

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



Audit du projet TNI clé SUPERB – Sous-projet applications métier

Office des constructions et de la logistique, Office
fédéral de l'informatique et de la télécommunication

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	609.22754
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)

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 Mission et déroulement	13
1.1 Contexte	13
1.2 Objectif et questions d'audit	13
1.3 Etendue de l'audit et principe	14
1.4 Documentation et entretiens	14
1.5 Discussion finale	14
2 Etat, pilotage et conduite du projet	15
2.1 Un changement de démarche sensé, un pilotage à adapter.....	15
2.2 L'inventaire des applications métier continue de fluctuer.....	17
2.3 Le projet progresse mais son suivi doit être renforcé.....	19
2.4 Une communication et une documentation à améliorer.....	20
3 Poursuite de la standardisation, des synergies et de l'harmonisation.....	22
3.1 Retour vers le standard SAP : peu d'élus.....	22
3.2 Synergies entre applications métier : en attente de concrétisation	23
3.3 Standardisation des interfaces : un chantier par étape	23
3.4 L'utilisation des données de référence partenaires n'est pas encore acquise	24
Annexe 1 : Bases légales	26
Annexe 2 : Abréviations	27
Annexe 3 : Glossaire	28
Annexe 4 : Applications métier analysées.....	30
Annexe 5 : Feuille de route du programme SUPERB	31

Audit du projet TNI clé SUPERB – Sous-projet applications métier

Office des constructions et de la logistique, Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication

L'essentiel en bref

Le projet « applications métier » fait partie du programme SUPERB (« Support Prozesse ERP Bund ») en vue de l'introduction de la nouvelle version du logiciel SAP S/4HANA pour les processus de soutien. Mené par l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication, il vise à adapter les nombreuses applications métier liées à ces processus. L'objectif est de rapatrier autant que possible les quelque 250 applications concernées vers le standard SAP et d'harmoniser les interfaces. L'utilisation de données de base centralisées doit aussi être mise en place. Les coûts du programme sont estimés à 485 millions de francs pour la période 2020–2027. Le projet dispose de 18,5 millions de francs et devrait se terminer fin 2026.

Les travaux de projet se poursuivent dans un environnement complexe. En décembre 2021 une nouvelle démarche de programme par étape (« step-by-step ») a été adoptée. Elle prévoit un produit minimum viable (Minimum Viable Product, MVP) dès septembre 2023 et la mise en place des processus cibles et des innovations dès 2024. Avec cette démarche, le programme vise à diminuer le risque de dysfonctionnement majeur à la mise en service du nouveau système.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné si les applications métier sont ramenées vers le standard SAP là où c'est judicieux et si les synergies sont identifiées et réalisées. Il a aussi évalué les efforts de standardisation des interfaces et l'introduction des données de référence partenaires. Il a constaté que les travaux étaient en cours. Il voit toutefois un risque accru que seul un minimum d'adaptations soit apporté et que les objectifs initiaux du projet ne soient pas poursuivis avec suffisamment de vigueur.

La standardisation, les synergies et l'harmonisation ne sont pas encore acquises

L'introduction en septembre 2023 du MVP constitue une première phase, qui inclut la gestion centralisée des données de référence partenaires et du plan de compte harmonisé. Pour le projet « applications métier », les priorités ont changé. La première phase doit assurer que ces applications continueront de fonctionner. Les objectifs de standardisation, d'harmonisation et d'utilisation de données de référence partenaires ne seront pleinement poursuivis que dans des phases ultérieures du projet, dès 2024.

Pour le projet, le retour vers le standard SAP concerne avant tout les applications métier réalisées sur la plateforme SAP ECC6. Les principes sont décrits, mais pour l'instant, peu de candidats sont identifiés. Les applications métier Non-SAP et leur éventuelle mise en œuvre dans le standard SAP ne sont pas encore prises en compte. Quant aux possibilités concrètes de synergies entre applications métier, elles ne sont pas non plus identifiées actuellement.

Pour l'harmonisation des interfaces avec les applications métier Non-SAP, une migration minimale est d'abord prévue. Le passage vers des techniques harmonisées se fera ultérieurement. L'utilisation des données de référence partenaires par les applications métier n'est pas non plus acquise. Les principes sont définis, mais leur mise en œuvre s'avère compliquée. Un outil temporaire (le « dispatcher ») est en cours de réalisation pour faciliter la transition. Cet outil permet de traduire de façon dynamique les données clients / fournisseurs en partenaires. Malgré cela, des bénéficiaires de prestations comptent demander des exceptions à l'utilisation des partenaires. La mise en œuvre du principe « once only » s'en trouverait alors compromise.

Des mécanismes assurant la poursuite vigoureuse des objectifs de standardisation, de synergies, d'harmonisation et d'utilisation des partenaires dès 2024 devraient être définis. Le CDF a émis des recommandations sur ces points.

Des bases de projet à actualiser, un répertoire des applications en cours de stabilisation

Suite à la nouvelle démarche d'implémentation de SAP S/4HANA, des éléments centraux de la gouvernance du projet étaient en cours d'actualisation. Ainsi, le mandat de mise en œuvre du projet n'est pas encore actualisé. Les détails de la gouvernance et de la répartition du financement ne sont pas non plus finalisés et validés.

Le répertoire des applications à traiter forme la base du périmètre du projet. Diverses caractéristiques (type, complexité, statut de traitement, risque, office concerné, etc.) et des documents de travail les décrivent. La tenue du répertoire est ardue, le nombre des applications, donc le périmètre, continue d'évoluer. Le projet a entrepris de stabiliser cet inventaire.

Le suivi de projet et la communication doivent être renforcés

Les travaux du projet progressent, des marches à suivre détaillées et des planifications par application sont en phase d'élaboration. Une application a fait l'objet d'un projet pilote pour gagner en expérience. En revanche, les rapports mensuels ne reflètent que partiellement l'évolution et sont peu transparents. La qualité des rapports de suivi doit être améliorée.

Le projet a identifié des risques de retard de réalisation. De nombreux résultats doivent être produits pour chaque application, alors que la planification des ressources est en cours de révision. Une vue d'ensemble fiable des points en suspens par application métier doit être établie et le suivi opérationnel doit être renforcé.

La communication du projet est définie et des séances d'information sont régulièrement organisées. Une abondante documentation est disponible sur divers supports. Malgré ces efforts, de nombreux intervenants (départements, bénéficiaires de prestations) trouvent l'information insuffisante. D'une part les documents sont éparpillés et souvent dépourvus d'une indication de leur validité. D'autre part, les informations sont insuffisantes pour élaborer une planification solide de la suite des événements, notamment en matière de tests. Le projet a identifié le problème et tente d'y remédier au travers de marches à suivre et de plans détaillés. Il est encore trop tôt pour juger du succès de la mesure.

Prüfung des DTI-Schlüsselprojektes SUPERB – Teilprojekt Fachanwendungen

Bundesamt für Bauten und Logistik, Bundesamt für Informatik
und Telekommunikation

Das Wesentliche in Kürze

Das Projekt «Fachanwendungen» ist Teil des Programms SUPERB (Support Prozesse ERP Bund) zur Einführung der neuen Version der Software SAP S/4HANA für Supportprozesse. Das Projekt wird vom Bundesamt für Informatik und Telekommunikation geleitet und zielt darauf ab, die zahlreichen Geschäftsanwendungen, die mit diesen Prozessen verbunden sind, anzupassen. Die rund 250 betroffenen Anwendungen sollen so weit wie möglich in den SAP-Standard rückgeführt und die Schnittstellen harmonisiert werden. Die Verwendung zentralisierter Stammdaten soll ebenfalls implementiert werden. Die Kosten des Programms werden für den Zeitraum von 2020 bis 2027 auf 485 Millionen Franken geschätzt. Das Projekt verfügt über 18,5 Millionen Franken und soll Ende 2026 abgeschlossen sein.

Die Projektarbeiten schreiten in einer komplexen Umgebung voran. Im Dezember 2021 wurde für das Programm ein neues schrittweises Vorgehen (step-by-step) beschlossen. Dieses sieht ein Minimum Viable Product (MVP) ab September 2023 sowie die Implementierung der Zielprozesse und der Neuerungen ab 2024 vor. Mit diesem Vorgehen soll beim Programm das Risiko von schwerwiegenden Ausfällen bei der Inbetriebnahme des neuen Systems minimiert werden.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat geprüft, ob die Fachanwendungen dort, wo es sinnvoll ist, in den SAP-Standard zurückgeführt werden, und ob Synergien erkannt und realisiert werden. Zudem hat sie die Bemühungen hinsichtlich der Standardisierung von Schnittstellen und die Implementierung der Geschäftspartnerstammdaten evaluiert. Die EFK stellte fest, dass die Arbeiten im Gange sind. Sie sieht jedoch ein erhöhtes Risiko, dass nur ein Minimum an Anpassungen vorgenommen wird und die ursprünglichen Projektziele nicht energisch genug verfolgt werden.

