

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 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, 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