

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Audit du projet informatique clé SUPERB Sous-projet Achats

Office fédéral des constructions et de la logistique

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Suisse
N° de commande	525.21535
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Informations complémentaires	www.cdf.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)

Sauf indication contraire, les dénominations de fonction dans ce rapport s'entendent aussi bien à la forme masculine que féminine.

Table des matières

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze.....	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Tâches et déroulement.....	13
1.1 Contexte	13
1.2 Objectif et questions d'audit	13
1.3 Étendue et principes de l'audit.....	14
1.4 Documentation et entretiens	14
1.5 Discussion finale	14
2 Informations sur le domaine d'audit.....	15
3 Nouveau processus d'acquisitions	17
3.1 Le nouveau processus d'achat SAP doit encore être harmonisé avec les unités administratives.	17
3.2 L'harmonisation et la standardisation du processus d'acquisitions ne seront que partiellement réalisées au niveau fédéral	18
4 Le traitement des processus de bout en bout se fera dans les systèmes SAP et Acta Nova.....	21
5 Écarts par rapport au standard SAP	23
5.1 La gestion des écarts par rapport au standard SAP est établie – la forme de demande pour adapter les processus reste à définir	23
5.2 Rapprochement des extensions et de la gestion des releases SAP effectué	23
6 Le concept de contrôle des acquisitions n'est pas encore élaboré.....	25
Annexe 1 : Bases juridiques.....	27
Annexe 2 : Abréviations.....	28
Annexe 3 : Aperçu des demandes d'architecture (<i>Requests for Architecture, RfA</i>) et des demandes de développement propre (DDP)	29
Annexe 4 : Glossaire	30

Audit du projet informatique clé SUPERB – Sous-projet Achats

Office fédéral des constructions et de la logistique

L'essentiel en bref

Le système SAP R/3 utilisé actuellement par l'administration fédérale ne sera maintenu que jusqu'à la fin de 2027 et devra être remplacé. Ce remplacement s'accompagne d'un changement de technologie vers SAP S/4HANA. La modernisation et la standardisation simultanées des processus de soutien (finances, personnel, logistique, achats et immobilier) sont réalisées au sein de l'administration fédérale civile à l'aide du programme SUPERB. Le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports renouvelle les systèmes nécessaires à la gestion des engagements, ainsi que les processus de soutien grâce au programme « systèmes ERP D/ar » (ERPSYSVAR).

Un processus d'achat uniforme est établi et mis en place à l'échelle de la Confédération sous le titre Solution harmonisée en matière d'acquisitions pour la Confédération. Du point de vue de la technique du système, le processus de bout en bout se compose d'éléments SAP et Acta Nova (GEVER¹). Le projet SUPERB Acquisitions (SUPERB BES) développe le processus d'acquisitions SAP pour la partie civile tandis que ERPSYSVAR Finance et Acquisitions (ERPSYSVAR FINBE) se penche sur la partie militaire. GENOVA@BIL développe et construit dans Acta Nova les étapes du processus pour les acquisitions qui ne sont pas liées à la gestion des engagements.

Dans le cadre du présent audit, le Contrôle fédéral des finances (CDF) s'est concentré sur la planification et la réalisation du processus d'acquisitions. L'accent a été mis sur le projet SUPERB BES. Le projet est en cours et se réoriente en raison de la modification de la variante d'introduction du programme (*step by step* au lieu d'un renouvellement des systèmes en parallèle). ERPSYSVAR FINBE et GENOVA@BIL ont également été inclus ponctuellement à l'audit.

Au moment de l'audit, de nombreux travaux sont encore en cours de planification et la réalisation n'en est qu'à ses débuts. Avec l'utilisation de SAP et d'Acta Nova, la nouvelle solution en matière d'acquisitions crée les conditions nécessaires à l'harmonisation et la standardisation visées à l'échelle fédérale. Cet objectif ne sera certes pas entièrement atteint, mais les chances d'améliorations par rapport à la situation actuelle sont significatives. Il reste toutefois quelques obstacles à surmonter avant la mise en service prévue pour le 1^{er} janvier 2025 (nouvelle variante d'introduction).

¹ GEVER est le système central de gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale.

L'harmonisation et la standardisation du processus d'acquisitions ne seront pas entièrement réalisées au niveau fédéral

L'objectif d'introduire un processus d'acquisitions standardisé pour l'ensemble de l'administration fédérale ne peut pas être atteint. Les exigences posées au programme ERPSYS-VAR en matière de gestion des engagements ne permettent tout simplement pas de mettre en œuvre les processus d'acquisitions standard au niveau fédéral.

La solution consensuelle adoptée constitue le plus grand dénominateur commun pour les processus et accorde à la partie concernant la gestion des engagements, dans les domaines soutenus par la solution standard Defense & Security, une conception différente de celle du noyau d'acquisitions à l'échelle fédérale.

La standardisation la plus large possible du nouveau processus d'achat commun au sein de l'administration fédérale ne peut être atteinte qu'avec le remplacement complet de l'application utilisée pour gérer les contrats de la Confédération (VM Bund).

La mise en service en temps voulu du Central Procurement Hub doit être assurée

Dans un premier temps s'effectue le portage du système SAP actuel – déclenché par la nouvelle variante d'introduction du programme – sur la nouvelle base de données HANA. Dans un deuxième temps, la solution VM Bund actuelle sera convertie vers le nouveau logiciel SAP S/4. L'extension vers le noyau cible doit s'effectuer en parallèle. Cette approche est exigeante et nécessite par conséquent beaucoup de ressources.

La base du noyau d'acquisitions entre SUPERB et ERPSYSVAR est le Central Procurement Hub (CPH), qui permet de connecter les deux systèmes et d'accéder à des catalogues et/ou des boutiques en ligne communs. Selon la feuille de route actuelle du programme ERPSYS-VAR, le CPH doit être disponible au 1^{er} janvier 2025.

Les interfaces entre SAP et Acta Nova sont essentielles pour assurer le processus d'acquisitions de bout en bout

Les interfaces entre SAP et Acta Nova jouent un rôle important dans le processus d'acquisitions inter-systèmes de bout en bout afin que ce dernier puisse être utilisé avec un minimum de rupture de support. L'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) gère deux projets dont le but est de refléter l'ensemble du processus : SUPERB BES et GENOVA@BIL. Les deux projets ont des mandants différents et ne sont pas placés sous l'égide commune du programme SUPERB. Même si les deux mandants sont directement dirigés par le directeur de l'OFCL, le CDF estime qu'il manque un pilotage stratégique général au sens de la directive SUPERB. C'est pourquoi le CDF recommande d'envisager un regroupement des deux projets, ou du moins d'intégrer GENOVA@BIL dans le programme SUPERB.