Standardisierung, Synergien und Harmonisierung noch nicht erlangt

Die Einführung des MVP im September 2023 stellt eine erste Phase dar, die die zentralisierte Verwaltung der Geschäftspartnerstammdaten und des harmonisierten Kontenplans umfasst. Die Prioritäten des Projekts «Fachanwendungen» haben sich geändert. Die erste Phase soll sicherstellen, dass die Anwendungen weiter funktionieren. Die Ziele betreffend die Standardisierung, die Harmonisierung sowie die Verwendung von Geschäftspartnerstammdaten werden erst in späteren Phasen des Projekts ab 2024 vollumfänglich in Angriff genommen.

Für das Projekt betrifft die Rückführung in den SAP-Standard vor allem die Fachanwendungen, die auf der Plattform SAP ECC6 erstellt wurden. Die Grundsätze dafür wurden festgelegt, Kandidaten wurden bislang jedoch nur wenige ermittelt. Die Nicht-SAP-Fachanwendungen und deren allfällige Implementierung im SAP-Standard werden noch nicht berücksichtigt. Konkrete Möglichkeiten für Synergien zwischen den Fachanwendungen wurden ebenfalls noch nicht ermittelt.

Für die Harmonisierung der Schnittstellen mit den Nicht-SAP-Fachanwendungen ist zunächst eine minimale Migration vorgesehen. Der Übergang zu harmonisierten Techniken wird zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen. Die Verwendung von Geschäftspartnerstammdaten durch die Fachanwendungen ist ebenfalls noch nicht erreicht. Die Grundsätze sind festgelegt, die Umsetzung erweist sich jedoch als kompliziert. Ein temporäres Tool («Dispatcher») wird derzeit entwickelt, um den Übergang zu erleichtern. Mit dem Tool lassen sich die Kunden-/Lieferantendaten auf dynamische Art und Weise in Geschäftspartnerdaten überführen. Dennoch beabsichtigen Leistungsbezüger, Ausnahmewilligungen für die Nutzung der Geschäftspartnerstammdaten zu beantragen. Die Umsetzung des Once-Only-Prinzips würde dadurch gefährdet.

Es sollten Mechanismen festgelegt werden, die sicherzustellen, dass die Ziele der Standardisierung, der Synergien, der Harmonisierung und der Verwendung der Geschäftspartnerstammdaten ab 2024 energisch verfolgt werden. Die EFK hat hierzu Empfehlungen ausgesprochen.

Zu aktualisierende Projektgrundlagen und ein sich stabilisierendes Anwendungsverzeichnis

Infolge des neuen Vorgehens bei der Implementierung von SAP S/4HANA werden zentrale Projektgovernance-Elemente aktualisiert. Der Projektumsetzungsauftrag ist somit noch nicht auf dem neuesten Stand. Die Governance und die Aufteilung der Finanzierung sind ebenfalls noch nicht im Detail festgelegt und validiert.

Das Verzeichnis der zu bearbeitenden Anwendungen bildet die Grundlage für den Projektumfang. Zahlreiche Eigenschaften (Typ, Komplexität, Bearbeitungsstatus, Risiko, involviertes Amt usw.) und verschiedene Arbeitsdokumente beschreiben sie. Die Führung des Verzeichnisses ist mühsam und die Zahl der Anwendungen, also der Umfang, entwickelt sich kontinuierlich weiter. Das Projekt arbeitet an der Stabilisierung des Verzeichnisses.

Projektmonitoring und Kommunikation müssen verstärkt werden

Die Projektarbeiten schreiten voran, detaillierte Anleitungen und anwendungsspezifische Planungen werden ausgearbeitet. Eine Anwendung war Gegenstand eines Pilotprojekts, um Erkenntnisse zu sammeln. Die Monatsreportings spiegeln die Entwicklungen jedoch nur teilweise wider und sind wenig transparent. Ihre Qualität muss verbessert werden.

Das Projekt hat Risiken für Verzögerungen bei der Umsetzung erkannt. Für jede Anwendung müssen zahlreiche Ergebnisse vorgelegt werden, während die Ressourcenplanung überarbeitet wird. Für jede Fachanwendung muss eine zuverlässige Übersicht der offenen Punkte erstellt werden und das Betriebsmonitoring verstärkt werden.

Die Projektkommunikation wurde definiert und es werden regelmässig Informationssitzungen abgehalten. Eine umfangreiche Dokumentation ist in verschiedenen Formaten verfügbar. Dennoch halten zahlreiche Beteiligte (Departemente, Leistungsbezüger) die Informationen für unzureichend. Zum einen sind die Dokumente breit verstreut und oft ohne Gültigkeitsangaben. Zum anderen reichen die Informationen nicht aus, um eine solide Planung für das weitere Vorgehen, insbesondere im Hinblick auf Tests, zu erstellen. Das Projekt hat das Problem erkannt und versucht, es anhand von Anleitungen und detaillierten Plänen zu beheben. Es ist noch zu früh, um den Erfolg dieser Massnahme zu beurteilen.

Originaltext auf Französisch

Verifica del progetto chiave TDI SUPERB – Sottoprogetto concernente le applicazioni specialistiche Ufficio federale delle costruzioni e della logistica, Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione

L'essenziale in breve

Il progetto concernente le applicazioni specialistiche fa parte del programma SUPERB («Support Prozesse ERP Bund»), il cui obiettivo è introdurre la nuova versione del software SAP S/4HANA per i processi di supporto. Diretto dall'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione, il progetto è finalizzato ad adeguare le numerose applicazioni specialistiche correlate a questi processi. Si intende riportare le circa 250 applicazioni interessate verso lo standard SAP e armonizzare le interfacce. Inoltre deve essere implementato l'utilizzo di banche dati centralizzate. I costi stimati del programma sono pari a 485 milioni di franchi per il periodo 2020–2027. Il progetto dispone di un budget di 18,5 milioni di franchi e dovrebbe concludersi entro la fine del 2026.

I lavori di progetto proseguono in un contesto complesso. A dicembre 2021, per il programma è stato adottato un nuovo modo di procedere graduale (principio «step-by-step»). Questo nuovo metodo prevede un prodotto minimo realizzabile («minimal viable product», MVP) a partire da settembre 2023 e l'implementazione dei processi target e delle innovazioni a partire dal 2024. Tale approccio dovrebbe consentire di ridurre al minimo i rischi di guasti gravi al momento della messa in esercizio del nuovo sistema.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato se le applicazioni specialistiche sono state riportate verso lo standard SAP laddove opportuno e se le sinergie sono state individuate e sfruttate. Inoltre sono stati esaminati gli sforzi di standardizzazione delle interfacce e l'implementazione dei dati di riferimento dei partner. Il CDF ha constatato che i lavori avanzano. Tuttavia, secondo il CDF sussiste un rischio elevato che vengano realizzati solo adeguamenti minimi e che gli obiettivi iniziali del progetto non vengano perseguiti con la risolutezza necessaria.

Standardizzazione, sinergie e armonizzazione non ancora raggiunte

L'introduzione di un MVP a settembre 2023 rappresenta una prima fase che include la gestione centralizzata dei dati di riferimento dei partner e del piano contabile armonizzato. Le priorità del progetto concernente le applicazioni specialistiche sono cambiate. La prima fase deve garantire l'ulteriore funzionamento di queste applicazioni. Gli obiettivi di standardizzazione, armonizzazione e utilizzo dei dati di riferimento dei partner saranno perseguiti soltanto nelle fasi successive del progetto, a partire dal 2024.

Nel progetto, il ritorno verso lo standard SAP riguarda principalmente le applicazioni specialistiche della piattaforma SAP ECC6. I principi sono stati fissati, ma al momento le applicazioni specialistiche idonee allo standard SAP sono ancora poche. Non sono ancora state prese in considerazione nemmeno le applicazioni specialistiche non basate su SAP e la loro eventuale implementazione nello standard SAP. Finora, non sono state individuate neppure le possibilità concrete di sinergie tra le applicazioni specialistiche.

