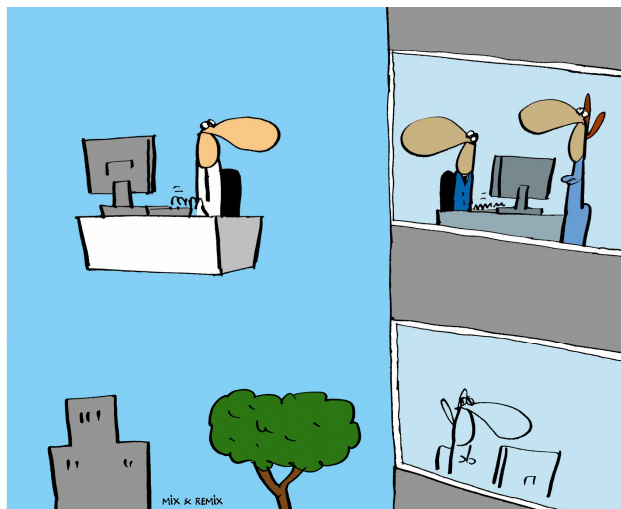


Mission de contrôle

sur la gestion de la sous-traitance par l'Etat de Vaud
de prestations dans le domaine informatique
à la société Bedag Informatique, Berne



Lausanne, le 10 décembre 2008
Rapport numéro 1

Cour des comptes du canton de Vaud
Rue de Langallerie 11 – 1014 Lausanne

Téléphone : 021 316 58 00 – fax : 021 316 58 01
Courriel : info.cour-des-comptes@vd.ch

RESUME

La mission de contrôle

Le 30 avril 2008, la Cour des comptes a décidé de procéder à une mission de contrôle portant sur l'ensemble contractuel signé le 3 avril 2001 qui règle la collaboration entre l'Etat de Vaud et la société Bedag Informatique (ci-après Bedag ou BI). Ce dispositif concerne l'exploitation de la plus grande partie des applications informatiques de l'Etat de Vaud. La collaboration s'est ensuite étendue à deux autres types de prestations : l'exploitation des postes de travail (la moitié du parc d'ordinateurs de l'Etat de Vaud) et d'une centrale d'appels (les trois-quarts des utilisateurs). La mission de contrôle recouvre une période de 7 ans allant de la signature du contrat en 2001 jusqu'à la fin de l'analyse en septembre 2008.

La conduite de l'audit a été confiée à une délégation de 2 magistrats, à savoir Mme Eliane Rey, rapportrice ainsi que M. Jacques Guyaz.

Les résultats

Constatations

L'analyse de la Cour l'a amenée à formuler 21 constatations dont **les principales** sont :

Le dispositif institutionnel n'a pas été mis en œuvre tel qu'il ressort du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil; l'établissement CCE.VD voté par le Grand Conseil n'a pas été créé.

La structure institutionnelle exposée au Grand Conseil n'a pas été mise en œuvre. En lieu et place *d'une alliance-mutualisation des moyens* avec le canton de Berne, le dispositif contractuel a pris la forme *d'une externalisation*, variante qui avait été **écartée** par le Conseil d'Etat lui-même.

En outre, la transformation de Bedag, d'établissement public en société anonyme, était connue dès la conclusion du contrat en 2001. L'entrée de l'Etat de Vaud au capital-actions de la nouvelle société anonyme Bedag Informatique a été compromise par ce changement. Le blocage était donc prévisible.

L'Etat de Vaud n'a pas participé aux bénéfices de BI SA. Le système d'analyse des coûts a manqué de clarté et de précision; il y a eu absence de comparaison des prix par l'Etat de Vaud.

La conséquence d'une externalisation en lieu et place d'un véritable partenariat a été la suivante : par le biais d'une marge (CHF 17 mio entre 2001 et 2007), l'Etat de Vaud a contribué aux bénéfices de BI SA sans participer aux dividendes qui ont profité exclusivement au canton de Berne. Dès 2002 déjà, il aurait dû renégocier l'ensemble des aspects financiers du contrat.

Le système d'analyse des coûts n'a pas permis à l'Etat de Vaud de connaître de manière claire, précise et complète, en permanence, les coûts réels des prestations effectuées pour l'Etat de Vaud.

Tant l'Etat de Vaud que BI SA n'ont pas respecté ou respecté partiellement leurs obligations contractuelles, ce qui représente un coût pour l'Etat de Vaud.

Les accords de niveaux de service définitifs (ANS), pièces maîtresses de la collaboration, indiquant les droits et devoirs de chacune des parties et permettant de mesurer la qualité des services, n'ont été signés qu'en novembre 2005, soit 4 ans après la signature du contrat initial et après la dénonciation du contrat intervenue en juillet 2005.

Nombre d'analyses et d'audits prévus, soit dans le contrat cadre, soit dans les ANS, n'ont pas été effectués ou effectués partiellement par **l'Etat de Vaud**.

Les activités attendues du prestataire BI, telles qu'elles figurent dans les ANS, n'ont pas été réalisées ou réalisées partiellement, dans certains cas seulement à partir de 2005. En ce qui concerne la documentation, élément fondamental de la maîtrise de la sécurité de l'information, ses insuffisances représenteraient, aux yeux des responsables de la Direction des systèmes d'information (DSI), un coût de l'ordre de CHF 3 millions pour l'Etat de Vaud.

La relation contractuelle a souffert d'une surveillance insuffisante, d'une perte de contrôle et d'instabilité de la part de l'Etat de Vaud.

Il y a eu perte de contrôle et instabilité dans la relation contractuelle qui a notamment souffert pendant plusieurs années d'une surveillance insuffisante et d'une succession répétée de responsables à différents niveaux hiérarchiques.

Recommandations

Cette situation a amené la Cour à formuler 21 recommandations dont les principales sont les suivantes :

D'ordre général :

En appeler à une nouvelle décision du Grand Conseil vaudois pour toute modification d'une décision significative votée.

Garder le contrôle politique et stratégique de toute externalisation d'importance. Pour les activités externalisées, mettre en place un cadre de contrôle et de surveillance proportionné à leur importance.

Exiger une vision claire et précise des coûts et en assurer le suivi. Evaluer périodiquement le rapport qualité/prix des prestations.

Concernant BI :

Entamer des négociations pour récupérer une partie de la valeur des activités attendues du prestataire BI et non réalisées.

Mettre en place des systèmes certifiés de qualité des prestations et de sécurité de l'information.

Définir une politique de sécurité et mettre en place un plan d'action de sécurité informatique de l'Etat de Vaud découlant d'une analyse de risques.

La Cour, délibérant en séance plénière du 10 décembre 2008, a adopté à l'unanimité le présent rapport public en présence de MM. Jacques Guyaz, président, de M. Jean-Claude Rochat vice-président, de M. Stefano Granieri ainsi que de Mmes Eliane Rey et Anne Weill-Lévy.

TABLE DES MATIERES

CHAPITRE I	7
SYNTHESE, CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS	
1. Cadre et contexte de la mission de contrôle	7
1.1 Origine de la mission de contrôle	7
1.2 Domaine audité et période couverte par la mission de contrôle	7
1.3 Limitation – Aspects non couverts	9
2. Objectifs de la mission de contrôle	9
3. Les 9 questions de la Cour des comptes	9
4. Constatations 1 à 21 (synthèse)	11
5. Recommandations 1 à 21	14
6. Observations générales de l'entité contrôlée	16
7. Conclusions de la Cour des comptes	17
CHAPITRE II	21
PROCEDURES DE CONTROLE	
1. Organisation des travaux de la Cour	21
2. Bases de l'investigation	21
3. Procédure d'évaluation	22
CHAPITRE III	23
CONTEXTE GENERAL DU DOMAINE ANALYSE	
1. Organisation de l'informatique cantonale	23
2. Contexte politique	23
2.1 Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la collaboration informatique entre les cantons de Vaud et Berne (résumé)	24
2.2 Exposé des motifs et projet de loi sur l'établissement CCE.VD	27
2.3 Exposé des motifs et projet de décret accordant un crédit d'investissement de CHF 7'420'000.– pour la mise à niveau de l'exploitation informatique du canton de Vaud	27
2.4 Débats au Grand Conseil vaudois (résumé)	28
2.5 Décisions prises par le Grand Conseil vaudois	29

CHAPITRE IV	30
RESULTATS DETAILLES DE LA MISSION DE CONTROLE REPONSES AUX QUESTIONS 1 À 9	
1. Réponse à la question 1	30
1.1 Non-respect des décisions du Grand Conseil vaudois	30
1.2 Dispositif contractuel non conforme aux décisions politiques	31
1.3 Conséquences du non-respect par le Conseil d'Etat du dispositif voté	32
1.4 Prolongation de la situation transitoire (2001-2005) Conclusion des ANS définitifs postérieure à la résiliation du contrat (2005)	32
1.5 Non-respect de la loi sur les marchés publics	33
2. Réponse à la question 2	34
2.1 L'organisation	35
2.2 Les prestations de services	35
2.3 Le contrôle des prix et des coûts	36
2.4 La protection, la sécurité et la confidentialité des données	37
3. Réponse à la question 3	38
4. Réponse à la question 4	39
5. Réponse à la question 5	40
6. Réponse à la question 6	40
7. Réponse à la question 7	42
8. Réponse à la question 8	43
8.1 Objectifs concernant les unités administratives	43
8.2 Objectifs concernant l'exploitation de l'infrastructure informatique centrale	45
8.3 Objectifs concernant les collaborateurs-trices	45
9. Réponse à la question 9	46
9.1 Maintien de la disponibilité et de la continuité des services	46
9.2 Maintien de niveaux acceptables des services	46
9.3 Sécurité de l'information	46
9.4 Objectifs de l'externalisation	46
9.5 Stratégie informatique	47
ANNEXE	48
La Cour des comptes en bref	48

CHAPITRE I – SYNTHÈSE, CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS

1. Cadre et contexte de la mission de contrôle

1.1 Origine de la mission de contrôle

La Cour a décidé de se saisir elle-même de la présente mission de contrôle qui s'inscrit notamment dans deux des critères qu'elle s'est fixée pour décider de sa mise en oeuvre : l'importance des enjeux financiers et l'exemplarité dans la mesure où le cadre d'une mission de contrôle peut s'appliquer au-delà du champ de l'analyse en cause.

