



Analyse du message concernant les programmes « SUPERB » et « Systèmes ERP D/ar »

(visant à moderniser les processus de soutien de
l'administration fédérale et des systèmes du DDPS
destinés à la gestion des engagements)

à l'intention des deux commissions des finances

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	1.19445.608.00184
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Dans cette analyse, la forme masculine désigne aussi bien les hommes que les femmes, sauf indications contraires.

Table des matières

Das Wesentliche in Kürze	8
L'essentiel en bref	5
L'essenziale in breve	11
Key points	14
1 Mandat et marche à suivre	17
1.1 Historique	17
1.2 Portée et principes de l'analyse.....	17
1.3 Discussion finale et avis général	19
2 Contexte	20
3 Objectifs fixés pour le message	22
3.1 Prise en compte des objectifs.....	22
3.2 Cadre stratégique, clarté des objectifs visés	23
3.3 Intégration à l'architecture d'entreprise de la Confédération	24
3.4 Gestion des risques.....	24
3.5 Coordination et délimitation	26
3.6 Intégration d'applications (spécialisées)	26
3.7 Exhaustivité du projet.....	27
3.8 Données de base	27
3.9 Systèmes civils ou destinés à la gestion des engagements : approches techniques...	28
3.10 Mise en œuvre de la motion Hegglin 16.4018	30
3.11 Analyse coûts-bénéfices	30
3.12 Rareté des ressources.....	32
3.13 Gouvernance.....	33
3.14 Gestion du changement	34
3.15 Sécurité informatique.....	34
4 Évaluation des risques et conclusions du CDF	35
4.1 Risques considérables.....	35
4.2 Conclusions du CDF.....	36
4.3 Améliorations avant l'approbation définitive de l'arrêté fédéral	36
4.4 Nécessité d'agir au niveau des programmes en 2020.....	38

Annexe 1 : Lettre du CDF adressée le 28 septembre 2018 à la Conférence des secrétaires généraux.....	40
Annexe 2 : Bases juridiques.....	44

Analyse du message concernant les programmes « SUPERB » et « Systèmes ERP D/ar » à l'intention des deux commissions des finances

L'essentiel en bref

L'environnement SAP utilisé actuellement au sein de l'administration fédérale ne sera plus pris en charge par son éditeur à la fin 2025. Le remplacement d'ici à cette date de tous les systèmes ERP SAP existants est indispensable et sera mis en œuvre dans le cadre des programmes SUPERB et Systèmes ERP D/ar. La standardisation et la centralisation de la gestion des données de base pour les partenaires commerciaux constituent les conditions préalables minimales à la migration vers la nouvelle architecture des systèmes SAP S/4HANA. Toute l'administration fédérale doit de ce fait adapter ou migrer la plupart des processus opérationnels et des applications concernées.

Le 1^{er} juin 2018, le Conseil fédéral a pris connaissance de la base stratégique destinée aux deux programmes que constitue la stratégie informatique « ERP 2023 » de mai 2018, sans toutefois l'adopter. En d'autres termes, il manque une base contraignante adoptée par le Conseil fédéral sur laquelle les deux programmes pourraient s'appuyer pour définir concrètement les objectifs et les projets nécessaires et les mettre en œuvre de manière contraignante dans toute l'administration fédérale. L'absence de consensus s'est manifestée le 10 avril 2019 par un nouveau renvoi du projet de message. Le Conseil fédéral a renvoyé pour révision la demande des crédits d'engagement destinés aux deux programmes à cause de divergences. Le 13 décembre 2019, il a finalement adopté le message largement révisé et l'a transmis au Parlement. Les directives en matière de gouvernance, qu'il avait demandées le 10 avril 2019 pour la fin août, restent en suspens.

Depuis l'automne 2018, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a soutenu la Conférence des secrétaires généraux en élaborant des objectifs pour le message du Conseil fédéral sur les programmes SUPERB et Systèmes ERP D/ar. La Délégation des finances est également intervenue en ce sens dans sa lettre du 12 juillet 2019 à l'intention du Conseil fédéral. Le message du 13 décembre 2019 ne prend toujours pas en compte une grande partie de ces objectifs. Un point positif, suite au récent changement de mandant, des améliorations sont à constater dans le message. Par exemple, il indique quelques risques importants et des avantages potentiels. De plus amples précisions devraient être fournies aux commissions des finances ultérieurement sous la forme d'« informations sur le projet ». Celles-ci n'ont cependant pas été adoptées par le Conseil fédéral et ne sont donc pas prises en compte dans la présente analyse, à part quelques exceptions indiquées comme telles.

Un rejet des crédits d'engagement accroît les risques – des mesures immédiates sont possibles

Le CDF constate toujours des lacunes dans le message ainsi que des risques importants pour lesquels aucune décision ni mesure appropriées n'ont été prises. La date butoir du 31 décembre 2025 pour la migration est imposée de l'extérieur et le CDF estime qu'un retard supplémentaire dans les programmes constitue un risque majeur, raison pour laquelle le déblocage du crédit d'engagement semble nécessaire. Pour cependant améliorer rapidement cette situation risquée, le CDF propose la solution suivante: l'arrêté fédéral concernant les deux crédits d'engagement ne serait définitivement adopté qu'à

condition que le Conseil fédéral règle les questions de gouvernance en suspens dans une directive, ou mieux encore dans une ordonnance, et qu'elle entre en vigueur. À ces fins, il faudrait rédiger une nouvelle ordonnance ou adapter une ordonnance existante (comme l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration ou l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale). Cette solution créerait les conditions permettant, dans le cadre des programmes SUPERB et Systèmes ERP D/ar, de répondre avant la fin 2020 aux questions urgentes restées en suspens, de prendre des décisions et de les appliquer dans l'administration fédérale.

La solution proposée permet d'éviter que les programmes SUPERB et Systèmes ERP D/ar soient bloqués car le crédit d'engagement correspondant n'a pas été adopté et de poser les bases d'une réduction des risques appropriée.

Quelles sont les règles en matière de gouvernance à définir avant l'approbation définitive de l'arrêté fédéral?

Au vu des nombreux défis thématiques posés par les programmes et de la nécessité d'une gestion interdépartementale, il convient d'améliorer considérablement la gouvernance et d'établir des règles contraignantes. Le CDF renvoie une nouvelle fois à la motion Cattaneo 18.3553¹, dont l'application aurait permis de satisfaire une grande partie des mesures requises pour SUPERB et Systèmes ERP D/ar. La gouvernance devrait être réglementée de manière durable, donc au-delà de la durée des programmes SUPERB et Systèmes ERP D/ar :

- Gouvernance des processus de soutien : Les tâches et les compétences sont intégralement réglées pour tous les processus de soutien. En attribuant clairement la compétence d'édicter des directives, il est possible de s'assurer que des processus de soutien intégrés, standardisés, simples et efficaces sont implémentés dans toute l'administration fédérale. Toutes les applications qui sont utilisées pour ces processus ou qui ont des interfaces avec ceux-ci sont concernées².
- Gouvernance SAP : Il s'agit de réglementer les prestations de base³ de tous les systèmes SAP civils de l'administration fédérale, respectivement sans pertinence opérationnelle⁴. En outre, les applications SAP spécialisées civiles de tous les départements devraient être coordonnées et contrôlées (DaziT, Fiscal-IT, TDcost, etc.).
- Gouvernance supradépartementale : Il convient de définir la gestion des tâches relatives aux données de base communes (processus d'affaires et solutions informatiques), à l'utilisation du nuage, à la délimitation par rapport à GENOVA etc. qui ne relèvent pas de la compétence décisionnelle directe du mandant des programmes SUPERB ou Systèmes ERP D/ar.

Régler les thèmes de gouvernance ne signifie pas apporter immédiatement une solution adaptée à tous les problèmes, mais constitue la base pour combler les lacunes actuelles des deux programmes.

¹ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20183553>.

² Partie d'un mandat attribué formellement par le Conseil fédéral le 10 avril 2019, dont le délai de remise était fixé à août 2019.

³ Services SAP de base = solutions fédérales de gestion d'entreprise utilisées en commun.

⁴ Mandat intégré dans la stratégie informatique ERP 2023 dont le Conseil fédéral a pris connaissance le 1^{er} juin 2018.

Crédits d'engagement: Renoncer aux tranches de crédit et faire libérer les réserves par les mandants

Comme la validation de la deuxième et de la troisième tranche de crédit des deux programmes n'est pas liée à des critères objectivement mesurables (livrables de projet, réalisation des objectifs, etc.), le CDF n'y voit aucune plus-value, mais uniquement une charge supplémentaire pour la préparation de l'affaire du Conseil fédéral. Les mandants gèrent déjà les programmes sur le contenu (y c. le budget). De plus, le contrôle de gestion informatique à l'intention du Conseil fédéral et les audits de projets clés du CDF permettent une surveillance adéquate. Il est possible de renoncer aux tranches de crédit. Le CDF saluerait une modification de l'art. 2 de l'arrêté fédéral en ce sens.

Conformément au message, il est possible d'utiliser, sans déposer de demande explicite, des réserves de 60 millions de francs et un budget de dépenses de près de 40 millions de francs permettant de générer des plus-values (différence entre l'estimation optimisée en termes de coûts et celle optimisée en termes d'utilité). Le CDF propose de modifier l'art. 2 de l'arrêté fédéral de manière à ce que ces réserves d'un total de 100 millions de francs ne puissent être libérées que par le mandant, et pour autant qu'une demande formelle lui ait été adressée.

Texte original en allemand

Analyse der Botschaft zu den Programmen «SUPERB» und «ERP Systeme V/ar» zuhanden beider Finanzkommissionen

Das Wesentliche in Kürze

Per Ende 2025 wird die heute in der Bundesverwaltung eingesetzte SAP-Landschaft vom Hersteller nicht länger unterstützt. Die spätestens bis dann notwendige Ablösung der bestehenden SAP-ERP-Systemlandschaften wird mit den Programmen SUPERB und ERPSYS V/ar umgesetzt. Als Voraussetzung für die Migration muss wegen der neuen Systemarchitektur von SAP S/4HANA mindestens die Stammdatenverwaltung für «Geschäftspartner» vereinheitlicht und zentralisiert werden. Als Folge müssen in der ganzen Bundesverwaltung die meisten betroffenen Geschäftsprozesse und Anwendungen angepasst bzw. migriert werden.

Gemäss Bundesratsbeschluss vom 1. Juni 2018 wurde die strategische Grundlage für beide Programme, die «Strategie des Bundesrates ERP-IKT 2023» vom Mai 2018, zur Kenntnis genommen aber nicht gutgeheissen. Somit fehlt eine vom Gesamtbundesrat verabschiedete, verbindliche Grundlage für beide Programme, auf deren Basis sachlich notwendige Ziele und Vorhaben konkretisiert und in der gesamten Bundesverwaltung durchgesetzt werden können. Der fehlende Konsens hat am 10. April 2019 zu einer erneuten Verschiebung des Bundesratsgeschäfts geführt. Der Bundesrat hat den Antrag über die Verpflichtungskredite für beide Programme wegen Differenzen zu einer weiteren Überarbeitung zurückgewiesen. Erst eine stark überarbeitete Botschaft wurde schliesslich am 13. Dezember 2019 vom Bundesrat verabschiedet und an das Parlament überwiesen. Weiterhin offen ist die vom Bundesrat am 10. April 2019 bis August 2019 beauftragte Governance-Weisung.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat seit Herbst 2018 die Generalsekretärenkonferenz unterstützt, indem sie Zielvorstellungen zur Botschaft des Bundesrates über die Programme SUPERB und ERPSYS V/ar verfasst hat. Die Finanzdelegation hat in der gleichen Richtung mit ihrem Brief von 12. Juli 2019 an den Bundesrat interveniert. In der Botschaft vom 13. Dezember 2019 wird weiterhin ein Grossteil dieser Zielvorstellungen nicht abgedeckt. Positiv ist, dass seit dem kürzlich stattgefundenen Auftraggeberwechsel Verbesserungen in der Botschaft feststellbar sind. Einige wesentliche Risiken und zu erwartende Nutzenpotenziale werden beispielsweise aufgeführt. Weitere Informationen sollen mit sogenannten Projektinformationen zuhanden der Finanzkommissionen geliefert werden. Diese Informationen sind nicht vom Bundesrat verabschiedet und werden deswegen bis auf wenige und explizit deklarierte Ausnahmen in dieser Analyse nicht berücksichtigt.

