part entière, mais la gouvernance n'a pas été conçue dans cette perspective. Plus précisément, et contrairement à ce que prévoit PRINCE2, la structure de gouvernance officielle du projet ne prévoyait aucune entité supérieure de direction au niveau des fournisseurs et des utilisateurs. D'après les documents de gestion du projet, le rôle d'exécutif incombait au Commandement allié Transformation (ACT). De ce fait, l'ACT était chargé de mobiliser les ressources nécessaires à la réussite du projet, notamment sous la forme de temps de travail. La documentation indique par ailleurs que l'ACT préside l'Équipe intégrée de gestion du projet (IPMT), qui est l'instance supérieure de décision pour ce dernier. L'IPMT comprend des représentants des fournisseurs et utilisateurs, entre autres.

5.3.2. De l'avis du Collège, l'ACT ne présentait pas les compétences voulues pour assurer la direction du projet comme PRINCE2 l'envisage dans sa description du rôle de l'exécutif, et l'on ne pouvait raisonnablement s'attendre à ce que ce soit le cas. Ainsi, l'ACT n'est pas habilité à procéder à l'affectation de ressources, humaines ou autres, au sein de la NCIA, de l'ACO ou de l'EMI, chacune de ces organisations était dotée, en termes de personnel et de financement de projets, de processus internes qui lui propres. De plus, c'est la NCIA, et non pas l'ACT, qui préside les réunions de l'IPMT. D'après les comptes rendus de réunion disponibles, les représentants de l'ACT n'ont pas assisté aux réunions de l'IPMT consacrées au FinS. Dans les faits, les responsabilités exercées par l'ACT étaient moins liées à la direction du projet qu'à son rôle d'autorité chargée de la transformation. Ces responsabilités comprenaient la coordination des priorités en matière d'installation, d'exploitation et de soutien en fonction des besoins, et la présentation de rapports sur ces thématiques aux comités de l'OTAN.

5.3.3. Il faut par ailleurs préciser que les responsabilités de l'IPMT dépassaient le FinS pour s'étendre à tous les projets compris dans le LOG FS. Le FinS a été évoqué au cours de 22 réunions tenues entre avril 2007 et février 2013, mais c'était essentiellement pour tenir les parties prenantes au LOG FS informées de l'avancement de ce projet et des difficultés rencontrées dans ce contexte. Une IPMT en configuration « FinS seulement » s'est réunie de manière ponctuelle à 8 reprises entre mars 2010 et novembre 2011. D'après les responsables de l'EMI et de la NCIA, durant les deux phases du projet, les décisions ont le plus souvent été prises au niveau des organes de travail, notamment dans le cadre des réunions hebdomadaires du suivi des progrès.

5.3.4. L'ECTB prévoyait la mise sur pied d'un comité de pilotage distinct de l'IPMT, qui serait responsable de la direction et de la gestion d'ensemble du projet. Or, la structure de gouvernance exposée dans le plan de gestion du projet ne faisait pas mention de ce comité. Aux dires des représentants de la NCIA, il existait bien, pour le projet FinS, un comité de pilotage composé de membres de l'Agence. Le Collège considère toutefois que cet organe n'était pas conforme aux exigences de PRINCE2, du fait que les

utilisateurs n'y étaient pas représentés et qu'il fonctionnait en dehors du cadre de gouvernance approuvé pour le projet.

5.3.5. La redevabilité et la direction au niveau élevé ont été limitées par l'absence d'un exécutif désigné et d'un comité de pilotage formel. Par exemple, il a fallu, d'après des utilisateurs de l'EMI, que le Comité des budgets mette la pression pour que l'on parvienne à avancer au cours des quelque 15 mois qui ont séparé le démarrage sur les sites compris dans la phase 1 et l'initialisation de la phase 2. De plus, en l'absence de direction de haut niveau, et notamment de définitions claires pour les différents types de modifications acceptables susceptibles d'être apportées au système, la gestion des modifications du périmètre a perdu en efficacité, avec pour résultat des retards générés par l'apparition de nouveaux besoins (voir section 6). En l'absence d'un exécutif de projet disponible investi des pouvoirs nécessaires et d'un comité de pilotage pleinement intégré au cadre de gouvernance d'un projet, les parties prenantes aux futurs projets SIC éprouveront des difficultés à mobiliser des ressources suffisantes pour l'exécution ainsi qu'à faire respecter les échéances et les périmètres prévus.

Recommandation n° 2

5.3.6. Le Collège recommande que toutes les parties prenantes appelées à établir ou à approuver des plans pour la gestion de futurs projets sur la mise en œuvre de SIC veillent à ce que les exécutifs de ces projets soient habilités à émettre des orientations stratégiques et à prendre des décisions du type de celles prévues par le cadre PRINCE2.

5.3.7. Il recommande par ailleurs que l'exécutif d'un projet rende compte à un comité de pilotage désigné à cette fin, qui devra à tous égards être représentatif de l'ensemble des parties prenantes ; dont la composition, les rôles et les responsabilités seront définis dans les plans de gestion du projet ; et qui se réunira à intervalles réguliers.

5.4. Gestion

5.4.1. L'approche utilisée pour l'exécution du projet a par ailleurs amené la NCIA à exercer des responsabilités de gestion supplémentaires, qui n'avaient pas été suffisamment prises en compte lors de la planification. C'est à elle qu'il incombait notamment d'assurer la synchronisation des différents éléments du projet, comme les processus d'acquisition séparés pour la mise en œuvre, les matériels et l'administration des bases de données en phases 1 et 2. Elle était également directement responsable de l'homologation de sécurité. Les responsables de la NCIA ont invoqué le fait que ce sont les tiers commerciaux qui assurent le plus souvent l'intégration des projets SIC de l'OTAN dans le cadre de leurs obligations contractuelles. La NCIA n'avait toutefois pas défini explicitement ses propres responsabilités en matière d'intégration des différents éléments du projet, tâche qui, selon ses représentants, a pris plus de temps et a représenté plus de travail que prévu. Concrètement, l'ECTB et le plan de gestion du projet ne décrivaient pas de manière précise les tâches d'intégration et les ressources

nécessaires à leur exécution. Il en a résulté, par exemple, qu'un poste seulement de la NCIA a été affecté à temps plein au projet durant la majeure partie de la phase 1.

5.4.2. Selon les responsables de la NCIA, un projet a beaucoup plus de chances d'être approuvé si les PSC sont sous-estimés au départ, car l'on compte sur le fait que les pays seront mieux disposés à approuver des dépenses supplémentaires une fois l'exécution entamée. Ils ont par ailleurs fait remarquer que les dépenses administratives de projets de même nature menés en dehors de l'OTAN atteignent des niveaux que les pays ne seraient pas prêts à approuver. De plus, ont-ils dit, les pays, quand ils approuvent les demandes, imaginent que les dépenses administratives des projets SIC seront plus ou moins comparables à celles de projets d'autres types, des projets de construction par exemple. Le Collège n'a pas cherché à évaluer d'autres projets ou à effectuer des comparaisons qui viendraient confirmer ce constat. Il n'empêche que les incidences possibles, en termes de retards et de coûts, de cette vision supposée des choses pourraient aggraver encore le risque financier pesant sur les pays.

5.4.3. Dans le cas du FinS, lorsque les délais et le niveau d'effort dépassaient les attentes, l'Agence relevait la proportion représentée par les PSC par rapport aux coûts d'investissement. Ainsi, les PSC étaient censés, selon l'ECTB, représenter 12 % des coûts d'investissement. Dans la dernière autorisation en date relative à la mise en œuvre du FinS sur les sites supplémentaires du Groupe de budgets de l'EMI, le montant approuvé par les pays pour les PSC s'est établi, pour la demande en question, à 36 % environ des coûts d'investissement. L'analyse réalisée par le Collège montre que le total des PSC autorisés pour le projet a représenté 16 % environ des coûts d'investissement.

5.4.4. D'après les directives du NSIP, il incombe à la NCIA, en tant que pays hôte, d'estimer précisément ses dépenses administratives. Le NOR est censé, de son côté, évaluer si les montants en question sont raisonnables. D'après le Collège, tant que la NCIA ne fera pas le nécessaire pour que ses demandes reflètent les besoins des projets et soient conformes, au minimum, au rôle qu'elle prévoit de jouer et aux services qu'elle s'engage à fournir, les projets continueront d'être exécutés en dépassement des coûts estimatifs et d'accuser des retards. Quant au NOR, il lui sera plus difficile, en l'absence d'éléments plus précis venant justifier ces mêmes dépenses, d'établir si ces dernières sont effectivement raisonnables. Enfin, les pays, sans une image précise des dépenses prévisionnelles, ne disposeront pas des informations nécessaires pour prendre des décisions en toute connaissance de cause.

Recommandation n° 3

5.4.5. Le Collège recommande que la NCIA fasse figurer, dans les futurs documents de planification touchant à la gestion de projets, une description exhaustive du rôle d'exécution qu'elle prévoit d'assurer.

5.4.6. Il recommande également à la NCIA de mettre au point une méthode modulable d'évaluation des PSC qui reflète fidèlement les différents rôles, types de services compris, que l'agence s'engage à assurer. Les dépenses figurant dans les ECTB devront être calculées suivant cette méthodologie.

5.4.7. Il recommande enfin à la NCIA de présenter aux pays des éléments plus pertinents à l'appui de l'évaluation des PSC, et d'utiliser éventuellement pour ce faire les résultats d'une comparaison ou d'une mise en regard avec d'autres dossiers similaires menés en dehors de l'OTAN.

5.5. Temps nécessaire à l'examen critique et au traitement des autorisations

5.5.1. Le Collège considère que l'ECTB a sous-estimé le délai nécessaire à l'examen critique et à l'approbation des nombreuses demandes d'autorisation comprises dans le projet. Son analyse montre qu'il a fallu en tout 13 mois au NOR pour mener à bien l'examen critique des 9 demandes (périmètre et fonds) liées au projet FinS, et 10 mois supplémentaires aux pays pour approuver 8 d'entre elles.¹⁵ Plus précisément, le délai de 6 mois qui a précédé l'approbation initiale, par les pays, du démarrage du projet a eu pour effet de repousser le début des travaux d'un semestre, et de compromettre d'emblée les chances d'aboutir dans les délais prévus, c'est-à-dire pour la fin 2009.¹⁶ De même, il a fallu 4,5 mois pour faire approuver le lancement de la phase 2, délai qui explique la longue période comprise entre la mise en service sur les sites de la phase 1 et la signature des contrats pour la phase 2.

5.5.2. Selon les procédures du NSIP, c'est à la NCIA qu'il incombe, en sa qualité de pays hôte, d'évaluer avec précision, dans l'ECTB et dans les documents d'autorisation ultérieurs, les calendriers prévisionnels de mise en œuvre des projets NSIP. Il incombe également au pays hôte de faire clairement le point, dans ces documents, sur tous les risques dans la mesure où ceux-ci sont prévisibles, de manière à informer au mieux les décisions des pays. Enfin, le NOR est censé déterminer, compte tenu des risques et des autres facteurs mentionnés dans les demandes d'autorisation émanant du pays hôte, si le calendrier soumis par ce dernier constitue un objectif réaliste.

Recommandation n° 4

¹⁵ Comme on pourra le voir plus loin (section 6.6), les pays n'ont pas approuvé le lot de travaux relatif à la vérification et à la validation indépendantes (IV&V).

¹⁶ A l'heure où ces lignes sont écrites, il faut aussi compter avec un retard supplémentaire de 3 mois résultant des négociations avec le contractant de la phase 1, retard qui, selon le gestionnaire du projet FinS, a mis en évidence le caractère irréaliste du calendrier initialement prévu pour la production des livrables. Le Collège a tenu compte de ces 3 mois dans son calcul des retards liés aux besoins et aux ressources (voir section 6).

5.5.3. Le Collège recommande à la NCIA d'améliorer son processus d'évaluation des calendriers de projet. Ceci suppose qu'à tout le moins, on procède à l'analyse de projets antérieurs en tenant compte, à tous égards et avec réalisme, des délais dont ont besoin le NOR pour examiner les demandes d'autorisation, et les pays, pour les approuver.

5.6. Conclusion sur l'approche suivie pour la mise en œuvre

5.6.1. L'approche suivie pour la mise en œuvre du FinS a de bonnes chances d'être adoptée pour d'autres projets plus complexes et éventuellement exposés à des risques plus marqués. La crédibilité de la NCIA en tant que pays hôte sera remise en question si les pays et entités de l'OTAN ont l'impression qu'elle n'est pas en mesure de livrer les capacités visées dans le respect des échéances qu'elle a elle-même fixées. Cette perte de crédibilité constitue d'ailleurs, aux yeux des responsables de la NCIA, un des risques institutionnels les plus graves auxquels elle soit exposée. En l'absence de mesures supplémentaires permettant à la NCIA de mieux apprécier les risques inhérents à une telle ou telle approche de mise en œuvre, il pourrait s'avérer plus difficile, pour celle-ci, de tirer parti de moyens d'atténuation du risque global qui s'offriraient à elle. Il pourrait également être plus difficile au NOR de procéder à un examen critique efficace des demandes d'autorisation. Et plus généralement, à défaut de pouvoir se faire une idée plus claire des risques potentiels attachés à une approche de mise en œuvre – que ce soit au plan de la gouvernance, de la gestion ou des échéances –, il sera plus difficile aux pays d'évaluer ces aléas en regard des bénéfices attendus.

Recommandation n° 5

5.6.2. Pour ce qui concerne les mises en œuvre futures de projets SIC financés sur le NSIP, le Collège recommande que la NCIA, avant de définir une approche à suivre pour la mise en œuvre et l'acquisition, expose plus clairement les risques générateurs de retards et de coûts en regard des bénéfices attendus, comme ceux censés découler d'une mise en concurrence aussi large que possible. La NCIA devra, le cas échéant, présenter d'autres approches possibles consistant, par exemple, à scinder ou à regrouper des lots de travaux, avec à chaque fois un bilan sur les risques et opportunités attachés à ces différentes options. Le NOR procédera alors à l'examen de ces approches avant de communiquer ses recommandations initiales aux pays.