En effet, le contrat conclu avec Bedag Informatique SA (BI) représente un coût annuel pour l'Etat de Vaud de CHF 35 millions (2007) qui représente plus du tiers du budget de fonctionnement annuel global de l'informatique cantonale dont le montant est de CHF 81 millions (2007).

En outre, la sous-traitance ou l'externalisation des prestations de l'Etat est devenue une composante de plus en plus significative de la vie des collectivités publiques. Elle pose un certain nombre de problèmes complexes s'agissant du contrôle politique et stratégique du prestataire de services, de son indépendance, de la pérennité des solutions choisies, du rapport coût/qualité des prestations, des conditions de travail, des transferts de savoir-faire ou encore du contrôle exercé. L'étude détaillée d'une situation importante de sous-traitance a donc une valeur d'exemple qui va au-delà d'un cas particulier.

Enfin, l'informatique est un domaine central du fonctionnement de l'Etat. En cas d'incident grave, d'interruption du réseau ou de perte de données, l'administration est entravée dans son fonctionnement.

Ces éléments sont à l'origine de la décision prise par la Cour des comptes de mener une mission de contrôle sur ce thème.

1.2 Domaine audité et période couverte par la mission de contrôle

La mission de contrôle de la Cour porte sur un ensemble contractuel qui règle la collaboration Etat de Vaud – Bedag constitué d'une partie générale comprenant le contrat cadre et d'une partie spéciale segmentée en plusieurs accords de niveaux de services. A l'origine, des accords de transition ont régi la manière de réaliser l'intégration du Centre d'exploitation cantonal vaudois (CCE) à BI.

Le 3 avril 2001, le canton de Vaud et BI ont signé un contrat cadre d'un montant forfaitaire annuel de CHF 22'401'456.– ainsi qu'une convention de niveaux de services ou ANS (accord de niveaux de services – SLA service level agreement) pour la phase de transition conduisant à la mise en exploitation définitive. L'entrée en vigueur de la convention a été fixée rétroactivement au 1er janvier 2001.

**Mission de contrôle sur la gestion de la sous-traitance
par l'Etat de Vaud de prestations dans le domaine informatique
à la société Bedag Informatique, Berne**



La mission de contrôle de la Cour des comptes recouvre une période de 7 ans allant de la signature du contrat, en avril 2001, jusqu'à la fin de l'analyse en septembre 2008. L'ensemble contractuel a évolué comme suit :

2001 : Conclusion du contrat cadre, d'un ANS de transition et annexes

2002 : Conclusion d'un ANS de transition et annexes qui renouvelle l'ANS de transition 2001

Juillet 2005 : Résiliation du contrat pour le 31 juillet 2009

Novembre 2005 : Conclusion d'ANS définitifs comprenant des annexes et avenants

Cet ensemble contractuel définit le périmètre d'activité, l'objectif, les prestations, les responsabilités, les moyens mis à disposition, l'entrée en vigueur et la durée de validité.

Il concerne la fourniture des trois types de prestations suivantes à l'administration cantonale vaudoise :

- Exploitation des applications de l'Etat de Vaud (la plus grande partie).
- Exploitation des postes de travail (la prestation couvre environ la moitié du parc d'ordinateurs rattachés aux collaborateurs-trices de l'Etat de Vaud, l'exploitation de l'autre moitié étant assurée par l'Etat de Vaud).
- Exploitation d'une centrale d'appels (la prestation couvre les trois-quarts des utilisateurs).

Sur le plan juridique, l'ensemble contractuel a été conclu avec deux entités distinctes, soit :

- le 3 avril 2001, lors de la signature : Bedag Informatique, établissement de droit public fondé en 1990 par le canton de Berne ;
- dès janvier 2003 : Bedag Informatique SA, société anonyme de droit privé, qui a repris l'ensemble des actifs et passifs de Bedag Informatique. Le capital-actions de CHF 10 millions de Bedag Informatique SA est entièrement détenu par le canton de Berne.

La gestion de cet ensemble contractuel a été confiée au Département des Finances jusqu'en avril 2002, puis au Département des Institutions et des Relations Extérieures jusqu'en janvier 2004. Depuis lors, cet ensemble contractuel est géré par la Direction des systèmes d'information (DSI) rattachée au Département des Infrastructures.

Le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil d'octobre 2000, résumé au chapitre III, présente l'ensemble du dispositif. Il comprend un accord entre les cantons de Vaud et de Berne, la création d'un établissement public baptisé CCE.VD (pendant de BI pour le canton de Vaud), un crédit d'investissement de CHF 7'420'000.– pour la mise à niveau de l'exploitation informatique cantonale et un ensemble contractuel comportant un contrat cadre et des ANS qui déterminent le niveau des prestations demandées à BI.

1.3 Limitations – Aspects non couverts

La mission de contrôle de la Cour porte sur l'ensemble contractuel signé le 3 avril 2001 ainsi que sur les accords de niveaux de service ultérieurs. D'autres éventuels contrats passés avec BI n'entrent donc pas dans son champ d'analyse.

La mission de contrôle de la Cour n'a pas couvert les aspects purement techniques de la relation entre Bedag et l'Etat de Vaud, tels que par exemple l'architecture des systèmes, les matériels et logiciels utilisés ou le fonctionnement du help desk. Il s'agit là de domaines très spécifiques qui relèvent d'un audit informatique à proprement parler.

2. Objectifs de la mission de contrôle

Les objectifs de la mission de la Cour des comptes ont été les suivants :

- A. Evaluer la conformité du dispositif contractuel avec les décisions politiques (question 1).
- B. Evaluer la conformité de la mise en œuvre des activités avec le dispositif contractuel (questions 2 à 6).
- C. Evaluer la conformité du concept d'externalisation et de la mise en œuvre des activités avec les standards internationaux reconnus (question 7)
- D. Evaluer si les objectifs fixés par l'Etat de Vaud ont été atteints. Evaluer si les objectifs des meilleures pratiques reconnues ont été atteints par l'Etat de Vaud (questions 8 et 9).

3. Les 9 questions de la Cour des comptes

Pour effectuer ses analyses, la Cour a décliné chaque objectif décrit au point 2 ci-dessus en 9 questions dont les réponses figurent au chapitre IV :

Question 1

Le dispositif contractuel est-il conforme aux décisions prises par le Grand Conseil vaudois ? Si tel n'est pas le cas, quels sont les écarts constatés ?

Question 2

L'organisation, les prestations de services ainsi que le dispositif mis en œuvre, dans ses aspects financiers, de contrôle des prix et des coûts, de controlling informatique, de protection, de sécurité et confidentialité des données, ont-ils été réalisés conformément au contrat cadre ? Si tel n'est pas le cas, quels sont les écarts constatés ?

Question 3

La qualité du service aux utilisateurs s'est-elle améliorée depuis le début de l'exécution du dispositif contractuel ? Pour les utilisateurs, les prestations sont-elles d'un niveau supérieur à ce qu'elles étaient avant l'externalisation (indice de satisfaction) ?

Question 4

La sécurité des données est-elle conforme aux standards applicables aux domaines d'activité concernés (pérennité des informations) ? La confidentialité des données est-elle conforme aux standards applicables aux domaines d'activité concernés (risque d'accès par des personnes ou des entités non autorisées) ? La loi sur la protection des données est-elle respectée ?

Question 5

Les indicateurs techniques et financiers utilisés pour rendre compte des activités de BI ont-ils été établis et analysés avec régularité conformément au contrat et aux ANS ? L'interrogation porte aussi sur leur pertinence actuelle et sur la nécessité d'élaborer éventuellement de nouveaux indicateurs.

Question 6

La responsabilité de la gestion du dispositif contractuel est-elle clairement définie, attribuée, mise en œuvre et suivie régulièrement ? La relation entre BI et l'Etat de Vaud est-elle équilibrée ?

Question 7

Le concept général d'externalisation de l'exploitation et le modèle d'organisation retenu sont-ils d'une part comparables avec ceux appliqués dans d'autres grandes administrations et d'autre part mis en œuvre selon des standards internationaux reconnus ?

Question 8

Les objectifs que s'était fixés l'Etat de Vaud ont-ils été atteints ?

Question 9

Les objectifs ont-ils été atteints conformément aux meilleures pratiques reconnues dans le cadre d'externalisations ?

4. Constatations 1 à 21 (synthèse)

Les constatations résumées ci-après par thèmes ressortent des réponses détaillées aux questions figurant au chapitre IV :

Non-respect des décisions du Grand Conseil vaudois (GC)

1. La solution institutionnelle mise en œuvre par le Conseil d'Etat vaudois s'est éloignée de celle *d'une alliance-mutualisation des moyens* figurant dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil d'octobre 2000. Alors que le Conseil d'Etat avait écarté la variante de *l'externalisation*, c'est bel et bien cette solution qui a été mise en œuvre dès la conclusion du contrat. En outre, l'établissement de droit public CCE.VD voté par le Grand Conseil n'a pas été constitué et il n'y a pas eu de prise de participation au capital-actions de Bedag Informatique (BI) lors de sa transformation en SA en 2003.
2. Dès la conclusion du contrat en 2001, la transformation de BI en société anonyme était connue. L'Etat de Vaud aurait dû savoir qu'en raison de l'applicabilité de la loi sur les marchés publics, la réalisation du partenariat (participation au capital-actions de BI) tel que prévu serait compromise.
3. L'ensemble contractuel diffère de la volonté exprimée par le Conseil d'Etat dans son rapport au Grand Conseil d'octobre 2000. Les conventions correspondent en effet à un contrat d'externalisation combiné ou complexe sans but commun entre les parties. Le contrat indique simplement la manière dont BI fournit, contre rémunération et sous sa responsabilité, des services d'exploitation à l'Etat de Vaud.
4. La structure contractuelle retenue par le Conseil d'Etat a entraîné un déséquilibre entre les parties. L'Etat de Vaud a transféré ses compétences et ses ressources à BI, ce qui l'a placé dans une situation de dépendance pouvant porter atteinte à sa capacité de négociation. En outre, le dispositif contractuel est conçu de manière particulièrement contraignante pour BI. Enfin, la structure de contrôle a été peu efficace puisque paritaire.