Zurückweisung der Verpflichtungskredite erhöht die Risiken – Sofortmassnahmen möglich

Nach wie vor stellt die EFK Schwachstellen in der Botschaft fest sowie erhebliche Risiken, zu denen keine geeigneten Entscheide oder Massnahmen aufgeführt werden. Aufgrund des extern vorgegebenen Migrationstermins vom 31.12.2025 sieht die EFK in einer weiteren Verzögerung der Programme das grösste Risiko, weshalb eine Freigabe des Verpflichtungskredites gezwungenermassen notwendig scheint. Zur raschen Verbesserung der nach wie vor risikobehafteten Situation ergibt sich aus Sicht der EFK folgende Möglichkeit: Die

Freigabe des Bundesbeschlusses über die beiden Verpflichtungskredite könnte davon abhängig gemacht werden, dass der Bundesrat die ausstehenden Governance-Fragen vorher in einer Weisung, oder noch besser in einer Verordnung regelt und in Kraft setzt. Dies kann durch eine neue Verordnung oder durch die Anpassung einer bestehenden (z. B. der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung oder der Bundesinformatikverordnung) erreicht werden. Damit wäre die Voraussetzung geschaffen, dass die beiden Programme SUPERB und ERPSYS V/ar vor Ende 2020 dringliche offene Fragen klären, Entscheide fällen und diese in der Bundesverwaltung durchsetzen können.

Mit diesem Vorgehen kann eine Blockade der Programme SUPERB und ERPSYS V/ar wegen abgelehntem Verpflichtungskredit vermieden werden und dennoch die Grundlage für eine angemessene Risikoreduktion durch die Programme gelegt werden.

Welche Governance-Regelungen sollten vor Genehmigung des Bundesbeschlusses erstellt werden?

Aufgrund der vielen programm- und themenübergreifenden Herausforderungen sowie dem departementsübergreifenden Steuerungsbedarf muss die Governance erheblich verbessert und verbindlich geregelt werden. Die EFK verweist an dieser Stelle nochmals auf die Motion Cattaneo 18.3553¹, mit der ein grosser Teil des Handlungsbedarfs für SUPERB und ERPSYS V/ar abgedeckt worden wäre. Die Governance sollte dauerhaft, auch über die Programmlaufzeit von SUPERB und ERPSYS V/ar hinaus, geregelt werden:

- Governance Supportprozesse: Geregelt werden die Aufgaben und Kompetenzen integral über alle Supportprozesse. Durch klare Weisungskompetenz wird sichergestellt, dass in der ganzen Bundesverwaltung integrierte, standardisierte, einfache und effiziente Supportprozesse implementiert werden. Abgedeckt werden alle Anwendungen, die solche Prozesse abwickeln oder die Schnittstellen mit diesen Prozessen haben².
- Governance SAP: Regelung über die SAP-Basisdienstleistungen³ für alle zivilen bzw. nicht einsatzrelevanten SAP-Systeme der Bundesverwaltung⁴. Ausserdem sollten die zivilen SAP-Fachanwendungen aller Departemente koordiniert und gesteuert werden (DaziT, Fiscal-IT, TDcost etc.).
- Übergeordnete Governance: Steuerung von Belangen wie z. B. gemeinsame Stammdaten (Geschäftsprozesse und IT-Lösungen), Cloudnutzung, Abgrenzung gegenüber GENOVA etc., die ausserhalb der direkten Entscheidungskompetenz des Auftraggebers SUPERB oder ERPSYS V/ar liegen.

Die Regelung der aufgeführten Governance-Themen muss nicht bereits eine abgestimmte Lösung der Probleme bringen, sie stellt aber die Grundlage für die Behebung der Schwachstellen durch die beiden Programme dar.

¹ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20183553>

² Zum Teil formell beauftragt mit dem Bundesratsbeschluss vom 10. April 2019 zur Einreichung an den Bundesrat bis August 2019

³ SAP-Basisdienstleistungen = gemeinschaftlich genutzte Betriebswirtschaftliche Bundeslösungen

⁴ Beauftragt als Teil der ERP-IKT-Strategie 2023 mit deren Kenntnisnahme durch den Bundesrat am 1. Juni 2018

Verpflichtungskredite: Verzicht auf Tranchen und Freigabe der Reserven durch Auftraggeber

Da die Freigabe der zweiten und dritten Tranche beider Programme nicht an objektiv beurteilbare Kriterien gekoppelt sind (Lieferobjekte, Zielerreichung etc.), sieht die EFK keinen Mehrwert darin, sondern lediglich eine Belastung der Programme zur Vorbereitung des Bundesratsgeschäftes. Die Auftraggeber führen die Programme bereits inhaltlich (inkl. Budget) und ausserdem erlauben das IKT-Controlling an den Bundesrat und die EFK-Schlüsselprojektprüfungen eine adäquate Überwachung. Auf die Tranchen könnte daher verzichtet werden. Die EFK würde eine entsprechende Anpassung von Art. 2 des Bundesbeschlusses begrüessen.

Als Reserven ausgewiesene 60 Millionen Franken und rund 40 Millionen Budget für die Umsetzung von Mehrwerten (Differenz nutzen- und kostenoptimierter Aufwandschätzung) können gemäss Botschaft ohne explizite Beantragung verwendet werden. Die EFK empfiehlt eine Anpassung von Art. 2 des Bundesbeschlusses, damit die Reserven von insgesamt 100 Millionen Franken nur auf Antrag durch den Auftraggeber freigegeben werden können.

Analisi del messaggio relativo ai programmi «SUPERB» e «Sistemi ERP D/ar» destinata alle due Commissioni delle finanze

L'essenziale in breve

Dalla fine del 2025, il produttore SAP non fornirà più assistenza per i sistemi SAP attualmente impiegati nell'Amministrazione federale. La sostituzione degli attuali sistemi ERP di SAP, che dovrà essere effettuata entro la suddetta data, avverrà nel quadro dei programmi SUPERB e Sistemi ERP D/ar. Uniformare e centralizzare almeno la gestione dei dati di base per i «partner commerciali» sono condizioni imprescindibili per la migrazione verso la nuova architettura di sistema S/4HANA di SAP. In tutta l'Amministrazione federale si dovrà quindi procedere alla migrazione e all'adeguamento della maggior parte delle applicazioni e dei processi aziendali interessati.

Il 1° giugno 2018 il Consiglio federale ha preso atto della base strategica relativa ai due programmi, ovvero la «Strategia ERP-TIC 2023» del maggio 2018, ma ha deciso di non adottarla. Di conseguenza viene a mancare per entrambi i programmi una base vincolante riconosciuta dall'intero collegio governativo che permetta di definire obiettivi e progetti oggettivamente necessari e di metterli in atto in tutta l'Amministrazione federale. L'assenza di consenso si è manifestata anche nel secondo rinvio del progetto di messaggio: il 10 aprile 2019 il Consiglio federale ha infatti respinto la proposta relativa ai crediti d'impegno per i due programmi a causa di divergenze in merito alla rielaborazione del messaggio. Il 13 dicembre 2019 il Governo ha infine adottato, nella versione radicalmente rielaborata, il messaggio e lo ha trasmesso al Parlamento. Non sono ancora disponibili le istruzioni sulla governance, per la cui elaborazione il 10 aprile 2019 il Consiglio federale aveva conferito un mandato da adempiere entro agosto 2019.

Dall'autunno 2018 il Controllo federale delle finanze (CDF) coadiuva la Conferenza dei segretari generali nei suoi lavori formulando obiettivi per il messaggio del Consiglio federale concernente i programmi SUPERB e Sistemi ERP D/ar. Anche la Delegazione delle finanze è intervenuta in tal senso nella lettera del 12 luglio 2019, indirizzata al Consiglio federale. Ciononostante, gran parte di questi obiettivi non è presa in considerazione nel messaggio del 13 dicembre 2019. L'aspetto positivo è che con il cambiamento di committente, avvenuto di recente, si constatano miglioramenti nell'elaborazione del messaggio. Vengono ad esempio indicati alcuni rischi sostanziali e potenziali vantaggi attesi. Ulteriori ragguagli dovranno essere forniti alle Commissioni delle finanze con le informazioni sui progetti. Queste ultime non sono state adottate dal Consiglio federale e pertanto non vengono considerate nella presente analisi, tranne poche eccezioni esplicitamente citate come tali.

Ulteriori rischi a seguito del rigetto dei crediti d'impegno: sono possibili misure immediate

Il CDF constata tutt'ora punti deboli nel messaggio come pure notevoli rischi per i quali non sono state indicate decisioni né misure appropriate. Poiché il termine di migrazione del 31 dicembre 2025 è stato impartito da soggetti esterni all'amministrazione, secondo il CDF il rischio maggiore è rappresentato da un ulteriore ritardo nell'introduzione dei programmi, ragion per cui appare necessario liberare i crediti d'impegno. Per migliorare rapidamente

una situazione che continua a presentare rischi, il CDF ravvisa la seguente possibilità: l'approvazione del decreto federale concernente i due crediti d'impegno potrebbe essere subordinata al fatto che il Consiglio federale disciplini le questioni in sospeso relative alla governance in un'istruzione o, meglio ancora, in un'ordinanza e metta in vigore il relativo atto normativo. A tal fine, esso può emanare un'apposita ordinanza o adeguare un'ordinanza vigente (ad es. l'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione o l'ordinanza sull'informatica nell'Amministrazione federale). In questo modo si creerebbero i presupposti affinché prima della fine del 2020, per quanto riguarda i programmi SUPERB e Sistemi ERP D/ar, sia possibile chiarire le urgenti questioni in sospeso, prendere decisioni e attuare queste ultime in tutta l'Amministrazione federale.

Se si procede in questa direzione, si può evitare che i programmi vengano bloccati per la mancata approvazione dei crediti d'impegno e, nel contempo, gettare le basi per un'adeguata riduzione dei rischi.

Quali norme sulla governance dovrebbero essere stabilite prima dell'approvazione del decreto federale?

Le numerose sfide trasversali riguardanti vari programmi e tematiche come pure la necessità di gestione a livello interdipartimentale impongono miglioramenti significativi e un disciplinamento vincolante della governance. A tale proposito, il CDF rimanda nuovamente alla mozione Cattaneo 18.3553¹, la cui attuazione permetterebbe di soddisfare in buona parte la necessità di intervenire nell'ambito dei programmi SUPERB e Sistemi ERP D/a. Le norme sulla governance dovrebbero essere applicate in via permanente, anche oltre la durata dei programmi SUPERB e Sistemi ERP D/ar:

- Governance dei processi di supporto: Per tutti i processi di supporto vengono disciplinati compiti e competenze. Una chiara attribuzione della competenza di emanare istruzioni garantisce l'implementazione in tutta l'Amministrazione federale di processi di supporto integrati, standardizzati, semplici ed efficienti. Al riguardo, si tiene conto di tutte le applicazioni che permettono di svolgere siffatti processi o che hanno interfacce con tali processi².
- Governance di SAP: Norme delle prestazioni di base di SAP³ per tutti i sistemi SAP dell'Amministrazione federale civile, ovvero per tutti quelli non rilevanti ai fini dell'impiego⁴. Inoltre, dovrebbero essere coordinate e gestite le applicazioni specifiche di SAP utilizzate in tutti i dipartimenti dell'Amministrazione federale civile (DaziT, Fiscal-IT, TDcost ecc.).
- Governance sovraordinata: Si tratta di gestire questioni relative ad esempio ai dati di base comuni (processi aziendali e soluzioni IT), all'utilizzo di cloud, alla delimitazione rispetto al progetto GENOVA ecc., che non rientrano nella competenza decisionale diretta del committente dei programmi SUPERB o Sistemi ERP D/ar.

¹ <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20183553>

² Costituisce parte di un mandato che il Consiglio federale ha conferito formalmente il 10.04.2019 e di cui ha chiesto l'adempimento entro agosto 2019.

³ Prestazioni di base di SAP = soluzioni economico-aziendali della Confederazione, utilizzate in comune.

⁴ Costituisce parte di un mandato conferito nell'ambito della Strategia ERP-TIC 2023, di cui il Consiglio federale ha preso atto l'1.06.2018.

La regolamentazione delle suddette tematiche concernenti la governance non deve necessariamente condurre a una soluzione condivisa dei problemi, ma costituisce piuttosto la base per eliminare i punti deboli di entrambi i programmi.

Crediti d'impegno: Rinuncia alle tranche e liberazione delle riserve da parte dei committenti

Dato che non dipende dall'adempimento di criteri oggettivamente valutabili (forniture, raggiungimento di obiettivi ecc.), la liberazione della seconda e terza tranche di credito dei due programmi non costituisce per il CDF un valore aggiunto, ma piuttosto una criticità in vista della preparazione dell'affare del Consiglio federale. I committenti gestiscono già materialmente i programmi (e i preventivi) e inoltre il rapporto sul controlling strategico delle TIC destinato al Consiglio federale e le verifiche di progetti chiave da parte del CDF permettono di esercitare un'adeguata sorveglianza. Si potrebbe quindi rinunciare alle tranche. Il CDF accoglierebbe un adeguamento dell'articolo 2 del decreto federale.