6. UNE DÉFINITION INCOMPLÈTE DU PÉRIMÈTRE DU PROJET AINSI QUE DES INSUFFISANCES DANS LA PLANIFICATION DES RESSOURCES ONT RETARDÉ L'EXÉCUTION DU PROJET

L'analyse, par le Collège, de la documentation et des synthèses sur la gestion du projet communiquées par l'équipe de projet FinS montre que ce dernier a également enregistré des retards en cours d'exécution, en particulier durant la phase 1. Dans les faits, la mise en œuvre effective a ainsi accusé, au cours de cette phase, un retard total de 10 mois par rapport aux échéances fixées. Comme on pourra le lire dans les paragraphes qui suivent, ces retards avaient pour causes principales une évolution des besoins – imputable notamment à une définition incomplète du périmètre du projet et à la nécessité de procéder tardivement à des modifications de la configuration logicielle –, ainsi que des insuffisances en termes de ressources. Par « insuffisances en termes de ressources », on entend un manque de personnels disponibles, à l'ACO, pour mener à bien la mise en œuvre du projet dans les temps, et l'absence, à la NCIA, de personnels pour l'assurance projet. Ensemble, les retards imputables aux besoins et aux ressources expliquent 43 % du retard total (voir plus haut, figure 2).

6.1. Le périmètre fixé initialement pour le projet FinS n'était pas complet

6.1.1. Pour contrôler au plus près les échéances et les dépenses d'un projet SIC, il convient de se livrer, avant la mise en œuvre, à un recensement exhaustif des impératifs liés au projet en question et des besoins de ses utilisateurs. D'après les principes de la gestion de projets, et notamment ceux qui sous-tendent le plan de gestion de projet PRINCE2, établir un bilan plus détaillé et plus rigoureux des besoins du client avant la mise en œuvre évite de devoir procéder plus tard à certaines modifications du périmètre et permet d'amoindrir les risques en termes de retards et de dépenses.

6.1.2. On pense notamment à ce cas significatif, où de nouveaux besoins sont apparus suite à la décision d'installer le FinS sur un site supplémentaire, alors que celui-ci aurait dû figurer d'office dans le périmètre initial du projet. Une fois l'exécution entamée, l'ACO a en effet décidé que la FIAS devait être considérée comme un de ses commandements subordonnés plutôt que comme une composante du JFCBS, ce qui s'est traduit par l'ajout, au système, d'une nouvelle unité d'exploitation. L'ACO a donc élargi le besoin en prévoyant une mise en œuvre du système FinS à proprement parler au niveau de la FIAS, avec pour objectif d'atténuer les risques de fraude et d'altération non autorisée de données – lesquels avaient été évoqués à diverses reprises par le Collège et par d'autres entités. Bien qu'initialement prévue pour octobre 2011, la mise en œuvre d'une fonctionnalité FinS complète à la FIAS a été retardée jusqu'à décembre 2012. Cette situation tient à la conjugaison de différents facteurs examinés dans le présent rapport et au fait qu'il a fallu adapter le système en fonction de caractéristiques spécifiques à la FIAS. À la différence des autres sites de l'ACO, la FIAS était, au départ, dépourvue de système financier.

6.1.3. Depuis que l'OTAN a lancé la mission de la FIAS en 2003, le Collège fait état des vives préoccupations que lui inspire l'absence de mesures de contrôle sur les transactions financières opérées au commandement de la Force. Ces préoccupations ont amené le Collège, dans ses audits des états financiers de l'ACO pour les exercices clos en décembre 2003, 2004 et 2005, à exprimer une opinion avec réserve sur les comptes de l'ACO. En 2008, le Collège a recommandé à la FIAS de remplacer le tableur qu'elle utilisait pour gérer ses finances par un autre système. Le contrôleur des finances de l'ACO a répondu qu'il s'agissait en effet d'un problème de longue date et qu'il avait fait le nécessaire pour que la FIAS passe en priorité et soit comprise dans les premières tranches de la mise en œuvre du FinS.¹⁷ Les observations répétées formulées ultérieurement à ce sujet par le Collège ont reçu le même accueil. Le Collège se demande dès lors pourquoi la FIAS n'a pas été intégrée dans le périmètre initial du projet défini par l'ECTB. Bien que totalement justifié, l'ajout tardif de la FIAS au projet a eu pour effet de rendre la mise en œuvre du FinS plus coûteuse et plus complexe, et a contribué au retard pris le projet par rapport aux échéances prévues.

6.1.4. Dans plusieurs autres cas, le FinS a été installé sur des sites supplémentaires pour des motifs que l'on n'aurait pu prévoir au début du projet. Ainsi, les modifications organisationnelles intervenues au sein de l'OTAN dans le sillage de la réforme des agences ont exigé l'installation ou la reconfiguration du FinS au Bureau de soutien à la collaboration, au Bureau du conseiller scientifique et au Centre pour la recherche et l'expérimentation maritimes. Le financement de l'installation au Bureau de soutien à la collaboration était déjà couverte par les fonds affectés au projet sous une rubrique intitulée « Agence pour la recherche et la technologie » (ancienne dénomination du Bureau). On estime que ces travaux vont rallonger de 8 mois la période devant aboutir à l'acceptation finale du système, et donner lieu à 472 625 EUR en dépenses supplémentaires, montant autorisé par les pays en avril 2013.¹⁸

6.2. Certains besoins particuliers liés à la configuration logicielle n'ont été pris en compte que tardivement

6.2.1. Les clients ont, tout au long de la mise en œuvre du FinS, identifié des besoins supplémentaires qui auraient pourtant dû figurer dans le projet dès le départ. Parmi ceux-ci figuraient notamment des besoins en rapport avec la configuration logicielle. Le dossier de gestion du projet prévoyait de configurer le FinS sur les différents sites de l'ACO et de l'EMI en veillant à ce qu'il ressemble d'entrée de jeu au système déjà installé à l'ACT et à la NCSA. Définir la configuration d'un système en tant que telle consiste à établir ce que l'on appelle une « version de base », et l'échéancier du projet ainsi que les dépenses correspondant à celui-ci s'appuyaient sur un périmètre limité à la configuration logicielle, et donc aux fonctionnalités et aux personnalisations, utilisées à l'ACT et à la NCSA. On a justifié le très faible degré de personnalisation sur les différents sites par la nécessité de maintenir le projet dans les limites des dépenses et des échéances planifiées, et, une fois celui-ci achevé, par l'impératif de permettre une

¹⁷ C-M(2008)0039.

¹⁸ AC/4(PP)D/26163-ADD10.

administration et une maintenance centralisées, objectif déterminant dans la perspective d'une réduction des coûts. Plus on compte de changements au niveau local ou en réponse à des demandes particulières du client, plus cet objectif est en effet difficile à atteindre.

6.2.2. D'après les responsables de l'ACO, la version de base ne tenait pas pleinement compte des différences entre la manière dont l'ACO, d'une part, et l'ACT et la NCSA, de l'autre, mènent leurs activités. Certains processus métiers de première importance n'ont pas été pris en compte. Ainsi, l'ACO est tenu, au-delà d'une certaine valeur monétaire, de centraliser le traitement des paiements demandés par les commandements locaux. Une note envoyée par l'ACO à la NCIA en mai 2010 indique que cette fonctionnalité était jusque là assurée, comme d'autres, par les programmes sur mesure développés pour le système antérieur, à savoir le NAFS. L'ACO avait supposé que les programmes en question seraient reproduits dans la fonctionnalité standard de paiement fournie par le FinS. Or, les fonctionnalités assurées par les personnalisations du système utilisé précédemment par l'ACO n'étaient pas mentionnées explicitement dans les spécifications initiales du FinS. Le délai nécessaire à la conception, à l'installation et aux essais de la fonction de paiement centralisé ainsi que la révision du calendrier de démarrage qu'il a fallu opérer compte tenu du processus de clôture d'exercice de l'ACO ont eu pour effets de rallonger les délais de près de 4 mois et de générer des dépenses supplémentaires (pour un montant approximatif de EUR 300 000), lesquelles ont été financées sur le budget militaire.

6.2.3. D'autres besoins particuliers liés à la configuration logicielle sont apparus après le lancement de la mise en œuvre. Certains, à l'instar des paiements centralisés, concernaient la version de base. Ainsi, étant donné que l'ACO est présent dans un nombre plus élevé de pays que l'ACT ou la NCSA, son système financier, pour être conforme aux modes de paiement locaux, exigeait une personnalisation plus poussée en fonction du site considéré. Il en est résulté pour l'équipe de projet une charge de travail, expliquant en partie pourquoi cette dernière n'a pu travailler à la mise en œuvre du système sur plus d'un site à la fois. D'autres besoins sont, quant à eux, apparus à la suite de modifications apportées à certains processus métiers de l'ACO. Par exemple, on n'avait pas prévu, en présentant une requête de changement visant à regrouper les ensembles de livres¹⁹ du budget militaire et du NSIP en une seule et unique unité d'exploitation par site, que la révision du plan des comptes exigerait tellement de temps et d'efforts. Ces modifications ont souvent amené la NCIA et le contractant à investir des efforts considérables dans des analyses d'impact sur les dépenses et les retards ainsi que dans l'ajout de modifications contractuelles.

6.2.4. Au cours de la phase 2, l'EMI, pressé par le temps a, comme l'ACO, éprouvé des difficultés à produire tous les documents voulus. Il a néanmoins été en mesure de recenser dans les temps les besoins attachés à sa configuration système. Ces besoins

¹⁹ Un ensemble de livres est une entité comptable qui partage un plan de comptes, une monnaie fonctionnelle et un calendrier comptables identiques. Un ensemble de livres se compose de quatre parties distinctes : grand livre général, montants effectifs, engagements et budgets.

ont été intégrés dans la conception fonctionnelle et ont pu être mis en œuvre sans que le projet n'enregistre de retards. Les demandes de modification introduites avaient trait notamment à des modes de paiement particuliers et aux interfaces entre les modules du système. Selon les responsables de l'EMI, la mise en œuvre relativement concluante de la phase 2 sur les sites de ce dernier résulte de l'affinement préalable de la configuration de base lors de son installation à l'ACO, de l'aptitude à diriger et de l'expérience du consultant recruté par la NCIA pour piloter la phase 2 et enfin, de la communication excellente avec la NCIA et le contractant. Il ne faut pas oublier par ailleurs que la mise en œuvre dans le cadre de l'EMI s'est déroulée à plus petite échelle qu'à l'ACO, tant du point de vue du nombre que de la taille des sites. Enfin, les responsables de la NCIA attribuent également cette issue positive à un type de contrat plus adapté en phase 2, dans laquelle s'est intégralement inscrite la mise en œuvre à l'EMI.

6.2.5. Pour le Collège, il importe, afin qu'un projet de ce type réussisse, que toutes les hypothèses soient documentées et, dans la mesure du possible, que les utilisateurs identifient précisément tous les besoins préalablement à la mise en œuvre du système, en particulier ceux d'entre eux ayant trait aux processus métiers fondamentaux. Tant que ses clients ne s'appliqueront pas davantage à regrouper ces besoins préalablement à l'exécution du projet, la NCIA continuera d'éprouver des difficultés à gérer efficacement les risques d'allongement des délais et d'accroissement des dépenses.

Recommandation n° 6

6.2.6. Afin d'atténuer les risques d'allongement des délais et d'accroissement des dépenses, le Collège recommande, en prévision des mises en œuvre futures de SIC confiées à la NCIA, que l'ACO et les autres clients regroupent et explicitent leurs besoins au préalable. Cela suppose notamment que l'on identifie clairement tous les sites connus de mise de œuvre, que la référence de configuration du système tienne pleinement compte des processus métiers des clients, et que l'on établisse une documentation complète sur les personnalisations en cours d'utilisation dont le client souhaite conserver la fonctionnalité. Afin que les pays soient assurés que le fournisseur et le(s) client(s) se trouvent sur la même longueur d'ondes, le Collège recommande également que l'ACO et les autres clients confirment par écrit, préalablement à l'adjudication du marché, leur acceptation de la version de base du système.

6.2.7. Par ailleurs, s'agissant des projets prévoyant des modifications aux processus métiers, le Collège recommande que l'ACO et les autres clients exposent de manière détaillée la teneur de ces dernières dans les impératifs initiaux du projet et les intègrent dans le périmètre initial. Si, pour une raison quelconque, les besoins et les processus de travail ne peuvent être finalisés au préalable et incorporés dans la version de base, le Collège recommande que la NCIA, en s'aidant des éléments communiqués par ses clients, évalue les risques d'allongement des délais et d'accroissement des dépenses inhérents à ces modifications ultérieures. Cette évaluation sera présentée aux pays lorsque ceux-ci devront autoriser l'adjudication du marché.

6.3. La mise en œuvre du FinS à la Composante E-3A a été retardée

6.3.1. Indépendamment des retards traités plus haut, la compréhension ou la définition insuffisantes de certains besoins en début de projet ont eu pour effet de repousser la mise en œuvre sur un des sites. La mise en œuvre du FinS à la Composante E-3A de Geilenkirchen (Allemagne), qui en 2012 représentait plus de 21 % des dépenses budgétisées de l'ACO (soit 185 millions EUR sur un total de 862 millions), va en effet exiger l'installation d'une interface avec le système logistique bien particulier de cette entité ainsi que l'établissement d'une connectivité internet sans classification. L'interface était mentionnée dans le périmètre et le cahier des charges initiaux de la phase 1. Malheureusement, on n'avait pas, d'entrée de jeu, complètement appréhendé la complexité de l'évolution des processus métiers de même que les dépenses liées à l'achat des équipements et de la capacité en réseau à développer au préalable. Ceci a poussé l'ACO à recommander, en mai 2010, un report de la mise en œuvre sur le site de l'E-3A.