Per l'armonizzazione delle interfacce con le applicazioni specialistiche non basate su SAP è prevista anzitutto una migrazione di portata esigua. Il passaggio a tecniche armonizzate avverrà in una fase successiva. Anche l'utilizzo dei dati di riferimento dei partner da parte delle applicazioni specialistiche non è ancora stato realizzato. I principi sono definiti, ma l'attuazione si rivela complicata. Per facilitare tale passaggio si sta elaborando uno strumento temporaneo («dispatcher»). Esso consentirebbe di tradurre in modo dinamico i dati di riferimento dei clienti/fornitori nei dati di riferimento dei partner. Ciononostante, alcuni beneficiari di prestazioni intendono chiedere una deroga all'utilizzo dei dati di riferimento dei partner. Ciò comprometterebbe l'attuazione del principio «once only».

Per garantire che gli obiettivi relativi a standardizzazione, sinergie, armonizzazione e utilizzo dei dati dei partner siano perseguiti con la risolutezza necessaria a partire dal 2024, occorre definire i corrispondenti meccanismi. Il CDF ha formulato raccomandazioni al riguardo.

Basi di progetto da aggiornare, elenco delle applicazioni da completare

In seguito al nuovo approccio per l'implementazione di SAP S/4HANA, alcuni elementi essenziali della governance del progetto erano in fase di aggiornamento. Pertanto, il mandato di attuazione del progetto non è stato ancora aggiornato. Neppure la governance e la ripartizione del finanziamento risultano finalizzati né convalidati nel dettaglio.

L'elenco delle applicazioni da elaborare costituisce la base della portata del progetto. Numerose caratteristiche (tipo, complessità, stato di elaborazione, rischio, Ufficio interessato ecc.) e diversi documenti di lavoro fungono da base per la loro descrizione. La gestione dell'elenco è complessa e il numero delle applicazioni, ossia la portata del progetto, continua a variare. Il progetto prevede di completare in modo esaustivo questo elenco.

Monitoraggio del progetto e comunicazione vanno migliorati

I lavori di progetto avanzano, le istruzioni dettagliate e le pianificazioni per ogni applicazione sono in fase di elaborazione. Un'applicazione è stata oggetto di un progetto pilota al fine di raccogliere esperienze utili. Per contro, i rapporti mensili riflettono soltanto in parte lo stato di avanzamento e sono poco trasparenti. La loro qualità deve essere migliorata.

Il progetto ha individuato i rischi connessi a ritardi nella realizzazione. È necessario produrre una serie di risultati per ogni applicazione, mentre la pianificazione delle risorse è in fase di revisione. Per ciascuna applicazione specialistica occorre stabilire una panoramica affidabile dei punti in sospeso e rafforzare il monitoraggio operativo.

La comunicazione del progetto è definita e vengono organizzate regolarmente riunioni informative. È disponibile un'ampia documentazione in varie forme e supporti. Malgrado questi sforzi, molti attori (dipartimenti, beneficiari di prestazioni) ritengono che le informazioni siano insufficienti. Da un lato i documenti non sono ordinati organicamente e spesso mancano indicazioni sulla loro validità, dall'altro le informazioni sono insufficienti per redigere una pianificazione consistente delle fasi successive, in particolare per i test. Il progetto ha individuato il problema e sta cercando di porvi rimedio mediante istruzioni e piani dettagliati. Tuttavia, è ancora troppo presto per valutare l'efficacia di questa misura.

Testo originale in francese

Audit of the key ICT project SUPERB – Specialist applications sub-project

Federal Office for Buildings and Logistics, Federal Office of Information Technology, Systems and Telecommunication

Key facts

The specialist applications project is part of the SUPERB (federal ERP support processes) programme, and was set up in light of the introduction of SAP S/4HANA software for support processes. Led by the Federal Office of Information Technology, Systems and Telecommunication, it is aimed at adapting the multiplicity of linked specialist applications to these processes. The aim is to repatriate to the extent possible the roughly 250 applications concerned to the SAP standard and harmonise the interfaces. The use of centralised master data must also be ensured. The programme costs are estimated at CHF 485 million for the 2020–2027 period. The project has a budget of CHF 18.5 million and is scheduled for completion at the end of 2026.

The project work is being done in a complex environment. In December 2021, a new step-by-step project approach was adopted. This envisages a minimum viable product (MVP) from September 2023 onwards, and the implementation of the target processes and innovations from 2024. Using this approach, the programme aims to reduce the risk of major disruption when the new system goes live.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) assessed whether the specialist applications are being aligned with the SAP standard where appropriate, and whether synergies have been identified and implemented. It also evaluated the work on standardising the interfaces and introducing business partners' master data. It observed that this work was under way. However, it noted an increased risk of only minimal changes being made, and of the project's original objectives not being pursued with sufficient vigour.

Standardisation, synergies and harmonisation have not yet been achieved

The introduction of the MVP in September 2023 represents a first phase, which includes the centralised management of business partners' master data and the harmonised chart of accounts. The priorities for the specialist applications project have changed. The first phase must ensure the continued operation of these applications. The objectives, namely standardising, harmonising and using business partners' master data, will not be pursued fully until later project phases, starting in 2024.

For the project, the return to the SAP standard mainly affects the specialist applications run on the SAP ECC6 platform. The principles have been described, but very few candidates have been identified to date. The non-SAP specialist applications, and their possible implementation using the SAP standard, have not yet been considered. Moreover, the specific potential for synergies between specialist applications has not yet been identified.

As regards the harmonisation of interfaces with the non-SAP specialist applications, minimal migration is planned for the time being, with the move to harmonised technologies

being done at a later date. The use of business partners' master data by the specialist applications has not been achieved either. The principles have been defined, but their implementation is proving complicated. A temporary tool (dispatcher) is being developed to facilitate the transition. This tool will allow the client/supplier data to be dynamically converted into business partner data. Despite this, the service users intend to request exemptions to the use of business partner data. This would compromise the implementation of the once-only principle.

Mechanisms should be established to ensure the vigorous pursuit of the objectives regarding standardisation, synergies, harmonisation and the use of business partners' master data from 2024 onwards. The SFAO has issued recommendations on these points.

Project foundations in need of updating and an application list currently being stabilised

Following the new implementation approach for SAP S/4HANA, the key elements of the project governance were in the process of being updated. The project implementation mandate is therefore not up to date. The details of the governance and the breakdown of the financing are likewise incomplete and have yet to be validated.

The list of applications to be dealt with forms the basis for the project scope. Various characteristics (type, complexity, state of progress, risk, office involved, etc.), plus the working documentation, are used to describe them. Maintenance of the list is challenging, and the list of applications – and hence the scope – continues to evolve. The project team is working to stabilise the list.

Project monitoring and supervision need to be reinforced

The project work is progressing and the detailed steps to be taken are being drawn up, as are the planning schedules for each application. One application has been used as a pilot project, in order to gain experience. By contrast, the monthly reports only partly reflect progress, and are not very transparent. The quality of progress reports needs to be improved.

The project has identified risks of delayed implementation. A multitude of results have to be provided for each application, and the planning of resources is being revised. A reliable overview of the outstanding points must be drawn up for each specialist application and operational monitoring needs to be strengthened.

Project communication has been defined and information meetings are organised regularly. A wealth of documentation is available in various formats. Despite these efforts, numerous stakeholders (departments, service users) find the information insufficient. Firstly, the documents are scattered and there is often no indication of their validity. Secondly, there is not enough information to allow robust planning for following up on incidents, particularly as regards testing. The project has identified the problem and is trying to remedy it by defining the steps to be taken and drawing up detailed plans. It is still too early to tell whether this measure has been a success.

Original text in French

Prise de position générale de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication

Das BIT und das Projekt Fachanwendungen bedanken sich bei der EFK für die durchgeführte Prüfung.

Das Projekt «Fachanwendungen» ist Teil des Programms SUPERB zur Einführung der neuen Version der Software SAP S/4HANA für Supportprozesse. Das Projekt wird vom Bundesamt für Informatik und Telekommunikation geleitet und zielt darauf ab, die zahlreichen Geschäftsanwendungen, die mit diesen Prozessen verbunden sind, anzupassen.

Der Fokus liegt im 2023 auf der erfolgreichen Anbindung der Fachanwendungen an die neue Technologie (S4) von SAP, vorgesehen per Q3/2023.

Das BIT ist mit den Empfehlungen aus der Prüfung einverstanden und hat Massnahmen dazu eingeleitet.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

Le programme SUPERB (ci-après : le programme) vise à moderniser les processus de soutien de l'administration fédérale et à faire passer les systèmes SAP civils au nouveau logiciel SAP S/4HANA. D'après le message du Conseil fédéral concernant les crédits d'engagements en faveur des programmes « SUPERB » et « Systèmes ERD D/ar »¹, ses coûts sont estimés à 485 millions de francs pour les années 2020 à 2027. Un crédit d'engagement a été adopté par les Chambres fédérales, à hauteur de 320 millions pour les coûts externes, de 100 millions pour les coûts internes et de 65 millions pour les prestations préalables. Le programme est un des projets clés liés à la transformation numérique et à la gouvernance de l'informatique (TNI) mené actuellement au sein de l'administration fédérale. Il est conduit par l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL).