Non-respect de la loi sur les marchés publics

5. Lors de la transformation de BI, d'établissement public en société anonyme en 2003, annoncée par le Conseil d'Etat lors des débats au Grand Conseil d'octobre 2000, la loi sur les marchés publics (LMP), qui devenait applicable pour l'Etat de Vaud, n'a pas été respectée. Il n'y a pas eu de nouvel appel d'offres destiné à mettre en concurrence le contrat BI. En outre, l'exploitation de nouveaux serveurs applicatifs a été confiée par l'Etat de Vaud à BI sans appel d'offres.

Prolongation de la situation transitoire (2001-2005) Conclusion des ANS définitifs postérieure à la résiliation du contrat (2005)

6. La signature tardive d'ANS définitifs a constitué une source majeure d'instabilité et n'a pas permis de mettre en route la relation sur de bonnes bases.

En effet, entre 2001 et 2005, un ANS de transition a constitué le seul acte décrivant précisément les relations contractuelles avec BI. Les ANS définitifs, véritable épine dorsale de l'ensemble contractuel, fixant les prestations fournies, les niveaux de service garantis et leurs prix, n'ont été adoptés qu'en novembre 2005, soit plus de quatre ans après la signature du contrat cadre et quatre mois après sa résiliation. Durant cette période transitoire jusqu'en 2005, l'exploitation a été effectuée par BI sans garantie du niveau de service, selon le principe du « meilleur effort ».

Obligations contractuelles des parties non respectées ou partiellement respectées

7. Les activités attendues du prestataire BI, telles qu'elles figurent dans les ANS, n'ont pas été réalisées ou réalisées partiellement, dans certains cas seulement à partir de 2005. En ce qui concerne notamment la *documentation*, les responsables de la DSI estiment que les insuffisances dans ce domaine représentent un montant de l'ordre de CHF 3 mio pour l'Etat de Vaud. Il est probable que d'autres manquements entraîneront des coûts supérieurs pour l'Etat de Vaud.
8. Nombre d'analyses et d'audits prévus, soit dans le contrat cadre, soit dans les ANS, n'ont pas été effectués ou ne l'ont été que partiellement par l'Etat de Vaud, principalement depuis deux ans.

Surveillance insuffisante, perte de contrôle et instabilité dans la relation contractuelle

9. Il y a eu insuffisance de surveillance dans la gestion par l'Etat de Vaud des relations contractuelles avec BI, ce qui n'a pas permis un contrôle et une évaluation permanente des prestations.

L'Etat de Vaud a perdu la maîtrise de la gestion du dispositif contractuel. En effet, il n'a pas mis en place une organisation apte à gérer un contrat de cette importance comprenant notamment une refonte de son fonctionnement. Cette situation a engendré un déséquilibre, les moyens engagés par BI étant nettement supérieurs. Ces éléments portent à croire que l'Etat de Vaud n'a pas pris la mesure de l'importance et des enjeux d'une telle externalisation.

10. Les changements de Conseillers d'Etat en charge du dossier (3), la succession de responsables de contrats (5) et de chefs de service (3) à la DSI, porteurs chacun de leur vision du contrat, ont créé un climat d'instabilité et nuï à la bonne marche de la relation contractuelle.
11. Seule l'exploitation de la moitié du parc des postes de travail est effectuée par BI. En outre, certains services de l'Etat continuent à assurer une prestation d'assistance par l'intermédiaire d'une centrale d'appel (les trois quarts de la prestation ont été confiés à BI). De tels modes de fonctionnement qui entraînent des doublons auraient dû faire l'objet de réflexions puis de décisions visant à rendre l'organisation plus rationnelle.

Non-participation aux bénéfices de Bedag SA, manque de clarté dans les coûts, absence de comparaison des prix par l'Etat de Vaud

12. Le modèle financier appliqué aujourd'hui correspond à l'ANS de transition de 2002 convenu entre les parties. A part quelques exceptions, il est fondé sur un modèle de marge contributive de 10 % en faveur de BI. Pour les prestations initialement reprises par BI en 2001, il comprend une approche par « enveloppe » qui a perduré au fil du temps ne permettant pas de faire évoluer les coûts en fonction de la réduction du périmètre. Un tel modèle ne permet pas à l'Etat de Vaud de connaître, en permanence, de manière claire, précise et complète, les coûts réels des prestations, conformément au contrat cadre.
13. Entre 2001 et 2007, l'Etat de Vaud a fourni un montant total de CHF 17 millions à BI au titre de marge contributive. N'ayant pas pris part au capital-actions de BI SA dès sa création en 2003, il n'a pas reçu une partie des dividendes alors qu'il a contribué de manière significative aux bénéfices de cette société et à la couverture d'une partie de ses coûts. A partir de 2002, il aurait dû renégocier l'ensemble des aspects financiers du contrat (notamment marge contributive et honoraires de management).
14. L'Etat de Vaud n'a ni demandé des offres concurrentes ni fait effectuer des études de comparaisons (benchmarking) en vue de connaître les prix du marché, comme le prévoyait le contrat cadre.

Manque d'indicateurs permettant de mesurer la qualité et le volume des prestations

15. Il n'existe pas de maîtrise du niveau des services fournis par BI, en raison d'un manque d'indicateurs. Dès 2005, les parties se sont mises d'accord sur des indicateurs destinés à mesurer la qualité et le volume des prestations. Jusqu'en 2005, aucun indicateur n'a été utilisé. Depuis septembre 2008, on compte seulement 5 indicateurs concernant uniquement la gestion des incidents.

Manque de maîtrise de la sécurité informatique et du respect de la loi sur la protection des données

16. Il n'existe pas de politique définie sur le management de la sécurité de l'information. On ne trouve ni approche d'appréciation ni approche de traitement des risques (objectifs et mesures de sécurité).
17. Les instances de contrôle n'ont fourni aucun document prouvant qu'il existe un contrôle par l'Etat de Vaud du respect par BI de la loi sur la protection des données.
18. Bien qu'il soit prévu contractuellement, il n'existe pas de plan de reprise après sinistre (disaster recovery plan DRP) en cas d'incident majeur sur les services fournis à l'ACV. Faute d'existence, il ne peut donc être testé. En cas d'incident majeur, on ne peut exclure que l'indisponibilité des applications informatiques prenne un délai de plusieurs mois.
19. Il n'y a pas eu de rapport annuel sur les mesures prises par BI pour maintenir en tout temps le système d'information de l'Etat de Vaud dans un état tel qu'un éventuel projet de rétablissement puisse être mis en œuvre ainsi que requis dans le contrat cadre.

Stratégie informatique non actualisée et manque de cadre de contrôle et de surveillance

20. L'externalisation auprès de BI a découlé d'options prises par le Conseil d'Etat en 1999. Depuis lors, aucun plan stratégique en matière informatique n'a été validé par le Conseil d'Etat. En conséquence, la Cour n'a pas pu s'assurer de l'alignement de l'ensemble contractuel avec un tel document.
21. L'Etat de Vaud n'a pas mis en place un cadre de contrôle et de surveillance proportionné à l'importance des externalisations.

5. Recommandations 1 à 21

A l'issue de ses travaux, la Cour des comptes formule les recommandations suivantes qui ressortent des réponses figurant au chapitre IV :

Grand Conseil vaudois

1. Faire appel à une nouvelle décision du Grand Conseil pour toute modification envisagée significative d'une décision déjà votée.

Type de partenariat et cadre de mise en œuvre d'une externalisation (à une entité publique ou privée)

2. Dans un domaine aux enjeux aussi importants et sensibles que l'informatique cantonale, rechercher des collaborations qui permettent à

l'Etat de garder le contrôle politique et stratégique, d'assurer la sécurité et la confidentialité des données et d'éviter toute situation de dépendance.

3. Mettre en place un cadre de contrôle et de surveillance proportionné à l'importance des externalisations.
4. Rechercher une mutualisation des infrastructures avec d'autres entités publiques.

Stratégie informatique

5. Etablir une stratégie informatique et la faire ratifier par le Conseil d'Etat, soutenir sa mise en œuvre par la DSI. En contrôler périodiquement l'alignement opérationnel.

Dispositif contractuel

6. Dans l'hypothèse où l'Etat s'orienterait à nouveau vers une formule d'externalisation privée ou publique, veiller à ce que la base contractuelle complète et définitive soit conclue dans les meilleurs délais.
7. Clarifier les tâches, compétences et responsabilités de chacune des parties afin de pouvoir notamment établir les responsabilités en cas de conflits.

Gestion du dispositif contractuel

8. Renforcer l'activité de « gestion des contrats » existante afin de la mettre en adéquation avec la complexité des activités à externaliser et des montants à gérer. Au cœur de l'organisation, disposer d'un-e coordinateur-trice qui puisse agir comme interface entre l'Etat de Vaud et l'entité externe.

Aspects financiers

9. Entamer des négociations auprès de BI afin de récupérer une partie de la valeur des activités prévues contractuellement et non réalisées par BI.
10. Si l'Etat ne devait pas être actionnaire de BI/ou d'une autre entité dans le cadre d'un futur partenariat, veiller à ce que le prix final du contrat soit en corrélation avec la contribution de l'Etat aux résultats de BI/future entité.
11. Dans le cadre d'un partenariat, exiger l'application d'une comptabilité analytique fondée sur des règles claires et partagées qui permette d'obtenir un coût validé des prestations et appliquer, le cas échéant, une marge convenue entre les parties.

Systèmes de management de la qualité

12. Mettre en place un système de management de la qualité (SMQ) ainsi qu'un système documentaire basé sur une approche qualité (ISO 9001 par exemple) sans forcément viser une certification.

**Mission de contrôle sur la gestion de la sous-traitance
par l'Etat de Vaud de prestations dans le domaine informatique
à la société Bedag Informatique, Berne**



Notamment établir au moins toute la documentation inhérente aux activités métier ;

Simplifier et structurer la documentation contractuelle (établir au besoin son propre référentiel).