6.3.2. La mise en œuvre du FinS sur le site de la Composante E3-A est à présent reportée jusqu'à avril 2014 au plus tôt, et l'on n'a pas encore identifié tout l'éventail des fonds qui seront nécessaires. Même si les services financiers et comptables de la Composante E-3A ont affirmé au Collège que le NAFS continue à fonctionner correctement, celui-ci ne bénéficie plus du soutien du fabricant, alors que les risques qui ont amené à le remplacer à l'échelle de l'ACO persistent. À défaut de dégager rapidement une voie à suivre, l'ACO risque de voir le système présent sur le site de l'E-3A se dégrader, avec pour conséquence la perte de données. La Composante E-3A éprouvera par ailleurs des difficultés croissantes à obtenir un soutien pour son système – le logiciel a plus de 12 ans –, ce qui aura pour effet d'accroître les coûts.

Recommandation n° 7

6.3.3. Le Collège recommande que la NCIA et l'ACO dégagent rapidement une voie à suivre pour apporter les modifications requises aux processus métiers et pour obtenir les ressources indispensables à la mise en œuvre du FinS sur le site de la Composante E-3A.

6.4. Les insuffisances pourtant connues de l'ACO en termes de ressources n'ont pas été prises en compte

6.4.1. L'ACO, qui était chargé de produire plus de livrables que n'importe quelle autre partie prenante, n'est pas parvenue à fournir les ressources nécessaires pour que le projet puisse évoluer conformément au calendrier. Nombre de ces livrables supposaient que des ressources soient affectées à la préparation, à la migration et à l'expérimentation de données, toutes activités qui, pour que la dynamique du projet soit maintenue, devaient être menées dans le respect des délais. Nombre de ces tâches

n'ayant pu être achevées à temps, la phase 1 a été retardée de deux mois supplémentaires.

6.4.2. Selon la documentation relative au projet et les responsables de l'ACO, les 13 personnes employées au Service Comptabilité générale et contrôle du Bureau du contrôleur des finances de l'ACO ainsi que les services financiers et comptables des différents sites du Commandement ont effectué ces tâches en plus de leur charge de travail habituelle, sans aucun renfort du début à la fin du projet. Le report des échéances du projet a rendu ces personnels encore moins disponibles. De plus, on apprend à la lecture du dossier de projet et des communications avec les pays que plusieurs postes essentiels inscrits à l'organigramme du Bureau du contrôleur des finances de l'ACO étaient vacants à des moments clés de l'exécution, ou avaient été déclassés. Ainsi, il n'y avait pas d'utilisateur principal au sein de la branche chargée de piloter les activités de mise en œuvre à l'ACO au cours de la période durant laquelle étaient censées se dérouler les activités de migration. Les responsables de l'équipe de projet de la NCIA ont indiqué au Collège que cette vacance a eu pour effet de compliquer singulièrement la communication avec l'ACO et donc de ralentir l'exécution du projet.

6.4.3. L'évaluation, préalablement à l'exécution d'un projet, des ressources disponibles pour les différentes activités planifiées, puis l'affectation de ces mêmes ressources en quantités suffisantes constituent, du point de vue de la gestion, des activités de première importance. Le cadre PRINCE2 stipule que les ressources doivent être allouées en priorité aux tâches qui, si elles devaient s'achever plus tard que prévu, retarderaient le projet dans son ensemble. En conséquence, on peut lire, dans le plan de gestion du projet FinS, qu'il est crucial, pour la réussite du projet, de prévoir pour ce dernier une dotation en personnels adéquate et suffisante, qui permette d'atteindre les objectifs fixés. Hélas, l'éventail complet des besoins en ressources du projet FinS n'a pas fait l'objet d'un examen suffisamment approfondi au moment de l'autorisation et n'a pas été mis à profit efficacement au cours de l'exécution.

6.4.4. Les journaux des incidences et des risques tenus par l'équipe de projet ont souligné, dès le départ et à plusieurs reprises, combien la question des besoins en ressources de l'ACO était importante et pourtant, cette problématique n'a été véritablement évaluée et comprise qu'au printemps 2010, après que l'ACO eut commencé à éprouver des difficultés à s'acquitter de ses engagements dans le cadre du projet. En mai 2010, l'ACO formulait une demande de crédits supplémentaires de manière à pouvoir renforcer les effectifs appuyant la mise en œuvre du FinS à l'ACO, sans toutefois la soumettre aux pays pour examen. Les responsables de l'ACO et de la NCIA ont fourni des explications différentes que le Collège n'a pas été en mesure de vérifier en l'absence de documents sur les raisons pour lesquelles cette demande n'a pas été transmise.

6.4.5. Lors des mises en œuvre de leurs systèmes financiers respectifs, l'ACT, et plus tard l'EMI, n'ont pas connu les problèmes de préparation, de migration et

d'expérimentation de données qu'avait subis l'ACO. Les responsables de l'EMI ont néanmoins indiqué au Collège que leurs services avaient dû effectuer de nombreuses heures supplémentaires et que la mise en œuvre aurait, pour certaines tâches, tiré avantage d'une planification menée plus anticipativement. Ils ont ajouté que, pour gagner du temps, ils avaient développé une approche de remplacement pour les essais devant précéder l'acceptation du système par l'utilisateur. L'EMI n'a pas pu mobiliser des personnels spécifiquement affectés à l'exécution du projet, mais ses effectifs ont été en mesure d'achever toutes les tâches à temps, dans le respect du calendrier de démarrage.

6.4.6. Les insuffisances en ressources qu'a connues l'ACO sont peut-être le symptôme de faiblesses systémiques plus vastes. Habituellement, le financement sur le NSIP octroyé par les pays couvre les investissements au titre du projet et les coûts administratifs exposés par le pays hôte. Si ces catégories peuvent s'avérer suffisantes pour les activités traditionnellement financées sur le NSIP, comme la construction d'infrastructures, les mises en œuvre de SIC amènent souvent les clients à investir des efforts dans la révision de leurs processus de travail. D'après les responsables de l'ACO et de la NCIA, une approche efficace de la planification des ressources d'entreprise doit, pour produire des résultats, se fonder sur une vision plus globale des différents processus et de leurs interactions, plutôt que de se limiter aux seules fonctions recherchées. Un travail approfondi d'analyse doit généralement précéder l'identification de la/des solution(s) technique(s) et la détermination de l'investissement à consentir par le client. Or, tant dans un cas que dans l'autre, la mise en œuvre du FinS n'a pas respecté cette prescription.

6.4.7. En l'absence d'analyse fonctionnelle suffisamment poussée, les processus financiers de l'ACO n'ont pas été pleinement optimisés dans la logique des capacités offertes par le FinS, et l'aptitude du système à renforcer l'efficacité et l'efficience s'en est trouvée limitée. La NCIA a estimé que « la mise en œuvre du FinS a été et reste en butte à l'absence de ressources suffisantes présentant par ailleurs les qualifications voulues pour mener à bien un réexamen approfondi des processus de travail de même qu'une révision des configurations [du système] actuellement utilisées ».²⁰ Le Collège note que le Bureau du contrôleur des finances de l'ACO mène actuellement une étude d'optimisation dans la perspective, notamment, d'un renforcement de l'efficacité et de l'efficience des processus de travail présidant à ses opérations financières.

6.4.8. De l'avis du Collège, faute de mener l'ensemble des analyses sur les processus de travail à bonne fin avant la mise en œuvre du projet et de mobiliser, avec toutes les justifications voulues, les ressources nécessaires, les pays ne pourront tirer parti de la totalité des potentialités dont seront porteuses les mises en œuvre de SIC d'entreprise dans le futur. De plus, le Collège considère qu'il serait utile, au moment d'autoriser le projet, d'avoir une visibilité complète de la charge de travail que représente celui-ci, non seulement pour le contractant, mais également pour le client, et dès lors d'être bien au

²⁰

Commentaires sur un rapport du Bureau de la planification et de la politique générale des ressources sur la mise en œuvre des normes IPSAS à l'OTAN, C-M(2013)0006.

fait de toutes les ressources disponibles ainsi que des déficits éventuels. Sans cette vision claire de la situation, les pays ne peuvent appréhender pleinement le périmètre effectif du projet, y compris les besoins qui, à défaut d'être satisfaits, pourraient compromettre la réussite du projet.

Recommandation n° 8 :

6.4.9. Le Collège recommande, en vue de futurs projets SIC, que la NCIA, en coordination avec l'ACO et les autres clients, inclue dans ses demandes d'autorisation une ventilation détaillée de toutes les tâches à accomplir pour mener le projet à terme. Cette liste devra comprendre les tâches à accomplir par le client et par les ressources engagées par celui-ci au titre du projet. Pour ce qui concerne les applications d'entreprise, on s'attachera en particulier à faire état des analyses fonctionnelles et de processus qu'il convient de réaliser.

6.4.10. Le Collège, sur la base d'une analyse des données d'expérience et de sa connaissance de ce domaine d'activité, recommande par ailleurs à la NCIA de s'employer, en collaboration avec ses clients, à déceler les lacunes en ressources que pourraient connaître ces derniers. Pour permettre aux pays de prendre des décisions informées, la NCIA devrait faire état des risques en termes de dépenses et de retards susceptibles de se matérialiser à supposer que l'on ne puisse mobiliser l'ensemble des ressources indispensables au comblement de ces lacunes, et proposer des solutions de rechange, si elles existent.

6.5. La NCIA n'a pas mené à bien l'assurance projet

6.5.1. La mise en œuvre du FinS a également été hypothéquée par l'absence d'assurance projet. Il était entendu, au moment de concevoir le projet FinS, que l'assurance projet serait assurée par un contractant qui fournirait des services de validation et de vérification indépendantes (IV&V)²¹. Le cadre PRINCE2 fait figurer l'assurance projet au nombre des piliers de la gestion de projet. Il précise notamment que l'assurance projet peut porter sur le contrôle qualité ou l'acceptabilité de la solution en développement, ou encore aider à constater si des modifications du périmètre sont passées inaperçues. Les pays avaient initialement approuvé l'IV&V au moment d'autoriser la première étape, mais ne sont pas parvenus ensuite à se mettre d'accord sur l'autorisation de programme. Du coup, cet élément du projet n'a jamais été autorisé. D'après les responsables de l'équipe de projet, cette situation tient essentiellement aux

²¹

Le contractant IV&V aurait été chargé (1) d'atténuer les risques et de réagir rapidement aux écarts en participant à l'établissement des cahiers des charges et du dossier d'appel d'offres, (2) de réaliser en toute indépendance des évaluations des risques, des examens de performance, des audits de configuration et des vérifications de la conformité des livrables, (3) d'aider la NCIA dans le cadre des examens critiques, (4) d'inspecter les codes et de vérifier les essais du titulaire du contrat d'exécution, et (5) d'assister la NCIA durant les essais d'acceptation et dans le cadre des activités de gestion de projet.

restrictions de financement frappant l'ensemble du programme NSIP, qui se sont conjuguées aux retombées de la crise financière.

6.5.2. Privée de l'assistance spécialisée censée assurer l'assurance projet, la NCIA a eu besoin de plus de temps que prévu pour certaines tâches critiques, comme l'acceptation de la conception du projet. Les responsables de la NCIA ont indiqué que l'Agence ne disposait pas de personnels possédant les compétences requises pour confirmer si la conception réalisée par le contractant répondait ou non aux besoins de l'utilisateur. L'Agence n'a donc pas été en mesure d'exercer un contrôle de qualité suffisamment poussé. Les choses se sont encore compliquées du fait que la mise en œuvre de la phase 1 s'inscrivait dans le cadre d'un contrat à prix ferme et définitif qui, aux dires de la NCIA, a alimenté une relation conflictuelle avec le contractant en raison d'interprétations divergentes du périmètre du projet. Les difficultés rencontrées au cours de l'acceptation de la conception ont entraîné un retard de 4 mois dans l'exécution du projet.

6.5.3. Lorsque la NCIA a appelé l'attention sur la criticité de ce lot de travaux, il était trop tard. Il ressort clairement des documents du projet que la mesure prévue d'atténuation du risque – à savoir une prise en charge, par la NCIA, de l'assurance projet à titre de responsabilité supplémentaire dans le cadre de la phase 1 – n'était ni réaliste, ni suffisante, l'équipe de projet n'étant pas en mesure d'assurer la fonction IV&V. PRINCE2 stipule d'ailleurs que l'assurance projet doit être menée indépendamment du gestionnaire de projet. Bien que l'équipe de projet ait fait état du problème résultant de l'absence de soutien IV&V en novembre 2009, lorsqu'il est devenu évident que les pays ne donneraient pas leur accord, la NCIA a attendu la fin 2010, lorsque des retards s'étaient déjà matérialisés, pour évoquer officiellement les risques que faisait peser l'absence d'IV&V en termes de retards et de dépenses.

6.5.4. De l'avis du Collège, à partir du moment où l'on adopte la stratégie qui consiste à scinder un projet en plusieurs composants spécifiques, comme ce fut le cas pour le FinS, il n'en est que plus important de signaler aux pays l'importance que revêt chacun de ces éléments pour la réalisation des objectifs du projet. Selon les responsables de l'équipe de projet FinS, la NCIA s'abstient généralement, au cours des processus d'autorisation, de faire concrètement le point sur les incidences et les risques d'un non-financement des éléments constitutifs des projets (« évaluation d'impact »). En l'absence d'appréciations des incidences plus détaillées jointes aux différentes demandes d'approbation, les pays risquent de ne pas disposer des informations voulues pour être pleinement informés de l'intérêt que présentent les différents éléments constituant le projet, en particulier lorsqu'ils cherchent à réaliser des économies.

Recommandation n° 9 :

6.5.5. Le Collège recommande, pour les demandes futures, que la NCIA, de sa propre initiative, évalue et présente aux pays l'importance comparée de chaque élément du

projet pour la réussite de ce dernier. Cela évitera aux pays de prendre des décisions qui, tout en visant à réduire les dépenses, pourraient générer ultérieurement d'autres coûts supérieurs aux économies que l'on pensait réaliser au moment de l'autorisation.