Secondo quanto affermato nel messaggio, le riserve indicate pari a 60 milioni di franchi e l'importo preventivato di circa 40 milioni di franchi per generare plusvalore (differenza tra stima ottimizzata in termini di vantaggi e stima ottimizzata in termini di costi) possono essere utilizzati senza che sia necessario fare una esplicita richiesta in tal senso. Il CDF propone un adeguamento dell'articolo 2 del decreto federale, affinché le riserve per un totale di 100 milioni di franchi possano essere liberate soltanto su richiesta presentata al committente.

Testo originale in tedesco

Analysis of the dispatch on the SUPERB and ERP Systems V/ar programmes for the attention of both Finance Committees

Key facts

The SAP landscape currently used in the Federal Administration will no longer be supported by the manufacturer from the end of 2025. The existing SAP ERP system landscapes will have to be replaced by then at the latest and this will be done using the SUPERB and ERPSYS V/ar programmes. As a prerequisite for the migration, the new system architecture of SAP S/4HANA means that at least the master data management system for "business partners" must be standardised and centralised. As a result, most of the affected business processes and applications throughout the Federal Administration must be adapted or migrated.

In accordance with the Federal Council's decision of 1 June 2018, the strategic basis for both programmes, the "Federal Council's 2023 ERP ICT strategy" of May 2018, was acknowledged but not approved. This means that there is no binding basis recognised by the Federal Council for either programme on which objectively necessary goals and required projects can be specified in concrete terms and then implemented across the Federal Administration. The lack of consensus was also evident in a further rejection of the draft dispatch on 10 April 2019. The Federal Council referred the guarantee credit application for both programmes for further revision due to discrepancies. The heavily revised dispatch was finally adopted by the Federal Council on 13 December 2019 and submitted to Parliament. The governance directive commissioned by the Federal Council on 10 April 2019 and due by August 2019 is still pending.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) has been supporting the General Secretaries Conference since autumn 2018 by drafting objectives for the Federal Council's dispatch on the SUPERB and ERPSYS V/ar programmes. The Finance Delegation intervened in the same vein with its letter of 12 July 2019 to the Federal Council. A large number of these objectives are still not covered in the dispatch of 13 December 2019. One positive aspect is that improvements in the dispatch have been noted since the recent change of client. For example, it lists some significant risks and expected potential benefits. Further information is to be provided for the attention of the Finance Committees in the form of so-called "project information". This information has not been approved by the Federal Council and is therefore not included in this analysis except for a few exceptions which are explicitly declared.

Rejection of guarantee credits increases risks – immediate measures possible

The SFAO still sees weaknesses in the dispatch, as well as significant risks for which no suitable decisions or measures have been proposed. As the migration date of 31 December 2025 has been set by an external party, the SFAO considers a further delay to the programmes to be the greatest risk, which is why it appears necessary to release the guarantee credit. In the SFAO's view, one possible way of rapidly improving the situation, which remains risky, would be to make the release of the federal decree on the two guarantee credits conditional on the Federal Council first regulating the outstanding

governance issues in a directive, or ideally in an ordinance which it would then bring into force. This could be achieved by way of a new ordinance or by adapting an existing one, e.g. the Ordinance on the Organisation of the Government and the Federal Administration or the Ordinance on Informatics and Telecommunications in the Federal Administration. This would create the prerequisite for the SUPERB and ERPSYS V/ar programmes to clarify urgent pending issues before the end of 2020, make decisions and apply them in the Federal Administration.

This solution would make it possible to avoid blocking the SUPERB and ERPSYS V/ar programmes because of a rejected guarantee credit, and at the same time lay the foundation for appropriate risk reduction using the programmes.

Which governance regulations should be drawn up before the federal decree is approved?

In view of the many cross-cutting challenges in terms of programmes and themes, as well as the need for interdepartmental management, governance must be significantly improved and regulated in a binding manner. In this context, the SFAO once again refers to the Cattaneo motion 18.3553¹, which would have largely covered the need for action for SUPERB and ERPSYS V/ar. Governance should be regulated in a lasting manner, i.e. also beyond the term of the SUPERB and ERPSYS V/ar programmes:

- Governance support processes: Tasks and responsibilities are regulated integrally across all support processes. Clear authority to issue directives ensures that integrated, standardised, simple and efficient support processes are implemented throughout the Federal Administration. All applications that deal with such processes or have interfaces with these processes are covered².
- SAP governance: Regulation on SAP basic services³ for all civil or not operationally relevant SAP systems of the Federal Administration⁴. In addition, the civil SAP specialist applications of all departments are to be coordinated and controlled (DaziT, Fiscal-IT, TDcost, etc.).
- Overarching governance: Management of issues such as shared master data (business processes and IT solutions), cloud use, distinction from GENOVA, etc., which are outside the direct decision-making authority of the SUPERB or ERPSYS V/ar client.

The regulation of the listed governance issues does not have to provide a coordinated solution to the problems already now, but it does form the basis for the two programmes to eliminate the weaknesses.

Guarantee credits: No phasing and release of the reserves by the clients

As the release of the second and third credit phases for both programmes is not linked to objectively assessable criteria (deliverables, achievement of objectives, etc.), the SFAO sees no added value in this; instead, it considers it merely a burden on the programmes in preparing the Federal Council's affairs. The clients already manage the programmes in terms of content (including budgets). In addition, the ICT controlling for the Federal

¹ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20183553>

² Partly formally mandated by the Federal Council decree of 10 April 2019 for submission to the Federal Council by August 2019

³ SAP basic services = shared federal business solutions

⁴ Mandated as part of the 2023 ERP ICT strategy with its acknowledgement by the Federal Council on 1 June 2018

Council and the SFAO's key project audits allow adequate monitoring. The phases could therefore be removed. The SFAO would welcome a corresponding amendment to Article 2 of the federal decree.

According to the dispatch, CHF 60 million in reserves and a budget of around CHF 40 million can be used to generate added value (difference between benefit- and cost-optimised expenditure estimates) without any explicit request. The SFAO suggests amending Article 2 of the federal decree so that the reserves totalling CHF 100 million can be released to the client only upon request.

Original text in German

1 Mandat et marche à suivre

1.1 Historique

L'administration fédérale civile devra renouveler son infrastructure SAP et les applications basées sur elle, et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) ses systèmes destinés à la gestion des engagements. Il s'agit du plus ambitieux projet informatique de l'administration fédérale des dernières années. En plus d'être très complexe, il concerne potentiellement tous les offices. La date butoir du 31 décembre 2025, fixée pour l'introduction des nouveaux systèmes, est imposée de l'extérieur et deux programmes d'une durée totale de dix ans, préparatifs compris, ont été conçus à cet effet. Leur succès sera déterminant pour le bon fonctionnement de l'administration fédérale, qui pourrait être sérieusement perturbé en cas de retards et autres problèmes. Les ressources mobilisées sont considérables, tout comme le nombre de collaborateurs qui participent aux travaux.

Depuis 2017, le Contrôle fédéral des finances (CDF) s'est exprimé à plusieurs reprises sur la stratégie informatique « ERP 2023 » ainsi que sur le projet de message relatif à la planification et au financement (crédit d'engagement) des programmes SUPERB et Systèmes ERP D/ar et sur les directives en matière de gouvernance annoncées. La Délégation des finances a également formulé dans deux lettres ses attentes sur cet objet. Pour sa part le CDF a exposé, dans sa lettre du 28 septembre 2018 à la Conférence des secrétaires généraux (CSG), ses propres objectifs pour le message attendu au printemps 2019. Sa première évaluation de ce document a toutefois tourné court en début d'année, le message ayant dû être remanié en raison de divergences internes au Conseil fédéral.

La présente analyse du message adopté par le Conseil fédéral le 13 décembre 2019 montre dans quelle mesure ce document répond aux objectifs et attentes formulés, afin de soutenir les commissions des finances des Chambres fédérales dans leurs délibérations.

Deux questions figuraient au premier plan :

- Le message a-t-il pris en compte les objectifs et suggestions du CDF ainsi que de la Délégation des finances ?
- À quels risques majeurs les programmes sont-ils exposés, et des mesures adéquates ont-elles été adoptées pour circonscrire ces risques ?

1.2 Portée et principes de l'analyse

La présente analyse ne tire aucune information provenant des programmes SUPERB et Systèmes ERP D/ar, pour se concentrer sur le message présenté par le Conseil fédéral.

La CDF avait procédé en été 2019, soit avant la parution du message, à l'examen du programme clé Systèmes ERP D/ar (PA 19467). Un audit du programme clé SUPERB est également prévu au premier semestre 2020 (PA 20407).

Seuls le message et le projet d'arrêté fédéral constituent des bases de décision pour le Parlement et les commissions des finances et ont un caractère contraignant. Comme ni la proposition au Conseil fédéral, ni l'arrêté du Conseil fédéral ne vont au Parlement, leur contenu n'a pas non plus été pris en compte.

Par souci de concision, le nouveau mandant⁵ désigné à la mi-octobre pour SUPERB s'en est tenu à la forme des Messages sur l'immobilier. Des compléments d'information figurent dans plusieurs « informations sur le projet ». Les commissions des finances des Chambres fédérales et la Délégation des finances les recevront à titre d'aide pour leurs délibérations. Bien qu'utiles, ces informations n'ont pas force obligatoire, faute de faire partie du message adopté par le Conseil fédéral. Aussi la présente analyse ne s'appuie-t-elle pas sur ces informations, sauf quelques exceptions signalées comme telles.

La présente analyse ne porte pas non plus sur les développements ultérieurs à l'adoption du message par le Conseil fédéral le 13 décembre 2019.

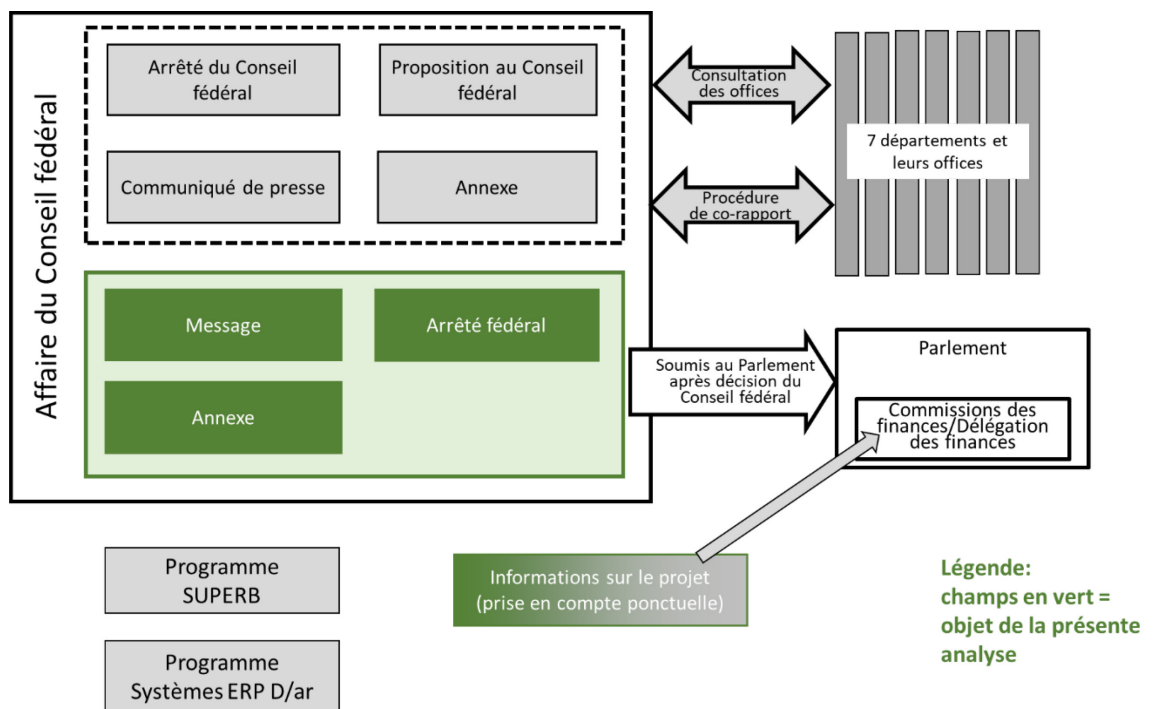


Figure 1 : Objet de l'analyse (représenté en vert).

⁵ Lettre du chef du DFF datée du 16 octobre 2019 à la Délégation des finances.

1.3 Discussion finale et avis général

Le 13 janvier 2020, le CDF a présenté ses résultats au directeur de l'OFCL, au C EM A, au chef des Finances de la Défense ainsi qu'au responsable du programme Systèmes ERP D/ar.