Dans toute l'administration fédérale, des applications métier sont reliées aux processus de soutien, réalisées soit directement sur la plateforme SAP existante, soit interfacées avec elle. Diverses décisions et stratégies définissent les objectifs globaux liés à ces applications métier dans le contexte du passage au logiciel SAP S/4HANA. La stratégie informatique ERP 2023 (Enterprise Resource Planning) prévoit que les conditions préalables doivent être créées pour que les applications métier soient reliées par des interfaces standardisées. Le message concernant les crédits évoque la migration et l'éventuelle standardisation et harmonisation de 85 applications fonctionnant sur la plateforme SAP. En outre, il vise à standardiser et à harmoniser les nombreuses interfaces avec plus d'une centaine d'autres applications. Les directives² du Conseil fédéral relatif au programme SUPERB décrivent la collaboration avec les départements, les offices et les unités administratives par rapport à ces applications informatiques. Le principe « once only », une initiative stratégique décrite dans le plan directeur 2020 de la stratégie informatique de la Confédération 2020–2023 et visant à ne demander qu'une fois les informations nécessaires aux utilisateurs, doit aussi être pris en compte.

Le projet « applications métier » (ci-après : le projet) du programme SUPERB poursuit ces objectifs de standardisation et d'harmonisation pour les applications liées aux processus de soutien. Il est devisé à près de 18,5 millions de francs, son terme est prévu pour fin 2026.

1.2 Objectif et questions d'audit

Dans cette révision, le Contrôle fédéral des finances (CDF) examine si les applications métier existantes sont ramenées vers le standard SAP là où c'est judicieux et si les synergies entre les applications métier sont identifiées et réalisées. Il vise en particulier à répondre aux questions suivantes :

- Le programme SUPERB agit-il pour ramener les applications métier vers le standard SAP là où c'est judicieux ?

¹ Message concernant les crédits d'engagements en faveur des programmes « SUPERB » et « Systèmes ERP D/ar » du 13 décembre 2019, FF 2020 599.

² Directives du Conseil fédéral concernant le programme « SUPERB » du 19 août 2020.

- Le programme SUPERB assure-t-il que les synergies entre les différentes applications métier soient poursuivies ?
- Le programme SUPERB assure-t-il que les interfaces standardisées soient disponibles à temps pour les applications métier ?
- Le programme SUPERB assure-t-il que les applications métier puissent utiliser les données de référence du partenaire (« business partner ») gérées dans MDG³ et que la migration des anciennes données de référence dans MDG puisse s'effectuer ?
- Le programme SUPERB livre-t-il les informations nécessaires aux unités administratives pour qu'elles puissent planifier à temps les activités de migration de leurs applications métier ?

Pour rappel, le CDF a déjà audité le programme SUPERB à plusieurs reprises, les rapports peuvent être consultés sur son site Internet⁴.

1.3 Etendue de l'audit et principe

L'audit a été mené du 2 août au 9 septembre 2022 par André Stauffer (responsable de révision), Marion Stettler et Hans Ulrich Wiedmer. Il a été conduit sous la responsabilité de Bernhard Hamberger. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs à l'audit.

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par l'OFCL et l'OFIT. Les documents et l'infrastructure requis ont été mis à disposition de l'équipe d'audit sans restriction. Le CDF a aussi mené des interviews avec les coordinateurs et les responsables applicatifs de neuf applications métier (voir la liste en annexe 4). Le but n'était pas de constituer un échantillon représentatif mais d'illustrer les activités et les difficultés rencontrées dans le traitement des applications.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 16 décembre 2022. Les participants étaient le responsable de la gestion du programme SUPERB, le chef du programme SUPERB et le mandant du projet applications métier. Le CDF était représenté par le responsable de mandat, le responsable de centre de compétences et le responsable de révision.

Le CDF remercie l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement aux secrétariats généraux de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

³ Master Data Governance, application SAP aidant à rassembler les données de référence et à les gérer de façon centralisée.

⁴ Notamment « Audit du projet TNI clé SUPERB – Sous-projet PPM » (PA 22741), « Audit du projet informatique clé SUPERB – Sous-projet Achats » (PA 21535), « Audit du sous-projet « biens immobiliers » de SUPERB avec accent sur les données relatives aux bâtiments » (PA 21313), « Audit du projet informatique clé SUPERB » (PA 21451), « Audit du projet informatique clé SUPERB axé sur les données de référence » (PA 20407), tous disponibles sur le site Internet du CDF (www.cdf.admin.ch).

2 Etat, pilotage et conduite du projet

2.1 Un changement de démarche sensé, un pilotage à adapter

Le projet doit gérer la transition de nombreuses applications métier vers la nouvelle plateforme SAP S/4HANA. Les parties prenantes sont multiples, les départements, les unités administratives et des fournisseurs de prestations internes et externes sont impliqués. Le projet doit composer avec des dépendances importantes. Le cycle de vie des applications métier (maintenance évolutive en fonction des développements techniques et législatifs) doit par exemple être considéré. Les jalons définis par le programme SUPERB, la disponibilité des spécialistes et la mise en œuvre préalable de certaines composantes techniques comme le MDG sont aussi des éléments contraignants pour le projet.

A fin décembre 2021, le programme SUPERB a changé la démarche d'implémentation de la plateforme SAP S/4HANA. L'approche initiale « greenfield » (conception des systèmes et des processus à partir de zéro) et de bascule à une date donnée (« big bang ») a été remplacée par une approche hybride s'appuyant sur les processus existants et procédant par étapes. Cette démarche « step-by-step » adoptée en décembre 2021, comporte un premier jalon important en septembre 2023 avec la mise en place d'un « produit minimum viable »⁵. Cette première phase implique la mise en œuvre de la nouvelle plateforme technique et celle des processus métier actuels avec un minimum de nouveautés fonctionnelles. Parmi celles-ci, on peut noter l'introduction de la gestion centralisée de données de référence (MDG) et des partenaires et le plan comptable harmonisé (sur ce dernier point, voir l'audit du CDF du sous-projet SUPERB Finances⁶). La mise en place des processus cibles (phase II) et l'optimisation et l'innovation (phase III) sont prévues à partir de l'automne 2023, respectivement du printemps 2025. Le programme gère une feuille de route décrivant ces étapes (voir annexe 5).

Pour le projet « applications métier » cette nouvelle démarche implique un changement dans la séquence et la priorité des travaux. A ce niveau aussi une feuille de route montre les étapes principales et les activités associées. Un premier jalon est défini à septembre 2023. A cette date, les applications métier réalisées dans SAP doivent être portées vers la nouvelle plateforme technique avec un minimum de modifications. Pour les applications métier tierces (Non-SAP), les interfaces seront adaptées pour se connecter à SAP S/4HANA. Toutes doivent toutefois pouvoir utiliser les données de référence des partenaires du MDG (au lieu de clients et de fournisseurs dans le système actuel). Ainsi, la majorité des applications métier ne vont que peu changer dans un premier temps. Ce n'est que dans les phases ultérieures du projet, dès 2024, que l'harmonisation et la standardisation seront réalisées.

La réalisation du projet a été lancée sur la base d'un mandat de mise en œuvre validé en juin 2021. Celui-ci décrit notamment les objectifs, l'utilité, le concept de solution, l'organisation, la planification et les risques liés à ces travaux. Le mandat n'a pas été actualisé lors du passage à la nouvelle démarche, mais un document plus opérationnel a été créé. D'autres éléments centraux de la gouvernance étaient en cours d'adaptation ou de finalisation pendant l'audit. C'était le cas par exemple pour les principes d'organisation et de

⁵ Angl. « minimum viable product », MVP.

⁶ « Audit du projet clé TNI SUPERB – Sous-projet finances » (PA 22530), disponible sur le site web du CDF (www.cdf.admin.ch)

responsabilité pour les résultats du projet (y compris après le programme), les modalités de reporting récurrent et les détails du financement des travaux d'adaptation des applications métier.

Des architectures cibles sont disponibles pour les contextes des applications Non-SAP et de l'intégration avec les autres composantes techniques du programme. Les transitions sont partiellement représentées par des codes de couleur, mais des architectures de transition en bonne et due forme ne sont pas décrites.