7. CONCLUSION

7.1. La mise en œuvre du FinS à l'ACO et à l'EMI – en fait, la troisième de ce type à l'OTAN – se distingue essentiellement des opérations précédentes à trois égards, avec à chaque fois des défis et des opportunités à la clé. Premièrement, elle a donné lieu à des modifications majeures des processus métiers au niveau de l'ACO, mettant en évidence la complexité d'un projet déjà rendu difficile par le nombre élevé de sites concernés dont chacun présente des caractéristiques particulières. Deuxièmement, la NCIA, en sa qualité de pays hôte, a géré ce projet dans le cadre du NSIP en tant qu'agent d'intégration. Cela signifie que les pays, grâce au processus d'autorisation, ont eu une influence directe plus marquée sur la mise en œuvre du projet, et que la NCIA s'est retrouvée dans le rôle critique de pays hôte chargé du pilotage et de la gestion du projet. Troisièmement, le projet a subi des retards significatifs, et ce à un point tel qu'il ne faudra peut-être pas attendre longtemps après sa mise en place pour qu'un contractant propose une nouvelle solution dans le cadre des projets relevant du LOG FS.

7.2. De l'avis du Collège, les recommandations contenues dans le présent rapport et résumées dans la section suivante s'inscrivent dans le droit fil des enseignements tirés au cours de la mise en œuvre du FinS. La NCIA et d'autres entités au sein de l'OTAN s'apprêtent à exécuter d'autres projets, comme ceux relevant du LOG FS, et ce à une échelle nettement plus vaste, que ce soit en termes de financement, de périmètre ou de complexité. La NCIA, l'ACO et l'EMI, s'ils ne rendaient pas compte aux pays du suivi donné aux recommandations du Collège contenues dans le présent rapport, laisseraient passer l'occasion de faire connaître les progrès accomplis dans un domaine qui influera directement sur les efforts que doit déployer l'Alliance pour fonctionner de manière plus efficace et efficiente. Concrètement, le Collège considère qu'une prise en charge des problèmes de gouvernance et de direction du projet aurait eu des retombées positives sur tous les autres aspects mis en évidence dans le rapport et que ce sont donc ces aspects-là qu'il convient, avant toute autre chose, de privilégier dans le futur.

Recommandation n° 10 :

7.3. Moyennant un délai raisonnable à convenir entre les pays, l'ACO, l'EMI et la NCIA, le Collège recommande que la NCIA, en coordonnant les efforts de ces différentes parties prenantes, supervise l'établissement d'une communication conjointe faisant le point, à l'intention des pays, sur les mesures prises en réponse aux recommandations contenues dans le présent rapport.

8. RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1

4.2.4. Le Collège recommande que la NCIA - Prestation des services conclue avec l'ACO et l'EMI des accords sur les niveaux de service qui définissent clairement le niveau de soutien attendu et reflètent fidèlement les coûts correspondants.

Recommandation n° 2

5.3.6. Le Collège recommande que toutes les parties prenantes appelées à établir ou à approuver des plans pour la gestion de futurs projets sur la mise en œuvre de SIC veillent à ce que les exécutifs de ces projets soient habilités à émettre des orientations stratégiques et à prendre des décisions du type de celles prévues par le cadre PRINCE2.

5.3.7. Il recommande par ailleurs que l'exécutif d'un projet rende compte à un comité de pilotage désigné à cette fin, qui devra à tous égards être représentatif de l'ensemble des parties prenantes ; dont la composition, les rôles et les responsabilités seront définis dans les plans de gestion du projet ; et qui se réunira à intervalles réguliers.

Recommandation n° 3

5.4.5. Le Collège recommande que la NCIA fasse figurer, dans les futurs documents de planification touchant à la gestion de projets, une description exhaustive du rôle d'exécution qu'elle prévoit d'assurer.

5.4.6. Il recommande également à la NCIA de mettre au point une méthode modulable d'évaluation des PSC qui reflète fidèlement les différents rôles, types de services compris, que l'agence s'engage à assurer. Les dépenses figurant dans les ECTB devront être calculées suivant cette méthodologie.

5.4.7. Le Collège recommande enfin à la NCIA de présenter aux pays des éléments plus pertinents à l'appui de l'évaluation des PSC, et d'utiliser éventuellement, pour ce faire, les résultats d'une comparaison ou d'une mise en regard avec d'autres dossiers similaires menés en dehors de l'OTAN.

Recommandation n° 4

5.5.3. Le Collège recommande à la NCIA d'améliorer son processus d'évaluation des calendriers de projet. Ceci suppose qu'à tout le moins, on procède à l'analyse de projets antérieurs en tenant compte, à tous égards et avec réalisme, des délais dont ont besoin le NOR pour examiner les demandes d'autorisation, et les pays, pour les approuver.

Recommandation n° 5

5.6.2. Pour ce qui concerne les mises en œuvre futures de projets SIC financés sur le NSIP, le Collège recommande que la NCIA, avant de définir une approche à suivre pour la mise en œuvre et l'acquisition, expose plus clairement les risques générateurs de retards et de coûts en regard des bénéfices attendus, comme ceux censés découler d'une mise en concurrence aussi large que possible. La NCIA devra, le cas échéant, présenter d'autres approches possibles consistant, par exemple, à scinder ou à regrouper des lots de travaux, avec à chaque fois un bilan sur les risques et opportunités attachés à ces différentes options. Le NOR procédera alors à l'examen de ces approches avant de communiquer ses recommandations initiales aux pays.

Recommandation n° 6

6.2.6. Afin d'atténuer les risques d'allongement des délais et d'accroissement des dépenses, le Collège recommande, en prévision des mises en œuvre futures de SIC confiées à la NCIA, que l'ACO et les autres clients regroupent et explicitent leurs besoins au préalable. Cela suppose notamment que l'on identifie clairement tous les sites connus de mise de œuvre, que la référence de configuration du système tienne pleinement compte des processus métiers des clients, et que l'on établisse une documentation complète sur les personnalisations en cours d'utilisation dont le client souhaite conserver la fonctionnalité. Afin que les pays soient assurés que le fournisseur et le(s) client(s) se trouvent sur la même longueur d'ondes, le Collège recommande par ailleurs que l'ACO et les autres clients confirment par écrit, préalablement à l'adjudication du marché, leur acceptation de la version de base du système.

6.2.7. Par ailleurs, s'agissant des projets prévoyant des modifications aux processus métiers, le Collège recommande que l'ACO et les autres clients exposent de manière détaillée la teneur de ces dernières dans les impératifs initiaux du projet et les intègrent dans le périmètre initial. Si, pour une raison quelconque, les besoins et les processus de travail ne peuvent être finalisés au préalable et incorporés dans la version de base, le Collège recommande que la NCIA, en s'aidant des éléments communiqués par ses clients, évalue les risques d'allongement des délais et d'accroissement des dépenses inhérents à ces modifications ultérieures. Cette évaluation sera présentée aux pays lorsque ceux-ci devront autoriser l'adjudication du marché.

Recommandation n° 7

6.3.3. Le Collège recommande que la NCIA et l'ACO dégagent rapidement une voie à suivre pour apporter les modifications requises aux processus métiers et pour obtenir les ressources indispensables à la mise en œuvre du FinS sur le site de la Composante E-3A.

Recommandation n° 8

6.4.9. Le Collège recommande, en vue de futurs projets SIC, que la NCIA, en coordination avec l'ACO et les autres clients, inclue dans ses demandes d'autorisation une ventilation détaillée de toutes les tâches à accomplir pour mener le projet à terme. Cette liste devra comprendre les tâches à accomplir par le client et par les ressources engagées par ce dernier au titre du projet. Pour ce qui concerne les applications d'entreprise, on s'attachera en particulier à faire état des analyses fonctionnelles et de processus qu'il convient de réaliser.

6.4.10. Le Collège, sur la base d'une analyse des données d'expérience et de sa connaissance de ce domaine d'activité, recommande par ailleurs à la NCIA de s'employer, en collaboration avec ses clients, à déceler les lacunes en ressources que pourraient connaître ces derniers. Pour permettre aux pays de prendre des décisions informées, la NCIA devrait faire état des risques en termes de dépenses et de retards susceptibles de se matérialiser à supposer que l'on ne puisse mobiliser l'ensemble des ressources indispensables au comblement de ces lacunes, et proposer des solutions de rechange, si elles existent.

Recommandation n° 9

6.5.5. Le Collège recommande, pour les demandes futures, que la NCIA, de sa propre initiative, évalue et présente aux pays l'importance comparée de chaque élément du projet pour la réussite de ce dernier. Cela évitera aux pays de prendre des décisions qui, tout en visant à réduire les dépenses, pourraient générer ultérieurement d'autres coûts supérieurs aux économies que l'on pensait réaliser au moment de l'autorisation.

Recommandation n° 10

7.3. Moyennant un délai raisonnable à convenir entre les pays, l'ACO, l'EMI et la NCIA, le Collège recommande que la NCIA, en coordonnant les efforts de ces différentes parties prenantes, supervise l'établissement d'une communication conjointe faisant le point, à l'intention des pays, sur les mesures prises en réponse aux recommandations contenues dans le présent rapport.

9. COMMENTAIRES DE L'ACO, DE LA NCIA ET DU NOR ET POSITION DU COLLÈGE À LEUR SUJET

9.1. L'ACO, la NCIA et le NOR ont réagi à un projet du présent rapport en adressant des commentaires écrits et factuels au Collège. Ces commentaires sont reproduits à l'appendice 2. L'EMI n'a pas communiqué de commentaires mais a fait savoir au Collège qu'il approuvait le projet de rapport en l'état. En réponse aux commentaires factuels qui lui ont été communiqués et à la suite d'une réunion tenue ultérieurement avec les services de la NCIA à la demande de son directeur général, le Collège a modifié le texte en conséquence. Il considère que les aménagements dont le rapport a fait l'objet sont conformes à la teneur des échanges qu'il a eus avec la NCIA sur les commentaires en question.

9.2. Dans leurs commentaires généraux, l'ACO et le NOR ont souscrit à toutes les recommandations du Collège. La NCIA a elle aussi marqué son accord avec toutes les recommandations hormis la recommandation n° 6 sur un recensement précoce des exigences attachées au projet. Dans ses commentaires, la NCIA indique qu'en ce qui concerne les acquisitions à forte composante logicielle, il est souvent impossible, d'entrée de jeu, de recenser de manière exhaustive les besoins ainsi que les modifications à apporter aux processus métiers et donc, de circonscrire parfaitement le périmètre de tels projets. Le Comité prend note de ce point de vue de la NCIA. Cela étant, cette recommandation du Collège concerne en priorité les éléments de premier plan du projet, comme la capacité de paiement centralisée et d'autres exemples cités dans le rapport. Les besoins de ce type peuvent – et, selon le Collège, doivent – être clairement identifiés par le client d'entrée de jeu, et il incombe au fournisseur de les intégrer d'emblée dans le périmètre du projet. Le Collège maintient donc sa recommandation.

9.3. Dans ses commentaires, l'ACO a attribué la prise en compte tardive des besoins en question à une coordination défailante et à une compréhension insuffisante, par la NCIA, des besoins de l'ACO. Le Collège confirme que tant les responsables de l'ACO que ceux de la NCIA ont fait état, au cours de l'audit, de problèmes de communication ayant ralenti la mise en œuvre du projet. L'ACO a ajouté dans ses commentaires factuels sur le projet de rapport que les déficits en ressources - dont il est fait abondamment état dans le rapport du Collège - n'ont pas aidé la communauté SIC de l'ACO à assumer le rôle de client intelligent. Tout en prenant acte de ces éléments, le Collège, sur la base des informations probantes qui lui ont été présentées au cours de l'audit, reste d'avis que l'ACO s'est fondé sur des hypothèses incorrectes pour évaluer le périmètre initial du projet et a ajouté ou modifié certains besoins fonctionnels après le début de la mise en œuvre. Ces facteurs ont, avec d'autres, contribué à l'évolution du périmètre, ainsi qu'à l'allongement des délais et à l'augmentation des dépenses qui en ont résulté.

9.4. Selon le Collège, les points de vues exprimés par la NCIA et par l'ACO font ressortir toute l'importance de la recommandation n° 6. En formulant cette

recommandation, le Collège encourage le client et le fournisseur à collaborer plus étroitement, en particulier durant les premiers stades du projet, de manière à se mettre d'accord sur les besoins prioritaires. Dans le même ordre d'idées, le Collège se réjouit de la position adoptée tant par l'ACO que par la NCIA, qui considèrent que l'utilisateur/le client doit intervenir plus activement dans la planification et la gestion du projet. Plus particulièrement, il appuie énergiquement la proposition de la NCIA, qui, conformément aux prescriptions de PRINCE2, suggère que les utilisateurs soient représentés au sein des comités de pilotage des projets. À condition d'être mise en œuvre correctement, en conjonction avec les autres recommandations du Collège, cette proposition contribuera à atténuer les risques en termes de dépenses et de retards.

9.5. Le Collège souhaiterait par ailleurs que soit discutée une suggestion du NOR visant à clore les éléments achevés d'un projet par une inspection mixte de réception officielle (JFAI) avant d'approuver des modifications du périmètre.

9.6. De l'avis du Collège, les commentaires soumis par l'ACO, la NCIA et le NOR offrent une base solide pour les communications futures avec les pays quant aux mesures à prendre pour appliquer ses recommandations.

LIST OF ABBREVIATIONS

ACO	Allied Command Operations
ACT	Allied Command Transformation
Board	The International Board of Auditors for NATO
CIS	communication and information systems
CNAFS	Centralised NAFS
FinS	Bi-Strategic Command Automated Information Services Financial Service
HN	Host Nation
IMS	International Military Staff
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
ISAF	International Security Assistance Force
IV&V	Independent Verification and Validation
JFCBS	Joint Force Command Headquarters Brunssum
LOG FS	Functional services for Logistics Command and Control
NAFS	NATO Automated Financial System
NC3A	NATO Consultation, Command and Control Agency (now part of NCIA)
NCCB	NATO Combined Communications and Information Services Budget
NCIA	NATO Communications and Information Agency
NCSA	NATO Communication and Information Services Agency (now NCIA Service Delivery)
NOR	NATO Office of Resources
NSIP	NATO Security Investment Programme
PRINCE2	Projects in Controlled Environments project management framework
PSC	Project Service Costs
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
TBCE	Type B Cost Estimate

***Comments of the Vice Chief of Staff,
Allied Command Operations (ACO)***

**SUBJECT: DRAFT SPECIAL REPORT TO COUNCIL ON THE FINANCIAL SERVICE
PROJECT AND ACTIONS NEEDED TO APPLY LESSONS LEARNED**

REFERENCE: IBA-A(2013)184, Draft Special Report to Council on the Financial Service (FinS) Project and Actions Needed to Apply Lessons Learned, dated 09 July 2013.