En raison du temps très bref lui ayant été imparti pour analyser le message du Conseil fédéral du 13 décembre 2019, il n'a pas été possible au CDF d'obtenir une prise de position générale des audités. Son analyse s'abstient en outre de toute recommandation à l'intention de l'administration fédérale, et vise plutôt à soutenir les commissions des finances dans leurs délibérations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 Contexte

Nécessité de remplacer SAP ERP et décision en faveur de SAP S/4HANA

L'administration fédérale civile et l'armée utilisent le logiciel SAP R/3 de la société SAP, notamment pour les processus de soutien dans les domaines des finances, des achats, de la logistique, de l'immobilier et du personnel. Or SAP a entièrement renouvelé les applications existantes, en faisant appel aux nouvelles technologies et en offrant une autre gamme de fonctions, avec des interfaces utilisateur actualisées. Comme la solution R/3 utilisée dans l'administration fédérale ne sera prise en charge que jusqu'à la fin de 2025, une migration s'impose⁶. Après avoir analysé toutes les possibilités, le Conseil fédéral a décidé le 28 juin 2017 de migrer vers le standard SAP S/4HANA. Dans le même arrêté, il a chargé le DFF de mettre au point la stratégie informatique « ERP 2023 », le plan de mise en œuvre avec un message concernant un crédit d'ensemble, ainsi qu'un plan de financement. Les résultats des travaux accomplis devaient lui être soumis à fin avril 2018.

Point de départ: stratégie informatique « ERP 2023 »

La stratégie informatique « ERP 2023 » a précisé les modalités du renouvellement des processus de soutien SAP. Le Conseil fédéral en a « pris acte » le 1^{er} juin 2018, par voie d'ACF, sans pour autant l'« approuver » comme le lui demandait le DFF. L'ACF en question chargeait le DFF (UPIC, AFF, OFPER, OFCL) et le DDPS (D/ar) de formuler jusqu'à la fin de l'année 2018 les variantes de mise en œuvre envisageables avec leurs conséquences, leur utilité et les charges à prévoir. Les départements et la Chancellerie fédérale devaient jouer un rôle actif dans le processus et il s'agissait notamment de mettre au point, en vertu de la stratégie informatique ERP, un modèle de pilotage des « services partagés ERP »⁷.

Message concernant les programmes SUPERB et Systèmes ERP D/ar (avec crédit d'engagement)

Sur la base de l'ACF du 1^{er} juin 2018, un message a été rédigé à propos des programmes SUPERB et Systèmes ERP D/ar, comme base pour la demande du crédit d'engagement nécessaire. D'importantes divergences se sont manifestées au début de l'année 2019, au stade de la consultation des offices, à propos des objectifs d'efficacité et de l'établissement d'un aperçu pour toute l'administration fédérale des processus opérationnels et des systèmes informatiques. Le Conseil fédéral s'est donc prononcé le 10 avril 2019 sur plusieurs principes non litigieux et a notamment attribué les mandats suivants :

- Le DFF et le DDPS mettent au point jusqu'à la fin de novembre 2019, sur la base des paramètres prescrits, un message en vue de la libération des crédits d'engagement des programmes SUPERB et Systèmes ERP D/ar.
- Le DFF rédige jusqu'en août 2019 un projet d'ordonnance réglant les tâches et compétences du programme SUPERB par rapport aux processus de soutien, aux applications spécialisées de la plateforme SAP et aux autres applications dont les interfaces sont affectées.

⁶ SAP ne propose une solution passerelle jusqu'en 2030 que pour certains aspects des processus du personnel. Elle ne comprend toutefois qu'une partie des fonctionnalités requises et dont dispose S/4HANA.

⁷ On parle également ici de services de base de gestion d'entreprise utilisés en commun.

Nouveau mandat de SUPERB

Peu avant la finalisation du projet de message du 20 novembre 2019, le chef du DFF a informé la Délégation des finances⁸ que les offices spécialisés assumeraient davantage de responsabilités dans les processus de soutien. Concrètement, le directeur de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) reprenait avec effet immédiat, pour une durée limitée, le rôle de mandant de SUPERB. Le chef du DFF précisait qu'à moyen terme, ce rôle reviendrait au nouveau directeur de l'Administration fédérale des finances (AFF).

Faute de temps, le nouveau mandant n'a pu exercer qu'une influence très limitée sur les travaux en cours. Le CDF constate néanmoins que des améliorations sont perceptibles dans le message concernant les programmes SUPERB et Systèmes ERP D/ar, même s'il ne prend pas encore en compte la majorité des objectifs définis.

Bilan et prochaines étapes

Le 23 octobre 2019, le Conseil fédéral a consenti sur proposition du DFF, en raison de la grande urgence du dossier, à la transmission accélérée du message concernant les crédits d'engagement en faveur des programmes SUPERB et Systèmes ERP D/ar à la commission préparatoire du premier conseil. Il fallait autant que possible que la première Chambre puisse traiter et adopter le projet à la session de printemps 2020, et la deuxième Chambre à la session d'été 2020.

Le message sur la libération des crédits d'engagement destinés à SUPERB et à Systèmes ERP D/ar a été mis en consultation auprès des offices jusqu'au 20 novembre 2019. Le Conseil fédéral a traité et adopté la version définitive du message le 13 décembre 2019.

Il manque encore toutefois l'ordonnance réglant des aspects de gouvernance importants pour SUPERB et les applications concernées. Le Conseil fédéral avait prié le DFF, le 10 avril 2019, de la lui soumettre au moins d'août. Le message n'indique pas non plus à quelle date elle sera remise.

⁸ Lettre du chef du DFF du 16 octobre 2019.

3 Objectifs fixés pour le message

3.1 Prise en compte des objectifs

Le tableau ci-après indique dans quelle mesure le message préparé par le DFF et adopté le 13 décembre 2019 par le Conseil fédéral⁹ réalise les objectifs exposés dans la lettre que le CDF avait adressée à la CSG le 28 septembre 2018 (voir annexe 1). Ce message représente pour le Parlement la base de décision en vue de l'adoption des deux crédits d'engagement.

Les affirmations qui suivent ne se réfèrent qu'au message, et donc ne disent rien ni de l'état d'avancement des travaux, ni du contenu des programmes SUPERB et Systèmes ERP D/ar. En tant que projets informatiques clés, tous deux font l'objet d'un audit spécifique du CDF.

Les sous-chapitres qui suivent (3.2 à 3.15) résument les principales constatations et appréciations faites par le CDF sur les divers points du tableau ci-dessous.

N°	Objectif	Degré de réalisation
1	Cadre stratégique, clarté des objectifs visés	non réalisé
2	Intégration à l'architecture d'entreprise de la Confédération	hors sujet
3	Gestion des risques	partiel
4	Coordination et délimitation	non réalisé
5	Intégration d'applications spécialisées	partiel
6	Exhaustivité du projet	non réalisé
7	Données de base ¹	partiel
8	Systèmes civils ou destinés à la gestion des engagements: approches techniques	partiel
9	Mise en œuvre de la motion Hegglin 16.4018	hors sujet
10	Analyse coûts-bénéfices	non réalisé
11	Rareté des ressources	partiel
12	Gouvernance	non réalisé
13	Gestion du changement dans l'administration fédérale	non réalisé
14	Sécurité informatique	réalisé

Légende:

Un objectif peut être **réalisé**, **partiellement réalisé**, **non réalisé**, ou encore ne plus être pertinent (**hors sujet**) suite aux décisions du Conseil fédéral.

D'un côté, un message du Conseil fédéral devrait formuler un mandat avec toute la précision possible, et contenir une analyse coûts-bénéfices. De l'autre, le message d'un

⁹ Le message a été soumis au Parlement avec l'arrêté fédéral du 13 décembre 2019.

programme/projet doit être rédigé très tôt en vue de l'obtention des moyens nécessaires¹⁰. Autrement dit, le financement d'un programme est mis au point dans la phase d'initialisation impliquant incertitude et ambiguïtés, ce qui est le cas du présent message. Il n'en reste pas moins que le CDF y a découvert de graves défauts. Les programmes sont d'autant plus encouragés à corriger soigneusement mais rapidement, dans les mois à venir, les lacunes ou incertitudes liées au message. Il faudra en particulier édicter des règles adéquates en matière de gouvernance pour SUPERB, en réponse au caractère supradépartemental de ce programme.

3.2 Cadre stratégique, clarté des objectifs visés

Dans tout programme, si l'on veut contrôler efficacement les progrès réalisés et instaurer une gestion des changements, il faut préciser au départ les orientations et objectifs stratégiques, ainsi que l'étendue des activités prévues.

Migration de l'environnement SAP comme objectif concret

L'unique objectif concret défini pour les deux programmes est la migration vers le standard SAP S/4HANA de l'environnement système SAP de l'administration fédérale, d'autant plus complexe qu'il n'a cessé en 20 ans de s'étoffer et de s'enrichir de développements internes¹¹. Deux autres objectifs concrets sont signalés à propos du programme Systèmes ERP D/ar, soit le respect du mandat de prestations 2018 de l'armée et la dissociation des unités administratives dont les activités n'ont pas d'incidence sur l'engagement¹².

D'autres objectifs peuvent être ponctuellement déduits des avantages potentiels signalés à propos des programmes SUPERB¹³ et Systèmes ERP D/ar¹⁴. Mais le message n'indique pas lesquels doivent être expressément atteints, et dans quels cas il s'agit seulement d'effets secondaires ou de la suite logique de la migration. Par exemple, la gestion centralisée des données de base des partenaires pour tous les processus de soutien est une conséquence inévitable de la migration vers SAP S/4HANA, et non un objectif supplémentaire. Quant aux gains en efficacité et aux économies de coûts à prévoir, il n'a pas été possible de les quantifier jusqu'ici. En mai 2018 déjà, le DFF avait rappelé dans sa proposition au Conseil fédéral la nécessité de fixer des objectifs clairs et l'importance de faire bon accueil aux changements. Or ces facteurs de succès essentiels sont absents du nouveau message.

Absence de cadre stratégique

D'un point de vue stratégique, l'articulation avec d'autres grands projets (p. ex. DaziT, applications spécialisées de Fiscal-IT, stratégie pour la gestion commune des données de base de la Confédération, transformation numérique de l'administration fédérale) reste floue. Il s'ensuit qu'en l'absence de solution adéquate, des intérêts particuliers pourraient entraîner de lourds frais supplémentaires, avec de moindres avantages et des risques accrus pour les programmes SUPERB et Systèmes ERP D/ar, soit pour l'administration fédérale tout entière.

¹⁰ Selon HERMES, le financement du programme doit être garanti dans sa phase initiale.

¹¹ Message, chap. 2.2.1.

¹² Message, chap. 2.2.2.

¹³ Message, chap. 3.2.

¹⁴ Message, chap. 3.3.

L'absence de consensus sur la stratégie informatique ERP met en péril les programmes

Un pilotage efficace des programmes sera compliqué voire impossible, sans l'appui du Conseil fédéral dans son ensemble. Le chapitre 2.1 du message ne cite que cinq des 22 principes de la stratégie informatique « ERP 2023 ». Il y est également dit que le Conseil fédéral a « pris acte » de cette stratégie par voie d'arrêté le 1^{er} juin 2018. Le DFF lui avait pourtant proposé de l'« approuver ». La stratégie informatique « ERP 2023 » a beau être à la base des programmes SUPERB et Systèmes ERP D/ar, elle ne semble pas jouir du plein soutien du collège fédéral. Le refus en avril 2019 du message concernant les crédits d'engagement a encore confirmé l'impression de divergences de vues au sein du Conseil fédéral. Une telle situation menace sérieusement la recherche de solutions et risque notamment de compromettre la bonne mise en œuvre du programme SUPERB, dont les effets se feront sentir dans toute l'administration fédérale.

3.3 Intégration à l'architecture d'entreprise de la Confédération

Abandon de l'architecture d'entreprise de la Confédération

Par la voie d'un arrêté daté du 22 mars 2019, le Conseil fédéral a pris acte du rapport de contrôle de gestion stratégique en matière informatique de la Confédération au 31 décembre 2018, en vue de sa transmission aux commissions de gestion ainsi qu'à la Délégation des finances. Or ce rapport signale que le jalon « Directives sur l'architecture d'entreprise de la Confédération » ne peut être atteint à l'heure actuelle. Les travaux liés à cet objectif majeur de la stratégie ont été suspendus, car les directives pourtant remaniées à plusieurs reprises n'ont pas trouvé le soutien nécessaire au Conseil fédéral, qui les a refusées.