Appréciation

L'environnement du projet est complexe en raison des nombreux intervenants et des dépendances multiples. Un grand nombre d'applications métier sont touchées et certaines d'entre elles sont critiques pour les offices concernés. La démarche « step-by-step » permet de mieux assurer qu'un système en bon état de fonctionnement soit mis en production au terme de chaque étape et réduit donc le risque pour la continuité des opérations. La nouvelle feuille de route donne une bonne vue d'ensemble du déroulement. Des architectures applicatives décrivent de manière appropriée la cible à atteindre, mais pas les transitions nécessaires. Le programme devrait analyser l'opportunité d'élaborer des architectures de transition, par exemple sur la base des phases définies.

Par contre, cette approche graduelle peut se faire au détriment des objectifs initiaux d'harmonisation et de standardisation. La priorité actuelle du projet est l'introduction du MVP et la réussite du portage des applications métier vers la nouvelle plateforme. Le risque existe qu'elles soient gardées telles quelles après cette première phase. Pour des motifs de financement, de priorités, de disponibilité des ressources ou par manque de contrôle contraignant, les activités d'optimisation et d'innovation pourraient être négligées. Certains des objectifs centraux du programme ne seraient ainsi pas atteints. Dans ce contexte, le CDF regrette que le mandat de mise en œuvre du projet n'ait pas été actualisé. Les détails de la gouvernance et de la répartition du financement ne sont pas non plus finalisés et validés. Enfin, les mécanismes qui permettraient une poursuite renforcée des objectifs du projet (standardisation, harmonisation, synergie et utilisation des données de référence partenaires), tels que modèles incitatifs de pricing, instruments détaillés de suivi des progrès ou coordination accrue avec la gestion du cycle de vie des applications métier, font défaut.

Recommandation 1 (Priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFIT de mettre à jour et de faire valider le mandat de mise en œuvre, les détails de la gouvernance et de la répartition du financement du projet « applications métier ».

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'OFIT

Die Anpassungen des Auftrages (Umsetzungsauftrag) wurde Ende 2022 mit sogenannten Change Requests in Angriff genommen.

Recommandation 2 (Priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFIT de définir et de mettre en œuvre les mécanismes renforçant la poursuite des objectifs du projet en termes de rapatriement vers le standard SAP, de standardisation des interfaces, de synergies entre applications métier et d'utilisation des données de référence partenaires.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'OFIT

Im Rahmen der bisherigen Arbeiten wurden bereits erste Fachanwendungen in den SAP Standard überführt (z.B. Baukostenmanagement des ASTRA). Das BIT wird mit dem Programm SUPERB die bestehenden Mechanismen (z.B. Architekturbord, Berichte, Governance) überprüfen und gemäss Empfehlung erweitern. Das BIT hat jedoch keine Entscheidungsbefugnis über die Zusammenlegung oder die Ausgestaltung von Fachanwendungen.

2.2 L'inventaire des applications métier continue de fluctuer

Le projet suit une méthodologie agile de type Scaled agile framework (SAFe). Les tâches du projet sont définies au moyen de descriptions de processus de haut niveau (« épopées », angl. « epics »), dont la mise en œuvre est organisée au sein de cycles (« incréments produit », PI). Ces incréments sont eux-mêmes subdivisés en séquences de deux semaines (« sprints »). Différentes équipes de projet collaborent à ces cycles. Certaines sont dédiées à des domaines bien définis et plus complexes (par exemple l'équipe des applications du Département fédéral des affaires étrangères DFAE ou de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières OFDF). D'autres s'occupent d'une palette d'applications métier plus large. Du côté des bénéficiaires de prestations, des responsables applicatifs, des spécialistes techniques des unités administratives et des coordinateurs départementaux sont impliqués.

Après plusieurs tentatives dans d'autres formats, c'est dans un tableau de bord réalisé dans l'outil Jira que les applications métier liées aux processus de soutien sont répertoriées. Diverses informations sont gérées pour chacune de ces applications métier, par exemple :

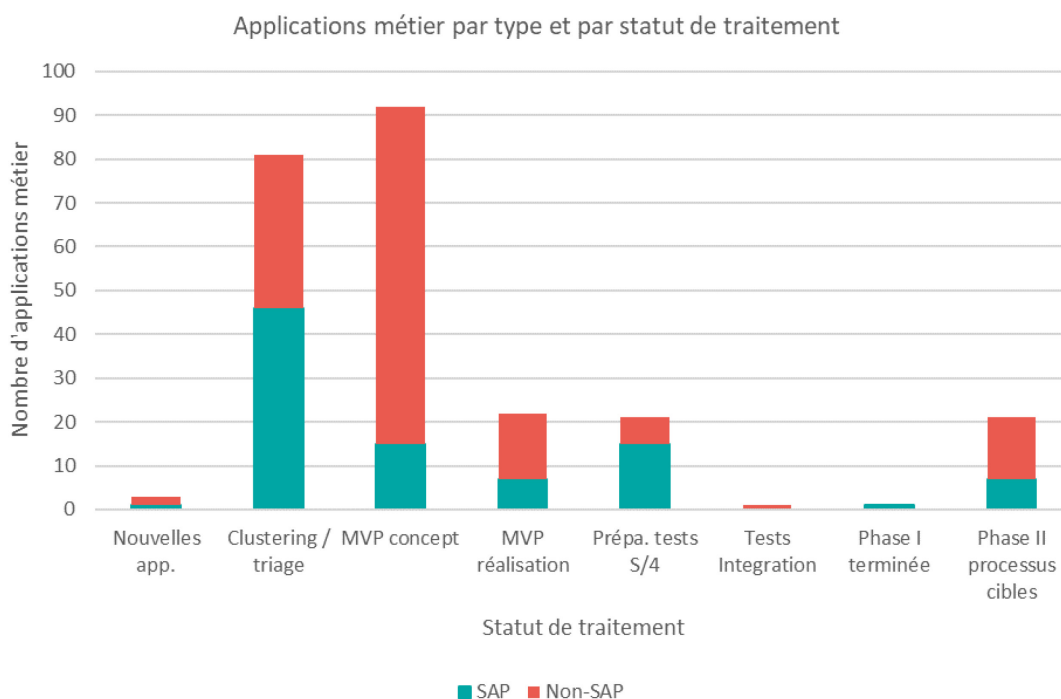
- Une description
- Des liens vers les documents de travail (diverses analyses décrivant l'état actuel, les interfaces, les difficultés, etc...).

Des critères de classification sont également attribués, tels que :

- L'office concerné
- L'équipe technique concernée
- Le type : SAP (application métier réalisée dans le système SAP actuel), sur un système SAP dédié ou Non-SAP (application métier « tierce » et interfacée avec le système SAP)
- L'appartenance à un groupe indiquant la démarche « step-by-step » applicable
- La taille et la complexité selon la méthode de la taille de T-shirt (petit, moyen grand, etc.)

- Une évaluation du risque (sept applications métier présentent des risques élevés, pour lesquelles des pannes à la migration occasionneraient des impacts majeurs)
- Le statut de traitement (de la nouvelle saisie à la phase II « processus cibles » en passant par le triage (clustering), la conception, la réalisation et les tests d'intégration). Certaines applications ont un statut « hors périmètre » – non traitées dans le projet.

Selon les indications du projet remises à fin août 2022, 140 applications Non-SAP et 85 SAP sont dans le périmètre. Ces valeurs sont sujettes à caution, le nombre des applications à traiter continue d'évoluer. Le projet l'explique notamment par de nouvelles mises en service et des regroupements d'applications du côté des bénéficiaires de prestations. Le CDF constate aussi que les critères de classification sont multiples et à manier avec précaution. Les résultats de l'extraction des données du tableau de bord effectuée par le CDF en octobre 2022 montrent 150 applications Non-SAP et 92 applications SAP à traiter. En termes de statut de traitement, une grosse partie des applications métier se trouve encore dans des phases de triage et de concept. L'infographie représente leur répartition par statut de traitement (les applications hors périmètre sont exclues).



Infographie 2 : Applications métier par type et par statut de traitement. 81 applications métier (46 SAP, 35 Non-SAP) sont en cours de clustering / triage, 92 applications métier (15 SAP, 77 Non-SAP) se trouvent en cours d'élaboration du concept dans le cadre du MVP (source : tableau de bord du projet, état au 10 octobre 2022, illustration : CDF).