13. Mettre en œuvre et tirer profit des processus propres à la gestion informatique en se basant sur des standards internationaux (par exemple COBIT).
14. Améliorer la qualité des prestations par la définition d'accords de niveaux de services (ANS) orientés métier et fixant clairement le niveau de service attendu, établir des indicateurs pertinents, mettre en œuvre et suivre l'application des mesures nécessaires. Evaluer régulièrement la satisfaction des utilisateurs.
15. Redéfinir et clarifier les rôles et responsabilités respectives de l'OSIC (Office de la sécurité informatique cantonale – rattaché au Département de la Sécurité et de l'Environnement), de la DSI, d'une éventuelle future entreprise mandatée et du préposé aux données, afin d'améliorer la gestion de la sécurité informatique.
16. Mettre en place un système de management de la sécurité de l'information (SMSI).
17. Définir une politique de sécurité, mettre en place un plan d'action de sécurité informatique de l'Etat de Vaud découlant d'une analyse périodique des risques et émettre des spécifications de sécurité à l'intention des chefs de projet et des responsables d'infrastructure.
18. Dans les cahiers des charges des nouvelles applications informatiques, intégrer un chapitre sécurité qui prenne en compte, aux côtés de la disponibilité, la traçabilité, l'intégrité et la confidentialité des données.
19. Etablir un plan de reprise après sinistre (disaster recovery plan, DRP) au niveau cantonal sur la base d'une analyse d'impact et le tester régulièrement, concernant en priorité les applications les plus critiques pour le fonctionnement de l'Etat.
20. Déterminer le niveau de réversibilité de l'infrastructure de production. Mettre en place une activité d'analyse de réversibilité dans la gestion du changement. (Définition de la réversibilité : le retour à un état technique et organisationnel défini de manière sûre, précise et efficace tout en préservant la sécurité de l'information).
21. Mettre en œuvre des mesures de contrôle du prestataire en matière de respect de la loi sur la protection des données.

6. Observations générales de l'entité contrôlée

Cette section expose la prise de position générale reproduite in extenso des responsables de la DSI sur les recommandations émises par la Cour :

La Direction de la DSI valide les éléments du rapport de la Cour des Comptes et a pu y apporter des précisions nécessaires.

Les constatations portant sur les aspects opérationnels et contractuels ont été constatées également par la DSI et ont d'ailleurs poussé la DSI à proposer en 2008 des changements et des décisions, dernièrement confirmées par le Conseil d'Etat, concernant la confirmation de la résiliation du contrat avec Bedag Informatique et la mise en oeuvre de CCE.VD pour fournir les prestations globales d'exploitation pour l'ACV.

Notamment, la problématique du non-respect de la loi sur les marchés publics, au moment du changement de statut de Bedag Informatique en SA en 2003, a entraîné la résiliation du contrat dès mi-2005 (avec délai de préavis de 4 ans).

Quant aux recommandations du rapport, la DSI constate avec satisfaction que certaines concordent avec des mesures et améliorations issues de la démarche PACE, à savoir : Orientations stratégiques du Conseil d'Etat en matière de Systèmes d'Information et notamment au sein de l'organisation V3 : création d'un Pôle Exploitation Production, chargé de coordonner les actions et contrôler les prestations de l'exploitant, renforcement du Pôle Sourcing (aspect contractuel) ainsi que du système de management et de la gestion par processus.

Il est à noter que la mise en oeuvre des autres recommandations nécessitera des moyens supplémentaires en terme de finances et ressources humaines (ex: Mise en place du DRP) ainsi que la prise de décisions des autorités (ex: Responsabilité entre OSIC/DSI).

Nous ne formulons pas d'observations spécifiques sur les constatations et recommandations.

7. Conclusions de la Cour des comptes

Au terme de sa mission de contrôle qui comporte quatre objectifs rappelés ci-après, la Cour des comptes est en mesure d'apporter les conclusions suivantes :

A. Evaluer la conformité du dispositif contractuel avec les décisions politiques (question 1)

- La mise en œuvre du dispositif contractuel ne s'est pas déroulée conformément aux décisions politiques. La voie choisie dès le départ a été celle d'une *externalisation* qui avait été écartée par le Conseil d'Etat et non pas celle d'une *alliance – mutualisation des moyens* exposée dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil d'octobre 2000. L'établissement CCE.VD n'a pas été créé comme voté par le Grand Conseil. Aucune participation dans le capital-actions de BEDAG SA n'a été prise en raison de la problématique de la loi sur les marchés publics qui aurait dû être connu au moment de la décision en 2000. Enfin, les autorités vaudoises n'ont pas été placées envers BI dans une situation analogue à celle des autorités bernoises comme le prévoyait l'accord gouvernemental entre les cantons de Berne et de Vaud signé en 2000.

- La conséquence du choix d'une externalisation en lieu et place d'un véritable partenariat a été la suivante : par le biais d'une marge contributive d'environ 10 % (CHF 17 mios entre 2001 et 2007), l'Etat de Vaud a contribué aux bénéfices de BI sans participer aux dividendes qui ont profité exclusivement au canton de Berne. A partir de 2002 déjà, conscient de la problématique des marchés publics qui constituait un obstacle à l'entrée au capital-actions de BI, il aurait dû renégocier la marge contributive et l'ensemble des aspects financiers du contrat.
- La loi sur les marchés publics n'a pas été respectée dès la transformation en 2003 de BI en société anonyme.

B. Evaluer la conformité de la mise en œuvre des activités avec le dispositif contractuel (questions 2 à 6)

- Les Accords de niveaux de service définitifs (ANS), pièces maîtresses de la relation d'externalisation, permettant de guider chacune des deux parties sur ses droits et devoirs et de mesurer la qualité des services, n'ont été signés qu'en novembre 2005, soit 4 ans après la signature du contrat initial ainsi qu'après la dénonciation du contrat intervenue en juillet 2005. Entre-temps, l'exploitation a été effectuée sous la responsabilité de BI, sans garantie du niveau de service, au bénéfice des garanties usuelles de professionnalisme.
- Les activités attendues du prestataire BI, telles qu'elles figurent dans le contrat cadre et dans les ANS, n'ont pas été réalisées ou réalisées partiellement par BI. En ce qui concerne notamment la documentation, les responsables de la DSI estiment que les insuffisances dans ce domaine représentent un coût de l'ordre de CHF 3 mios pour l'Etat de Vaud. Il est probable que d'autres manquements entraîneront des coûts supérieurs pour l'Etat de Vaud.
- Inversement, nombre d'analyses et d'audits prévus, soit dans le contrat cadre, soit dans les ANS, n'ont pas été effectués ou ne l'ont été que partiellement par l'Etat de Vaud, principalement depuis deux ans.
- En raison d'un manque d'indicateurs permettant de mesurer la qualité et le volume des prestations fournies, il n'existe pas de maîtrise du niveau des services fournis par BI.
- Il en va de même pour la sécurité informatique et le respect de la loi sur la protection des données. La responsabilité du contrôle de la production de la sécurité de l'information incombe à l'Etat de Vaud. En l'absence d'indicateurs, de contrôles et de documents, il n'est pas possible de déterminer son niveau de réalisation. En particulier, la Cour n'a reçu aucun document qui lui permette d'attester du contrôle par l'Etat de Vaud de l'application par BI de la loi sur la protection des données.
- Le système d'analyse des coûts n'a pas permis à l'Etat de Vaud de connaître de manière claire, précise et complète, en permanence, les coûts réels des prestations effectuées par l'Etat de Vaud. Sans indicateurs fournis, ni modèle de prix clair établi par le fournisseur, il est impossible d'analyser la vraie valeur économique des prestations du

**Mission de contrôle sur la gestion de la sous-traitance
par l'Etat de Vaud de prestations dans le domaine informatique
à la société Bedag Informatique, Berne**



fournisseur. L'Etat de Vaud aurait pu procéder à un réexamen des prix en fonction des prestations, de la conformité contractuelle, et des efforts consentis à l'égard des utilisateurs de l'Administration cantonale vaudoise.

- Enfin, il y a eu perte de contrôle et instabilité dans la relation contractuelle qui a notamment souffert pendant des années d'un manque de surveillance et d'une succession répétée de responsables à différents niveaux hiérarchiques. Cela est regrettable dans la mesure où, lors d'une externalisation, il est impératif d'assurer la maîtrise qualitative, sécuritaire et financière d'un contrat d'une telle ampleur.
- La situation a changé depuis moins de deux ans avec une reprise en main progressive, mais trop tardive, de la relation avec BI et une réflexion entamée au plus haut niveau sur la stratégie informatique de l'Administration.

C. Evaluer la conformité du concept d'externalisation et de la mise en œuvre des activités avec les standards internationaux reconnus (question 7)

Les activités ne sont pas réalisées selon les standards internationaux dans le contexte d'une grande administration. Un projet est en cours à la DSI visant à combler ce manque.

D. Evaluer si les objectifs fixés par l'Etat de Vaud ont été atteints. Evaluer si les objectifs des meilleures pratiques reconnues ont été atteints par l'Etat de Vaud (questions 8 et 9)

L'atteinte des objectifs que s'était fixés l'Etat de Vaud s'est effectuée au sein de BI qui appartient au canton de Berne.

Atteinte des objectifs fixés par l'Etat de Vaud :

- Limitation de l'augmentation des coûts informatiques grâce aux synergies : impossible à évaluer en raison de l'absence d'une connaissance claire, précise et complète des coûts et de leur évolution
- Sécurité accrue de l'exploitation : atteinte notamment grâce à des locaux hautement sécurisés à Berne chez BI.
- Amélioration de la qualité du service (disponibilité et performance) : partiellement atteint pour la disponibilité, performance pas mesurée.
- Assurer le savoir-faire pour l'exploitation de l'infrastructure informatique centrale : atteint.
- Créer, respectivement mettre en place un Centre de Compétence pour les serveurs d'application centraux à Lausanne (UNIX et NT) : atteint.