1. Further to the letter at Reference, please find attached at Enclosure, ACO's clarifications and or comments on the Board's Draft Special Report at Subject.
2. The responses provided by ACO at Enclosure 1, highlight that the crux of the issues related to the implementation of the project and progress during its execution mainly relates to the lack of a proper scope definition and baseline of the NATO Security Investment programme (NSIP) project, as well as the lack of a proper coordination and understanding of the users' requirements by the Host Nation.
3. With regard to the weaknesses in the system support, ACO agrees with the Board recommendation to conclude Service Level Agreements (SLA) with NCIA and trust that the ongoing initiative undertaken by ACO to establish an overarching SLA, which clearly identifies all FinS users' requirements, would help increase the quality of services vis-à-vis the users' desired level of support and allocated resources.
4. ACO also deems necessary that the implementation of future Enterprise Resource Planning (ERP) projects, will foresee a more active role of the users in the planning and management of the project and a better coordination and cooperation between the
4. ACO also deems necessary that the implementation of future Enterprise Resource Planning (ERP) projects, will foresee a more active role of the users in the planning and management of the project and a better coordination and cooperation between the service provider and the intelligent customer.
5. The point of contact for this issue is Laura Ciarlone, Branch Head Corporate Accounting and Control SHAPE J8, NCN 254-3882.

COMMENTS OF THE VICE CHIEF OF STAFF, ALLIED COMMAND OPERATIONS

ACO'S RESPONSES ON THE IBAN DRAFT SPECIAL REPORT ON THE FINs AND ACTIONS NEEDED TO APPLY LESSONS LEARNED

Serial	Ref.	Paragraph/ SubParagraph	Draft IBAN Report quoted text	Rec n.	Recommendation (description)	ACO's Clarifications / Comments
1	2.2 & 2.6 first bullet		NAFS was upgraded first at the NATO Communications and Information Services Agency (NCSA, now NCIA Service Delivery) and then subsequently at ACT. At other locations within the NATO Command Structure, NATO used NSIP funding to upgrade NAFS. A Project Board is responsible for overall project direction. It is comprised of an Executive, a Senior User, and a Senior Supplier. The framework states that, among other things, the Project Board members should be senior enough to make strategic decisions, such as providing resources.	N/A	N/A	The funding of the NAFS upgrade for ACT and NCSA was funded by MB funds. This funding mechanism has proven to be more flexible than the NSIP procedures. This funding mechanism would provide an effective tool to the Project Board to accomplish his task to provide the necessary resources for the project implementation in a timely and effective manner. In ACO's J8 view the funding of a complex ERP system implemented in an operational environment such as ACO with various entities spread in different geographical locations should be ensured through the most efficient and effective mechanism.
2	3.5	FinS implementation experienced delays and related additional costs	The non-delay-related EUR 1.3 million in costs shown in Figure 3 fall into 2 categories. First, they include cumulative additional authorisations due to increases and decreases in scope, such as implementation at ISAF and additional IMS budget group sites, automated currency conversion capability for one ACO site, and a reduction due to the lack of authorisation of Independent Verification and validation (IV&V).	N/A	N/A	The "automated currency conversion capability for one ACO site" refers to MARCOM Northwood. The original structure for ACO was one Set of Books (SOB) and, as a consequence, one General Ledger (GL) using only one functional currency (EUR). However, MARCOM Northwood executes a budget in GBP. The issue was clearly identified since the very beginning of the project, and different options to handle this were proposed. However due to a lack of analysis at Project management level, the issue was never properly developed nor during Phase 1 nor during Phase 2. At the end ACO managed on his own the completion of the Northwood migration. The

Serial	Ref.	Paragraph/ SubParagraph	Draft IBAN Report quoted text	Rec n.	Recommendation (description)	ACO's Clarifications / Comments
						additional cost related to this effort was one additional month Oracle post go live support.
3	4.1.1	FinS generally functions as intended but key project goals have not been met / Acceptable functionality and partial IPSAS capability	In discussions with the Board, FinS users expressed satisfaction with the system, stating that it provides most of the intended functionality within a stable operating environment. The functionality offered by the prior system, NAFS, remains basically unchanged in FinS, with some improvements. IMS users highlighted features such as the ability to create bulk invoice uploads in the accounts receivable and accounts payable modules. At ISAF, which previously lacked any financial system, the Board observed significant improvements in financial management. Officials told the Board that in most cases weaknesses relate more to processes than to any shortcomings in the system. For example, at ACO, a cumbersome account code structure has developed over time to incorporate the performance of budget, project accounting, and controlling functions simultaneously, according to ACO officials. This structure, rather than FinS, hinders finance staff from performing their tasks most effectively and efficiently.	N/A	N/A	ACO J8 agrees with the Board. Streamlining the “cumbersome account code structure” is one of the actions that have been identified further to the ACO J8 optimisation study that is going on. ACO J8 is currently reviewing this area in order to simplify the chart of accounts and to tackle budget planning, execution and analysis in a complex organisation as ACO. It is possible that the result will be the further implementation of dedicated ERP module for budget performance and project accounting Improvements in this regard have already been realised through the centralisation of the master data what reduces the uncontrolled creation of accounting code combinations, redundancy of codes, and improves a consistent approach in the way financial transactions are accounted for ACO-wide.
4	4.1.2	FinS generally functions as intended but key	Nevertheless, one of the main justifications for FinS implementation, fully accounting for property, plant and	N/A	N/A	ACO confirms that the current FA module in FinS allows the reporting of assets upon receipt of an invoice rather than at delivery and concurs with the

Serial	Ref.	Paragraph/ SubParagraph	Draft IBAN Report quoted text	Rec n.	Recommendation (description)	ACO's Clarifications / Comments
		project goals have not been met / Acceptable functionality and partial IPSAS capability	equipment, has not been validated. The IMS uses its own tool to account for these assets, because during testing its users found the software's fixed asset module not fit for purpose or user friendly. ACO also has not yet used the module, but users told the Board it has been fully tested and they plan to use it now that a way forward has been approved by Council to adapt IPSAS. However, according to ACO users, FinS only allows the reporting of assets upon receipt of an invoice rather than at delivery. As a result, the system allows for partial IPSAS compliance in this area, although workarounds are possible. IMS users attributed this weakness to the lack of real-time data exchange with property accounting systems. The Board observed that users continue to manually enter data such as item valuation into ACO's property accounting system, in a process prone to error.			statement reported in the paragraph. ACO has not yet used the module, awaiting the approval of an adapted NATO IPSAS framework which occurred on 02 Aug 2013. As already reported to IBAN in relation to the implementation of IPSAS 17, ACO management decided not to capitalise such assets until a clear decision on the IPSAS way ahead had been taken. Accordingly ACO did not use the fixed asset module. In the meanwhile the FinS asset module has been fully tested and will be implemented and used iaw the NATO IPSAS framework. The FA module was part of the baseline and it was already implemented in former NCSA. ACO was the entity within the users' sites who identified the issue about the delivery principle in the Fixed Assets (FA) module and proposed how to tackle that approach in their business process for the time being. ACO J8 is willing to reinforce the use of all ERP functionalities including the 'Oracle project' Module in order to smoothly process transactions compliant with IPSAS. The current logistic tool used in NATO for property accounting (NDSS) does not represent the proper and most effective solution to allow for IPSAS compliance as a proper management of fixed assets and inventory can only be achieved by the using system modules integrated within the same ERP system used by both logistics and finance staff. ACO has been predicating since the very beginning that a proper use of an ad-hoc ERP module for Property Accounting and Inventory would help to support the IPSAS compliance requested at NATO level.
5	4.1.3	FinS generally functions as intended but key project goals	All users interviewed by the Board agree that FinS would benefit from better reporting tools. Existing tools in FinS allow the creation of rudimentary reports	N/A	N/A	The statement reported about reporting in ISAF is not correct. The Board already made the same comment in the draft fact sheet for ISAF related to the 2012 FS and ACO had the opportunity to clarify this issue.

Serial	Ref.	Paragraph/ SubParagraph	Draft IBAN Report quoted text	Rec n.	Recommendation (description)	ACO's Clarifications / Comments
		have not been met / Acceptable functionality and partial IPSAS capability	on budget execution, but developing statements of financial position and performance still requires significant additional work for ACO and IMS users. In addition, during its audit work at ISAF the Board observed inaccuracies inherent to several reports produced by the system, including for cash, payables, and receivables. As a result, for example, IMS users said they are developing and testing, together with NCIA, their own reporting tools to assist them in presenting the information contained in FinS in a format most useful for management decisions. Similarly, ACO users employ a parallel process for all reporting and statistics generation, which results in additional workload. The Board notes that improved business intelligence and reporting is included in the follow-on capability to be delivered as part of the LOG FS project.			ACO J8 agree with the Board that Fins would benefit from better reporting tool. The baseline didn't consider any reporting features, stating that this requirement was included in the CP 103 LogFS that is still on-going. FinS users believe that this issue was due to a lack of understanding of the users requirements by the Project Management which consequently led to weaknesses in the project scope definition.
6	4.2.1	FinS generally functions as intended but key project goals have not been met / Support weaknesses	Like NAFS before it, the current version of the software that underpins FinS will begin facing support restrictions in the current year, soon after implementation will complete. Challenges are already apparent, because support personnel are less likely to be trained on the installed version, according to IMS officials. IMS and ACO officials assured the Board that the organisations will fund a technical upgrade to the latest version in 2014, which will address these risks. In addition, according to NCIA Service	N/A	N/A	ACO agree with the Board statement. ACO will fully implement and use Release 12 in 2013 and will be the forerunner for the implementation of release within the military organisations.

Serial	Ref.	Paragraph/ SubParagraph	Draft IBAN Report quoted text	Rec n.	Recommendation (description)	ACO's Clarifications / Comments
			Delivery officials, further reduction of existing customisations associated with the implemented version of FinS are supposed to occur following this upgrade. It will not require significant business process changes, yet IMS officials said that the upgrade will bring opportunities for increased effectiveness and efficiency.			
7	4.2.2	FinS generally functions as intended but key project goals have not been met / Support weaknesses	IMS and ACO users at the SHAPE and subcommand level expressed dissatisfaction with the level and quality of technical support, newly centralised within NCIA Service Delivery. For example, users can no longer independently reset system passwords. As a result, for example, ISAF users can lose over 3 days of work due to the ISAF work schedule and time difference with Europe. IMS officials told the Board that NATO CIS security regulations make fixing these problems more challenging. In another example, an erroneous software patch made in April 2013 inadvertently blocked the Accounts Payable module ACO-wide. It also erased the electronic signature capability at JFCBS. JFCBS staff told the Board that only 5 of its 12 support requests submitted following system go-live in April 2011 had been addressed as of June 2013.	N/A	N/A	ACO confirms the dissatisfaction expressed about the level and quality of technical expertise within NCIA. However, the examples given create confusion while mixing internal issues with services which were supposed to be provided by NCIA. Nevertheless, wrt to the example reported by the Board, ACO decided not to wait for a technical solution from NCIA and proactively proposed and implemented an alternative solution in order to solve and manage the requirements in ISAF in the absence of support through NCIA. This solution developed for ISAF has been implemented likewise in all other ACO commands starting August 2013.
8	4.2.4	FinS generally functions as	See "Recommendation (description)" column	1	The Board recommends that NCIA Service	ACO J8 welcomes the IBAN recommendation and underlines that the process for establishing SLAs

Serial	Ref.	Paragraph/ SubParagraph	Draft IBAN Report quoted text	Rec n.	Recommendation (description)	ACO's Clarifications / Comments
		intended but key project goals have not been met / Support weaknesses			Delivery conclude service level agreements with ACO and IMS that clearly specify the level of support expected and fairly represent the costs.	between the intelligent customer and the service provider is currently under revision in order to implement an overarching SLA that constitutes a common platform for identifying at corporate level all FinS users requirements. Such SLA has to be developed in close cooperation and coordination with and respecting the priorities set by DCOS CCD/ ACOS J6 with regard to services to be delivered and availability of resources.
9	4.3.1 & 4.3.3	FinS generally functions as intended but key project goals have not been met / Operating costs unlikely to decrease	The second main goal of the FinS project, reductions in operating costs, has not been documented. The NATO Combined Communications and Information Services Budget (NCCB) funds FinS operations and maintenance costs including hardware, software, training and required contractual services. According to ACO's 2013 NCCB submission, centralising third party-provided support infrastructure for all sites resulted in lower workload at those sites, but a higher workload at the NCIA Service Delivery FinS Service Desk. Thus, while the NCCB for 2013 reflects hardware reductions since 2011, support costs have risen. ACO officials expect these costs to rise further in 2014 given the need for more service desk support. In addition, according to ACO and IMS officials, the individuals previously performing local system administration functions have been reassigned other duties, resulting in no net manpower savings. Finally, NCIA Service Delivery and ACO officials offer	N/A	N/A	ACO shares the doubts of the IBAN whether FinS will generate cost savings for the Nations in the future. Different factors and parameters need to be compared. ACO will closely monitor potential costs savings that can derive from the implementation of FinS and the centralisation of financial activities during the J8 optimisation study.