Texte original en allemand

Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes SUPERB – Teilprojekt Beschaffung

Bundesamt für Bauten und Logistik

Das Wesentliche in Kürze

Das heute in der Bundesverwaltung (BVerw) eingesetzte SAP R/3 wird nur bis Ende 2027 gewartet und muss abgelöst werden. Mit der Ablösung erfolgt ein Technologiewechsel auf SAP S/4HANA. Die gleichzeitige Modernisierung und Standardisierung der Supportprozesse (Finanzen, Personal, Logistik, Beschaffung und Immobilien) erfolgt innerhalb der zivilen BVerw mit dem Programm SUPERB. Mit dem Programm «ERP-Systeme V/ar» (ERPSYSVAR) erneuert das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport zeitgleich zu den Supportprozessen auch die einsatzrelevanten Systeme.

Unter dem Titel Harmonisierte Beschaffungslösung Bund (HBB) wird bundesweit ein einheitlicher Beschaffungsprozess aufgebaut und installiert. Systemtechnisch setzt sich der End-to-end-Prozess aus SAP- und Acta Nova (GEVER¹) -Elementen zusammen. Das Projekt SUPERB Beschaffung (SUPERB BES) entwickelt den SAP-Beschaffungsprozess für die zivile und ERPSYSVAR Finanzen und Beschaffung (ERPSYSVAR FINBE) für die militärische Seite. GENOVA@BIL entwickelt und baut die Prozessschritte in Acta Nova für die nicht einsatzrelevanten Beschaffungen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) fokussierte mit der vorliegenden Prüfung auf die Planung und Realisierung des Beschaffungsprozesses. Die Prüfungsschwerpunkte lagen beim Projekt SUPERB BES. Das Projekt ist am Laufen und richtet sich aufgrund der geänderten Programm-Einführungsvariante (Step-by-Step anstatt parallelem Neuaufbau) neu aus. ERPSYSVAR FINBE und GENOVA@BIL wurden punktuell ebenfalls in die Prüfung einbezogen.

Zum Prüfungszeitpunkt befinden sich viele Arbeiten noch in der Planung und die Realisierung steht erst an. Die neue Beschaffungslösung mit dem Einsatz von SAP und Acta Nova schafft die Voraussetzungen für die angestrebte bundesweite Harmonisierung und Standardisierung. Dieses Ziel wird zwar nicht vollumfänglich erreicht werden, trotzdem besteht die Chance für eine deutliche Verbesserung gegenüber der heutigen Situation. Bis zur geplanten Inbetriebnahme am 1. Januar 2025 (neue Einführungsvariante) sind jedoch noch einige Hürden zu überwinden.

Die bundesweite Harmonisierung und Standardisierung des Beschaffungsprozesses wird nicht vollständig erreicht

Das Ziel, einen über die gesamte BVerw standardisierten Beschaffungsprozess einzuführen, kann nicht erreicht werden. Die Anforderungen im Programm ERPSYSVAR in Bezug auf das einsatzrelevante System lassen die Umsetzung der bundesweiten Standardbeschaffungsprozesse schlichtweg nicht zu.

¹ GEVER ist das zentrale System für die elektronische Geschäftsverwaltung in der BVerw.

Die getroffene Konsenslösung stellt die grösste Schnittmenge der gemeinsamen Prozesse dar und gewährt der einsatzrelevanten Seite in den Bereichen, die mit der Standardlösung Defense & Security unterstützt werden, eine gegenüber dem bundesweiten Beschaffungskern abweichende Konzeption.

Die möglichst weitreichende Standardisierung des neuen gemeinsamen Beschaffungsprozesses in der BVerw kann nur mit der vollständigen Ablösung des heute eingesetzten Vertragsmanagements Bund (VM Bund) erreicht werden.

Die rechtzeitige Inbetriebnahme des Central Procurement Hub muss sichergestellt sein

Ausgelöst durch die neue Programm-Einführungsvariante erfolgt in einem ersten Schritt die Portierung des heutigen SAP-Systems auf die neue HANA-Datenbank. In einem zweiten Schritt geschieht die Umstellung der heutigen VM Bund-Lösung auf die neue SAP-Software S/4. Parallel zu den beiden Schritten muss der Ausbau auf den Zielkernel erfolgen. Diese Vorgehensweise ist anspruchsvoll und entsprechend ressourcenintensiv.

Die Basis des gemeinsamen Beschaffungskerns zwischen SUPERB und ERPSYSVAR ist der Central Procurement Hub (CPH), über welchen beide Systeme angebunden und auf gemeinsame Kataloge und/oder E-Shops zugreifen können. Aufgrund der heutigen Roadmap des Programms ERPSYSVAR muss der CPH per 1. Januar 2025 zur Verfügung stehen.

Die Schnittstellen zwischen SAP und Acta Nova sind zentral für den End-to-end-Beschaffungsprozess

Damit der systemübergreifende End-to-end-Beschaffungsprozess möglichst medienbruchfrei genutzt werden kann, spielen die Schnittstellen zwischen SAP und Acta Nova eine wichtige Rolle. Im Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) werden für die Abbildung des Gesamtprozesses zwei Projekte geführt. SUPERB BES und GENOVA@BIL. Die beiden Vorhaben haben verschiedene Projektauftraggeber und stehen nicht unter der gemeinsamen Schirmherrschaft des Programms SUPERB. Auch wenn die beiden Projektauftraggeber direkt durch den Direktor BBL geführt werden, fehlt aus Sicht der EFK die übergeordnete strategische Steuerung im Sinne der SUPERB-Weisung. Aus diesem Grund empfiehlt die EFK, eine Zusammenlegung der beiden Projekte zu prüfen, oder zumindest GENOVA@BIL in das Programm SUPERB zu integrieren.

Verifica del progetto chiave TIC SUPERB – Sottoprogetto acquisti

Ufficio federale delle costruzioni e della logistica

L'essenziale in breve

Il sistema SAP R/3 in uso nell'Amministrazione federale sarà mantenuto soltanto fino alla fine del 2027, dopodiché dovrà essere sostituito. Con la sostituzione si passerà alla tecnologia SAP S/4HANA. La modernizzazione e la contemporanea standardizzazione dei processi di supporto (finanze, personale, logistica, acquisti e immobili) vengono effettuate internamente all'Amministrazione federale civile mediante il programma SUPERB. Con il progetto «Sistemi ERP D/ar» (ERPSYSVAR), contemporaneamente ai processi di supporto, il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) rinnova anche i sistemi rilevanti ai fini dell'impiego.

Nel quadro del progetto volto a realizzare una soluzione armonizzata per gli appalti della Confederazione, viene creato e implementato un processo di appalto uniforme per tutta l'Amministrazione federale. A livello tecnico, il processo «end-to-end» è formato da elementi SAP e Acta Nova (GEVER¹). Il progetto SUPERB acquisti (SUPERB BES) prevede lo sviluppo del processo d'acquisto SAP per il settore civile e il progetto ERPSYSVAR finanze e acquisti (ERPSYSVAR FINBE) per il settore militare dell'Amministrazione federale. GENOVA@BIL, invece, mira a sviluppare e creare le fasi procedurali in Acta Nova per gli acquisti non rilevanti ai fini dell'impiego.