**Mission de contrôle sur la gestion de la sous-traitance
par l'Etat de Vaud de prestations dans le domaine informatique
à la société Bedag Informatique, Berne**



- Etendre le Centre de compétence de Lausanne à d'autres clients, respectivement à d'autres cantons : atteint.
- Garantir, à moyen et à long terme, le lieu et les places de travail : atteint.
- Dans le cadre de l'extension du Centre de Compétence à Lausanne, créer de nouvelles places de travail : atteint.

Atteinte des objectifs des meilleures pratiques reconnues :

- Maintien de la disponibilité et de la continuité des services : en cas d'incident majeur, pas atteint.
- Maintien de niveaux acceptables des services : pas maîtrisé en l'absence d'indicateurs, impossible à évaluer.
- Sécurité de l'information : non atteinte en raison de l'absence d'une politique définie sur le management de la sécurité de l'information.
- Stratégie informatique : non atteint.

La Cour constate une volonté actuelle d'assainir en profondeur la situation dans les domaines organisationnel, opérationnel et financier par la mise en œuvre de mesures d'amélioration concrètes et l'application des meilleures pratiques.

La Cour remercie les responsables de la DSI rencontrés dans le cadre de cet audit pour leur disponibilité.

La Cour formule les réserves d'usage pour le cas où des documents, des éléments ou des faits ne lui auraient pas été communiqués, ou l'auraient été de manière incomplète ou inappropriée, éléments qui auraient pu avoir pour conséquence des constatations et/ou des recommandations inadéquates.

CHAPITRE II : PROCEDURES DE CONTROLE

1. Organisation des travaux de la Cour

Dans sa séance du 30 avril 2008, la Cour a décidé de mener une mission de contrôle portant sur la sous-traitance par l'Etat de prestations dans le domaine informatique à la société Bedag Informatique SA à Berne, en particulier dans ses aspects contractuels. Conformément à l'art. 31 LCComptes, elle a informé les commissions des finances et de gestion du Grand Conseil ainsi que le Conseil d'Etat et le Contrôle cantonal des finances (CCF) de l'intégration de cette mission de contrôle dans son plan annuel pour 2008. La conduite de cet audit a été confiée à une délégation de 2 magistrats composée de Mme Eliane Rey rapportrice ainsi que de M. Jacques Guyaz.

Après une étape initiale de planification, les travaux de la Cour ont consisté en plusieurs phases de collecte d'informations qui se sont déroulées de mai à octobre 2008. Dans ce cadre, la Cour a procédé à l'audition de différents responsables de la DSI, de l'Office de la sécurité informatique cantonale (OSIC) et de BI.

La Cour a conduit ses analyses en se référant au code de déontologie ainsi qu'aux normes de contrôle de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI).

Le travail d'investigation mené par la Cour a été basé sur l'analyse d'un grand nombre de documents ainsi que sur des questionnaires remplis par la DSI.

A cet égard, la Cour relève que la vaste documentation mise à sa disposition était parfois mal ou peu référencée, que la plupart des documents contractuels n'étaient pas signés et que certains documents clés n'étaient pas disponibles.

Pour les aspects techniques de la mission de contrôle, la Cour a demandé à une entreprise spécialisée en informatique, ETIC SA à Préverenges, de lui fournir une évaluation des prestations d'externalisation de l'informatique de l'ACV en regard du dispositif contractuel conclu avec BI.

Sur le plan juridique, la Cour a fait examiner le dispositif contractuel par Maître Gilles Robert-Nicoud, avocat à Lausanne. Enfin, la Cour a demandé à Ernst & Young, Lausanne, une analyse financière succincte de Bedag Informatique SA.

2. Bases de l'investigation

Les documents suivants ont constitué la base de l'investigation :

- la documentation remise à la Cour des comptes par la DSI ;
- les réponses de la DSI au questionnaire établi par l'entreprise ETIC ;
- la documentation supplémentaire demandée dans le questionnaire.

3. Procédure d'évaluation

Pour un traitement structuré de l'information, les pièces contractuelles ont fait l'objet d'un découpage afin de mettre en évidence les obligations réciproques. Au total, 114 obligations contractuelles ont été évaluées annuellement, de 2001 à 2008.

Pour l'analyse efficace de l'information, les activités suivantes (1 à 10) ont été mises en place :

1. Identification de l'obligation contractuelle.
2. Référencement contractuelle de l'obligation.
3. Définition du destinataire (l'obligé).
4. Spécification de la source d'information pour la détermination du niveau de conformité.
5. Réponses de l'audité aux questions.
6. Appréciation des pièces justificatives
7. Evaluation du niveau de conformité basée sur les sources documentaires. Qualification non vérifiée.
8. Evaluation du niveau de conformité basée sur les sources documentaires. Qualification vérifiée.
9. Commentaires – éléments explicatifs supplémentaires au sujet du niveau de conformité.
10. Evaluation temporelle par année, de 2001 à 2008.

CHAPITRE III – CONTEXTE GENERAL DU DOMAINE ANALYSE

1. Organisation de l'informatique cantonale

La Direction des systèmes d'information (DSI - DPSI : ancienne appellation) gère l'ensemble des systèmes d'information et de télécommunication de l'Administration cantonale vaudoise y compris la relation contractuelle avec BI.

L'organisation de l'informatique cantonale a évolué comme suit ces dernières années :

- 1999 : Dans le cadre de la réorganisation de l'informatique cantonale décidée par le Conseil d'Etat en juin 1999, création du Centre Cantonal d'Exploitation (CCE) en tant qu'unité de la Direction Planification et Stratégie Informatique (DPSI) elle-même rattachée au Département des Finances. Gestion par les Unités informatiques départementales (UID) des applications et de leurs développements.
- Avril 2002 : Transfert de la DPSI du Département des finances au Département des Institutions et des Relations extérieures (DIRE).
- Janvier 2004 : Transfert de la DPSI du DIRE au Département des Infrastructures (DINF).
- Dès mars 2006 : Transfert des Unités informatiques départementales (UID) à la DSI. En parallèle, centralisation des budgets informatiques départementaux à la DSI (hors Département de la Formation, de la Jeunesse et de la Culture (DFJC)).

A l'origine de cette décision, il y a eu le constat que jusqu'en 2005, la DSI avait certes pour vocation d'identifier les synergies souhaitables et de faire naître des rationalisations, mais que son autorité était peu formalisée et sans cesse remise en question par les huit Unités informatiques départementales (UID), une pour chaque département plus une pour l'Ordre judiciaire vaudois (OJV).

2. Contexte politique

Cette section condense les documents soumis en octobre 2000 au Grand Conseil du canton de Vaud pour fonder sa position à l'égard de BI, les débats qui ont eu lieu ainsi que les décisions qui ont permis de déboucher sur la décision de confier à BI l'exploitation d'une grande partie de l'informatique cantonale vaudoise, à savoir :

- 2.1 *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la collaboration informatique entre les cantons de Vaud et Berne (résumé)*
- 2.2 *Exposé des motifs et projet de loi sur l'établissement CCE.VD*
- 2.3 *Exposé des motifs et projet de décret accordant un crédit d'investissement de CHF 7'420'000.– pour la mise à niveau de l'exploitation informatique du canton de Vaud*
- 2.4 *Débats au Grand Conseil vaudois (résumé)*
- 2.5 *Décisions prises par le Grand Conseil vaudois*

2.1 Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la collaboration informatique entre les cantons de Vaud et Berne

2.1.1 Variantes non retenues

En 1999, dans le cadre de la mise en place de la nouvelle organisation de l'informatique cantonale vaudoise, le Conseil d'Etat a recherché une solution propre à faire face aux défis posés par l'extension croissante de l'informatique au sein de l'administration, à répondre aux exigences en matière de fiabilité et de sécurité, tout en tenant compte de la capacité financière de l'Etat.

Dans ce contexte, il a écarté deux variantes : l'une décrite comme « *une voie solitaire* » aurait consisté à mettre en place, par les seuls moyens de l'Etat, les structures nécessaires à une exploitation optimale de l'informatique de l'ACV. Elle a été écartée en raison de l'importance des investissements à consentir pour atteindre le niveau de fiabilité et de qualité nécessaire et des difficultés à recruter du personnel supplémentaire.

L'autre variante, qualifiée « *d'externalisation (outsourcing)* », aurait consisté à confier à une organisation spécialisée l'exploitation des serveurs de l'ACV. Elle a été rejetée par le Conseil d'Etat en raison des difficultés à répondre aux exigences légales en matière de protection des données et à l'impossibilité de donner des garanties suffisantes en matière d'emploi au personnel concerné.

2.1.2 Variante retenue : Projet Integris

Dans son rapport au Grand Conseil d'octobre 2000, le Conseil d'Etat a choisi de présenter au Grand Conseil vaudois une troisième variante qualifiée « *d'alliance, de mutualisation des moyens* », consistant à établir une collaboration durable dans le domaine de l'exploitation informatique avec le canton de Berne, par le biais de BI, alors établissement de droit public soumis au contrôle gouvernemental et parlementaire, entièrement contrôlé par le canton de Berne. Les objectifs principaux attribués à ce projet Integris sont les suivants :

- Sécurité accrue de l'exploitation
- Amélioration de la qualité du service
- Limitation de l'augmentation des coûts informatiques grâce aux synergies et aux effets de volume
- Maintien des places de travail à Lausanne pour les collaborateurs employés par l'Etat

Dans le cadre du projet Integris, les solutions suivantes étaient envisagées :

2.1.2.1 Solution technique

Dans son rapport au Grand Conseil, le Conseil d'Etat fait état de la création de deux centres de compétences, l'un à Berne spécialisé dans la gestion des grands serveurs d'entreprise (savoir-faire de haut niveau du canton de Berne), l'autre à Lausanne, spécialisé dans les serveurs dits ouverts (UNIX et WINDOWS NT), domaine de compétence fort du canton de Vaud. Une solution équilibrée était évoquée entre les deux organisations bernoise et vaudoise. Dans

ce même document, il est mentionné que « cette collaboration sera équilibrée dans la mesure où chacune des parties apporte à l'autre son savoir-faire dans le domaine où il a développé de réelles compétences et dans deux mondes techniques qui sont appelés à cohabiter encore de nombreuses années, quelles que soient les évolutions techniques à venir ».