Serial	Ref.	Paragraph/ SubParagraph	Draft IBAN Report quoted text	Rec n.	Recommendation (description)	ACO's Clarifications / Comments
			divergent predictions on the future cost of software licensing fees, leaving this area uncertain. The Board notes that FinS authorisation documentation did not contain investment appraisals that would have specified, for example, the extent to which the number of support personnel could be reduced due to centralisation. It is the Board's view that generic savings targets such as those presented in FinS authorisation documentation are not helpful. A better approach may be to define specific areas for savings, based on sound research, and then compel NATO entities to follow through. Recommendations in this area are beyond the scope of this report, but the Board is considering future follow-up reviews of the capability development process and NSIP programme that may allow further investigation. As it stands, the evidence does not suggest that FinS implementation has, or will in the future, bring cost savings to the Nations.			
10	5.1	Schedule and cost risks associated with implementation approach were not fully managed	The implementation approach planned by NCIA and approved by the Nations separated FinS from the larger LOG FS project, and then further divided the FinS project into 2 phases. The approach also called for separately authorising and procuring each FinS project element. By approving FinS implementation ahead of the other LOG FS elements, the Nations	N/A	N/A	ACO concurs with the IBAN that the Phase 2 implementation could have been procured competitively as a separate work package. However, due to the huge delays the project had already suffered as a result of the management of the project by the HN, and in order to accomplish the implementation of the system ACO-wide and at IMS, both ACO and IMS requested a deviation from the normal methods of procurement in order/in the hope

Serial	Ref.	Paragraph/ SubParagraph	Draft IBAN Report quoted text	Rec n.	Recommendation (description)	ACO's Clarifications / Comments
			increased the possibility of fielding this essential capability early on, relative to the other more ambitious projects. In addition, by limiting sole source contract awards to only those project elements with the most compelling justification, the approach improved the chance of gaining benefits from competitive bidding. Potential benefits included lower costs and maximised participation by qualified firms. For example, in theory the approach allowed for Phase 2 implementation to be procured competitively as a separate work package from Phase 1			to expedite the contract award and the delivery of the capability. The request of both ACO FC and IMS FC was forced by events as a consequence of the lack of timely actions by the HN to support alternative solutions. The purpose of the sole source request was to minimise additional risks and inefficiencies in the implementation of the project. Had the sole source not been accepted, the delay in the project execution would most probably have been even longer than it already was. A normal intelligent customer/service provider relation and decisions on how projects should be organised and executed need to be taken in common understanding and agreement. Restriction in the PE have impacted on the ability of ACO CIS community to take up the role of intelligent customer in the many CIS projects, creating an unbalance in the relation intelligent customer/service provider.
11	5.3.2	Schedule and cost risks associated with implementation approach were not fully managed / Governance	In the Board's opinion, project direction of the type envisioned by the PRINCE2 executive role was not within ACT's competency, nor could it reasonably be expected to have been. For example, ACT lacks the authority to allocate staff or other resources inside NCIA, ACO, or IMS. Rather, these organisations each have their own internal processes for staffing and funding project implementations. In addition, NCIA, rather than ACT, chairs the IPMT meetings. According to available meeting minutes, ACT representatives did not attend IPMT meetings that focused on FinS. Rather than project	N/A	N/A	ACO agrees with the IBAN comments

Serial	Ref.	Paragraph/ SubParagraph	Draft IBAN Report quoted text	Rec n.	Recommendation (description)	ACO's Clarifications / Comments
			direction, ACT's responsibilities were tied to its role as Transformation Authority. These include coordinating the priority of installation, operation, and support associated with the capability requirements and representing such issues in front of NATO committees.			
12	5.3.3	Schedule and cost risks associated with implementation approach were not fully managed / Governance	The FinS project also lacked a Project Board. The TBCE called for the creation of a Project Board accountable for the overall direction and management of the project, separate from the IMPT. However, no such Board was created, leaving the PMT as the senior decision-making body. In addition, the IPMT's responsibilities extended beyond FinS to include the entire LOG-FS project. In 22 meetings between April 2007 and February 2013, FinS was discussed mainly to update LOG FS stakeholders on project progress and challenges. A FinS-only IPMT met in an ad-hoc fashion 8 times between March 2010 and November 2011. According to IMS and NCIA officials, during both phases project-related decisions were made most often at the working level. Typical fora included weekly Project Progress Meetings.	N/A	N/A	ACO agrees with the IBAN comments. It is suggested to reword "LOG FS" into "CP (Capability Package) 103 LOG FS", containing numerous projects.
13	5.3.4	Schedule and cost risks associated with implementation approach were	The lack of a Project Executive and Project Board limited senior-level accountability and direction. For example, IMS users told the Board that it took pressure from the Budget	N/A	N/A	ACO agrees in principle with the IBAN observation. However, the critical key-factor impacting on the delays is the project scope definition. The lack of project scope definition mainly triggered the requests for additional requirements that were not envisioned

Serial	Ref.	Paragraph/ SubParagraph	Draft IBAN Report quoted text	Rec n.	Recommendation (description)	ACO's Clarifications / Comments
		not fully managed / Governance	Committee to find a way forward during the nearly 15 month delay between go-live at Phase 1 sites and the initiation of Phase 2. In addition, the lack of high-level direction, to include clear definitions for the types of acceptable system changes and concomitant enforcement, hindered the effective exercise of scope change management. This contributed to delays associated with emerging requirements as discussed in section 6. Without an authoritative and available project Executive and a dedicated Project Board, project stakeholders will be less able to keep future CIS project implementations sufficiently resourced, within schedule and according to an agreed scope.			in the initial business case and baseline.. The lack of resources in the project plan for the migration of data is one of the examples showing the weakness of the project scope definition. Migration of data (specifically for a big and complex on-going organisation like ACO) is a task of the utmost importance that must be fully resourced within the project scope. This task is part of best practices for the implementation of any financial system and needs to be included by default in the scope of an ERP project. There were only few exceptions where the users identified new requirements during the implementation of the project which however are to be attributed to the change of NCS. The Board should note that ACO FC brought the issue at the BC to find a way forward during the 15 month delay between Phase 1 and 2 in order to put pressure on NCIA.
14	5.4.2	Schedule and cost risks associated with implementation approach were not fully managed / Management	According to NCIA officials, projects are much more likely to be approved if PSCs are underestimated up front, with the expectation that the Nations will be more likely to approve additional expenditures after implementation is underway. These officials told the Board that projects similar to FinS implementation outside of NATO carry higher administrative costs than the Nations are willing to approve. They also said that the Nations typically approve requests with the expectation that administrative costs for CIS projects should not be significantly different from those for other types of projects such as construction. The Board has not	N/A	N/A	ACO acknowledges the comment made by the IBAN and would like to point out that NCIA as the HN decided autonomous on the strategy to seek the IC authorisations and funding for the realisation of the project. Several requirements, clearly identified by the users were not included in the request for authorisation in order to keep the costs presented to the Nations at a lower level. The approach of the HN was to submit an initial submission at the lowest cost possible and afterwards reiterate and progressively redefine the original requests. ACO shares the IBAN assessment on NCIA's inexperience as CIS integrator. For example, the contract signed with Oracle did not foresee the possibility for the contractor to perform tests and to prepare the system during the non-working hours or

Serial	Ref.	Paragraph/ SubParagraph	Draft IBAN Report quoted text	Rec n.	Recommendation (description)	ACO's Clarifications / Comments
			assessed other projects or made comparisons that would validate this claim. However, the potential schedule and cost implications of this possible trend may further increase the financial risk to the Nations associated with NCIA's inexperience as a CIS integrator.			during the week-ends (prior to the go-live). This option should have been foreseen in accordance with standard best practises for the implementation of ERP projects. Another issue is related to the implementation of FinS Phase2 where ACO was forced to plan for downtime of the system in all ACO-sites, due to the peculiarity of the contract. This downtime prevented all Fins users locally and at corporate level to perform day-to-day business by using the system and forced the organisation to build alternative solutions with the creation of a huge number of backlog transactions.
15	5.4.5 5.4.6 5.4.7	Schedule and cost risks associated with implementation approach were not fully managed / Management	See "Recommendation (description)" column	3	The Board recommends that NCIA fully define the type of implementation role it expects to perform in future project management planning documentation. The Board also recommends that NCIA develop and tailor a methodology for estimating PSCs that accurately reflect the various roles, including the types of services the agency commits to providing. The costs presented in TBCEs should be prepared in accordance with this methodology. The Board further	ACO agrees with the IBAN recommendation. The lesson learned is that proper management of a complex ERP project can only be achieved if the users, who are the ones having the necessary professional knowledge of the system and the requirements, take a more active role in the definition of the project scope and requirements, including the analysis of strategic technical and financial solutions, estimates of costs, benchmarking, technical analysis of bids prior to contract award. The users can offer the HN team necessary advise and assessment for the implementation of the most efficient and effective solution while reducing to a minimum the recourse to adaptations of the baseline catering for requirements that could have been included as of the very beginning in the initial scope of the project.

Serial	Ref.	Paragraph/ SubParagraph	Draft IBAN Report quoted text	Rec n.	Recommendation (description)	ACO's Clarifications / Comments
					recommends that NCIA improve its justification to the Nations for the required level of PSCs, which could include elements such as the results of a comparison or benchmarking with similar case studies outside NATO.	
16	5.5.3	Schedule and cost risks associated with implementation approach were not fully managed / Time needed for screening and authorisation	See "Recommendation (description)" column	4	5.5.3 The Board recommends that NCIA improve its process for estimating project schedules. At a minimum, this will entail analysis of past projects, taking into full consideration the amount of time realistically needed for the NOR to screen requests for authorisation and for the Nations to approve them.	ACO agrees with the IBAN recommendation. The necessity to have a contingency plan to cater for project delays which lacked completely in the FinS project should also be considered. This plan needs to ensure a minimum support to the users if the implementation of the project suffers major delays.
17	5.6.1	Schedule and cost risks associated with implementation approach were not fully managed /	The FinS implementation approach is likely to be repeated with other projects that are more complex and potentially carry greater risk. As HN, NCIA's credibility will suffer if the Nations and entities within NATO perceive that it is unable to deliver capabilities according to its estimates.			ACO agrees with the Board comment.

Serial	Ref.	Paragraph/ SubParagraph	Draft IBAN Report quoted text	Rec n.	Recommendation (description)	ACO's Clarifications / Comments
		Conclusion on implementation approach	According to NCIA officials, loss of credibility is one of the agency's major institutional risks. Without additional steps to more accurately present the risks of a given implementation approach, NCIA may be less able to take advantage of an opportunity to mitigate its overall risks. In addition, the NOR may be less able to effectively screen authorization requests. More generally, without a clearer picture of the potential risks associated with a given approach to implementing the project at hand, including governance, management, and timing implications, the Nations will be less able to weigh them against the expected benefits.			
18	5.6.2		See "Recommendation (description)" column.	5	5.6.2 For future NSIP CIS project implementations, the Board recommends that NCIA more clearly state project schedule and cost risks against expected benefits, such as those to be gained by maximising competition, prior to establishing a project implementation and procurement approach. As appropriate, NCIA	ACO agrees with the IBAN recommendation that the HN and the NOR elaborate several alternatives before any submission to the Nations. However, the customer should have the possibility to give his comments/remarks wrt the different alternatives before these are presented to the Nations.

Serial	Ref.	Paragraph/ SubParagraph	Draft IBAN Report quoted text	Rec n.	Recommendation (description)	ACO's Clarifications / Comments
					should present alternative approaches, including separating or grouping work packages, together with the risks and opportunities associated with each. The NOR should then screen these approaches prior to making its initial recommendations to the Nations.	
19	6	Insufficient scope definition and resource planning shortfalls delayed progress during execution	The Board's analysis of project management documentation and summaries provided by the FinS project team show that the FinS project experienced further delays during project execution, primarily in Phase 1. During this phase, actual project performance lagged established milestones by a cumulative 10 months. As discussed in the following paragraphs, the delays resulted mainly from evolving requirements, including those arising from insufficient scope planning and late-emerging needs for software configuration changes, and resource shortfalls. These shortfalls included an insufficient number of personnel at ACO available to complete project implementation tasks according to schedule and lack of a project assurance function at NCIA. Taken together, requirement- and resource-	N/A	N/A	ACO agrees in principle with the IBAN that insufficient scope definition and resource planning shortfalls delayed progress during the execution of the project. However, the lack of adequate project scope definition and resource planning is not to be attributable to the users or to the evolving of initial requirements (except those related to changes in the NCS). The definition of the baseline is one important example in the FinS project, in both Phase 1 and Phase 2. The relation between customer and service provider needs to be improved and roles and responsibilities in the planning and execution of the project need to be clarified in order to guarantee that whoever is in charge of performing a particular task, disposes of enough dedicated and experienced resources.