2.3 Le projet progresse mais son suivi doit être renforcé

Au moment de l'audit, l'incrément produit 12 du projet est en cours, son terme est prévu pour le 20 septembre 2022. Les statuts des travaux sont les suivants (selon état à fin juillet 2022) :

- Portage des interfaces passant par le bus d'entreprise SAP PI/PO⁷
- Poursuite de la réalisation de la solution « Dispatcher » pour la traduction dynamique des clients et fournisseurs en partenaires (voir ci-dessous)
- Poursuite de l'élaboration avec les offices de la planification et de la marche à suivre pour la migration de chaque application
- Finalisation à l'OFDF de la migration de deux applications SAP et travail sur la planification détaillée
- Travail sur les thèmes de migration de données des applications métier au DFAE et coordination de la planification.

Le suivi global du progrès du projet est effectué dans deux types de rapports mensuels, d'une part dans le cockpit TIC du DTI et d'autre part dans l'outil Confluence. Ces deux types de rapports ne coïncident que partiellement et certains éléments importants de suivi de projet manquent. Les derniers résultats obtenus n'étaient par exemple mentionnés dans aucun des deux rapports de manière complète, la liste s'arrête en juin 2021. La situation financière du projet est représentée dans le rapport dans Confluence. A fin juillet 2022, il fait état de coûts encourus de 3,606 millions de francs pour 2022, alors que le budget prévoit 3,492 millions de francs pour cette année. Un dépassement est donc prévisible pour la fin de l'année en cours. Pour les années avant 2022, aucun dépassement de coûts n'a été constaté.

Le suivi opérationnel détaillé des travaux s'effectue par les différentes équipes de projet, en mode agile sur la base des épopées. Une vue d'ensemble du reste à faire par application métier n'est pas disponible. Un planning détaillé des activités pour la phase I est en cours d'élaboration (« planification multidimensionnelle ») avec les bénéficiaires de prestations concernés. Des craintes sont exprimées sur la disponibilité des ressources, autant au niveau des spécialistes techniques que des responsables applicatifs et testeurs. Une nouvelle version de la planification des ressources est en cours d'élaboration.

Au niveau du projet, les risques ne sont suivis ni dans les rapports du cockpit TIC, ni dans ceux de Confluence, mais ils sont identifiés et gérés au niveau du programme. Au moment de l'audit, deux risques étaient relevés pour le projet :

- Les applications métier ne peuvent pas être réalisées à temps
- Des pannes et des retards peuvent survenir en raison de capacités de test insuffisantes dans les unités administratives.

Appréciation

Les travaux du projet se poursuivent, des résultats sont engrangés, la situation des risques, des finances et des ressources évolue. Les rapports mensuels ne reflètent que partiellement

⁷ SAP Process Integration et Process Orchestration, bus de service d'entreprise de SAP servant à effectuer l'intégration entre systèmes SAP et Non-SAP et à automatiser les processus métier.

cette progression et la transparence en souffre. Le CDF note par ailleurs que malgré ces faiblesses, les instances supérieures du projet (mandataire et chef de programme) sont parfaitement informées de la marche des événements. Dans un souci de transparence, il convient d'améliorer la qualité des états de suivi périodique de la situation du projet pour les autres destinataires.

L'échéance de l'introduction du MVP en septembre 2023 approche. Le projet a identifié les risques de retard dans la réalisation. Le nombre d'applications, donc le périmètre cible, continue de fluctuer. Selon la démarche définie, de nombreux résultats doivent être produits pour chaque application, alors que la planification des ressources est en cours de révision. Dans ce contexte, une vue d'ensemble fiable des suspens (« backlog ») par application métier jusqu'à la mise en œuvre du MVP de septembre 2023 fait défaut. Le suivi opérationnel doit être renforcé.

Recommandation 3 (Priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFIT d'améliorer la qualité des rapports mensuels de suivi du projet « application métier » et de rendre plus transparente l'évolution du projet, de ses risques et de ses coûts, ainsi que du nombre des applications métier traitées.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'OFIT

Das BIT ist mit der Empfehlung einverstanden.

Recommandation 4 (Priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFIT de définir les modalités du reporting récurrent dans le projet « applications métier » et d'élaborer une vue d'ensemble fiable des suspens (« backlog ») rapportée aux ressources nécessaires par application métier jusqu'au terme de la mise en œuvre du MVP de septembre 2023.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'OFIT

Die Optimierung der Planung und Beauftragung wurde per Anfang 2023 umgesetzt. In Zusammenarbeit mit den Departementen wurde auf Mitte Februar 2023 das Reporting überarbeitet.

2.4 Une communication et une documentation à améliorer

Le projet a édité une liste des intervenants et de leurs rôles. Les instances dirigeantes du projet, mandant, chef de programme et chef de projet, sont définies. Elles s'informent activement du progrès des travaux. Les bénéficiaires de prestations sont impliqués, au minimum au travers des coordinateurs départementaux et des responsables applicatifs. Au besoin, des spécialistes additionnels sont impliqués, tels que des architectes ou des responsables de l'informatique ou de la digitalisation.

Les principes de la communication (objectifs, canaux et contenus) sont définis, au niveau programme et projet. Diverses séances d'information sont organisées, notamment à l'attention des bénéficiaires de prestations. Le chef de projet participe par ailleurs entre autres au point hebdomadaire des coordinateurs départementaux. Un contrôle périodique de l'efficacité de la communication n'est pas formellement en place.

Une documentation de projet est accessible aux intervenants. Elle est très abondante et répartie sur plusieurs plateformes, par exemple Sharepoint, Confluence et Jira. La validité des documents et leur statut (en travail ou validé) ne sont que très rarement indiqués.

Quelques bénéficiaires de prestations critiquent la communication du projet. Ils jugent l'information insuffisante sur les prérequis, les procédés et les étapes de la migration, et instable sur le planning et les jalons. Ils considèrent ne pas pouvoir estimer et planifier correctement les activités de migration des applications. En conséquence, ils ne peuvent pas commander les prestations nécessaires auprès de leurs fournisseurs, qui sont externes dans une grande partie des cas. En réponse à ces critiques, le projet élaborait au moment de l'audit la planification multidimensionnelle et la marche à suivre pour chaque application métier, en collaboration avec les bénéficiaires de prestations.

Appréciation

Malgré les efforts consentis, quelques bénéficiaires de prestations jugent la communication insuffisante. Les faiblesses critiques n'ont toutefois pas toutes été clairement identifiées et le projet a mis en place des mesures correctives. Dans ce contexte, le CDF estime préférable que le projet mesure l'efficacité des actions correctives avant de remettre sur le métier les modalités de la communication.

En revanche, la tenue de la documentation présente une faiblesse que les bénéficiaires de prestations ont clairement identifiée. En l'état actuel, il est difficile de trouver la bonne information et d'être assuré de sa validité. Le projet doit remédier à cette situation.

Recommandation 5 (Priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFIT d'améliorer la gestion de la documentation du projet « applications métier », notamment sous les angles du classement des documents et de l'indication de leur statut de validité (en travail, validé, obsolète).

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'OFIT

Das BIT ist mit der Empfehlung einverstanden.

3 Poursuite de la standardisation, des synergies et de l'harmonisation

3.1 Retour vers le standard SAP : peu d'élus

Un des objectifs du projet consiste à rapatrier les applications métier vers le standard SAP là où c'est judicieux. Le projet a identifié comme candidats possibles les applications métier réalisées sur le système SAP actuel, donc des programmes spécifiques à l'administration fédérale développés sur la plateforme ECC6. Les applications métier tierces (Non-SAP) n'ont pas été systématiquement soumises à une analyse de l'opportunité d'un rapatriement vers le standard.

Une stratégie de portage décrit les principes de la migration des applications métier. Sur cette base, les spécialistes de l'OFIT ont analysé chacun de ces candidats, élaboré une marche à suivre et mettent en place des modifications. D'une part, ces programmes doivent être adaptés pour fonctionner sur la nouvelle plateforme. Des outils fournis par SAP soutiennent ces activités. Certaines de ces applications ont ensuite pu bénéficier de la standardisation des processus de soutien, par exemple la simplification du fonctionnement des flux de vente (commandes client et facturation) ou le nouveau plan comptable harmonisé. L'utilité de nouvelles fonctionnalités mises à disposition sur la plateforme SAP S/4HANA a aussi été analysée.

Dans une majorité de cas, les bénéficiaires de prestations ont jugé peu judicieux le rapatriement de leurs applications métier vers le standard SAP. A l'origine, celles-ci avaient été développées pour répondre à des besoins spécifiques insuffisamment couverts par le standard. Il apparaît que la nouvelle version de SAP S/4HANA n'a pas apporté les innovations susceptibles d'assurer une meilleure couverture de ces besoins. Par ailleurs, ces applications sont souvent très bien introduites auprès des utilisateurs et ont nécessité des investissements conséquents. Ces facteurs motivent la réticence des bénéficiaires de prestations à abandonner ces solutions au profit d'un rapatriement vers le standard SAP.