La presente verifica del Controllo federale delle finanze (CDF) si è concentrata sulla pianificazione e realizzazione del processo d'acquisto. I punti centrali della verifica hanno riguardato il progetto SUPERB BES. Il progetto è ancora in corso e in seguito al cambiamento della modalità d'introduzione (passo per passo anziché sviluppo parallelo) è stato necessario effettuare un riorientamento. Anche ERPSYSVAR FINBE e GENOVA@BIL sono stati integrati nella verifica in maniera puntuale.

Al momento della verifica, numerosi lavori erano ancora in fase di pianificazione e la loro realizzazione deve ancora avvenire. Grazie alla nuova soluzione per gli appalti, con l'impiego di SAP e Acta Nova vengono creati i presupposti per l'auspicata armonizzazione e standardizzazione a livello federale. Anche se non sarà possibile raggiungere pienamente tale obiettivo, ci sono buone probabilità di un netto miglioramento rispetto alla situazione attuale. Entro la messa in esercizio prevista il 1° gennaio 2025 (secondo la nuova modalità d'introduzione) sarà comunque necessario superare una serie di ostacoli.

La standardizzazione e armonizzazione dei processi d'acquisto a livello federale non potranno essere realizzate integralmente

L'obiettivo di introdurre nell'intera Amministrazione federale un processo d'acquisto standardizzato non è raggiungibile. I requisiti concernenti il sistema rilevante ai fini dell'impiego

¹ GEVER è il sistema centrale per la gestione elettronica degli affari nell'Amministrazione federale.

posti nel quadro del progetto ERPSYSVAR semplicemente impediscono l'attuazione dei processi standard di acquisto a livello federale.

La soluzione consensuale convenuta rappresenta la maggior intersezione di tutti i processi comuni e consente alla parte del sistema rilevante ai fini dell'impiego, nei settori sostenuti dalla soluzione standard Defense&Security, una progettazione che si scosta dal nucleo del sistema operativo d'acquisto utilizzato in tutta l'Amministrazione federale.

La standardizzazione su ampia scala del nuovo processo comune di acquisto nell'Amministrazione federale può essere raggiunta soltanto con una sostituzione completa del sistema di gestione dei contratti della Confederazione attualmente in uso.

La messa in esercizio tempestiva del «Central Procurement Hub» deve essere garantita

In seguito alla scelta della nuova variante di introduzione del programma, in una prima fase viene effettuato il trasferimento dall'attuale sistema SAP alla nuova banca dati HANA. In una seconda fase si sostituisce il sistema di gestione dei contratti della Confederazione attualmente in uso con il nuovo software SAP S/4; parallelamente alle due fasi è necessario procedere all'ampliamento del nucleo del sistema operativo. Questo modo di procedere è complesso e di conseguenza impegnativo in termini di risorse.

La base del nucleo del sistema centrale di acquisto comune tra SUPERB ed ERPSYSVAR è il Central Procurement Hub (CPH), tramite il quale i due sistemi sono collegati e possono accedere a catalogi comuni e agli e-shop. Stando all'attuale roadmap del programma ERPSYSVAR, il CPH dovrà essere disponibile entro il 1° gennaio 2025.

Le interfacce tra SAP e Acta Nova sono fondamentali per il processo d'acquisto «end-to-end»

Per evitare il più possibile discontinuità nell'uso del processo intersistemico d'acquisto «end-to-end», le interfacce tra SAP e Acta Nova ricoprono un ruolo fondamentale. All'interno dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) vengono gestiti due progetti per rendere più leggibile il processo globale. Si tratta dei progetti SUPERB BES e GENOVA@BIL, che hanno due committenti di progetto diversi e non stanno dunque sotto la supervisione del programma SUPERB. Secondo il CDF manca una gestione strategica sovraordinata conformemente alle istruzioni concernenti SUPERB, a prescindere dal fatto che i due committenti sono sottoposti direttamente al direttore dell'UFCL. Per questo motivo, il CDF raccomanda di valutare una fusione dei due progetti, o perlomeno di integrare GENOVA@BIL nel programma SUPERB.

Testo originale in tedesco

Audit of the key ICT project SUPERB – Subproject procurement

Federal Office for Buildings and Logistics

Key facts

The SAP R/3 currently used in the Federal Administration (Fed. Adm.) will be maintained only until the end of 2027 and must be replaced. The replacement will involve a change in technology to SAP S/4HANA. The simultaneous modernisation and standardisation of the support processes (finance, personnel, logistics, procurement and real estate) will take place within the civil Federal Administration with the SUPERB programme. With the "ERP Systems D/ar" (ERPSYSVAR) programme, the Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport is also renewing the mission-critical systems at the same time as the support processes.

A uniform procurement process, known as the harmonised federal procurement solution, is being set up and installed nationwide. In terms of systems, the end-to-end process is comprised of elements from SAP and Acta Nova (GEVER¹). The SUPERB procurement project (SUPERB BES) is developing the SAP procurement process for the civilian side and ERPSYSVAR finance and procurement (ERPSYSVAR FINBE) is doing the same for the military side. GENOVA@BIL is developing and creating the process steps in Acta Nova for non-mission-critical procurements.

In this audit, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) focused on the planning and implementation of the procurement process. The audit concentrated on the SUPERB procurement project. The project is ongoing and is being realigned due to the amended programme implementation method (step-by-step instead of parallel new construction). ERPSYSVAR finance and procurement and GENOVA@BIL were also included in the audit at certain points.

At the time of the audit, much of the work was still in the planning stage and implementation was still in the pipeline. The new procurement solution using SAP and Acta Nova creates the prerequisites for the desired nationwide harmonisation and standardisation. Although this objective will not be fully achieved, there is nevertheless a chance of significant improvement compared to the current situation. However, there are still some hurdles to overcome before the planned start of operations on 1 January 2025 (new implementation method).

Nationwide harmonisation and standardisation of the procurement process will not be fully achieved

The objective of introducing a standardised procurement process across the entire Federal Administration (Fed. Adm.) cannot be achieved. The requirements of the ERPSYSVAR programme with regard to the mission-critical system simply do not allow the implementation of the standard nationwide procurement processes.

¹ GEVER is the central system for electronic business administration in the Federal Administration

The consensus solution reached represents the largest intersection of the common processes and affords the mission-critical side a design that deviates from the nationwide procurement core in the areas that are supported by the Defence & Security standard solution.

The most far-reaching standardisation of the new joint procurement process in the Federal Administration can only be achieved with the complete replacement of the federal contract management solution that is currently in use.

The timely commissioning of the Central Procurement Hub must be ensured

Due to the new programme implementation method, the first step is to port the current SAP system to the new HANA database. In a second step, the current federal contract management solution will be converted to the new SAP software S/4. In parallel to these two steps, the extension to the target core must be performed. This procedure is demanding and accordingly resource intensive.

The basis of the common procurement core between SUPERB and ERPSYSVAR is the Central Procurement Hub (CPH), via which both systems can be connected and common catalogues and/or e-shops can be accessed. Based on the current roadmap of the ERPSYSVAR programme, the CPH must be available by 1 January 2025.