Serial	Ref.	Paragraph/ SubParagraph	Draft IBAN Report quoted text	Rec n.	Recommendation (description)	ACO's Clarifications / Comments
			related delays contributed to 43 percent of overall delay.			
20	6.1.2	Insufficient scope definition and resource planning shortfalls delayed progress during execution / Initial FinS project scope was incomplete	In one significant case, new requirements resulted from the decision to install FinS at an additional site that should have been included within the initial project scope. For example, after implementation had begun, ACO determined that ISAF should be considered the same as other ACO subcommands rather than as a subset of JFCBS, which required the addition to the system of a new operating unit. ACO subsequently expanded the requirement to implement the FinS system itself at ISAF to mitigate risks such as unauthorised alteration of data and fraud, as raised repeatedly by the Board and others. Implementation of full FinS functionality at ISAF was delayed from the initial projection of October 2011 to December 2012. This was due to a combination of the factors discussed in this report and the need for ISAF-specific system adaptations. Unlike the other ACO sites, ISAF lacked a pre-existing financial system.	N/A	N/A	ACO reiterates what is already stated above with regard to the definition of the requirements, to the project scope and to the configuration of the project baseline. Moreover the issue is not to add an additional Operating unit to include ISAF in the project scope, but is related to the issue on how to manage workflow in an operation versus in a static headquarter. The definition of the baseline made by the HN did not provide the possibility for including requirements related to both kinds of entities.
21	6.1.3	Insufficient scope definition and resource planning shortfalls delayed progress during	Since NATO assumed the ISAF mission in 2003, the Board has reported on its serious concerns about the lack of controls over financial transactions at the command. In its audits of ACO's financial statements for years ending 2003 through 2005, these concerns	N/A	N/A	ISAF was added to the scope with AC4(PP)D26163-ADD4. On 22 February 2011 the IC approved the implementation of FinS in ISAF. The request was made as soon as the financial operations in ISAF started to exponentially grow, as ISAF HQ managed in theatre more than 80M Euros. Initially Excel spreadsheets were used to manage these funds and

Serial	Ref.	Paragraph/ SubParagraph	Draft IBAN Report quoted text	Rec n.	Recommendation (description)	ACO's Clarifications / Comments
		execution / Initial FinS project scope was incomplete	caused the Board to qualify ACO's accounts. In 2008 the Board recommended that ISAF replace the spreadsheet software used to manage all its finances. In response, the ACO Financial Controller stated that this was a long standing concern and that he had prioritised ISAF to be included among the early tranches of FinS implementation. Subsequently, similar statements were made in response to repeated Board observations in this area. It is therefore not clear to the Board why ISAF was not included in the initial project scope as defined by the TBCE. Although well-justified, the late addition of ISAF added cost and complexity to FinS implementation, and contributed to the longer time than anticipated to complete the project.			track the financial transactions. The lack of robust internal controls and of the required audit trails generated a serious risk of improper or unauthorised alteration of financial data. Therefore ACO decided to implement FinS in ISAF to mitigate these risks. It was decided to implement the FinS in ISAF at the same time of the implementation of the system at JFC Brunssum (end of March 2011).
22	6.2.2	Insufficient scope definition and resource planning shortfalls delayed progress during execution / Detailed software configuration needs were incorporated	According to ACO officials, the baseline did not fully consider differences in how ACO conducts its business compared to ACT and NCSA. One of the most significant business processes not reflected was ACO's requirement to centrally process payments requested by local commands above a set monetary value. According to a memorandum ACO sent to NCIA in May 2010, this functionality and others were provided by custom programs developed for the legacy system, NAFS. ACO officials made the assumption that they would be replicated in the standard	N/A	N/A	ACO J8 points out once more that this issue was due to a bad definition of the system baseline by the HN. ACO consists of several entities located in different countries with different requirements for payments, transactions, VAT, etc. ACO does not agree with the IBAN stating that it accepted the proposed baseline even though the specific requirements reflecting ACO's business processes had not been included.

Serial	Ref.	Paragraph/ SubParagraph	Draft IBAN Report quoted text	Rec n.	Recommendation (description)	ACO's Clarifications / Comments
			payment functionality provided by FinS. However, the functionalities offered by prior system customisations at ACO were not explicitly referenced in the initial system specifications, which ACO nevertheless accepted. The time needed to design, install and test the central payment function and the revised go-live schedule made necessary to accommodate ACO's year-end closing process added nearly 4 months to the schedule and additional costs (approximately EUR 300,000) funded through the Military Budget.			
23	6.2.3	Insufficient scope definition and resource planning shortfalls delayed progress during execution / Detailed software configuration needs were incorporated	Other detailed software configuration needs emerged after implementation began. Some, like central payment, related to the baseline. For example, because ACO operates in more countries than either ACT or NCSA, its financial system required a greater level of site-specific customisation to conform with local payment formats. The level of effort involved contributed to the project team's inability to conduct implementation activities at more than one site simultaneously. Other requirements arose due to changes in ACO's business processes. For example, a change request consolidating the Military Budget and NSIP sets of books into one operating unit per site did not anticipate the significant time and effort needed to revise the chart of accounts. Executing	N/A	N/A	ACO disagrees with the IBAN comment. ACO business processes required to include specific functionalities in the system baseline such as the central payment process, the NSIP segment and other peculiarities related foreign currency and to theatre. ACO had serious difficulties to convince both the HN and the contractor to implement these functionalities. The local payment format is not a customisation, but part of a well defined baseline covering different countries. The NSIP issue was due to the fact that NSIP COA is different from the MB in NAFS. As the new system was designed to have only one set of books (namely the same COA, currency, calendar) the requirement had been clearly stated by ACO since the beginning.

Serial	Ref.	Paragraph/ SubParagraph	Draft IBAN Report quoted text	Rec n.	Recommendation (description)	ACO's Clarifications / Comments
			such changes often involved substantial efforts by NCIA and the contractor to analyse the cost and schedule impact and produce contract modifications.			
24	6.2.4	Insufficient scope definition and resource planning shortfalls delayed progress during execution / Detailed software configuration needs were incorporated	During Phase 2, like ACO IMS faced challenges delivering all required documentation due to time pressure, but was able to identify its system configuration needs on schedule. These needs were incorporated into the functional design and implemented without delaying the project. The requests included unique payment formats and interfaces between system modules. IMS officials attributed the relative success of Phase 2 implementation at IMS sites to ACO's prior refinement of the baseline, the leadership skills and experience brought by the consultant NCIA hired to lead Phase 2, and excellent communication with NCIA and the contractor. In addition, the scale of IMS compared to ACO implementation, including the number and size of the sites, was smaller. Finally, NCIA officials credit a more appropriate contract type used during Phase 2, during which the entire IMS implementation occurred.	N/A	N/A	ACO welcomes the IBAN comments that the successful implementation of phase 2 for IMS was at least partially owed to ACO's past experience and refinement of the baseline. ACO also acknowledges the IBAN comment that recognises that NCIA established a more appropriate project structure for phase 2 implementation than it did in phase 1.
25	6.2.5	Insufficient scope definition and resource planning shortfalls	In the Board's view, ensuring that all assumptions are documented and that, to the extent possible, users clearly identify all requirements prior to system implementation, especially if they relate	N/A	N/A	ACO agrees with IBAN comments. In addition, we would like to add that a complex ERP contract lacking specific and direct knowledge of the user's requirements by the HN procurement Team leads to weaknesses in the project implementation. It

Serial	Ref.	Paragraph/ SubParagraph	Draft IBAN Report quoted text	Rec n.	Recommendation (description)	ACO's Clarifications / Comments
		delayed progress during execution / Detailed software configuration needs were incorporated	to key business processes, is a success factor. Unless its customers take further steps to ensure the consolidation of such requirements prior to project implementation, NCIA's ability to effectively manage the risk of cost and schedule increases will continue to be limited.			is essential for the management of the project to insert the users' view and professional knowledge in a more constructive way in the selection and validation process. To realise this proper management of such contract requires a dedicated team in charge for the project or, as an alternative, additional resources supporting the everyday activities of the customer in order to allow the responsible staff to focus on the ERP project implementation on a full time basis.
26	6.2.6 & 6.2.7		See "Recommendation (description)" column	6	6.2.6 To mitigate the risk of cost and schedule increases, the Board recommends that for future CIS implementations conducted by NCIA, ACO and any other customer(s) consolidate and make explicit their requirements prior to system implementation. This includes the clear identification of all known implementation sites. It also includes a system configuration baseline that fully reflects customer business processes and includes all documentation related to existing customisations whose functionality the customer wants to retain. To provide	ACO agrees with the IBAN recommendation. Roles and responsibilities need to be clearly identified between users and HN. In addition, ACO welcomes the Board's recommendation that any customer should formally document concurrence with the system baseline prior to contract award. In this regard ACO points out that the agency should allow the users a more active role in the definition of the project scope and baseline, but also in the procurement phase and particularly prior to contract award. This will ensure an earlier identification of issues such as non-compliance with the requirements, by the users who have the required expertise to evaluate this. Also recently for the contract award stage of the CP 103 LOG FS discussions took place between ACO/ACT/IMS and NCIA on the way the agency had considered the users' involvement in the CP 103 LOGFS implementation in order to ensure the adequate 'representation' of the user community interests in the bid evaluation process. NCIA still thinks that the users involvement is only required at the acceptance and execution phase and not during the technical bidding evaluation process. NCIA's did even not accept the list of users' SME that was provided to the Agency to support the bid evaluators

Serial	Ref.	Paragraph/ SubParagraph	Draft IBAN Report quoted text	Rec n.	Recommendation (description)	ACO's Clarifications / Comments
					assurance to the Nations that provider and customer(s) are in agreement, the Board further recommends that ACO and any other customer(s) formally document concurrence with the system baseline prior to contract award. 6.2.7 The Board further recommends that for projects incorporating business process changes, ACO and any other customer(s) fully document these changes within initial project requirements and include them in the initial project scope. If for any reason requirements and business processes cannot be finalised beforehand and incorporated into the baseline, the Board recommends that NCIA, with input from its customers, assess the cost and schedule risks of further changes. This assessment should be presented to the Nations at the time of authorisation for	in case clarifications on technical aspects of the bids would be required. This attitude is clearly not compliant with the IBAN recommendations.

Serial	Ref.	Paragraph/ SubParagraph	Draft IBAN Report quoted text	Rec n.	Recommendation (description)	ACO's Clarifications / Comments
					contract award.	
27	6.3.3	Insufficient scope definition and resource planning shortfalls delayed progress during execution / FinS implementation at E-3A was postponed	See "Recommendation (description)" column	7	6.3.3 The Board recommends that NCIA and ACO rapidly agree a way forward for making any needed business process changes and obtaining the necessary resources to implement FinS at the E-3A component.	ACO agrees with IBAN comments. ACO has initiated the actions required to bring the stakeholders together, to agree on the way ahead and to ensure FinS will be implemented at E3A. The issues that stopped in the past this implementation were mainly related to connectivity; organisation; logistic system and System support.
28	6.4.2	Insufficient scope definition and resource planning shortfalls delayed progress during execution / Known ACO resource shortfalls were not addressed	According to project documentation and ACO officials, the 13 staff in ACO's Office of the Financial Controller and existing finance and accounting staff at the ACO sites conducted these tasks as extra duties, with no augmentation throughout the course of the project. The extended project timeline further limited the availability of these personnel. In addition, as stated in project documentation and in communication with the Nations, critical positions within the ACO Financial Controller's office were either unfilled at key points during project implementation or were downgraded. For example, the branch responsible for directing ACO's implementation activities lacked a Senior User during the time frame when data migration activities were supposed to	N/A	N/A	ACO agrees with the Board comment. The NATO PE policy is to limit the number of PE positions to the bear minimum required for the everyday activities. Every project creates additional tasks that the staff has to perform as extra duties. Furthermore, the BC imposed in 2010 a strict hiring policy that made it quasi impossible to ask for additional staff. In surplus to the shortage of manpower and dedicated ACO staff to work (on a full time basis) on the project, the HN project management considered an essential and critical task such as the migration of the data from the legacy NAFS to FinS by default as a task to be performed by the available ACO staff. This is not in accordance with best practise in both private and many other international public sector organisations.

Serial	Ref.	Paragraph/ SubParagraph	Draft IBAN Report quoted text	Rec n.	Recommendation (description)	ACO's Clarifications / Comments
			occur. NCIA project team officials told the Board that communication with ACO became much more difficult with this position unfilled, which hindered project execution.			
29	6.4.7	Insufficient scope definition and resource planning shortfalls delayed progress during execution / Known ACO resource shortfalls were not addressed	In the absence of sufficient functional analysis, ACO's financial processes were not optimised in line with FinS capabilities, limiting the system's potential to increase effectiveness and efficiency. NCIA leadership takes the position that "a significant limitation on FinS implementation has and continues to be the lack of enough resources qualified to perform both a thorough business process review as well as a revision of the currently in use [system] configurations." The Board notes that the ACO Office of the Financial Controller is currently undertaking an optimisation exercise to increase the effectiveness and efficiency of its financial operation business processes.	N/A	N/A	ACO does not concur with the IBAN statement that it didn't optimise its financial processes in line with FinS capabilities. We recognised that additional improvements can be performed, however, already positive results have been achieved by centralising some financial activities especially in the corporate accounting area. The changes required to obtain these results were supported by the FinS and the re-engineering of some of business processes and procedures. They included the implementation of a central payment program, the reconciliation of the sub-ledgers with the General Ledgers, the management of centralised master data for customers, banks and the use of one common chart of account. ACO developed specific standard operating procedures in accordance with the re-engineered ACO internal business processes and procedures to be consistently implemented across all the ACO Commands. ACO J8 is aware that this is an evolving and dynamic process and will be further refined based on the findings and the outcome of the study currently ongoing to define the optimal ACO-wide J8 organisation.
30	6.4.8	Insufficient scope definition and resource planning shortfalls	In the Board's opinion, without ensuring the completion of all business process analyses prior to project implementation, and, if well-justified, applying the necessary resources, the Nations will be	N/A	N/A	ACO agrees with the Board comment emphasising the need of achieving full visibility at project authorisation of the level of effort required not just by the provider but also the customer. A more active participation of the user in the analysis, planning and

Serial	Ref.	Paragraph/ SubParagraph	Draft IBAN Report quoted text	Rec n.	Recommendation (description)	ACO's Clarifications / Comments
		delayed progress during execution / Known ACO resource shortfalls were not addressed	unable to benefit from the full potential of costly future enterprise-wide CIS implementations. In addition, the Board sees value in achieving full visibility at project authorisation of the level of effort required not just by the provider but also the customer, to include a clear picture of all available resources and any gaps. Without such visibility, the Nations will lack a full understanding of the actual project scope, to include potentially unmet needs that could affect project success.			contractor selection process should be agreed and implemented based on a clear definition of respective roles, tasks and responsibilities.
31	6.4.9 & 6.4.10	Insufficient scope definition and resource planning shortfalls delayed progress during execution / Known ACO resource shortfalls were not addressed	See "Recommendation (description)" column	8	6.4.9The Board recommends that, for future CIS projects, NCIA coordinate with ACO and any other customer(s) to include in its authorisation requests a detailed break-down of all tasks needed to complete the project. These should include required tasks for the customer and the resources committed by the customer to the project. For enterprise wide applications, particular attention should be paid to any functional and process analyses needed. 6.4.10 Drawing on an	ACO agrees with the recommendation of the Board. A close cooperation between customer and service provider with a clear definition of the respective roles and responsibilities is a key element. Customer's expertise should be taken into account by the agency while defining requirements, project scope and baseline The agency should also align the management of the project to standard best business practises for the implementation of complex ERP projects in different entities spread over several geographical locations. Project risk management should be implemented including a contingency plan should the project suffer delays. The availability of resources must be ensured through the most efficient and effective source of funding. Before initiating the project and also for changes in project scope a cost benefit analysis should be performed to assess the viability of the project in relation to the expected benefits.