Surcoûts et incertitudes pour les deux programmes

L'absence d'architecture d'entreprise commune à toute l'administration fédérale constitue un sérieux risque pour les deux programmes, notamment parce que les solutions à réaliser sont étroitement imbriquées à divers titres avec les processus spécialisés et l'architecture informatique. Faute de pouvoir s'appuyer sur des architectures définies à l'échelon de la Confédération, il faudra en bonne partie élaborer les bases nécessaires, procéder aux examens requis et prévoir les mesures de coordination utiles au niveau des deux programmes.

3.4 Gestion des risques

Beaucoup de risques connus, mais bien peu signalés dans le message

Le message appelle à se conformer aux prescriptions fédérales¹⁵ dans le domaine de la gestion des risques¹⁶. Quatre risques y sont en outre évoqués¹⁷.

¹⁵ HERMES, voir http://www.hermes.admin.ch/onlinepublikation/index.xhtml?element=aufgabe_risiken_managen.html.

¹⁶ Message, chap. 2.3.

¹⁷ Message, chap. 6.2.

Selon le CDF, les risques clés déjà mentionnés dans la documentation de l'objet du Conseil fédéral du 10 avril 2019¹⁸ relatif aux programmes SUPERB et Systèmes ERP D/ar restent d'actualité :

- L'importante autonomie conférée par la loi aux départements et offices pour l'utilisation de l'informatique entrave souvent les processus de soutien transversaux à l'administration fédérale.
- Le calendrier doit déjà être qualifié de serré, compte tenu du degré élevé d'intégration de l'environnement système actuel et de sa complexité héritée du passé. Il faut donc absolument éviter tout retard superflu.
- La décision stratégique concernant le déploiement d'une solution en nuage pourrait ne pas être prise à l'échelon de la Confédération.
- Les acteurs pourraient ne pas être disposés et aptes à toujours agir de manière stratégique et orientée vers l'avenir.
- Les ressources en personnel risquent d'être insuffisantes (à l'interne comme à l'externe).
- etc.

Dans le cadre de la consultation des offices du 19 septembre 2019, le CDF avait encore fait remarquer que divers passages du message signalent des examens en cours et des questions ouvertes. Or ces divers points pourraient compromettre la réalisation des objectifs fixés au niveau de la qualité, des coûts et du calendrier. D'où sa proposition d'indiquer les vérifications en cours et les questions ouvertes au paragraphe « Risques principaux et mesures d'atténuation ». Or cela n'a pas été fait dans le message du 13 décembre 2019.

Gestion des risques établie mais ne couvrant pas les risques transversaux

Le CDF se félicite que les deux programmes aient déjà entièrement mis en place la gestion des risques prévue pour les projets informatiques clés. Dans le cas de SUPERB, la gestion des risques a en outre été confiée à un organe externe indépendant.

Rien n'est toutefois prévu pour les risques apparus ou à régler en dehors des programmes. Le cas échéant, il manque un service apte à ordonner des mesures visant à réduire les risques et à en assurer le contrôle et la mise en œuvre.

Risque lié à l'introduction simultanée des programmes

La plupart des fonctions de soutien seront introduites au début de 2025, en raison de leurs étroites interdépendances¹⁹. Cela concerne non seulement les environnements système de l'administration fédérale civile (SUPERB) et ceux destinés à la gestion des engagements (Systèmes ERP D/ar), mais aussi :

- toutes les applications ayant des interfaces avec les processus de soutien ;

¹⁸ Au chap. 4 consacré aux risques et mesures à prendre du document «Ausführliche Beschreibung des Umfangs des Programms ERP Systeme V/ar (ERPSYSVAR)» et au chap. 4 sur les risques clés du «Bericht zu den Zwischenergebnissen der Initialisierung des Programms SUPERB23». Ces deux documents faisaient partie intégrante de l'ACF du 10 avril 2019.

¹⁹ La proposition au Conseil fédéral concernant le message souligne à son chap. 3.3 qu'en raison du degré d'intégration poussé des deux environnements SAP, il n'est pas possible de procéder par étapes en l'état actuel des connaissances.

- les applications basées sur SAP ;
- les applications qui utilisent ou gèrent des données de base centralisées.

La planification de programme annexée à la proposition au Conseil fédéral relative au message²⁰ concrétise cette introduction simultanée et impérativement couplée. Elle présente un risque majeur, dans la phase d'introduction, pour les deux programmes et pour toutes les applications concernées, ainsi que pour les processus opérationnels ou les unités administratives touchés.

La mise en service simultanée de toutes les solutions indiquées s'avère très risquée, et pas seulement pour des raisons de calendrier. Les efforts requis pour les tests et la formation sont considérables, tout comme le risque de dysfonctionnements ou frictions lors de la mise en production. Un scénario de retour à l'état antérieur serait très compliqué à organiser, sinon impossible. Les deux programmes, et notamment SUPERB, ont d'ailleurs pour mission depuis longtemps de trouver des solutions pour éviter leur introduction simultanée.

3.5 Coordination et délimitation

La mise en œuvre des deux programmes est prévue d'ici 2026/27. Or il y a en ce moment dans l'administration fédérale d'autres grands projets dont les objectifs recoupent en partie ceux de SUPERB et de Systèmes ERP D/ar, et donc qui impliquent des interfaces et une coordination soignée des activités de migration – à commencer par DazIT (transformation numérique de la douane) et GENOVA (gestion des affaires). Le message n'indique ni quels sont les autres projets concernés avec lesquels les deux programmes doivent être impérativement coordonnés, ni comment se fera l'harmonisation (voir ci-après chap. 3.13 Gouvernance).

GENOVA est comme SUPERB un projet supradépartemental. Tous deux influencent à la fois les processus de soutien et les processus opérationnels des unités administratives. Il est dès lors indispensable de régler la coordination et la répartition des tâches entre GENOVA et SUPERB. Il faudra en particulier déterminer comment les applications spécialisées travaillent avec SAP ou GENOVA (processus transversaux).

3.6 Intégration d'applications (spécialisées)

La complexité des deux projets tient dans une large mesure aux besoins d'adaptation des applications touchées, qui sont à l'origine d'une bonne partie des coûts. Les informations du message n'indiquent pas précisément

- quelles applications spécialisées ne faisant pas partie de SAP seront migrées vers SAP dans le cadre des programmes ;
- quelles applications spécialisées percevront à l'avenir leurs données de base du nouvel environnement SAP MDG ;
- quelles sont les interfaces à adapter avec les processus de soutien²¹.

²⁰ Planification des jalons annexée à la proposition au Conseil fédéral relative au message; **ne fait pas** partie du message.

²¹ Le chapitre 7 sur les finances de l'information de projet OFIT / Technologie signale que les estimations de coûts reposent sur une définition parfois très sommaire de l'ampleur des modifications à effectuer. Le programme devra par conséquent suivre une approche de conception à objectif coût (*design to cost*), qui le cas échéant impliquera un important redimensionnement.»

La feuille de route du programme Systèmes ERP D/ar parle de remplacer les applications ou systèmes définis comme prioritaires²², sans préciser desquels il s'agit.

Le CDF ne peut juger, faute d'informations concrètes, si les moyens financiers demandés prennent en compte tous les coûts²³ d'adaptation des applications spécialisées (interfaces ou migration de l'application).

3.7 Exhaustivité du projet

Ni le message, ni les informations de projet publiées à propos de SUPERB n'indiquent clairement ce que recouvre ou non le programme. Par exemple, il n'y a pas de définition ni des données de base qui seront gérées de manière centralisée, ni du moment à partir duquel ce sera le cas²⁴.

Le message passe sous silence les applications basées sur SAP ainsi que les applications spécialisées de l'Administration fédérale des contributions (AFC) qui en dépendent. En particulier, il n'est dit nulle part explicitement que les systèmes SAP de l'AFC, ses applications spécialisées et ses données de base ne seront migrées vers le standard S/4HANA qu'après le programme SUPERB. Cette information importante figure dans une lettre du mandant, l'OFCL, donnant au CDF des explications à propos du message. On ignore si de ce fait, les données des partenaires commerciaux de l'AFC devront continuer à être gérées jusque-là comme données de base centrales de l'AFC de manière redondante et potentiellement incohérente avec SUPERB. Ce dernier programme s'abstient en outre de toute estimation des coûts de la migration ou de l'adaptation des nombreuses applications touchées de l'AFC.

Le message n'indique pas non plus si d'autres programmes SAP existants ou prévus, à l'instar de TDCost et SIPACfuture, se situent en dehors des programmes SUPERB et Systèmes ERP D/ar et occasionneront, le cas échéant, des coûts supplémentaires.

3.8 Données de base

Bien que l'introduction de données de base communes constitue, avec un coût total de 50 millions de francs, un bloc de coûts²⁵ majeur des deux programmes, le message ne dit rien ni de la stratégie adoptée par le Conseil fédéral le 19 décembre 2018 pour la gestion commune des données de base de la Confédération, ni de l'organe possédant une compétence décisionnelle en la matière²⁶. On ignore dès lors comment se fera la coordination entre les deux programmes et cet organe. En particulier, on voit mal comment la nouvelle gestion des données de base pourra être implémentée à temps dans la totalité des applications ou processus opérationnels concernés (voir chap. 3.13 Gouvernance).

²² Planification des jalons annexée à la proposition au Conseil fédéral relative au message.

²³ Message, chap. 5.2: 35 millions de francs dans le cas de SUPERB; aucune indication pour Systèmes ERP D/ar.

²⁴ L'information de projet relative à la gouvernance des données de référence (SAP MDG) souligne à son chap. 4.2 qu'il s'agira de vérifier dans la suite du projet si outre les données de base des partenaires commerciaux, d'autres données de base des processus de soutien seront transférées dans la base de données de référence MDG (base de données articles, base de données des banques, etc.).

²⁵ SUPERB : 30 millions de francs (message, chap. 5.2) ; Systèmes ERP D/ar: 20 millions de francs (message, chap. 5.3).

²⁶ Arrêté du Conseil fédéral du 19 décembre 2018 concernant la « stratégie pour le développement de la gestion commune des données de base de la Confédération ».

La première version du message, destinée à la consultation des offices, disait à propos du rôle des deux programmes SUPERB et Systèmes ERP D/ar que l'introduction d'une gestion commune des données de base des partenaires commerciaux serait la première étape vers la mise en œuvre du principe «once only»²⁷. Dans sa version finale, le message se limite à dire que les solutions ERP modernes créeront la base de la mise en œuvre du principe «once only»²⁸. Une note de bas de page précise encore que cela ne sera possible qu'à condition d'apporter les modifications légales correspondantes.

Comme des précisions figurent dans l'information de projet publiée sur les données de base, le CDF juge l'objectif partiellement atteint dans ce cas concret, même si les informations ne figurent pas dans le message. Il convient de noter que les informations de projet visent à faciliter les délibérations des commissions des finances, mais qu'elles ne font pas partie du message et donc n'ont pas force obligatoire.

3.9 Systèmes civils ou destinés à la gestion des engagements : approches techniques

Nécessité compréhensible d'une application spécialisée pouvant être séparée pour l'administration militaire

À la demande du DDPS, la BAC exploite en tant que fournisseur de prestations un système ERP qui a soutenu jusqu'ici toutes les unités administratives du DDPS en vue du bon déroulement de leurs processus de soutien. Dorénavant, les unités administratives dont les activités n'ont pas d'incidence sur l'engagement (SG-DDPS, OFSPO, OFPP, SRC et swisstopo) utiliseront les applications ERP civiles du ressort de l'OFIT²⁹.

À l'issue de la migration liée aux programmes SUPERB et Systèmes ERP D/ar, deux nouveaux environnements SAP garantiront la prise en compte des exigences propres aux systèmes civils ou à ceux destinés à la gestion des engagements :

Systèmes SAP civils	Prise en charge des processus de soutien de toutes les unités de l'administration fédérale centrale n'étant pas destinées à la gestion des engagements.
Systèmes SAP destinés à la gestion des engagements	Application spécialisée de l'armée prenant en charge tous les processus de soutien, dans le cadre de l'exploitation normale ou en cas de crise. Il s'agira d'un système SAP basé sur la solution de branche «Defence & Security» (standard S/4HANA), à la fois « déclassable et reclassable », sécurisé et indépendant. Prise en charge de tous les processus touchant à la logistique de l'armée, pharmacie de l'armée comprise, ainsi que pour tous les engagements de l'armée dans toutes les situations (y c. processus de gestion des achats ou de gestion immobilière).

²⁷ Message, version destinée à la consultation des offices, chap. 4.

²⁸ Message, chap. 3.1.

²⁹ Message, chap. 2.2.2.