The interfaces between SAP and Acta Nova are key to the end-to-end procurement process

The interfaces between SAP and Acta Nova play an important role in ensuring that the cross-system end-to-end procurement process can be used seamlessly. At the Federal Office for Buildings and Logistics (FOBL), two projects are being run to map the overall process: the SUPERB procurement project and GENOVA@BIL. The two projects have different project sponsors and are not run under the joint auspices of the SUPERB programme. For this reason, the SFAO recommends considering merging the two projects, or at least integrating GENOVA@BIL into the SUPERB programme.

Original text in German

Prise de position général de l'Office fédéral des constructions et de la logistique

L'OFCL remercie le CDF pour la révision réalisée dans le cadre du projet SUPERB BES et de certaines parties du projet GEVER@BIL concernant les processus d'achat harmonisés de la Confédération (HBB). L'OFCL souligne en particulier que les effets de la stratégie de déploiement remaniée de SUPERB ont déjà été pris en compte par le CDF dans le cadre de la révision.

1 Tâches et déroulement

1.1 Contexte

La maintenance du système SAP R/3 actuellement utilisé au sein de l'administration fédérale n'est assurée que jusqu'à la fin de l'année 2027. Conformément au mandat de mise en œuvre (juillet 2021), la planification disponible au moment de l'audit prévoit le remplacement de SAP R/3 par SAP S/4HANA au début de l'année 2024.

Le remplacement s'effectue dans le cadre des programmes SUPERB pour l'administration fédérale civile et d'ERPSYSVAR² pour les unités administratives (UA) du Groupement Défense (D) et armasuisse (ar) concernées par les engagements. Parallèlement au remplacement du système, SUPERB a notamment pour objectif de moderniser les processus de soutien (finances, ressources humaines, logistique, acquisitions, immobilier et gestion de portefeuille de projets) au sein de l'administration fédérale centrale.

Des crédits d'engagements de 320 millions de francs pour SUPERB et de 240 millions de francs pour ERPSYSVAR ont été demandés dans le message 19.079 du 13 décembre 2019³. Les deux programmes ont été définis comme des projets informatiques clés de la Confédération en raison de leurs besoins en ressources, de leur importance stratégique, de leur complexité, de leur impact et de leurs risques. C'est pourquoi un processus de contrôle renforcé par le Contrôle fédéral des finances (CDF) s'applique.

Le présent audit se concentre sur le processus de soutien Acquisitions et le projet SUPERB Acquisitions (SUPERB BES). Le mandat de mise en œuvre de SUPERB BES prévoit un budget de 32,77 millions de francs. Les coûts d'exploitation futurs n'ont pas encore pu y être chiffrés de manière ferme. Les principaux objectifs du projet sont l'harmonisation et la standardisation des processus à l'échelle fédérale ainsi que la consolidation des systèmes et la réintégration de développements propres dans les composants SAP standard. Cette démarche vise à réduire les coûts d'exploitation et de maintenance.

1.2 Objectif et questions d'audit

L'objectif de l'audit est d'évaluer si les processus d'achat définis sont, dans la mesure du possible, basés sur la norme (SAP), établis de manière uniforme et efficace. Les questions d'audits sont les suivantes :

1. Le nouveau noyau d'acquisitions répond-il aux exigences des futurs utilisateurs et permet-il d'harmoniser et de standardiser au niveau fédéral ?
2. Les éventuelles extensions du noyau d'acquisitions sont-elles définies, justifiées et approuvées ?
3. La solution prévue assure-t-elle un contrôle des acquisitions (CA) standardisé et uniforme ?

² Systèmes de planification des ressources d'entreprise Défense / armasuisse, également abrégé en ERP Sys V / ar dans d'autres documents.

³ Message 19.079 du 13 décembre 2019 concernant les crédits d'engagements 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.

4. Est-il garanti que SAP et Acta Nova interagissent afin de soutenir le processus d'acquisitions de manière optimale ?

1.3 Étendue et principes de l'audit

L'audit a été réalisé par Frank Ihle (direction de l'audit), Marion Stettler, Roland Thierstein et Benedikt Schlegel (tous membres de l'équipe d'audit) entre le 1^{er} et le 21 décembre 2021. Il a été conduit sous la responsabilité de Mischa Waber. Le présent rapport ne tient pas compte des développements ultérieurs réalisés après l'audit. L'audit n'aborde la réorientation de la nouvelle variante d'introduction⁴ du programme SUPERB pour l'administration civile que lorsque cela est absolument nécessaire. Les conséquences liées à la décision prise en faveur de la variante ainsi que les coûts et les délais du projet SUPERB BES ne font pas l'objet de cet audit.

L'audit s'est concentré sur le côté civil de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL). Toutefois, les questions ont également été reprises en partie du côté de la gestion des engagements dans le cadre du programme ERPSYSVAR. De plus, l'Office fédéral des routes (OFROU), la Centrale de compensation (CdC) et la Chancellerie fédérale (ChF) ont été impliqués ponctuellement.

1.4 Documentation et entretiens

Tous les partenaires impliqués dans l'audit ont fourni au CDF les renseignements nécessaires de manière exhaustive et courtoise. L'équipe d'audit avait ainsi à sa disposition l'intégralité des documents souhaités (ainsi que l'infrastructure requise).

1.5 Discussion finale

La réunion finale a eu lieu le 10 mars 2022. Les personnes suivantes de l'OFCL ont participé au programme SUPERB : le responsable du programme, le suppléant du responsable de la logistique & du responsable de la production, le responsable du développement de l'entreprise, un collaborateur de la révision interne; au projet GENOVA@BIL : le vice-directeur responsable des services de gestion. Ont participé au programme ERPSYSVAR les personnes du DDPS suivantes : le chef du domaine spécialisé Soutien / le suppléant du chef du domaine de compétences Achats et coopérations, le chef du domaine spécialisé Développement de l'entreprise et controlling. Du CDF étaient présents le directeur, le responsable du mandat, le responsable du domaine, le responsable de la révision et un membre de l'équipe.

Le CDF remercie du soutien accordé et rappelle que la surveillance de la mise en œuvre des recommandations est du ressort des directions d'office ou des secrétariats généraux.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

⁴ Le 16 décembre 2021, cinq jours avant la fin de l'audit, une nouvelle variante d'introduction a été décidée (cf. digression p. 13).

2 Informations sur le domaine d'audit

Situation des acquisitions aujourd'hui

Selon le Reporting Set BC, l'administration fédérale centrale a effectué en 2020 des paiements à hauteur de 7,16 milliards de francs pour des acquisitions. Aujourd'hui, le domaine des acquisitions comme celui des appels d'offres disposent certes d'une législation commune, mais pas de processus harmonisé et standardisé. La saisie des besoins s'effectue à l'aide de divers points de contact dans différents composants du système ou les besoins sont placés manuellement (par exemple par courriel ou par téléphone). Le consommateur ne dispose pas d'une vue d'ensemble consolidée des assortiments existants et des contrats-cadres disponibles. La gestion des contrats de la Confédération (VM Bund, add-on d'un fournisseur tiers) utilisée au sein de l'administration fédérale est exploitée avec environ 40 versions différentes. L'add-on n'est pas la propriété de la Confédération. Initialement acquis dans le cadre d'une procédure ouverte, le contrat relatif à l'add-on a entre-temps été prolongé plusieurs fois de gré à gré.