Par rapport à la situation qui prévalait avant le partenariat, le projet prévoit un niveau égal sur le plan quantitatif, mais largement supérieur sur le plan qualitatif en terme de fiabilité et de sécurité (plan de secours et de continuité).

Il était précisé qu'à l'époque où la décision a été prise, la sécurité dans la protection des systèmes et des bases de données n'était que partiellement assurée et que l'ensemble du parc et des serveurs était encore très vulnérable en cas d'attaque externe massive par le biais de virus informatiques.

2.1.2.2 Solution organisationnelle

Le personnel d'exploitation du Centre informatique de l'Etat de Vaud (CIEV) est transféré dans la nouvelle structure duale des deux centres de compétences situés respectivement à Berne et Lausanne avec un directeur choisi par le Conseil d'Etat vaudois, dont il est prévu qu'il devienne membre de la direction de BI. L'apport de BI, avec une certification ISO 9001 mise en exergue, était considéré comme déterminant en matière de formalisation et d'industrialisation des processus.

2.1.2.3 Solution liée au personnel

Les prestations offertes au personnel transféré sont équivalentes à celles garanties par l'Etat de Vaud. Une augmentation du personnel du centre de compétence vaudois est envisagée, notamment si d'autres collectivités publiques romandes viennent à joindre la structure en place.

2.1.2.4 Solution en termes de coûts

Sur base du rapport du 14 juin 2000 « synthèse de l'étude de faisabilité » établi par BI, le coût annuel prévu pour 2001 des prestations offertes, sous réserve des données budgétaires sur la consolidation des serveurs, s'élève à CHF 24'625'000 (TTC).

Dans l'objectif recherché, il n'y avait pas de baisse de coût. Il s'agissait d'éviter des investissements lourds en terme d'infrastructures et d'engagement de personnel supplémentaire difficile à trouver. BI offre « une pleine visibilité sur les coûts et les met en relation directe avec les prestations fournies ».

Deux méthodes de fixation des prix ont été décrites :

- La première applicable à des prestations pour lesquelles une comparaison est relativement aisée avec le marché concurrentiel. Le prix du marché évalué par benchmark ou par des soumissions à d'autres sous-traitants constitue le maximum possible.
- La seconde pour les prestations fournies pour les infrastructures centralisées consiste à établir le coût pour BI et à l'augmenter d'une marge admise par les parties.

Chaque UID et la DPSI peuvent contrôler l'existence de la prestation fournie par BI, sa qualité et son coût. Il en découle une renégociation annuelle.

2.1.2.5 Solution institutionnelle, ensemble contractuel

Un ensemble contractuel est conçu comprenant au premier plan un accord entre les Chefs des Départements des Finances des deux Cantons afin de placer l'opération dans le contexte d'une relation de coopération au niveau institutionnel et non pas dans le cadre d'une relation commerciale. Un contrat cadre est établi accompagné par des accords de niveaux de service (ANS) fixant les prestations à atteindre, leur niveau de service et leur prix.

Dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil, il était précisé : « Cette manière de faire aura en outre le mérite de décrire de façon détaillée les processus, de donner au gouvernement et au Parlement une vision claire des prestations délivrées et de leurs coûts dans un domaine où il est traditionnellement difficile de disposer d'une information objective parce que mesurable et chiffrable ».

« L'ensemble contractuel doit permettre, d'une part, à chaque Département de gérer ses besoins informatiques, d'en assumer le coût, d'en prévoir le développement ou le redimensionnement. D'autre part, il doit permettre à la DPSI d'exercer une influence générale sur la consommation informatique, de réconcilier les coûts globaux, de déterminer la stratégie et de s'assurer de l'efficacité des solutions appliquées par BI ».

2.1.2.6 Accord gouvernemental

Le projet prévoit la signature d'un accord gouvernemental entre les autorités bernoises et vaudoises comprenant les faits saillants suivants :

- Dans toute la mesure du possible, les autorités vaudoises seront placées envers BI et pour ce qui concerne le projet Integris *dans une situation analogue* à celle des autorités bernoises.
- Une personnalité proposée par les autorités vaudoises sera désignée pour siéger au Conseil d'administration de BI.
- Les autorités vaudoises envisagent de constituer un établissement de droit public vaudois d'une structure analogue à celle de BI (CCE.VD), ouvert à d'autres entités publiques, tout en confiant la direction, la gestion et tous les aspects opérationnels à BI.
- Les autorités bernoises ont l'intention d'ouvrir au canton de Vaud une participation au capital de BI lors de la transformation de la structure de BI.

Dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil, il est mentionné que la collaboration entre les cantons de Vaud et Berne n'est pas un « outsourcing » comme on peut le concevoir à propos de la blanchisserie hospitalière, des transports en ambulance dans un environnement multi sites, de la fourniture de repas scolaires ou de l'exploitation d'un restaurant interne, etc., mais une collaboration entre agents publics. « Il s'agit de la volonté expresse des autorités concernées qui sont du même rang et de la même nature, et non pas d'un recours au marché des services privés ».

Le projet Integris est qualifié de « *forme de collaboration intercantonale* ».

2.2 EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI sur l'établissement CCE.VD

Ce document prévoit notamment la création d'une personne morale de droit public appelée CCE.VD destinée à devenir, pour l'exploitation, le partenaire informatique de tous les départements et de l'Ordre judiciaire vaudois (OJV) et à assumer le rôle d'Interface avec BI. Une telle création devait ouvrir la possibilité pour d'autres collectivités vaudoises (communes en particulier) d'entrer en relation avec BI.

But de l'opération : doter le canton de Vaud d'une structure analogue à celle de BI de manière à permettre une fusion si les projets bernois aboutissent ou à faciliter la réversibilité en cas d'échec de la collaboration. Conséquence attendue dès 2001 : bonne visibilité financière, bonne surveillance et simplification par rapport à la situation actuelle.

Pendant la période transitoire, une gestion effective de CCE.VD n'a pas été prévue considérant que son existence suffit, permet la transparence financière et fournit l'interface avec BI. Pour cette période, il était prévu de confier la gestion et l'administration de cet établissement à BI.

Réglementation sur les marchés publics

Cette réglementation a été considérée comme non applicable en l'espèce s'agissant d'une collaboration entre deux entités publiques. La loi sur les marchés publics ne s'applique pas à une entité telle que BI qui est elle-même un pouvoir adjudicateur sur la base d'un droit exclusif dont elle bénéficie en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives publiées.

Avec la création d'une société anonyme en 2003, la situation a changé.

2.3 EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET accordant un crédit d'investissement de CHF 7'420'000.– pour la mise à niveau de l'exploitation informatique du Canton de Vaud

Un crédit d'investissement de CHF 7'420'000.– concerne la mise à niveau de l'exploitation informatique de l'Etat de Vaud. Il se décompose en dépenses visant à accroître la sécurité, consolider des systèmes de stockage, gérer des accords de niveaux de service (ANS), mettre sur pied des procédures centralisées pour la gestion de l'éditique, centraliser des serveurs et mettre à niveau des prestations de prévoyance sociale des employés vaudois transférés à la Caisse de pensions bernoise. Il était prévu que la reprise du matériel de l'ex-CIEV puisse couvrir une grande partie du montant demandé, sous réserve d'une valorisation à établir par un expert mandaté par les deux parties.

2.4 DEBATS AU GRAND CONSEIL VAUDOIS (résumé)

Dans le cadre des débats, les députés ont apprécié diversement leur vision des chances et opportunités suscitées par ce projet ainsi que des points négatifs et des inquiétudes, que l'on peut résumer comme suit :

Chances et opportunités offertes par le projet :

- Possibilité d'évolution intercantonale, pour deux cantons voire d'autres institutions publiques, opportunité d'aider au maintien d'une très grande institution informatique multicantonale publique (BI).
- Possibilité de renforcer l'efficacité dans le sens d'une bonne gestion des deniers publics.

Points négatifs et inquiétudes suscitées par le projet et son évolution:

- Transformation annoncée de BI en société anonyme pouvant conduire à une privatisation de l'informatique vaudoise et poids minoritaire des Vaudois dans les nouveaux statuts
- En cas de privatisation de BI, refus que le registre des électeurs, le registre des contribuables notamment soient gérés par une entreprise privée mandatée par le canton de Vaud via le canton de Berne
- Obtention de l'assurance que la majorité du capital reste en mains publiques même en cas de société anonyme de droit privé.

Dans la loi sur l'établissement CCE.VD (Centre cantonal d'exploitation), un amendement, visant à supprimer le terme « privée » en matière d'accords que cet établissement pourrait passer avec d'autres entités poursuivant des buts similaires, a été refusé à une étroite majorité par le Grand Conseil.

Le Conseiller d'Etat, Charles Favre, en charge du dossier, a assuré le parlement que la collaboration avec la BI constituait clairement un partenariat. Il a ajouté : « dès le moment où il y aurait une société anonyme de droit privé, il faudra savoir si nous voulons participer au capital-actions ou pas. Si le parlement dit non à une telle participation, il est évident que le projet devra être stoppé et que nous devons revenir à une autre solution ».

Le Conseiller d'Etat a relevé que « la participation du canton de Vaud en cas de passage à une société anonyme de droit privé se ferait proportionnellement à l'activité effectuée par BI ». Ses propos peuvent être résumés comme suit : En partant des hypothèses suivantes : 30 % du capital de la BI détenu par le secteur privé et 70 % par le secteur public, deux collectivités publiques participant au capital-actions, une estimation du travail effectué par BI pour le canton de Vaud de 40 % et de 60 % pour le canton de Berne : dans ces hypothèses, le canton de Vaud devrait acheter le 40 % du 70 % du capital-actions de la BI réservé à des collectivités publiques. Les propos suivants de M. Charles Favre peuvent encore être relevés : « C'est là tout l'intérêt ... de passer en SA de droit privé, puisque

nous pourrions alors avoir notre mot à dire en fonction justement de notre participation au capital-actions ».