D'autres innovations potentiellement utiles (par exemple la nouvelle interface utilisateur SAP Fiori) ne sont prévues que pour une phase ultérieure. Le projet se concentre pour l'instant sur la migration de ces applications métier vers la nouvelle plateforme, avec les changements techniques nécessaires au MVP.

Appréciation

Les principes de la migration des applications réalisées dans SAP sont judicieusement décrits et incluent des réflexions sur l'opportunité d'un retour vers le standard. Par contre, ces réflexions manquent encore pour les applications Non-SAP.

Dans les faits, hormis les simplifications effectuées aux processus de soutien, les tentatives de retourner au standard n'ont pas été très concluantes. Les bénéficiaires de prestations tiennent souvent à leurs applications « maison ». La réticence à les abandonner au profit d'un retour vers le standard est compréhensible, mais elle ne va pas de la sens des objectifs de standardisation du projet.

Les travaux actuels assurent les bases pour que ces applications puissent continuer de fonctionner sur la nouvelle plateforme SAP S/4HANA et le MVP. Le retour au standard constitue néanmoins un objectif central du programme et le risque existe qu'il soit poursuivi avec

trop peu de vigueur pendant les phases II et III du projet, et à fortiori après la fin du programme. Ces éléments doivent être incorporés dans les réflexions de gestion du cycle de vie des applications métier. Le CDF renonce à émettre une recommandation spécifique au rapatriement vers le standard et renvoie à la recommandation 2 ci-dessus.

3.2 Synergies entre applications métier : en attente de concrétisation

Dans la phase actuelle du projet, les travaux traitent en priorité du portage des applications métier vers le nouveau système SAP S/4HANA et des modifications en relation avec l'introduction du MVP. Une étude générale sur le potentiel de synergies et d'utilité existe, mais sa concrétisation est prévue pour une date ultérieure. Le CDF n'a pas connaissance d'étude spécifique portant sur les cas concrets où des synergies entre applications métier puissent être réalisées (par exemple par la mutualisation de certains modules de programmes ou de processus partiels). Une analyse approfondie des possibilités de la mise en commun d'éléments du traitement des subventions, un processus répandu dans l'administration fédérale, n'a par exemple pas été élaborée.

Appréciation

Dans la phase actuelle, il est compréhensible que la poursuite des synergies entre applications métier n'ait pas une priorité élevée. Toutefois, la mise en commun de certains modules de programmes ou d'étapes de processus de traitement peut être la source d'une simplification et d'une plus grande utilité du système. Le CDF s'attend à ce que le thème soit traité dans le cadre du projet. La concrétisation de l'analyse de potentiel de synergie et d'utilité est prévue dans une phase ultérieure du programme. Le CDF renonce à ce stade à émettre une recommandation et renvoie à la recommandation 2 ci-dessus.

3.3 Standardisation des interfaces : un chantier par étape

Les applications métiers tierces (Non-SAP) sont liées aux processus de soutien dans SAP ECC6 par des interfaces, souvent bidirectionnelles. Elles peuvent se rapporter à des données de référence (fournisseur, client, compte) ou des données de mouvement (écriture comptable, commande de vente). Dans une analyse préalable au projet, les spécialistes de l'OFIT ont identifié près de 2000 interfaces avec les processus de soutien. Différentes techniques ont été utilisées pour les réaliser. Un bon tiers de ces interfaces passe par le bus de service d'entreprise SAP PI, qui doit aussi être migré vers une nouvelle version. Plus de 300 interfaces utilisent des techniques obsolètes.

Le projet a identifié 145 applications métier candidates à une standardisation des interfaces. Une stratégie définit les principes de cette standardisation et les techniques à utiliser à court et moyen terme. Dans un premier temps, le projet vise principalement au portage des interfaces existantes vers le nouveau système. Les techniques obsolètes sont remplacées partout où cela est possible. Les autres sont portées sans modification, à l'exception des interfaces échangeant des données de client ou de fournisseur, qui doivent être migrées vers la notion de partenaire avec l'introduction du MVP (voir chapitre suivant). Un projet pilote de migration d'une application tierce (Phoenix de l'Office fédéral des transports) a été mené pour récolter de l'expérience sur le processus de portage.

Une feuille de route identifie les étapes et activités principales en vue du portage des interfaces des applications tierces. Au moment de l'audit, le projet travaillait à une planification détaillée en vue de l'introduction du MVP. Des marches à suivre sont élaborées pour chaque application, comportant notamment des détails sur le portage des interfaces, les contraintes du MVP et les tests. Des plans « multidimensionnels » sont aussi définis en collaboration avec les bénéficiaires de prestations. Ils visent à placer les activités de portage (modifications, déploiement, tests) sur l'axe temporel et en regard des étapes de migration des versions prévues jusqu'à l'introduction du MVP. Les éventuelles activités d'adaptation de la documentation des applications et de formation des utilisateurs ne sont pas mentionnées. Certains coordinateurs départementaux ont souhaité par ailleurs que la démarche soit affinée.

Les phases II et III (processus cibles respectivement optimisation et innovation) sont représentées sur les feuilles de route du projet, également pour les applications tierces. Une planification plus détaillée et validée des activités n'était pas disponible lors de l'audit.

Appréciation

Le procédé du portage des applications métier Non-SAP vers le MVP est défini de manière globalement appropriée, la feuille de route donne une vision utile des étapes à suivre. L'élaboration des détails des activités de cette première phase se poursuit. Le CDF part du principe que le projet continuera d'incorporer les propositions d'optimisation de la démarche provenant des bénéficiaires de prestations.

Ce niveau de détail demande un travail conséquent. Vu le nombre d'applications, la multitude des activités prévues et la disponibilité des ressources, le risque existe que les travaux ne puissent pas être terminés à temps. Un suivi efficace du progrès des travaux est donc nécessaire (voir recommandation 4).

Cette première étape assure que les applications interfacées continuent de fonctionner avec la nouvelle plateforme MVP des processus de soutien. Les objectifs de standardisation des interfaces ne seront pourtant que partiellement atteints. Les mécanismes assurant que les efforts de standardisation soient pleinement poursuivis ne sont pas encore suffisamment définis. Le CDF renonce à émettre à cet endroit une recommandation spécifique et renvoie à la recommandation 2 ci-dessus.

3.4 L'utilisation des données de référence partenaires n'est pas encore acquise

Avec l'introduction du MVP en septembre 2023, la plateforme des processus de soutien adopte la notion de données de référence partenaires. Celles-ci se superposent aux traditionnels clients et fournisseurs et sont gérées de manière centralisée dans le système SAP MDG. Cette architecture contribue ainsi à la mise en œuvre du principe « once only ». Elle fait l'objet d'un projet MDG spécifique dans le cadre du programme SUPERB.

Les applications métier doivent adapter leur fonctionnement pour mettre en œuvre les données de référence partenaires. Comme le projet pilote de migration de l'application Phoenix l'a montré, ce passage aux données de partenaires peut demander des remaniements profonds des applications. Diverses activités d'épuration de données peuvent aussi

être nécessaires et sont mentionnées dans les plans multidimensionnels. Par ailleurs, certains points techniques, comme la gestion des adresses multiples sont encore ouverts. Les détails et les solutions sont en cours d'élaboration.

Dans un rapport de l'été 2022, le projet MDG relevait les difficultés de la planification des activités d'introduction du partenaire dans les applications métier. Afin de faciliter la recherche de solutions communes sur la question, une collaboration accrue des spécialistes du projet MDG dans le projet applications métier a été mise en place.

De crainte que les applications métier ne soient pas toutes prêtes pour l'échéance de septembre 2023, le projet a en outre décidé de réaliser une composante technique transitoire, le « dispatcher ». Cette solution permet une traduction dynamique des données clients / fournisseurs en données de référence partenaires. Ainsi, les applications métier peuvent obtenir un répit dans la mise en œuvre de la notion de partenaire et la réaliser aussi après septembre 2023. Malgré cela, certains bénéficiaires de prestations comptent demander une exception à l'utilisation du partenaire et du dispatcher. Au moins une telle demande d'exception a déjà été formellement soumise.

Un concept et des spécifications ont été élaborés pour le dispatcher. Au moment de l'audit, les développements, effectués sur un mode agile, étaient en cours. Plusieurs fonctionnalités ont pu être testées avec succès au fur et à mesure des versions livrées par les développeurs, des extensions sont encore prévues.