Solution harmonisée en matière d'acquisitions pour la Confédération

Pour remédier à la situation actuelle, un processus d'acquisitions harmonisé et standardisé à l'échelle fédérale est en cours de développement sous la direction de l'OFCL. Le nouveau processus d'acquisitions doit être reproduit dans les systèmes SAP et Acta Nova (GEVER⁵), si possible sans rupture de support, sous le titre de Solution harmonisée en matière d'acquisitions pour la Confédération.

Alors que le projet SUPERB BES reproduit le processus d'acquisitions dans SAP, GENOVA@BIL traite les processus dans Acta Nova, à l'exception des acquisitions relatives à l'armement et aux investissements des domaines D et ar. Du côté militaire, le projet ERPSYSVAR FINBE se penche sur les processus SAP. Il s'agit en outre de s'assurer que les données nécessaires au controlling des acquisitions de la Confédération sont disponibles de manière actuelle, correcte et transparente. SAP sert de base aux données du controlling des acquisitions (flux de valeurs) tandis qu'Acta Nova gère les documents.

Le déploiement des processus Acta Nova est prévu à partir de la mi-2022 et la mise en service des processus SAP début 2025.

Message 19.079 – Objectifs et utilité

Il ressort du message du 13 décembre 2019 concernant les crédits d'engagements en faveur des programmes SUPERB et ERPSYSVAR que le passage à SAP S/4HANA ne constitue pas simplement un remplacement, mais est aussi un changement de technologie. Il doit permettre de soutenir la stratégie de numérisation de la Confédération, de garantir l'opérationnalité des processus de soutien, de mettre en œuvre plus rapidement les nouvelles exigences et d'atteindre une haute disponibilité des systèmes. Les processus de soutien doivent être harmonisés et standardisés à l'échelle nationale conjointement à la mise en œuvre des nouvelles solutions standard SAP. Cela devrait s'accompagner d'un potentiel de bénéfices de plusieurs millions de francs par an.

⁵ GEVER est le système central de gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale.

Programme « SUPERB »

Dans le cadre du programme SUPERB, les systèmes informatiques qui sous-tendent les processus de soutien sont modernisés et les systèmes SAP destinés à l'administration civile sont convertis à S/4HANA. En outre, les interfaces des applications informatiques liées aux systèmes de processus de soutien seront adaptées et standardisées. Dans ce contexte, le programme SUPERB doit assurer la transition structurée des systèmes SAP relatifs aux processus de soutien de l'administration fédérale civile vers la nouvelle génération de SAP.

Programme ERPSYSVAR

Le programme ERPSYSVAR a pour but de renouveler les systèmes SAP du DDPS qui sont importants pour la gestion des engagements. Pour ce faire, le DDPS utilise la solution sectorielle SAP Defense & Security. Cette application est nécessaire car, en vertu du mandat de prestations 2018, l'armée doit pouvoir disposer, dans des situations exceptionnelles, d'un système hautement sécurisé, fonctionnant de manière autonome et pouvant être déclassé et reclassé. Les unités administratives (UA) du DDPS qui ne sont pas nécessaires à la gestion des engagements (Secrétariat général, Office fédéral du sport, Office fédéral de la protection de la population, swisstopo et Service de renseignement de la Confédération) migreront vers le système SAP pour l'administration civile dans le cadre de la dissociation.

SUPERB change la variante d'introduction de « renouvellement des systèmes en parallèle » à une « approche *step by step* »

Début novembre 2021, la nouvelle variante d'introduction « approche *step by step* » a été élaborée et examinée dans le cadre du programme SUPERB. Au moment de l'audit effectué par le CDF, tous les processus de soutien civils faisaient l'objet d'analyses des risques en termes de faisabilité technique, d'applicabilité, de coûts et de délais. Le 16 décembre 2021, le comité de programme SUPERB a approuvé la nouvelle variante d'introduction. ERPSYSVAR continue de suivre la variante d'introduction « renouvellement des systèmes en parallèle ».

3 Nouveau processus d'acquisitions

3.1 Le nouveau processus d'achat SAP doit encore être harmonisé avec les unités administratives.

La carte des processus de la solution harmonisée montre le processus d'acquisitions inter-systèmes dans SAP et Acta Nova.

Le processus commence par le recensement des besoins et va jusqu'à la gestion des fournisseurs et se termine par le suivi des acquisitions, en passant par l'éventuelle commande sur catalogue ou le lancement d'une procédure d'adjudication, l'élaboration des documents d'appel d'offres, l'examen des offres jusqu'à la conclusion du contrat, les commandes, le traitement des factures.

Dans le projet SUPERB BES, le nouveau processus d'acquisitions SAP a été conçu sur la base de composants standard. Les exigences des futurs utilisateurs de l'administration fédérale n'ont délibérément pas été recueillies au préalable. Entre février et avril 2020, SUPERB BES a présenté le nouveau processus d'achat SAP aux UA de l'administration fédérale à l'occasion de roadshows. Une première approbation de la part de l'UA a été recueillie sur la base de cette présentation. Sur 111 participants, 100 pouvaient s'imaginer travailler avec le nouveau processus SAP.

Au cours des 3^e et 4^e trimestres 2022, SUPERB BES prévoit de présenter à nouveau aux UA le noyau d'achat SAP sur un pré-système. L'intégration de SAP et d'Acta Nova, et donc la représentation du processus de bout en bout, ne fait toutefois pas partie de la présentation. L'objectif est que les futurs utilisateurs identifient les éventuelles divergences entre le noyau d'achat SAP et leurs processus commerciaux et qu'ils en déduisent un éventuel besoin d'adaptation.

Appréciation

En choisissant de concevoir le processus d'acquisitions sur la base de composants standard et de le présenter ensuite aux UA, SUPERB BES a opté pour une approche appropriée. La présentation du nouveau processus a permis aux futurs utilisateurs de se faire une première idée de la solution envisagée. La large approbation peut être considérée comme positive. Elle ne constitue toutefois pas encore un accord ferme quant au processus.

La définition du noyau d'achat met à disposition un processus standard indépendant de l'organisation, qui constitue une bonne base pour une large application et donc pour l'harmonisation et la standardisation visées à l'échelle fédérale.

Lors d'un *walk through* de la carte des processus de la solution harmonisée, le CDF n'a pas pu identifier de lacunes évidentes dans le processus d'acquisitions.