Serial	Ref.	Paragraph/ SubParagraph	Draft IBAN Report quoted text	Rec n.	Recommendation (description)	ACO's Clarifications / Comments
					analysis of past experience and knowledge of the industry, the Board further recommends that NCIA work with its customers to identify any potential gaps in customer resources. NCIA should present risks to cost and schedule and alternatives, if available, associated with less than full resourcing of these gaps so that the Nations can make informed decisions.	
32	ACO	Conclusion	See "Recommendation (description)" column	10	7.3 Following a reasonable amount of time to be agreed between the Nations, ACO, IMS, and NCIA, the Board recommends that NCIA coordinate these stakeholders' efforts and lead the production of a joint communication to the Nations listing the steps being taken to address the recommendations contained in this report	ACO doubts the feasibility to provide follow-on to the Nations on the steps taken in order to address the recommendations contained in this Report. These steps could only be implemented in the context of the implementation of another major ERP project which is not foreseen for the near future. For future ERP projects ACO would like to underline the need for a more active role of the users in the project planning and management and for improving the coordination and cooperation from cradle to grave between the service provider and the intelligent customer. The project should be a common customer/provider project in all its aspects to include cost forecasts and funding requirements, time schedule, risk management, etc.

***Comments of the Director,
NATO Office of Resources (NOR)***

1. The NATO Office of Resources welcomes the opportunity to comment on the IBAN report at reference. We have looked at the report and confirm that the information in the draft is complete from our perspective. We have one recommendation for incorporation in the report to make which relates to Recommendation 5; in addition, we provide some general remarks which reinforce or complement the IBAN findings and recommendations.

Governance - Recommendation 2

2. The NOR considers that PRINCE2, as a project management methodology both widely accepted by NATO and industry, can be used as a framework to manage projects in a successful way. In this context, the NOR notes and agrees with the IBAN's analysis and Recommendation 2 that any project management methodology needs to include the appropriate governance structure, project management resources and realistic schedule estimate.

Management - Recommendation 3

3. The IBAN's findings suggest that the level of Project Service Costs (PSC) requested by the Agency, especially at project outset, are based more on expectations of what the Nations will accept than on the anticipated level of effort and risk.

Accordingly, the IBAN states in Recommendation 3 that a methodology should be developed by the NCI Agency for estimating PSCs and that the justifications for the required level of PSCs should be provided to the Nations. The NOR supports this open approach to deriving PSCs and welcomes this kind of transparency.

4. In the FinS report, the NCI Agency position as expressed to the IBAN was that PSCs were too low, the NOR agrees that for the FinS project, the PSCs were indeed underestimated. Based on the NOR's experience PSCs for CIS projects significantly exceed the 5-10% requested for civil works project administrative costs. The NOR takes into account the complexity of software intensive projects which involve customization or development when determining how much PSCs to recommend to the Committees.

5. When it comes to NCI Agency as the sole CIS Service provider to NATO, the Agency has a responsibility to deliver projects as authorized, on time and within budget. It is the NOR experience that the longer a project goes on, the more money it costs to NATO and the greater the risk of operational, technical, programmatic, and financial changes. For a medium sized CIS project there are an average of between 3-6 requests for additional scope and funds per project. As a possible mitigation measure, the NOR

proposes that a partial Joint Formal Acceptance Inspection (JFAI) be undertaken to close the already approved project under implementation, before changes to the project are agreed. This incremental approach will ensure that some capabilities can be delivered to the Commands in a timely manner and appropriate changes can be accommodated later on.

Conclusion on Implementation Approach - Recommendation 5

6. Regarding the IBAN Recommendation 5, the NOR considers that there is substantial value to NCI Agency considering alternative approaches during the preparation of the request, including separating or grouping work packages, together with the risks and opportunities associated with each. The NOR supports this approach to screening alternative solutions which will help in understanding the NCI Agency's implementation approach.

7. In summary and based on its experience with other CIS projects at NATO, the NOR considers that the valuable lessons learned from this performance audit are also applicable in a broader context. The report therefore provides a potential basis for further performance audit reports on other NATO projects that are experiencing delays, cost overruns or other implementation issues.

**Comments of the General Manager,
NATO Communications & Information Agency (NCIA)**

Summary of NCI Agency Actions:

- | | |
|---|-----------------------|
| • Implement SLAs with primary customers | - by 1st January 2014 |
| • Customer representation on Project Boards | - 01 2014 |
| • PSC Estimating Tool - initial capability | - end of 2013 |
| • Benchmarking of PSCs against industry | - 01 2014 |
| • Milestone Tracking for high priority projects | - end of 2013 |
| • Clarity on FinS implementation for E3A | - end of 2013 |
| • NCI Agency Auditor follow-up | - 01 2014 |

Specific feedback on each recommendation:

Recommendation 1: *IBAN recommends that the NCI Agency conclude Service Level Agreements with ACO and IMS that clearly specify the level of support expected and fairly represent the costs.*

The Agency recognises the need for SLAs to be established with our customers, and with the recent re-organisation being based around the ITIL framework these SLAs are a required ingredient for a Service-based organisation. Director Demand Management and his team are actively working with our Service Line Chiefs and with ACO, IMS and our other primary customers to have SLAs in place by 1st January 2014.

Recommendation 2: *IBAN recommends that the Agency should make sure that the Project Executive possesses the authority to provide the necessary guidance and decision-making. They also recommend that a dedicated Project Board that represents the stakeholder base meet regularly.*

The Agency follows the PRINCE2 framework and has in place dedicated Project Boards with a Project Executive for all projects including FinS, this is normally the CAT Chief, and in the future will be the Service Line Chief who will also have responsibility for chairing Service Change Boards, this having the holistic responsibility for all elements of the service lifecycle. We are also working on improvements to the membership and role of the Project Board, with the intent to invite representatives of the stakeholder community to be active members, enabling them to raise issues and influence the direction that the project is going. This is planned to be in place in Q1 2014.

Recommendation 3: *IBAN recommends that the Agency define the type of implementation role it expects to perform in the project management documentation. IBAN also recommends that the Agency develop and tailor a methodology for*

estimating PSCs accurately, based on the implementation role selected. Furthermore, IBAN recommends that the Agency justifies the PSC levels to the nations by means of using comparison or benchmarking with similar case studies outside NATO.

The Agency is currently implementing a PSC Estimating Tool aimed at addressing these issues. Initially this new tool will be focused on estimating the costs for NSIP projects, and on defining the methodology that will be used; this first step is expected to be completed before the end of 2013. Once we have this in place we will then look further afield at similar cases outside of NATO; this will be undertaken in Q1 2014. Following on from these 2 tasks the PSC Estimating Tool will be continually updated based on lessons learned from project execution and industry comparisons.

Recommendation 4: *IBAN recommends that the Agency improve its process for estimating project schedules, by means of analysing past projects.*

The Agency welcomes the recommendation and is already taking measures to improve our estimation and planning processes with the implementation of a Milestone Tracking regime. This will enable us to better track project progress for those under execution, and to then feed the lessons learned back into our estimation processes. Work is currently in progress to identify the top priority projects, and then to implement the Milestone Tracking regime for these as a pilot group of projects; this will be completed before the end of 2013, with Milestone tracking being extended to all projects throughout 2014.

Recommendation 5: *IBAN suggests that the Agency provide alternative procurement methods and their implications to the NOR, which should then screen and present recommendations to the nations.*

The Agency welcome the recommendation and will follow this approach for projects where alternative procurement methods are viable, however, the preparation of multiple options would lead to a cost increase for development of the TBCE, therefore processes and a framework within both NCI Agency and the NOR needs to be put in place to ensure that this approach is followed when appropriate and that the agency is recompensed for the additional work required, which is essentially putting multiple detailed cost estimates in a TBCE. At this time no plans are in place to implement this change, but if the NOR wish me to do so then I will ensure that this is analysed further and that recommendations are made for joint agreement.

Recommendation 6: *IBAN suggest that any customers should consolidate and make explicit all of their requirements prior to system implementation. They have the same recommendation for business changes, implying that they should be done before the implementation.*

The Agency are unable to agree with this recommendation, especially for software intense acquisition projects as it is often not possible to fully define requirements and

business changes at the outset, but only during the development of the solution. Instead, the Agency will promote a significantly more iterative process that will enable NATO to be more agile, respond better to changing requirements, and ultimately save significant costs that are currently being spent pursuing outdated requirements. Additionally, the NCI Agency, as the designated IT Services provider for NATO, is charged with achieving efficiencies so already takes into account common requirements from different users in designing and implementing systems that can be leveraged across the NATO enterprise.

Recommendation 7: *IBAN suggests that ACO and the Agency take the necessary steps to make sure FinS can be implemented at E3A.*

The Agency has taken the necessary steps with ACO to advance this and currently ACO is analysing whether all the pre-conditions necessary to start up the FinS implementation at E3A have been accomplished or not. We expect to have clarity before the end of 2013.

Recommendation 8: *IBAN suggest that the Agency include - in the authorisation documents a list of all tasks required to be executed by the stakeholders to complete the project. This would help the stakeholders get ready the resources and time required for the implementation. IBAN also suggest that the Agency should include risks to reflect the cases where full availability of stakeholders cannot be guaranteed.*

The Agency welcomes the recommendation. We have recently started using the concept of a Stake holder Engagement Process in some projects in order to document and track all Stake holder Engagement activities and inform the stake holders in advance of what they will be required to be a part of. Risks related to stakeholder involvement will continue to be included within the project risk log. Increased visibility of the above will be introduced to ensure that all stakeholders are aware of the importance of their involvement in the delivery of capability.

Recommendation 9: *IBAN suggest that the Agency represent the relative importance to project success of each project element (particularly in reference to the IV&V component not funded in FinS).*

The Agency welcomes the recommendation and will reflect the importance of the various elements in the project in a better way.

Recommendation 10: *IBAN suggest that the Agency coordinates the stakeholders' efforts and produce a joint communication to the nations listing the steps being taken to address the recommendations.*

The Agency welcomes the recommendation and would lead the production of a report to the nations about the Way Ahead on the recommendations included in the report.
Specific comments on other parts of the report

Section 3.1. p. 2-6: IBAN says that the FinS project was completed in 68 months, thus 50 months later than the original forecast of 18 months. IBAN provides more details at section 3.2.

The total duration also includes the time to implement all the requested scope changes and delays triggered by other project stakeholders; therefore we are unable to agree with the details of the breakdown presented at section 3.2 and we would like to have the opportunity to discuss so as to achieve a better understanding.

Section 3.3, p 2-7: IBAN maintains that there was a need to extend the database administration support for a longer period of time due to delays and this means that the Nations had to pay additional costs.

It is correct that NSIP had to pay more for this activity than planned due to the delays in the project. However, it should be noted that the activity would still have had to be funded by the Nations through MBC funding had the project completed without delays and that therefore the additional costs to the Nations, if any, are marginal.

Section 4.1. p. 2-9: Various shortcomings of the current implementation are highlighted, especially focusing on the validation of whether the full IPSAS-compliant accounting has been reached as envisioned. The report refers to users' comments about additional reporting facilities which would help and lack of real-time data exchange with property accounting systems.

These shortcomings are not in the scope of FinS and as such should not be attributed to the way the project was conducted.

Section 4.2. p. 2-10: IBAN refers to support weaknesses with some examples, such as the fact that users cannot reset system passwords.

The example is not in line with our future centralised Service concept. The facts about issues not resolved do not provide the full information and cannot be used to show a declining support. It is also not clear what benchmark should be used to show that the service is getting worse.

Section 4.3, p. 2-11: IBAN points out that operating costs are unlikely to decrease, claiming that although centralising the hardware and support should reduce the costs, the overall workload for the FinS Service Desk had increased, thus suggesting higher costs. They also mentioned that the former local support personnel have been assigned to other duties and as such there was no net manpower savings.

The section contradicts its main premise, by mentioning the support staff who have been reassigned. This is indeed showing manpower savings within the context of FinS and thus successful achievement of a project goal. The fact that the individuals have been re-assigned to do other tasks is an issue for senior management outside of the NCI Agency who are accountable for benefits realization. They have realized the benefits from the project but have allowed these benefits to be applied elsewhere.

Section 5.3. p.2-12: *IBAN claims that ACT was assigned as the Executive for the project, without the authority required for an Executive and the project lacked a Project Board.*

This is completely inaccurate as there was a PB from early on in the project. The only problem is that we do not have User Representation in the PB and we do it by proxy, through Demand Management. It is intended to address this in the future by including direct user representation within appropriate Project Boards.

Section 5.4. p. 2-14: *IBAN mentions that the NCI Agency has difficulty to get projects authorised unless PSCs are underestimated upfront and they claim that some Agency staff referred to the Agency's inexperience as a CIS integrator. There is a reference to the latest request for additional funding for FinS to be approximately 36% of the PSC costs. There is also a statement from the NOR mentioning that they believe NCI Agency will use the excessive PSCs to cover pre-existing shortfalls resulting from underestimation of PSCs.*

We have been acting as a CIS Integrator on many occasions (looking at AMN as a recent example) so it is difficult to see where this claim came from. The first comment is also quite inaccurate as we typically request a reasonable amount of PSCs, but which then typically is not approved in full.

The 36% reference is also confusing and out of context. What is correct is that the PSCs for FinS only (part of LOGFS) was about 15% and the total LOGFS, including the new IFB that is in the acquisition phase, is now around 16%.

The comment attributed to the NOR is also strange as we have been moderately successful in getting enough PSCs for FinS, so no case of underestimation here.