Appréciation

La mise en œuvre du principe « once only » dans le domaine des applications métier n'est pas simple. Les mesures définies (collaboration accrue, dispatcher) contribuent à ouvrir des espaces de solutions, mais certains détails doivent encore être définis et des préoccupations subsistent. D'une part, le dispatcher crée une dépendance critique : en cas de problème (couverture fonctionnelle insuffisante ou panne), les interfaces de plusieurs applications métier pourraient dysfonctionner. D'autre part, bien que le dispatcher soit transitoire, la motivation des bénéficiaires de prestations de passer au partenaire dans leurs applications métier pourrait s'éroder après septembre 2023. A ce titre, la volonté de certains d'entre eux de demander des exceptions est un mauvais présage. Le projet promet de traiter rigoureusement ces demandes, mais les mécanismes incitant à une poursuite vigoureuse des objectifs « once only » du projet font défaut ici aussi. Le CDF renonce à émettre une recommandation spécifique et renvoie à la recommandation 2 ci-dessus.

Annexe 1 : Bases légales

Messages et directives

Ordonnance sur la coordination de la transformation numérique et la gouvernance de l'informatique dans l'administration fédérale (Ordonnance sur la transformation numérique et l'informatique, OTNI) du 25 novembre 2020, RS 172.010.58

Directives du Conseil fédéral concernant le programme « SUPERB » du 19 août 2020, FF 2020 6527

19.079 – Message 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 du 13 décembre 2019, FF 2020 599

Annexe 2 : Abréviations

CDF	Contrôle fédéral des finances
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
ERP	Enterprise Resource Planning
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFDF	Office fédéral des douanes et de la sécurité des frontières
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFSPD	Office fédéral des sports
OFT	Office fédéral des transports
SECO	Secrétariat d'état à l'économie
SEM	Secrétariat d'état aux migrations
SUPERB	Support Prozesse ERP Bund
Swisstopo	Office fédéral de topographie
TNI	Secteur Transformation numérique et gouvernance de l'informatique

Annexe 3 : Glossaire

Big bang (approche)	Approche consistant à mettre en service (bascule) l'entier d'une solution informatique à une date donnée, par opposition à l'approche « step-by-step »
Confluence	Logiciel de wiki développé par l'entreprise Atlassian
Dispatcher	Solution développée par la Confédération permettant la traduction dynamique des clients/fournisseurs en partenaires
Greenfield (approche)	Lors de la mise en œuvre d'un système informatique, approche consistant à le paramétrer en partant d'une page blanche, sans reprendre d'éventuels éléments existants
Incrément produit	Dans une méthodologie agile, cycle de mise en œuvre d'un produit (angl. Product Increment, PI), généralement d'une durée fixe (10 semaines dans le cadre de SUPERB)
Jira	Logiciel de suivi de défauts, de gestion des incidents et de gestion de projets développé par l'entreprise Atlassian
MDG	Master Data Governance, application SAP aidant à rassembler les données de référence et à les gérer de manière centralisée
MVP	Produit minimum viable (angl. Minimum viable product), produit ne comportant que les fonctionnalités indispensables pour qu'il remplisse les exigences minimales qui lui sont posées
Partenaire	Donnée de référence du système SAP S/4HANA : personne, groupe ou organisation ayant une relation d'affaires avec l'organisation utilisant le système (angl. « business partner »)
Once only (principe)	Concept de services publics en ligne visant à assurer que les citoyens, institutions et organisations ne doivent saisir qu'une seule fois les données qui les décrivent
SAFe	Scaled Agile Framework, cadre d'organisation et de processus destiné à déployer à grande échelle les méthodes Agile et Lean.
SAP PI / SAP PO	Process Integration / Process Orchestration : solutions de bus de service d'entreprise SAP, servant à effectuer l'intégration et l'automatisation de processus métier
SAP S/4HANA	Nouvelle version du logiciel de gestion de l'entreprise SAP, choisi par la Confédération pour la mise en œuvre des processus de soutien (finances, logistiques, ressources humaines)

Sharepoint	Logiciel de partage et d'organisation d'informations, outil de collaboration en équipe de l'entreprise Microsoft
Sprint	Dans une méthodologie agile, cycle court et de durée fixe de développement produit, subdivision d'un incrément produit
Step-by-step (approche)	Mise en service graduelle d'un système informatique, par opposition à l'approche « big bang »

Priorités des recommandations

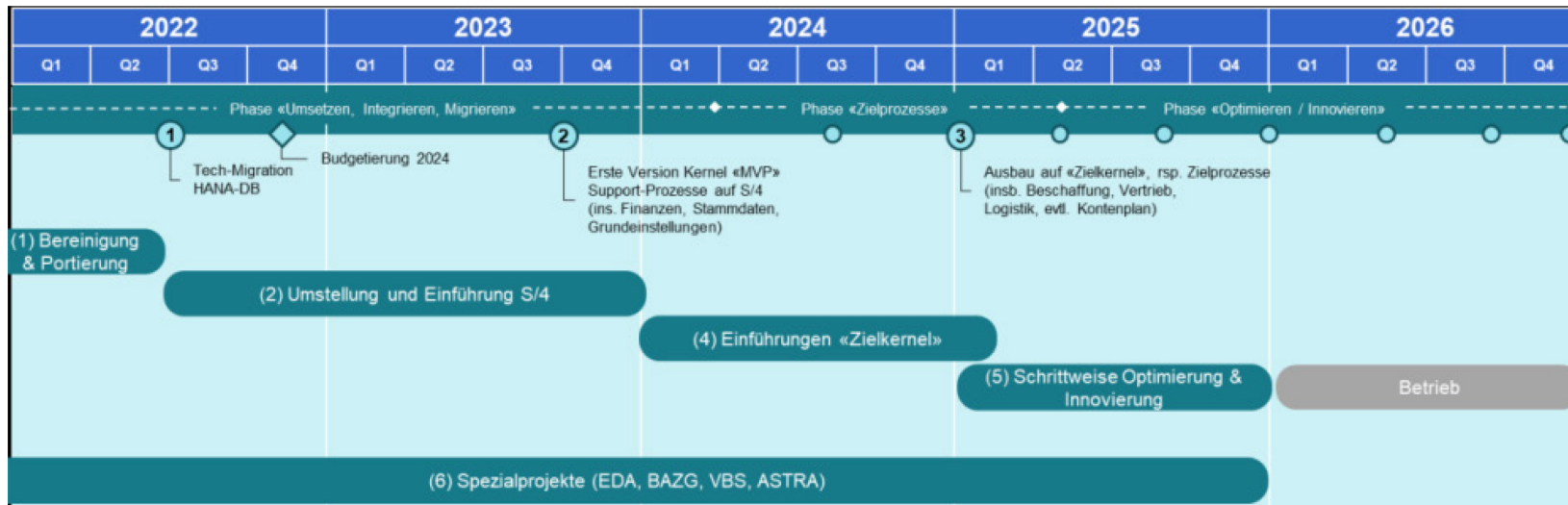
Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. 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).

Annexe 4 : Applications métier analysées

Parallèlement aux entretiens menés avec les spécialistes de l'OFCL et de l'OFIT, le CDF a interrogé les coordinateurs et les responsables applicatifs de neuf applications métier concernées par le projet. L'échantillon n'est pas représentatif mais sert à illustrer les points de vue des bénéficiaires de prestations ainsi que les activités et les difficultés rencontrées lors des travaux. Le CDF a sélectionné dans le tableau de bord des applications métier des exemplaires de divers types (SAP et Non-SAP) et pour lesquels les travaux étaient déjà avancés. Il a aussi veillé à inclure au moins une application pour chaque département. Les applications métier suivantes ont été analysées :

PS Workplace (SECO, SAP)	Gestion des projets de coopération et de développement économiques
RPS (OFSP, Non-SAP)	Gestion des autorisations en matière de radioprotection
Abonnement (swisstopo, SAP)	Gestion des abonnements aux cartes topographiques
Vision+ (DFAE, SAP)	Comptabilité des représentations à l'étranger
nBUEG (SEM, Non-SAP)	Gestion des naturalisations
VSP Tabak (OFDF, Non-SAP)	Gestion des impôts sur le tabac
Phoenix (OFT, Non-SAP)	Gestion des conducteurs de véhicules moteurs (ferroviaires)
Daylight (OFSPPO, Non-SAP)	Gestion de formations, de cours et d'événements
EMPIC-EAP (OFAC, Non-SAP)	Surveillance de la sécurité pour les régulateurs de l'aviation

Annexe 5 : Feuille de route du programme SUPERB



Infographie 1 : Feuille de route de la planification de l'introduction de SUPERB selon l'approche « step-by-step », version en allemand (source : programme SUPERB).