La nouvelle présentation des processus au second semestre 2022 sera un facteur de réussite important pour que le processus d'acquisitions soit accepté par les futurs utilisateurs. Le CDF part du principe que la présentation se fera sur un pré-système SAP si possible intégré. SUPERB BES a prévu d'en mettre un en place, raison pour laquelle le CDF renonce ici à formuler une recommandation. Ce pré-système devrait ensuite être mis à la disposition des UA ou du moins d'un groupe de participants sélectionnés en vue de valider le processus. Ce

n'est qu'ainsi que les éventuelles différences de processus peuvent être définies de manière fiable et que l'on peut en même temps augmenter l'acceptation de la nouvelle solution d'acquisitions par les UA.

3.2 L'harmonisation et la standardisation du processus d'acquisitions ne seront que partiellement réalisées au niveau fédéral

Noyau d'achat SAP commun à ERPSYSVAR et SUPERB

Afin de répondre à la demande d'harmonisation et de standardisation à l'échelle fédérale, ERPSYSVAR FINBE et SUPERB BES se sont mis d'accord sur un « noyau d'achat SAP commun ». Ce noyau ne contient que certaines étapes (7 sur 23) de l'ensemble du processus d'acquisitions et constitue le dénominateur commun qui doit être construit et utilisé de la même manière dans le SAP utilisé pour la gestion des engagements et dans le SAP de l'administration civile. Le 8 décembre 2021, les deux projets ont signé une variante de consensus qui définit une voie commune pour la spécification détaillée et la construction du noyau. La recherche d'un consensus sur le dénominateur commun a pris beaucoup de temps, raison pour laquelle l'étape prévue de la réception du noyau le 30 novembre 2021 n'a pas pu être réalisée.

L'objectif du noyau est, indépendamment du système (militaire ou civil) sur lequel une demande d'achat (BANF) est créée, d'attirer les plateformes de boutiques et de catalogues à l'échelle fédérale et de partager les assortiments/catalogues mis à disposition. Un catalogue peut par exemple comprendre des prestations issues de contrats-cadres achetés (mobilier de bureau, services de conseil, etc.).

Le Central Procurement Hub (CPH) – qui sera construit sur le SAP civil – doit assurer la connexion des deux systèmes pour que cette fonctionnalité soit disponible dès le « go live » le 1^{er} janvier 2025.

À l'avenir, le DDPS aura deux processus d'acquisitions en place, tant dans le domaine D que dans le domaine ar. Le processus standard s'applique aux acquisitions globales, c'est-à-dire à l'intégration de l'administration fédérale civile, tandis que le processus propre au DDPS s'applique aux acquisitions internes au DDPS. L'objectif d'un processus d'achat uniforme au niveau fédéral n'est donc que partiellement atteint.

Passage à S/4HANA en deux étapes du côté civil

Selon SUPERB BES, les travaux avancent en parallèle du côté civil, suite à la nouvelle variante d'introduction du programme (*step by step*). D'une part, le système R/3 actuel, y compris l'application VM Bund, doit être porté sur S/4HANA et, d'autre part, le noyau cible prévu doit être conçu et construit. Il est prévu d'entrer en production avec le système converti à la fin du troisième trimestre 2023. En 2024, le système doit être étendu au noyau cible et mis en service au 1^{er} janvier 2025.

Remplacement de l'application VM Bund

Aujourd'hui, 40 versions différentes de l'application VM Bund sont utilisées par l'administration fédérale pour traiter les acquisitions. Le contrat avec le fournisseur tiers, difficile du point de vue du droit des marchés publics (plusieurs prolongations de contrat de gré à gré),

arrive à échéance fin 2025⁶. Le standard SAP ne propose pas de solution dédiée à la représentation des marchés publics. Cette lacune doit être comblée avec le Folders Management⁷ de SAP et le CPH, ce qui est en même temps une condition de base pour remplacer l'application VM Bund.

La future BANF sur SAP définit le point d'entrée central dans le nouveau processus d'acquisition. Le consommateur est guidé dans SAP et Acta Nova tout au long du processus à partir de ce point de départ.

Appréciation

Le nouveau processus et les deux applications fédérales standard SAP et Acta Nova créent la base d'une harmonisation et d'une standardisation du processus d'acquisitions au sein de l'administration fédérale. Toutefois, avec le noyau commun entre ERPSYSVAR et SUPERB, seule une partie des processus est reprise 1:1 par la gestion des interventions. L'objectif d'harmonisation et de standardisation au niveau fédéral n'est donc pas atteint. Vu les spécificités des acquisitions militaires, cette autonomie du DDPS est compréhensible.

En raison du portage simultané de R/3 vers S/4HANA et du développement du noyau cible, les ressources en personnel sont fortement sollicitées du côté de SUPERB. SUPERB BES doit veiller à ce que le CPH, qui fait partie du noyau commun entre SUPERB et ERPSYSVAR, soit réalisé et opérationnel dans les délais prévus. Dans le cas contraire, le risque existe que la gestion des interventions ne puisse pas utiliser la BANF et que donc les plateformes de catalogues et les synergies restent inexploitées. SUPERB BES est conscient de l'importance du CPH et de sa mise en service dans les délais impartis. Le CDF part donc du principe que cet objectif est poursuivi en priorité et renonce à formuler une recommandation.

Le remplacement de l'application VM Bund est une condition impérative pour mettre en œuvre le noyau cible prévu. Si VM Bund continue à être utilisée de manière partielle, la standardisation visée pourrait ne pas être réalisée en raison des versions individuelles. De plus, il existe des risques liés au droit des acquisitions en cas de prolongation ultérieure du contrat avec le fournisseur tiers.

Recommandation 1 (priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFCL de veiller à ce que l'actuelle gestion des contrats de la Confédération soit définitivement mise hors service au 1^{er} janvier 2025, sans solution transitoire. Cette procédure doit être communiquée aux unités administratives suffisamment tôt et de manière contraignante.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'OFCL

L'OFCL est d'accord avec cette recommandation. Celle-ci est comprise par l'OFCL de telle sorte que la nouvelle solution de gestion des achats et des contrats (BVML) doit être introduite le 1er janvier 2025 et qu'à partir de cette date plus aucune solution transitoire ne doit subsister. Nous attirons toutefois l'attention sur le fait qu'il existe des dépendances externes avec d'autres projets (p. ex. ERPSYSVAR), sur lesquels l'OFCL ne peut exercer qu'une

⁶ Le CDF a déjà signalé cette problématique dans son rapport « Audit transversal de l'état et de l'évolution de la gestion des contrats et du controlling des achats » (PA 18092), disponible sur le site Internet du CDF (www.cdf.admin.ch).

⁷ Folders Management est un système de gestion de dossiers et de documents flexible et orienté vers les processus, y compris les flux de processus correspondants, qui peuvent être mis en relation entre les applications et les systèmes.

| influence limitée. Il en va de même pour les applications spécialisées liées à l'ancienne solution du côté des départements.