En ce qui concerne les données sensibles comme celles de la police, un précédent a été relevé dans le cadre d'une collaboration informatique de type privée entre St-Gall/Zurich : le Département fédéral de justice et police s'est opposé au traitement de ce genre de données par une société privée. A cet égard, M. le Conseiller d'Etat Charles Favre a déclaré : « Nous pouvons donc donner des garanties comme quoi, même en cas d'ouverture du capital, même en cas d'évolution vers une société anonyme de droit privé, à ce moment-là nos intérêts seront tout à fait préservés ».

Le rôle de contrôle du parlement sur l'ensemble de ce partenariat et en particulier de la commission du système d'information a été souligné.

Crédit d'investissement de CHF 7'420'000.– pour la mise à niveau de l'exploitation informatique du Canton de Vaud

Il a été précisé que sur CHF 7.4 millions, CHF 5.7 millions représentent des investissements qui resteraient en mains vaudoises et qui ne seraient pas remis à BI dans le cadre du partenariat projeté.

2.5 Décisions prises par le Grand Conseil vaudois

Le 7 novembre 2000, à la suite du RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL sur la collaboration en matière d'exploitation informatique entre les Cantons de Vaud et Berne, à l'issue d'un deuxième débat, le Grand Conseil vaudois a pris les décisions suivantes :

- adopté définitivement, par 99 voix contre 43 et 16 abstentions, le projet de loi sur l'établissement CCE.VD (Centre Cantonal d'Exploitation) ;
- adopté définitivement, par 97 voix contre 38 et 22 abstentions, le projet de décret accordant un crédit d'investissement de CHF 7'420'000.– pour la mise à niveau de l'exploitation informatique du Canton de Vaud.

CHAPITRE IV : RESULTATS DETAILLES DE LA MISSION DE CONTROLE REponses AUX QUESTIONS 1 À 9

Les réponses aux questions 1 à 9 sont structurées selon les objectifs de la mission de contrôle définis au chapitre I, chiffre 2. Elles donnent lieu à des constatations et des recommandations formulées au chapitre I, chiffres 4 et 5.

A) Evaluer la conformité du dispositif contractuel avec les décisions politiques (question 1)

1. Réponse à la question 1

Rappel de la question 1 :

Le dispositif contractuel est-il conforme aux décisions prises par le Grand Conseil vaudois ? Si tel n'est pas le cas, quels sont les écarts constatés ?

Dans le cadre de la réponse à cette question 1, la Cour a regroupé ses réponses dans les 5 sections suivantes :

- 1.1 *Non-respect des décisions du Grand Conseil vaudois ;*
- 1.2 *Dispositif contractuel non conforme aux décisions politiques ;*
- 1.3 *Conséquences du non-respect par le Conseil d'Etat du dispositif voté*
- 1.4 *Prolongation de la situation transitoire (2001-2005)/Conclusion des ANS définitifs postérieure à la résiliation du contrat (2005) ;*
- 1.5 *Non-respect de la loi sur les marchés publics ;*

1.1 Non-respect des décisions du Grand Conseil vaudois

Le dispositif de partenariat présenté très en détail dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil et précisé dans les débats parlementaires n'a pas été mis en œuvre. De ce fait, les Autorités vaudoises n'ont pas été placées sur un pied d'égalité avec celles du canton de Berne.

La structure institutionnelle ne s'est pas concrétisée sous la « forme de collaboration intercantonale » telle que le Grand Conseil vaudois l'a votée. La relation entre les cantons de Vaud et Berne, initialement conçue comme un modèle institutionnel de droit public, a pris la forme d'une externalisation par le biais d'un mandat confié à une SA, entièrement en mains publiques, travaillant sur une base commerciale. Or, dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil d'octobre 2000, il était mentionné qu'une telle solution qualifiée d'outsourcing était rejetée « en raison des difficultés à répondre aux exigences légales en matière de protection des données... ». Enfin, les autorités vaudoises

n'ont pas été placées envers BI dans une situation analogue à celle des autorités bernoises comme le prévoyait l'accord gouvernemental entre les cantons de Berne et de Vaud signé en 2000.

Pour des raisons que nous ne sommes pas parvenus à élucider, l'établissement de droit public vaudois CCE.VD, destiné à être le support juridique et financier de la collaboration avec le canton de Berne et, dans un stade ultérieur, à fusionner avec BI SA, n'a pas été constitué. En outre, aucune participation dans le capital-actions de la société anonyme privée BI SA n'a été décidée ni présentée par le Conseil d'Etat au Grand Conseil vaudois comme prévu. Des représentants de l'Etat de Vaud ont toutefois siégé au Conseil d'administration de BI jusqu'en 2005. Ce n'est qu'en juillet 2005, soit quatre ans après la signature du contrat cadre et deux ans et demi après la création de la société anonyme BI, que le Conseil d'Etat vaudois a décidé que les relations avec BI SA auraient désormais pour cadre « une stricte relation client fournisseur », option qui avait pourtant été à la fois formellement écartée par le Conseil d'Etat puis par le Grand Conseil.

Cette analyse fait l'objet des constatations n° 1 et 2 ainsi que de la recommandation n° 1. En outre, les recommandations n° 2, 3 et 4 se réfèrent à des aspects plus généraux en matière de type de partenariat et de cadre global de mise en œuvre d'une externalisation.

1.2 Dispositif contractuel non conforme aux décisions politiques

L'ensemble des contrats conclu le 3 avril 2001 entre l'Etat de Vaud, représenté par le chef du Département des finances, et BI, alors établissement de droit public, est un contrat d'externalisation relativement usuel. Ce dispositif peut être juridiquement qualifié de contrat combiné ou complexe. Le Conseil d'Etat projetait une coopération au niveau institutionnel entre les chefs de départements des finances cantonaux, et non pas dans le cadre d'une relation commerciale. La réalité des accords conclus diffère de la volonté exprimée par le Conseil d'Etat et suivie par le Grand Conseil.

On peut résumer l'externalisation comme une délégation à une autre entité de la fourniture de services définis dans un contrat incorporant des accords sur le niveau des prestations attendues (ANS). L'externalisation comprend d'une part la délégation de prestations de services jusqu'alors assumées par l'organisation elle-même, en l'occurrence l'Etat de Vaud et, d'autre part, des activités nouvelles faisant l'objet d'avenant au contrat initial ou, le plus souvent, de nouveaux contrats.

Un ensemble contractuel comme celui conclu avec BI est complexe. Il mêle des éléments de vente, de service (mandat), de licence, de bail, voire d'entreprise. S'agissant du transfert de toute une activité précédemment déployée en interne, un tel dispositif contractuel peut être vu comme une cession d'actifs et de passifs au sens de l'art. 181 CO, avec un éventuel transfert des rapports de travail au sens de l'art. 333 CO. Il s'agit donc d'un ensemble de contrats dits combinés ou complexes. L'élément central en l'espèce paraît être la fourniture de prestations par BI, qu'on peut rattacher aux règles du mandat. En tous les cas, il s'agit de

contrats de durée, ce qui en autorise la résiliation pour justes motifs, conformément à la jurisprudence.

La décision de passer à une relation de type client-fournisseur aurait été communiquée oralement à la commission du système d'information par M. le Conseiller d'Etat en charge du Département des infrastructures en juin 2005. Le plan de communication décidé par le Conseil d'Etat dans sa séance du 6 juillet 2005 n'a pas été mis en œuvre.

Cette analyse fait l'objet des constatations nos 3 et 4 ainsi que de la recommandation n° 1.

1.3 Conséquences du non-respect par le Conseil d'Etat du dispositif voté

Le bon fonctionnement des institutions postule le respect par le Conseil d'Etat des décisions prises par le Grand Conseil vaudois. Si tel n'est pas le cas, la confiance entre ces deux institutions peut s'en trouver altérée. La nature des débats qui se sont déroulés au Grand Conseil nous amène à ne pas exclure que le Grand Conseil aurait pu prendre une autre décision si le Conseil d'Etat lui avait proposé la solution finalement mise en œuvre.

Dans les faits, l'évolution vers une solution dite d'externalisation et l'absence de participation de l'Etat de Vaud au capital-actions de BI SA, dans une proportion équivalant à la part du chiffre d'affaires de l'Etat de Vaud confié à BI (35 %), l'a privé de moyen d'action et de contrôle, notamment sur la stratégie d'entreprise, la politique des prix, la participation aux bénéfices de la société BI.

Vu ce qui précède, le canton de Vaud s'est trouvé dans la situation d'un client face à un opérateur privé recherchant une certaine rentabilité. De ce fait, l'Etat de Vaud s'est vu facturer l'ensemble des prestations avec une marge de 10 % (à l'exception de la gestion du support utilisateurs de proximité (TFS). Depuis le début du contrat, l'Etat de Vaud a permis à BI de faire un bénéfice moyen annuel de l'ordre de CHF 2.5 millions qui va entièrement à l'actionnaire unique de la société qui est le canton de Berne. A cela s'ajoute le montant supplémentaire de la TVA de l'ordre de CHF 1.2 à 1.4 millions payé annuellement par l'Etat de Vaud étant donné qu'il fait appel à des prestations de tiers. La transparence et la lisibilité des coûts, telles que voulues et annoncées par le Conseil d'Etat, n'a pas eu lieu.

1.4 Prolongation de la situation transitoire (2001-2005) Conclusion des ANS définitifs postérieure à la résiliation du contrat (2005)

Un ANS de transition 2002 (et ses annexes), qui a fait suite à un ANS de transition 2001, a été le seul acte décrivant précisément le contenu des relations contractuelles avec BI entre janvier 2002 et octobre 2005, date de la signature des ANS définitifs.

Pour organiser la relation Etat de Vaud/BI, l'ensemble contractuel était constitué d'un contrat cadre (partie générale) accompagné de plusieurs accords de niveaux de service fixant les prestations fournies, le niveau attendu ainsi que leur prix.

Dans sa lettre du 7 juillet 2005 à M. le Conseil d'Etat bernois, Urs Gasche, M. le Conseiller d'Etat Marthaler a relevé que « ces accords sont particulièrement importants dès lors qu'ils permettent de formaliser clairement la relation commerciale qui existe entre Bedag Informatique SA et l'Etat de Vaud en mettant fin à un régime de transition instauré dès 2001 ».