Le mandat de prestations de l'armée de 2018, d'une part, et les besoins de sécurité accrus, d'autre part, expliquent la nécessité d'un environnement système destiné à la gestion des engagements, qui intègre des applications expressément adaptées aux besoins de l'armée³⁰. Le nouveau système ERP sera réalisé de façon à ce que ses processus ou fonctionnalités puissent être ajustés en toutes circonstances avec la souplesse requise³¹. Le CDF comprend parfaitement qu'il puisse être nécessaire de dissocier le système de l'armée des applications civiles. Le Conseil fédéral s'était déjà prononcé dans ce sens en juin 2018, dans sa stratégie informatique « ERP 2023 ». Le message³² et une information de projet³³ expliquent dans une certaine mesure la nécessité d'une telle application séparée.

Solutions encore peu claires pour les systèmes destinés à la gestion des engagements

La seule manière d'obtenir, au niveau du système destiné à la gestion des engagements, l'autonomie visée et la flexibilité nécessaire en cas de crise est d'avoir déjà un mode d'exploitation normal dont le fonctionnement et les mises à jour soient aussi indépendants que possible des systèmes SAP de l'administration civile. D'où l'enjeu crucial pour les deux programmes de la manière dont se présenteront les processus de découplage et de recouplage, et aussi du degré de couplage induit par un noyau commun. Le CDF a recommandé, dans son examen du projet informatique clé Systèmes ERP D/ar (PA 19467), de procéder à une analyse coûts-bénéfices pour déterminer dans quelle mesure une uniformisation des noyaux se justifie entre les systèmes SAP civils et ceux destinés à la gestion des engagements. Il importe d'éviter toute mise en œuvre dogmatique d'un objectif comme celui d'un « noyau commun » sans évaluation globale des coûts et bénéfices, ainsi que des chances et risques.

Possibilité à l'étude d'introduire de manière indépendante l'environnement SAP du secteur civil et celui du DDPS

La solution de branche destinée à l'armée (D&S) est encore en phase de développement auprès de SAP. Elle remplacera l'actuelle application DFPS utilisée par le DDPS. La proposition au Conseil fédéral relative au message signale le risque que l'objectif de recourir dans une large mesure aux fonctionnalités de référence SAP ne puisse être atteint, si d'importantes lacunes devaient persister dans D&S. Des études de faisabilité et des prototypes sont par conséquent prévus pour clarifier les fonctions disponibles³⁴. Si les problèmes dus au module D&S devaient occasionner un retard dans l'introduction des systèmes ERP D/ar, il faudrait reporter en parallèle celle de SUPERB, ou bien envisager une solution transitoire. Selon le message, il est prévu de continuer à rechercher des solutions au cours du programme pour introduire les deux plateformes SAP indépendamment l'une de l'autre³⁵.

³⁰ Message, chap. 3.3 et Information de projet concernant Systèmes ERP D/ar V0.97, chap. 1.

³¹ Message, chap. 3.3.

³² Message, chap. 1.2.

³³ Information de projet Systèmes ERP D/ar, chap. 1.

³⁴ Proposition au Conseil fédéral relative au message, chap. 4.2.

³⁵ Message, chap. 6.2.

3.10 Mise en œuvre de la motion Hegglin 16.4018

Selon les documents à disposition³⁶, le Conseil fédéral mettra en œuvre la motion Hegglin. La variante prévue à cet effet n'aura probablement pas d'incidence significative sur la mise en place de SUPERB. Si contre toute attente une autre variante devait être choisie, il pourrait en résulter des coûts supplémentaires.

3.11 Analyse coûts-bénéfices

Ventilation ambiguë des coûts

L'aperçu du message chiffre à 560 millions de francs au total les crédits d'engagement nécessaires aux deux programmes. Les travaux préparatoires effectués jusqu'au milieu de l'année 2020 sont indiqués aux chapitres 5.2 et 5.3, en tant que régularisations. Le chapitre 6.1.1 indique encore les prestations propres fournies depuis 2020 jusqu'à la fin du programme. Le message n'indique toutefois pas explicitement le coût total des deux programmes, qui se monte à 920 millions de francs.

Chap. du message	Coût	SUPERB	Systèmes ERP D/ar	Total intermédiaire
Aperçu	Coûts figurant dans le CE	320	240	560
5.2 et 5.3	Préparatifs jusqu'au milieu de l'année 2020			
	a. Prestations propres	20	25	45
	b. Coûts externes	45	50	95
6.1.1	Prestations propres fournies pendant le programme	100	120	220
manquant	Total	485	435	920

Figure 2 : Récapitulation des coûts des programmes (source: CDF).

Le désenchevêtrement des applications et systèmes des unités du DDPS dont les activités n'ont pas d'incidence sur l'engagement (OFSP, OFPP, etc.) ainsi que leur migration vers l'environnement système du domaine civil engendreront des dépenses n'ayant pas été expressément indiquées. Les éventuels transferts de coûts qui s'ensuivront de Systèmes ERP D/ar vers SUPERB, ou l'inverse, risquent d'être une pierre d'achoppement entre les deux programmes. Mais selon le message, les conditions nécessaires sont réunies pour que les reports nécessaires soient possibles.

Coûts exposés en détail, mais facteurs de risque budgétisés à un faible niveau

Les coûts générés par les systèmes du domaine civil ou destinés à la gestion des engagements sont détaillés pour chaque processus de soutien, pour la gestion des données de base, pour la gestion des programmes ainsi que pour les dépenses informatiques. Une

³⁶ Documentation destinée à la consultation des offices relative au « message concernant la simplification et l'optimisation de la gestion des finances fédérales (modification de la loi sur les finances) ».

margin de risque de l'ordre de 10 % des coûts³⁷ a été budgétisée pour SUPERB, et même d'env. 14 % pour Systèmes ERP D/ar³⁸. Le CDF est d'avis que ces suppléments ont été fixés à un niveau bien trop bas, compte tenu de l'ampleur des risques. Ces derniers sont dus dans le domaine civil aux applications concernées, au remplacement des applications de tiers ainsi qu'au stockage en nuage. Quant aux systèmes destinés à la gestion des engagements, d'importantes incertitudes entourent l'étendue des fonctions de la future application spécialisée D&S de SAP.

Il est frappant de constater que le message ne prévoit pas de libération séparée de ces réserves de risque. Il se pourrait donc que ces moyens soient utilisés sans demande explicite ni preuve que des circonstances exceptionnelles l'exigent. Le mandant de SUPERB a certes informé le CDF qu'il est prévu de garder ces réserves et de ne les libérer que sur demande. Mais le message n'en dit rien, et ce point ne fera donc pas l'objet d'une décision formelle.

Avantage essentiel d'une « administration fédérale opérationnelle » et respect du mandat de prestations de l'armée

La migration de l'environnement système SAP de l'administration fédérale centrale vers SAP S/4HANA est un objectif impératif des deux programmes, dont il n'est pas possible d'indiquer le rapport coûts-bénéfices. Le même constat vaut pour le programme Systèmes ERP D/ar, qui vise avant tout à la bonne exécution du mandat de prestations 2018 de l'armée. Le message passe hélas ce point sous silence.

La normalisation et les simplifications découlant d'office de la migration (processus de soutien, données de base, etc.), ou réalisables à peu de frais dans sa foulée, présentent également un bénéfice éventuel. Des réflexions coûts-bénéfices n'ont de sens que si des objectifs supplémentaires ou réalisables à titre facultatif ont été définis, ou lorsqu'au moins deux solutions seraient envisageables et soulèvent des questions d'efficacité économique.

Remarque : les produits envisageables pour remplacer SAP R/3 ont été évalués en 2017, sur la base des critères exigés et de considérations d'ordre économique, et le choix s'est alors porté sur SAP S/4HANA. Il serait peu judicieux à l'heure actuelle de rouvrir la discussion sur des alternatives.

Objectifs peu clairs et absence d'indications sur le rapport coûts-bénéfices

Bien des avantages potentiels formulés en termes vagues³⁹ (harmonisation des processus, standardisation des interfaces, etc.) ne sont en soi souhaitables que s'ils aboutissent à des améliorations mesurables. Par ailleurs, la migration indispensable permettrait de simplifier les processus et systèmes actuels, tout en préparant le terrain aux développements ultérieurs (mot-clé : numérisation). Les programmes ont déjà été chargés de quantifier tous ces avantages potentiels.

³⁷ Message, chap. 5.2.

³⁸ Message, chap. 5.3.

³⁹ Message, chap. 3.2.

Il ressort de la documentation de l'objet du Conseil fédéral du 16 décembre 2018 qu'un pur investissement de remplacement dans SUPERB optimisé au niveau des coûts reviendrait à 436 millions de francs, et un achat optimisé en termes d'utilité à 482 millions de francs. Les coûts de 485 millions de francs de l'actuel message semblent donc indiquer une variante optimisée en termes d'utilité, alors même qu'aucun avantage supplémentaire quantifiable n'a pu être indiqué. Il serait compréhensible et logique d'affecter les réserves prévues dans le crédit d'engagement à la réalisation d'avantages supplémentaires. Par conséquent, ces réserves devraient être gérées séparément, en vue de l'obtention d'avantages potentiels, et n'être débloquées par le mandant ou le Conseil fédéral qu'en cas de présentation de réflexions convaincantes en termes de coûts-bénéfices ou de chances et risques.

Le programme Systèmes ERP D/ar réduira d'un tiers les coûts d'exploitation et de développement technique, qui atteignent aujourd'hui 37 millions de francs, grâce à la consolidation des systèmes⁴⁰. On ignore jusqu'ici s'il faudra poursuivre l'exploitation des anciens systèmes à des fins de conservation des documents (Olico), et quel en serait le coût. Des concepts sur la question verront le jour dans le cadre du programme.

SUPERB entend suivre une approche de conception à objectif coût (*design to cost*)⁴¹. Idéalement, elle permettra de se passer de prestations qui ne sont pas absolument nécessaires. Mais comme le programme a pour but principal la migration des systèmes SAP existants vers S/4HANA, les options de réduction des coûts sont limitées. Il est donc à craindre que les limitations de coûts compliquent les processus, que la convivialité en pâtisse, ou encore que les coûts d'exploitation et de maintenance ne soient pas maintenus au plus faible niveau possible⁴². Le mandant devra redoubler d'attention pour éviter de tels dysfonctionnements.

3.12 Rareté des ressources

Si l'on convertit les moyens financiers demandés en équivalents plein temps, les prestataires externes feront travailler pour les deux programmes jusqu'à 400 personnes par an⁴³. Il sera toutefois difficile de trouver sur le marché autant de personnel qualifié. Un autre défi de taille consistera à utiliser de manière rationnelle autant de collaborateurs externes, à les diriger et à garantir le transfert de leurs connaissances au personnel interne. Ce dernier point vaut en particulier pour la BAC qui, selon les objectifs visés, devra exploiter les systèmes de manière autonome et en étant peu tributaire de prestataires de services externes⁴⁴. Le message a beau indiquer les contrats-cadres conclus comme mesure propre à diminuer les risques⁴⁵, à eux seuls ils ne sauraient constituer une mesure efficace.

⁴⁰ Message, chap. 3.3.

⁴¹ Message, chap. 3.2.

⁴² Voir l'information de projet sur l'OFIT et la technologie, chapitre 7.

⁴³ Les chiffres sont purement approximatifs. Ils reposent sur les coûts, supplément de risque compris, figurant au chapitre 6.1.1 du message, avec un montant annuel budgétisé à 200 000 francs par personne. Comme le message ne précise pas la part des dépenses de personnel, l'hypothèse adoptée est qu'elles représentent 80 % des coûts indiqués.

⁴⁴ Message, chap. 3.3.

⁴⁵ Message, chap. 6.2.

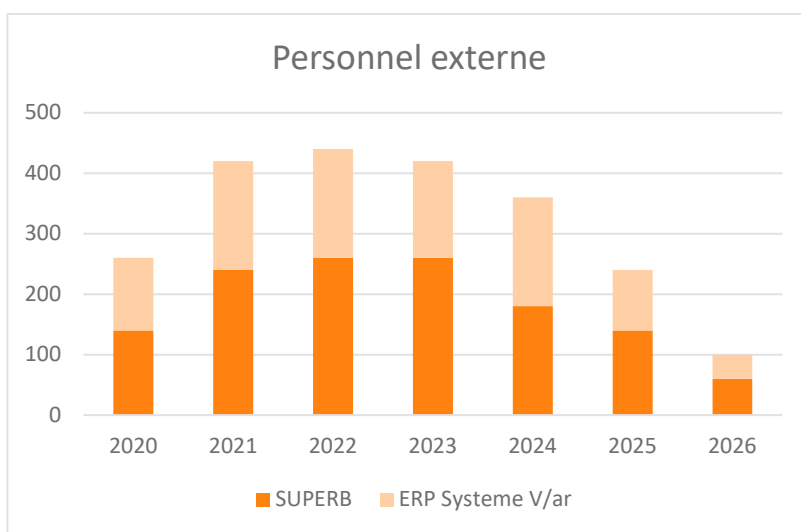


Figure 3 : Nombre total approximatif de collaborateurs externes inscrits au budget (source: CDF).