4 Le traitement des processus de bout en bout se fera dans les systèmes SAP et Acta Nova

Un traitement des processus de bout en bout sur un front-end ne sera pas possible

Conformément à la stratégie de la Confédération en matière d'acquisitions, les processus d'acquisitions doivent être mis en place de manière efficace et selon un flux de travail numérisé et convivial. Avec SAP et Acta Nova ainsi que l'interaction entre les deux systèmes, deux applications fédérales standard sont utilisées pour mettre en œuvre le processus d'acquisitions.

À partir du 1^{er} janvier 2025, les achats, à l'exception des besoins issus des cycles de planification de la logistique, doivent être lancés exclusivement avec la BANF dans SAP. C'est à partir de là que l'on contrôle si le besoin peut être couvert par un catalogue déjà existant ou si une adjudication doit être lancée. Selon l'étape du processus, l'utilisateur (consommateur et/ou service d'achat) devra effectuer des actions dans le système SAP ou Acta Nova correspondant. Il n'y aura cependant pas d'interface utilisateur commune, au sens d'une application de bout en bout sur les deux systèmes.

Les interfaces entre SAP et Acta Nova ne sont pas encore conçues

Afin d'atteindre l'objectif d'une prise en charge du système avec le moins de ruptures de support possible, SAP et Acta Nova sont couplés de manière lâche avec l'adaptateur d'interface SEDEX. De manière lâche, parce que cela garantit une capacité de mise à jour indépendante du système et que les deux applications ne se bloquent pas mutuellement en cas de panne. Au moment de l'audit, il n'existait pas encore de concept d'interface.

L'interaction entre les deux systèmes joue un rôle central dans le bon déroulement du processus. La conception des interfaces doit commencer en 2022. La réalisation des interfaces entre SUPERB et Acta Nova n'aura lieu qu'après la mise en production du système SAP converti en 2024. Les thèmes tels que les saisies de données multiples, les lacunes, les ruptures de support ou le transfert de données d'un système à l'autre y seront abordés.

Les deux projets SUPERB BES et GENOVA@BIL sont gérés par l'OFCL. Ceux-ci ont des mandants différents, mais tous deux sont subordonnés au directeur. GENOVA@BIL n'est pas placé sous l'égide et les directives du programme SUPERB. Même si les deux mandants sont directement dirigés par le directeur de l'OFCL et que les projets se coordonnent mutuellement, la fonction de pilotage supérieure fait défaut au sens de la directive SUPERB.

Appréciation

Dans le contexte de la disponibilité du système en cas d'incidents d'exploitation et de la capacité de mise à jour indépendante, le couplage lâche de SAP et d'Acta Nova est judicieux. Le concept d'interface, qui doit encore être élaboré, joue un rôle important pour la convivialité future, la gestion du flux de travail et donc, en fin de compte, pour l'acceptation de la nouvelle solution. Le CDF part du principe que, dans ce contexte, les futurs utilisateurs et le déroulement des processus sont au centre des préoccupations et que les interfaces soutiennent ces exigences de manière appropriée. En supposant que ces thèmes soient abordés dans le cadre de la conception, le CDF renonce à formuler une recommandation.

Du fait que les deux projets SUPERB BES et GENOVA@BIL agissent sans pilotage opérationnel général commun, le risque existe qu'en cas d'éventuelles différences en matière de solutions, le processus d'acquisition et les applications du système ne fassent pas l'objet d'une décision stratégique optimale. De plus, le mandat du programme SUPERB ne peut pas faire appliquer les décisions sur la base des directives SUPERB.

Recommandation 2 (priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFCL d'examiner si les deux projets SUPERB BES et GENOVA@BIL pourraient être fusionnés. Le projet GENOVA@BIL doit être placé sous le pilotage du programme SUPERB, au moins sur le plan organisationnel, afin que des décisions générales soient prises dans le sens d'un soutien optimal du processus d'acquisition de bout en bout et de la mise en œuvre de l'harmonisation et de la standardisation.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'OFCL

L'OFCL est d'accord avec cette recommandation. Aujourd'hui déjà, le directeur de l'OFCL, en tant que mandant du programme SUPERB, est l'instance de décision finale supérieure en ce qui concerne les deux programmes ou projets. L'OFCL va en outre harmoniser les cycles de planification et la méthodologie des projets GEVER@BIL et SUPERB BES afin de pouvoir mieux gérer les objectifs et les dépendances liés à l'harmonisation et à la standardisation dans les deux projets.

5 Écarts par rapport au standard SAP

5.1 La gestion des écarts par rapport au standard SAP est établie – la forme de demande pour adapter les processus reste à définir

Dans le cadre du projet, les exigences qui ne correspondent pas au standard SAP doivent faire l'objet d'une demande de développement propre ou d'une demande d'architecture (*Request for Architecture*, RfA). L'architecte de la solution du projet prend la décision au sujet de la demande de développement propre, le Conseil de l'architecture du programme statue sur la RfA. Au moment de la réalisation de l'audit, six demandes de développement propre et deux RfA étaient documentés sur *Confluence*⁸ (annexe 3).

SUPERB BES part du principe qu'environ la moitié des UA peuvent travailler avec le standard SAP. Pour 20 à 30 UA, il pourrait y avoir un besoin d'adaptations/d'extensions de processus spécifiques à différents degrés. Le besoin concret de modifications ne pourra toutefois être précisé qu'après la présentation du processus au T3/T4 2022. Le processus de formulation et de présentation de ces demandes de modification doit encore être défini par SUPERB BES. Le processus de traitement ultérieur de ces demandes se fait par le biais des processus d'approbation installés dans le programme.

Appréciation

Le processus de gestion des écarts par rapport au standard SAP est établi et mis en œuvre dans le projet. L'évaluation objective des organes de décision en place en ce qui concerne les extensions ou les écarts par rapport au standard SAP est donnée.

En fonction des besoins d'adaptation futurs et de l'approbation des demandes, l'objectif d'harmonisation et de standardisation au niveau fédéral risque d'être compromis. De plus, chaque modification spécifique à une unité administrative entraîne généralement un surcroît de travail lors du développement et de la réalisation de la solution ainsi que de son exploitation. Dans ce cas, le programme SUPERB, soutenu par le projet SUPERB BES, sera appelé à imposer le standard visé face aux demandes d'adaptation. Le CDF part du principe que SUPERB BES définit et communique le processus de demande avant le début des présentations de processus aux UA et assure ainsi un déroulement en bonne et due forme, raison pour laquelle le CDF renonce à formuler une recommandation.

5.2 Rapprochement des extensions et de la gestion des releases SAP effectué

SAP publie chaque année la feuille de route des versions SAP. La décision concernant le contenu définitif d'une version est toutefois prise à très court terme, soit environ trois mois avant le déploiement effectif. Le projet SUPERB BES harmonise la planification de la mise à jour SAP au niveau du processus. Sur la base d'une analyse coûts/bénéfices, on évalue si l'on attend les adaptations/extensions dans la version SAP ou si un développement interne anticipé est judicieux.

⁸ Application web qui soutient la collaboration interne au sein du projet.