On peut déduire des charges internes⁴⁶ que chaque année, 125 à 200 équivalents plein temps de personnes employées dans l'administration fédérale seront consacrés aux programmes. Il convient de noter ici que de nombreux spécialistes du domaine partiront à la retraite pendant le programme. Il manque à ce sujet aussi bien des prévisions précises que des solutions adéquates.

3.13 Gouvernance

Réglementation en matière de gouvernance prévue pour août 2019 et toujours en souffrance

Le Conseil fédéral avait chargé le DFF, par décision du 10 avril 2019, de lui soumettre jusqu'en août 2019 un projet de directives réglant la gouvernance des programmes et leurs interactions réciproques, de même qu'avec les départements, les offices spécialisés et les organes compétents. Le délai a été reporté, l'avant-projet ayant essuyé des critiques substantielles lors de la consultation des offices. Tant que ces questions et d'autres touchant à la gouvernance n'auront pas été réglées, les décisions complexes, à commencer par celles à prendre au niveau interdépartemental ou interoffices, pourront au mieux être prises après de longues concertations. Dans le pire des cas, les décisions resteront en suspens, il s'agira de mauvais compromis inadaptés à la situation, ou alors elles ne seront pas appliquées. Il en résulte une menace directe et bien réelle pour l'avancement des deux programmes et pour la réalisation de leurs objectifs.

Changements répétés de mandant

Le CDF a pris note du transfert de la responsabilité de mandant, passant de l'UPIC à l'OFCL en sa qualité d'office spécialisé. Or la communication du DFF d'octobre 2019 sur la question laisse déjà entrevoir un nouveau changement de mandant. Après le départ à la retraite de l'actuel directeur de l'AFF, son successeur deviendra le troisième mandant à assumer la responsabilité de SUPERB. Tout nouveau changement présenterait des risques

⁴⁶ Message, chap. 6.1.1. Prestations propres; le montant de 200 000 francs par équivalent plein temps utilisé dans les calculs est probablement trop élevé.

considérables qu'il convient d'épargner à un programme d'une telle complexité et impliquant un tel réseau.

3.14 Gestion du changement

Comme les objectifs à atteindre sont formulés de manière vague, il est difficile de juger de l'ampleur des changements qu'apporteront les deux programmes. La proposition au Conseil fédéral relative au message⁴⁷ indique, à propos de leur impact sur les unités administratives, qu'il faudra familiariser 30 000 collaborateurs de l'administration fédérale avec les nouvelles solutions et former de manière plus approfondie à leur utilisation quelque 3500 spécialistes. Il y est encore dit que les effets se feront surtout sentir au niveau de la gestion des données de base.

Les documents à disposition ne précisent pas, au sujet des données de base, si une gestion active du changement est prévue à l'échelon des unités administratives, ou si cette tâche sera dévolue aux programmes. En outre, la question de la gouvernance des données de base n'ayant pas été réglée à ce jour (voir chapitre 3.13 Gouvernance), la responsabilité de la gestion du changement n'a pas pu non plus être définie.

Les informations de projet relatives à la gouvernance des données de base (SAP MDG) donnent l'impression que l'introduction d'une gestion centralisée des données de base est avant tout considérée comme un défi technologique. La gestion du changement ne reçoit dès lors pas, semble-t-il, l'attention nécessaire dans les unités administratives (formation et mise en place de processus opérationnels adaptés).

3.15 Sécurité informatique

Les systèmes ERP D/ar prévus pour être opérationnels en toutes circonstances doivent satisfaire à des exigences de sécurité accrues. Par conséquent, la sûreté de l'information (cybersécurité comprise) fait expressément partie des objectifs formulés pour le programme⁴⁸. Pour garantir un niveau de sécurité élevé, il faut mettre en place un système hautement sécurisé, et donc l'architecture prévue à deux systèmes s'avère indispensable.

Le message ne s'étend pas sur les questions de sécurité informatique à propos des systèmes ERP du domaine civil. C'est bien compréhensible, sachant que les exigences de sécurité resteront les mêmes que dans les systèmes existants.

Pour autant qu'on puisse en juger à ce stade précoce, les deux programmes accordent l'attention voulue à la sécurité informatique.

⁴⁷ Proposition au Conseil fédéral relative au message, chap. 3.2.

⁴⁸ Message, chap. 3.3.

4 Évaluation des risques et conclusions du CDF

4.1 Risques considérables

Il est primordial pour l'administration fédérale que les environnements système dont SAP n'assurera la maintenance que jusqu'à la fin de 2025 soient dûment remplacés, et que toutes les adaptations nécessaires des processus opérationnels et des applications informatiques soient réalisées à temps. Deux risques globaux ont été identifiés dans ce contexte :

- l'administration fédérale ne fonctionne plus que de manière restreinte ;
- les coûts sont excessifs, et les ressources ne sont pas utilisées de manière rationnelle.

Les causes de tels risques ont déjà été décrites en bonne partie au chapitre 3 Objectifs fixés pour le message. Elles peuvent être ainsi résumées :

- absence dans bien des cas de services de pilotage habilités à prendre des décisions et capables de s'imposer (gouvernance) ;
- flou des objectifs, de la portée des programmes et de leurs délimitations ;
- complexité – tant technique qu'organisationnelle – des projets ;
- défis transdisciplinaires impliquant différentes unités administratives ;
- introduction simultanée d'un grand nombre de composantes interdépendantes.

De nombreux risques clés avec leurs causes ont déjà été expressément nommés au début de 2019 dans la documentation préparatoire du message concernant les programmes SUPERB et Systèmes ERP D/ar ainsi que des directives en matière de gouvernance. Le message adopté en décembre par le Conseil fédéral ne mentionne qu'une petite partie des principaux risques et n'indique pas de mesures suffisantes pour réduire les risques.

La présente analyse ne se réfère expressément qu'au message du Conseil fédéral, et non aux programmes clés SUPERB et Systèmes ERP D/ar. Il convient de noter que la gestion des risques de chacun de ces programmes se heurte à ses limites et ne peut rien faire en cas de question transversale et de décision à prendre à un niveau hiérarchiquement supérieur. La solution ne peut être une direction commune des programmes, mais une gouvernance des questions à caractère transdisciplinaire et interdépartemental se posant aux deux programmes, à l'instar des données de base, du noyau commun, des processus de soutien, du processus de changement, de la formation, etc.

4.2 Conclusions du CDF

De manière persistante, le CDF constate des lacunes dans le message ainsi que des risques importants pour lesquels aucune décision ni mesure appropriées n'ont été prises. La date butoir du 31 décembre 2025 pour la migration est imposée de l'extérieur et le CDF estime qu'un retard supplémentaire dans les programmes constituerait un risque majeur, c'est pourquoi le déblocage du crédit d'engagement semble impératif. Pour cependant améliorer rapidement cette situation risquée, le CDF propose la solution suivante: l'arrêté fédéral concernant les deux crédits d'engagement ne sera définitivement adopté qu'à condition que le Conseil fédéral régleme les questions de gouvernance en suspens dans des directives, ou mieux encore dans une ordonnance, et mette en vigueur cet acte législatif avant la décision définitive du parlement. À ces fins, il faudrait rédiger une nouvelle ordonnance ou adapter une ordonnance en vigueur (comme l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration ou l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale). Cette solution créerait les conditions permettant, dans le cadre des programmes SUPERB et Systèmes ERP D/ar, de répondre avant la fin 2020 aux questions urgentes restées en suspens, de prendre des décisions et de les appliquer dans l'administration fédérale.

La solution proposée permet d'éviter que les programmes SUPERB et Systèmes ERP D/ar soient bloqués car le crédit d'engagement correspondant n'a pas été adopté et de poser les bases d'une réduction des risques appropriée.

4.3 Améliorations avant l'approbation définitive de l'arrêté fédéral

Règles en matière de gouvernance à définir avant l'approbation définitive de l'arrêté fédéral

Au vu des nombreux défis thématiques posés par les programmes et de la nécessité d'une gestion interdépartementale, il convient d'améliorer considérablement la gouvernance et d'établir des règles contraignantes. Le CDF renvoie une nouvelle fois à la motion Cattaneo 18.3553⁴⁹, dont l'application permettrait de satisfaire une grande partie des mesures requises pour SUPERB et Systèmes ERP D/ar.

La gouvernance devrait être régleme de manière durable, donc au-delà de la durée des programmes SUPERB et Systèmes ERP D/ar :

- **Gouvernance des processus de soutien**

Les tâches et les compétences sont intégralement réglées pour tous les processus de soutien. En attribuant clairement la compétence d'édicter des directives, on s'assure que des processus de soutien intégrés, standardisés, simples et efficaces sont implémentés dans toute l'administration fédérale. Toutes les applications qui sont utilisées pour ces processus ou qui ont des interfaces avec ceux-ci sont concernées⁵⁰.

⁴⁹ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20183553>.

⁵⁰ Partie d'un mandat attribué formellement par le Conseil fédéral le 10 avril 2019, dont le délai de remise était fixé à août 2019.

- **Gouvernance SAP**

Il s'agit de réglementer les prestations de base⁵¹ de tous les systèmes SAP civils de l'administration fédérale, respectivement pas liés au domaine « engagement » militaire⁵². En outre, les applications SAP spécialisées civiles de tous les départements devraient être coordonnées et contrôlées (DaziT, Fiscal-IT, TDcost, etc.).

- **Gouvernance supradépartementale**

Il convient de définir la gestion des tâches relatives aux données de base communes (processus d'affaires et solutions informatiques), à l'utilisation du nuage ou à la délimitation par rapport à GENOVA qui ne relèvent pas de la compétence décisionnelle directe du mandant des programmes SUPERB ou Systèmes ERP D/ar.

Régler les thèmes de gouvernance ne signifie pas apporter immédiatement une solution adaptée à tous les problèmes, mais constituer la base indispensable pour commencer à solutionner les lacunes actuelles des deux programmes.

Digression :

Tous les domaines thématiques directement ou indirectement pertinents pour SUPERB et Systèmes ERP D/ar devraient figurer dans une liste, laquelle mentionnerait à chaque fois l'organe responsable du pilotage et, le cas échéant, les organes qui assument un rôle de soutien ou de coordination. C'est là le seul moyen de garantir que les directives en matière de gouvernance couvrent tous les thèmes pertinents. Pour les thèmes susceptibles d'être traités de manière transversale (p. ex. données de base centralisées pour les processus de soutien), l'organe désigné doit pouvoir soit faire exécuter des décisions dans toute l'administration fédérale, soit faire appel rapidement et directement à un organe explicitement habilité (p. ex. le Conseil fédéral).

Autres solutions d'optimisation relatives aux crédits d'engagement

- **Renoncer aux tranches de crédit**

Comme la validation de la deuxième et de la troisième tranche de crédit des deux programmes n'est pas liée à des critères objectivement mesurables (prestations à livrer, réalisation des objectifs, etc.), le CDF n'y voit aucune plus-value, mais uniquement une charge supplémentaire pour la préparation de l'affaire du Conseil fédéral. Les mandants gèrent déjà les programmes (et le budget) sur le plan des contenus. De plus, le contrôle de gestion informatique à l'intention du Conseil fédéral et les audits de projets du CDF garantissent une surveillance adéquate. On pourrait donc renoncer aux tranches de crédit. Le CDF saluerait une modification de l'art. 2 de l'arrêté fédéral en ce sens.

- **Traiter les réserves comme telles**

Conformément au message, il est possible d'utiliser, sans déposer de demande explicite, des réserves de 60 millions de francs et un budget de dépenses de près de 40 millions de francs permettant de générer des plus-values (différence entre les estimations optimisées en termes de coûts et celles optimisées en termes d'utilité). Le CDF propose de modifier l'art. 2 de l'arrêté fédéral de manière à ce que ces réserves

⁵¹ Services SAP de base = solutions fédérales de gestion d'entreprise utilisées en commun.

⁵² Mandat intégré dans la stratégie informatique ERP 2023 dont le Conseil fédéral a pris connaissance le 1^{er} juin 2018.

d'un total de 100 millions de francs ne puissent être libérées que par le mandant, et pour autant qu'une demande formelle dans ce sens lui ait été adressée.

4.4 Nécessité d'agir au niveau des programmes en 2020

Les deux programmes devront s'attaquer rapidement et de manière ciblée aux défis suivants, en s'appuyant sur les règles définies en matière de gouvernance. La mise en œuvre des mesures nécessaires servira à réduire les risques, et le CDF pourra procéder à des contrôles en la matière lors de ses audits des projets informatiques clés.

Clarification des objectifs, portée et délimitation exacte

Les programmes SUPERB et Systèmes ERP D/ar élaboreront sous la conduite de leur mandant respectif des objectifs SMART à caractère obligatoire ou facultatif. Des sous-projets et des stratégies préciseront les contours et l'étendue des programmes, qu'il s'agira de décrire en détail et de façon compréhensible. Le programme devra expressément confirmer que ces résultats sont réalistes, et les soumettre au mandant pour acceptation formelle. En cas d'impact interdépartemental, le mandant devrait songer à une autorisation formelle du Conseil fédéral (délai : fin du troisième trimestre 2020). Les objectifs globaux seront systématiquement décomposés en mandats de travail concrets destinés aux projets et aux unités de l'administration fédérale, avec des objectifs évaluable. Les objectifs ou délimitations peu clairs ou contradictoires devront être signalés avec des recommandations au mandant (OFCL, DDPS ou Conseil fédéral, selon le sujet et ses conséquences) et lui être transmis pour décision.

Sur la base des résultats concernant les objectifs des programmes, leur étendue et leur délimitation, des mandats de projet ou spécifiques à un programme (SUPERB et Systèmes ERP D/ar) et coordonnés entre eux seront formulés. Les lots de travaux ou les sous-projets seront inscrits dans une planification de programme comportant un chemin critique⁵³ et formellement approuvés par tous les participants ou acteurs concernés. Le délai pour établir la planification des programmes sera fixé à la fin du premier trimestre 2020, et celui des plans de projets à la fin du deuxième trimestre 2020. En cas d'interdépendances avec d'autres projets ou programmes extérieurs à SUPERB ou Systèmes ERP D/ar, des accords réciproques seront formellement conclus (p. ex. Fiscal-IT). Dernier délai : fin du troisième trimestre 2020.

Complexité et interdépendances

Désignation immédiate, dans les deux programmes, d'un gestionnaire de la complexité ou gestionnaire de portefeuille de projets chargé de coordonner et piloter activement (selon les règles fixées en matière de gouvernance) tous les processus, applications, systèmes ou unités administratives touchés par SUPERB ou Systèmes ERP D/ar. Délai : fin du deuxième trimestre 2020.

Établissement d'une gestion globale du changement comprenant (selon les règles fixées en matière de gouvernance) l'ensemble des applications, systèmes et unités administratives touchés par SUPERB et Systèmes ERP D/ar. Délai : fin du deuxième trimestre 2020.

⁵³ Le « chemin critique » indique une suite d'activités pour lesquelles chaque jour de retard aurait pour conséquence directe de retarder l'achèvement du projet entier.

Introduction simultanée

Détermination de toutes les exigences et interdépendances spécifiques qui nécessitent l'introduction simultanée d'un grand nombre de composantes concernées. Vérifications systématiques, fondées et claires de chaque point, pour savoir si une introduction séparée serait réalisable. Le cas échéant, il faudra s'accommoder de solutions transitoires et d'éventuels surcoûts pour réduire le risque de paralysie de l'administration fédérale, au cas où l'introduction simultanée de nombreuses composantes se heurterait à des difficultés. Comme base de décision, il faudrait mettre dans la balance ici les chances et les risques, ainsi que les coûts et les bénéfices. À cet effet, le CDF a concrètement recommandé, dans son audit du projet clé Systèmes ERP D/ar de 2019, de comparer systématiquement les coûts et bénéfices ainsi que les chances et risques de noyaux communs pour les processus de soutien des environnements SAP du domaine civil ou destinés à la gestion des engagements, puis de prendre une décision formelle quant au degré de couplage à mettre en place. Le délai pour une première version expirerait à la fin du deuxième trimestre 2020, et par la suite il faudrait en vérifier le bien-fondé tous les trois à six mois au maximum.

Mise en place d'architectures et de processus de transition. Délai : au plus tard trois mois après la finalisation d'un plan détaillé.

Dans les cas où une introduction simultanée s'impose, il faudra clairement expliquer les possibilités d'en revenir à un état antérieur (système, données, processus) pour toutes les composantes et les unités administratives concernées en cas de grave problème, avec les conséquences à prévoir. Délai : au moins douze mois avant la date prévue pour la migration ou l'introduction.

Enfin, les vérifications qui précèdent ne devront pas se limiter aux questions informatiques, mais prendre notamment en compte les processus opérationnels concernés de toutes les unités administratives touchées.

Annexe 1 : Lettre du CDF adressée le 28 septembre 2018 à la Conférence des secrétaires généraux



Au Chancelier de la Confédération
Aux secrétaires généraux et secrétaires générales des départements

Le 28 septembre 2018

1.18581.608.00184.002

Analyse du message concernant les programmes SUPERB23 et Systèmes ERP D/ar

Monsieur le Chancelier de la Confédération,
Mesdames et Messieurs les secrétaires généraux,

Le CDF examinera au printemps 2019 le futur message relatif au crédit d'engagement susmentionné, avec la documentation fournie. Le rapport d'audit sera comme d'habitude destiné à la Délégation des finances, mais vise également à soutenir les délibérations des commissions des finances.

Par la présente lettre, nous aimerions instaurer de bonne heure la transparence utile et vous communiquer les objectifs sous-jacents à notre évaluation. Comme le Conseil fédéral ne souhaite pas confier de responsabilité aux offices transversaux, nous l'adressons aux membres de la CSG.

1 Cadre stratégique, clarté des objectifs et de l'utilité visée

Le message devra préciser, en les justifiant à chaque fois, quels sont les objectifs suivis et comment leur réalisation sera mesurée au fil du temps. Les deux programmes ne visent-ils, avec la nouvelle base technique créée, qu'au maintien du statu quo ou serviront-ils à atteindre d'autres objectifs essentiels? Et si oui, lesquels?

Le message devra aborder cette question et indiquer comment les stratégies et objectifs essentiels de la Confédération (Déclaration de Tallinn, Cyberadministration suisse, stratégie pour la gestion commune des données de base de la Confédération, transformation numérique de l'administration, etc.) ont été pris en compte.

Michel Hülssoud Monbijoustrasse 45
T +41 58 403 10 35 CH-3003 Berne
michel.hulssoud@efk.admin.ch T +41 58 403 11 11
www.efk.admin.ch F +41 58 403 11 00

2 Architecture d'entreprise de la Confédération

En fonction des objectifs retenus, le message devrait clairement montrer comment, le cas échéant, il faudra adapter les structures organisationnelles et les processus en place dans l'administration fédérale (architecture opérationnelle, modèle de données adopté pour toute l'administration fédérale), et en quoi cela peut contribuer à la transformation numérique de l'administration.

3 Gestion des risques

Le message indiquera et pondérera les risques inhérents à la marche à suivre choisie, et exposera les mesures prises afin de réduire au minimum les risques.

Le message montrera également les approches suivies en réponse aux risques inhérents au programme, ainsi que les mesures qui sont prévues pour tenir compte de l'évolution des conditions-cadres. À l'instar d'une approche par petites étapes offrant une utilité immédiate, avec libération progressive des crédits.

4 Coordination et délimitation

Le message devra indiquer comment se fera la coordination avec d'autres grands programmes (GEVER, DaziT, Fiscal-IT, portails, etc.), avec les délimitations prévues.

Il convient notamment de prendre en compte la troisième recommandation du rapport n° 17407, où le CDF recommande à la Chancellerie fédérale de fixer dans une ordonnance GEVER les modalités de la coordination avec les stratégies ou architectures potentiellement concurrentes au sein de la Confédération, notamment avec les processus de soutien en vigueur dans toute l'administration fédérale.

5 Intégration d'applications spécialisées

Le message indiquera comment et à quel prix il y a lieu d'intégrer les applications spécialisées au nouveau système. Il devrait encore indiquer si et dans quelle mesure une normalisation ou une simplification des applications spécialisées serait réalisable.

6 Exhaustivité du projet

Les deux programmes couvriront la migration de tous les systèmes SAP de l'administration fédérale centrale. Les éventuelles exceptions devront être clairement indiquées et étayées.

7 Données de base

Le message devra notamment indiquer comment les programmes mettront en œuvre pour les données de base ERP le principe «once only» de la Déclaration de Tallinn, et comment se fera dans les applications spécialisées la délimitation entre les données de base ou de mouvement. De même, il devra clairement montrer quel est le système de référence pour toute l'administration fédérale (DDPS compris).

Il s'agira encore de garantir la mise en œuvre de la recommandation 3 de la Délégation des finances¹ visant à « améliorer la qualité des données du contrôle des achats » :

« Actuellement, il n'existe pas de système de gestion centralisée des données de base au sein de l'administration fédérale. Les données et les informations sont enregistrées et traitées de manière multiple, dans divers endroits. Les informations et les données de base qui sont utilisées par plusieurs unités administratives devraient être saisies et traitées une seule fois, et mises à la disposition de tout le monde. Une telle mesure constituerait un premier pas vers une amélioration durable de la qualité des données – également dans le domaine du contrôle des achats.

La Délégation des finances a recommandé au Conseil fédéral de continuer à améliorer la qualité des données destinées au contrôle des achats, en introduisant un système unique de gestion des données de base dans l'administration fédérale et en édictant des directives claires pour la saisie des données relatives aux acquisitions ».

8 Systèmes civils ou destinés à la gestion des engagements: approches techniques

Le message ou la proposition adressée au Conseil fédéral sur la variante à adopter indiquera quelles solutions techniques ou quels environnements système ont été examinés, afin que le développement des deux programmes puis leur exploitation soient à la fois coordonnés et rationnels. La variante privilégiée sera décrite et justifiée.

Il convient de préciser les interdépendances et la cohérence entre, d'une part, le programme Systèmes ERP D/ar et, d'autre part, la dissociation prévue des systèmes informatiques du DDPS et celle de RUAG (MRO Suisse).

9 Mise en œuvre de la motion Hegglin 16.4018

La motion Hegglin appelle à modifier l'établissement des comptes de sorte qu'ils rendent une image aussi fidèle que possible de la situation financière. Une telle approche implique d'importants changements par rapport à la présentation des comptes telle qu'elle est pratiquée à l'heure actuelle. Le message devra indiquer si cela sera fait dans le cadre d'ERP 2023, ou sinon justifier pourquoi il n'est pas prévu de le faire.

10 Analyse coûts-bénéfices

Les bénéfices attendus et les coûts à prévoir, sur la base des objectifs fixés et de la solution retenue, seront indiqués séparément pour chaque programme. Il convient encore de préciser

¹ Rapport de la Délégation des finances aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des États concernant la haute surveillance des finances de la Confédération en 2017, du 13 mars 2018

comment se fait la délimitation entre les dépenses civiles et militaires. Les facteurs d'incertitude que comporte l'estimation des coûts seront dûment indiqués. Il s'agit de montrer de manière transparente et exhaustive les effets du projet sur les coûts d'exploitation annuels.

11 Rareté des ressources

Le message expliquera comment il est prévu de pallier la pénurie de ressources (spécialistes de S/4HANA sur le marché, ressources internes).

12 Gouvernance

Le message devrait indiquer les règles destinées à garantir, tout au long de la mise en œuvre des programmes, que les décisions puissent être prises et qu'elles soient dûment appliquées en temps voulu. Il s'agit encore d'exposer la gouvernance des futures parties communes (domaines civil et militaire).

13 Gestion du changement

En fonction des objectifs fixés et du besoin de changement qui en découle, le message devrait indiquer comment le changement culturel au sein de l'administration sera amorcé et piloté.

14 Sécurité informatique

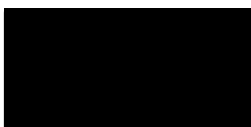
Le message décrira et appréciera les répercussions des deux programmes sur la sécurité informatique.

Le CDF se tient volontiers à votre disposition en cas de besoin.

Veuillez agréer nos meilleures salutations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

Le Directeur



Michel Huissoud

Copie à : Délégation des finances des Chambres fédérales

Annexe 2 : Bases juridiques

Interventions parlementaires

16.4018 – Confédération. Etablir les comptes de sorte qu'ils rendent une image conforme à la réalité de la situation financière et des résultats. Motion déposée par Peter Hegglin le 14 décembre 2016. Proposition acceptée par le Conseil fédéral.

18.3553 – Progrès et innovation au service du tournant numérique dans l'administration fédérale. Motion déposée par Rocco Cattaneo le 14 juin 2018. Proposition rejetée par le Conseil fédéral ; non encore traitée au conseil.

Messages

19.079 – Programmes « SUPERB » et « Systèmes ERP D/ar ». Crédits d'engagement

Message du 13 décembre 2019 concernant les crédits d'engagement en faveur des programmes « SUPERB » et « Systèmes ERP D/ar » visant à moderniser les processus de soutien de l'administration fédérale et des systèmes SAP du DDPS destinés à la gestion des engagements.