Appréciation

La procédure actuelle est appropriée.

6 Le concept de contrôle des acquisitions n'est pas encore élaboré

Le CoA fournit aujourd'hui des indicateurs d'achat au niveau de l'administration fédérale centrale dans le but d'émettre des recommandations d'action pour un achat correct et durable. Les instruments suivants sont utilisés à cet effet : la statistique des paiements effectués pour des acquisitions, la gestion des contrats de l'administration fédérale et le monitoring de la durabilité des achats.

Conformément à la stratégie de la Confédération en matière d'acquisitions, le CoA doit être réformé. L'orientation stratégique prévoit que les rapports soient établis périodiquement et que leur nombre soit réduit. En outre, les informations doivent être utilisées pour le pilotage stratégique des acquisitions et soutenir la direction. La concrétisation et la mise en œuvre de ces spécifications doivent être soutenues par la Conférence des achats de la Confédération (CA) et la Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics (KBOB).

Aujourd'hui, le CoA est orienté vers l'opérationnel et le rétrospectif. Les données nécessaires au pilotage stratégique (par ex. achats innovants, qualité, durabilité) ne sont pas évidentes. Dans la variante de consensus sur le noyau d'acquisition commun ERPSYSVAR/SUPERB, la situation concernant le CoA est qualifiée d'incertaine. On suppose que les données actuelles du CoA correspondent approximativement aux données futures. On s'attend en outre à ce que le service de controlling des achats de l'OFCL (SCoA) élabore, en collaboration avec le projet, les exigences auxquelles le futur CoA devra répondre.

Il existe des divergences d'opinion entre SUPERB BES et ERPSYSVAR FINBE en ce qui concerne le moment de la définition des données pour le CA. Alors que pour le côté militaire, la définition devrait déjà être disponible, le côté civil veut d'abord construire le système et ensuite définir les données. Indépendamment de cela, ERPSYSVAR poursuit la mise en place de son système SAP. Si des modifications substantielles devaient être apportées ultérieurement aux données du CA, cela pourrait entraîner des travaux d'adaptation coûteux.

Au moment de l'audit, SUPERB BES n'a pas encore élaboré de concept pour la mise en place du CA. Selon la planification *step by step*, ces travaux devraient commencer début 2023. Le système source pour les données du CoA sera SAP. Aucune donnée ne devrait être tirée d'Acta Nova pour le CA.

La révision prévue de l'ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (Org-OMP) peut avoir une influence sur la conception ou le contenu du CoA (par ex. les catégories d'achat). Début 2024, les résultats de la révision seront probablement présentés au Conseil fédéral.

Appréciation

Si les exigences de la stratégie en matière d'acquisitions ne sont pas formulées pour le futur CoA, la conception risque de se baser sur des hypothèses erronées ou des attentes manquantes. Le CDF part du principe que SUPERB BES, dans le cadre de la conception du CoA, intègre à temps les parties prenantes et les organes concernés ainsi qu'ERPSYSVAR FINBE, qu'il recueille les attentes et qu'il assure ainsi une couverture optimisée des besoins posés au CoA. Lors de la définition des données du CoA, il convient de tenir compte de la charge de travail liée à la gestion des données et de l'utilisation ou de l'utilité effective.

Du point de vue de la conception du CoA, le besoin d'adaptation résultant de la révision de l'Org-OMP ne se fera sentir que tardivement. L'objectif devrait tout de même être que les éventuelles répercussions avec des adaptations obligatoires puissent être intégrées, si possible, dans la phase de réalisation du CoA. Cela permettrait d'éviter des adaptations coûteuses lors de la phase d'exploitation ultérieure.

En raison des deux feuilles de route différentes de SUPBERB BES et ERPSYSVAR FINBE ainsi que de la révision prévue de l'Org-OMP, le CDF renonce à émettre une recommandation.

Annexe 1 : Bases juridiques

Textes juridiques

Loi fédérale du 21 juin 2019 sur les marchés publics (LMP) (état le 1^{er} janvier 2021),
RS 172.056.1

Ordonnance du 12 février 2020 sur les marchés publics (OMP) (état le 1^{er} janvier 2021),
RS 172.056.11

Ordonnance du 24 octobre 2012 sur l'organisation des marchés publics de l'administra-
tion fédérale (Org-OMP) (état le 1^{er} janvier 2021), RS 172.056.15

Directives du Conseil fédéral du 12 février 2020 concernant le programme « SUPERB »

Message

19.079 – Message du 13 décembre 2019 concernant les crédits d'engagements 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 ges-
tion des engagements, FF 2020 599

Annexe 2 : Abréviations

Adm. féd.	Administration fédérale
ar	armasuisse
CDF	Contrôle fédéral des finances
CoA	Controlling des acquisitions
CPH	Central Procurement Hub
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
GCo	Gestion des contrats
LCF	Loi sur le contrôle des finances
LFC	Loi sur les finances de la Confédération
LMP	Loi fédérale sur les marchés publics
OFC	Ordonnance sur les finances de la Confédération
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OMP	Ordonnance sur les marchés publics
Org-OMP	Ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale
RfA	Request for Architecture
UA	Unité administrative

Annexe 3 : Aperçu des demandes d'architecture (Requests for Architecture, RfA) et des demandes de développement propre (DDP)

Date	Type	Titre*	Décision
30.03.2021	RfA	Gestion des contrats et des marchés publics sur la base de SAP Folders Management	Validée
30.03.2021	RfA	Détermination des besoins pour le noyau/noyau fédéral (sommaire)	Validée
16.02.2021	DDP	Attribution de numéros de documents pour les documents SD en fonction de l'organisation et du type de document	Retirée
16.02.2021	DDP	Étendre les catalogues de zones pour l'imputation des produits et la gestion des messages	(le développement devient obsolète avec une nouveauté de la version 2020)
02.03.2021	DDP	Adapter la désignation du champ pour le groupe d'articles 5	Validation SSA
04.03.2021	DDP	Déduire le numéro QR-IBAN	Reportée
12.04.2021	DDP	Gestion des marchés publics (tiers)	Validation SSA
13.04.2021	DDP	Demande d'achat	Projet

* Outre les informations mentionnées ici, chaque demande est accompagnée de la situation initiale et de la description de la demande. En raison de la quantité d'informations que cela implique, nous renonçons à les présenter ici.

Annexe 4 : Glossaire

Central Procurement Hub	Le Central Procurement Hub réunit les systèmes de l'administration civile et de la gestion des interventions pour les processus d'acquisitions. Une application centrale est créée pour les processus d'acquisitions.
Front-end	Le terme «front-end» désigne ce que l'on appelle le niveau de présentation – c'est-à-dire la partie d'une application logicielle ou d'une autre application, telle qu'une page web, qui est visible pour l'observateur (interface utilisateur graphique).
Processus de bout en bout	Un processus de bout en bout est un processus composé de tous les sous-processus qui se succèdent logiquement dans le temps et qui sont nécessaires pour répondre à un besoin concret du client.

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).