Un ANS dit « de transition générale – 2002 », décrivant les différentes prestations, est entré en vigueur en janvier 2002. Il était prévu que cet accord s'applique jusqu'à la mise en application des ANS définitifs. Si tout ou partie de ceux-ci ne devaient pas être entrés en vigueur au 31 décembre 2002, un ANS de transition régissant les prestations fournies pour 2003 devait être conclu. Or, de nouveaux ANS de transition n'ont jamais été signés en 2003 et 2004. Ce n'est qu'en novembre 2005 que les ANS définitifs ont été signés par les deux parties alors que quatre mois plus tôt le Conseil d'Etat vaudois a dénoncé l'ensemble de la relation contractuelle avec BI pour le 31 juillet 2009.

1.4.1 Evolution contractuelle et organisationnelle de l'objet et des parties

Le tableau de l'évolution contractuelle ci-après résume l'évolution des relations contractuelles entre les parties :

CONTRAT	ANNEE D'APPLICATION							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Contrat-cadre	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
ANS TRN 2001	oui	non	non	non	non	non	non	non
ANS TRN 2002	non	oui	oui	oui	oui			
ANS 100 - 200 - 300 - 400	non	non	non	non	non	oui	oui	oui

CONTRAT	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Contrat-cadre					Résiliation du contrat cadre par l'Etat de Vaud			

LE FOURNISSEUR	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
BI (public)	oui	oui						
BI SA			oui	oui	oui	oui	oui	oui

MEILLEURES PRATIQUES	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Réversibilité	non	non	non	non	non	non	non	non

ORGANISATION DU CLIENT	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Etat de Vaud - Instances de décision: opérationnelle, technique et financière	UID	UID	UID	UID	UID	UID - Pôles DSI	Pôles DSI	Pôles DSI

Cette analyse fait l'objet de la constatation n° 6 ainsi que la recommandation n° 6.

1.5 Non-respect de la loi sur les marchés publics

Depuis la transformation de BI en société anonyme de droit public en 2003, l'ensemble des prestations assurées (exploitation centrale, support sur site, centrale d'appels) est soumis à la loi sur les marchés publics. Dans un courrier de résiliation du contrat BI adressé le 7 juillet 2005 par M. le Conseiller d'Etat François Marthaler à M. le Conseiller d'Etat Urs Gasche du canton de Berne, un

appel d'offres est évoqué pour mi-2007. A ce jour, la Cour n'a eu connaissance d'aucun appel d'offres pour les prestations externalisées à BI.

Les considérations soulevées par le Conseil d'Etat Vaudois en octobre 2000 pour ne pas tomber dans le champ de la réglementation de la loi sur les marchés publics s'inscrivaient dans le cadre institutionnel d'une relation avec BI comme établissement de droit public doté de la personnalité morale. S'agissant d'une transaction entre deux pouvoirs adjudicateurs de droit public, le Conseil d'Etat a estimé que BI Informatique pouvait être assimilé à un pouvoir adjudicateur au sens de l'art. 8 de l'accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP). Le but de la loi sur les marchés publics est en effet d'assurer une concurrence efficace et une utilisation judicieuse des fonds publics. Ces deux garanties ne se justifient pas lorsque les corporations de droit public agissent entre elles. Dans un tel cas, la loi sur les marchés publics ne s'applique pas.

Avec la transformation de BI en société anonyme de droit privé par une loi du 5 juin 2002, les considérations du schéma institutionnel présenté au parlement vaudois à l'automne 2000 ont cessé d'être pertinentes. Dans un avis de droit du professeur Pierre Louis Manfrini de l'IDHEAP du 22 septembre 2006, demandé et transmis par BI à l'Etat de Vaud, on a pu lire : « BI Informatique SA est une société informatique de droit privé. Elle ne peut en aucune manière être assimilée à un pouvoir adjudicateur ».

Dans le même document, il est également mentionné : « Le canton de Vaud, à l'instar d'autres cantons à l'exception du canton de Berne, n'a aucune participation dans cette entreprise. Il n'exerce aucun contrôle sur celle-ci. L'entreprise BI dispose d'un pouvoir de décision autonome. Par ailleurs, il est difficile de considérer que la société déploie une activité principalement consacrée aux services de l'Etat de Vaud. Pour l'ensemble de ces motifs, il apparaît aujourd'hui certain que, dans le cadre actuel, l'attribution de nouveaux mandats à BI Informatique SA par le canton de Vaud ne pourra pas être considérée comme un marché interne et sera donc assujetti à la réglementation sur les marchés publics ».

Cette analyse fait l'objet des constatations nos 2 et 5.

*B) Evaluer la conformité de la mise en œuvre des activités
avec le dispositif contractuel (questions 2 à 6)*

2. Réponse à la question 2

Rappel de la question 2 :

L'organisation, les prestations de services ainsi que le dispositif mis en œuvre, dans ses aspects financiers, de contrôle des prix et des coûts, de controlling informatique, de protection, de sécurité et confidentialité des données, ont-ils été réalisés conformément au contrat cadre ? Si tel n'est pas le cas, quels sont les écarts constatés ?

En réponse aux différents aspects de cette question, la Cour des comptes a émis une série de considérations qui sont détaillées ci-après selon la déclinaison suivante :

2.1 L'organisation

2.2 Les prestations de services

2.3 Le contrôle des prix et des coûts

2.4 La protection, la sécurité et la confidentialité des données

Les analyses découlant des réponses à la question 2 font l'objet des constatations suivantes :

- n^{os} 6, 7 et 8 pour les aspects contractuels ;
- n^{os} 12, 13 et 14 pour les aspects financiers ;
- n^{os} 16, 17, 18 et 19 pour les aspects de protection, sécurité et confidentialité des données.

Ces constatations font l'objet des recommandations suivantes :

- n^{os} 9, 10 et 11 pour les aspects financiers ;
- n^{os} 12, 13 et 14 concernant le système de management de la qualité ;
- n^{os} 15 à 21 pour les aspects de protection, sécurité et confidentialité des données.

2.1 L'organisation

Selon le contrat cadre, l'organisation a pour but de planifier, contrôler les aspects stratégiques, architecturaux, sécuritaires et contractuels, décider des évolutions, des mises en adéquation aux besoins des clients ainsi qu'aux besoins techniques et stratégiques.

En ce qui concerne la composition des organes, l'organisation décrite dans le contrat cadre a été mise en place avec quelques exceptions au niveau de la composition des organes. Quant aux séances, leur régularité et leur rythme n'ont pas toujours été ceux prévus dans le contrat-cadre.

Les missions et les activités décrites contractuellement n'ont été réalisées que partiellement ou pas du tout dans certains cas, notamment en ce qui concerne les missions stratégiques.

2.2 Les prestations de services

Au niveau opérationnel, les prestations de services ont été réalisées par BI comme convenu contractuellement.

Les prestations de services, en terme de support qualité et de « controlling », n'a été réalisée par BI que partiellement compte tenu des exigences contractuelles.

La documentation de BI n'a pas été systématiquement et sans limitation mise à la disposition de la DSI.

Jusqu'en 2005, aucun indicateur n'a été mis en place. La relation contractuelle vivait alors sous un régime transitoire sans ANS signés par les deux parties. Dès la signature des ANS définitifs en 2005, une vingtaine d'indicateurs contestés par la DSI ont été mis en place par BI. Depuis septembre 2008, il existe 5 indicateurs qui concernent la gestion des incidents.

Le rapport annuel sur les mesures prises, afin qu'un éventuel projet de rétablissement puisse être mis en œuvre, n'a pas été réalisé comme prévu contractuellement.

2.3 Le contrôle des prix et des coûts

En relation avec le contrat cadre, nous relevons ci-après les aspects qui nous paraissent les plus importantes :

2.3.1 Système permanent d'analyse des coûts

Dans le contrat cadre, il est mentionné que le système d'analyse des coûts établi par BI doit permettre à l'Etat de Vaud de connaître de manière claire, précise et complète, en permanence, les coûts réels des prestations effectuées pour l'Etat de Vaud.

BI fournit annuellement à la DSI un simple document d'une page dans lequel figure ses résultats pour chaque type de prestation. Le tableau fourni correspond au modèle figurant sur l'ANS de transition 2002 donc convenu par les parties. Pour les prestations initialement reprises par BI, il comprend une approche par « enveloppe » qui a jeté un voile sur le vrai coût de ces prestations et sur leur évolution au cours du temps. La Cour peut conclure qu'il n'existe pas un système permanent d'analyse des coûts, tant que BI ne dispose pas d'une comptabilité analytique suffisamment développée et partagée avec la DSI.

En ce qui concerne l'Etat de Vaud, les budgets informatiques se trouvaient dans les départements jusqu'en 2006. De ce fait, ceux-ci commandaient et négociaient en direct les prestations avec BI. La D(P)SI, qui assurait la représentation de l'ACV pour l'application du contrat cadre à cette même époque, s'était vue limitée à négocier les tarifs des interventions, des licences logiciel et du matériel. Jusqu'en 2006, elle n'a donc pas pu réaliser de contrôles des coûts à proprement parler. Depuis lors, elle les a entrepris de manière informelle et modeste, faute de moyens.

2.3.2 Outil de gestion précis de l'ensemble des coûts de la prestation de BI

Dans un rapport d'août 2003, le Contrôle Cantonal des Finances a émis une recommandation afin que l'Etat de Vaud dispose d'un outil de gestion précis de l'ensemble des coûts de la prestation. Ainsi que mentionné ci-dessus, le document remis annuellement à la DSI par BI ne répond pas à cette recommandation.

2.3.3 Comparaison (benchmarking) des prix

Au point 8 du contrat cadre, il est mentionné que l'Etat de Vaud peut demander des offres concurrentes ou effectuer des études de comparaison en vue de connaître les prix du marché. BI a fourni des études comparatives discutables, aux yeux des responsables, en raison de prestations difficilement comparables. De son côté, l'Etat de Vaud n'a jamais commandé d'études de *benchmarking*. Quant à la mise en concurrence prévue dans l'accord actuel, elle n'a jamais été mise en œuvre par la DSI.

2.3.4 Adaptations de prix

Un prix de base de CHF 22'401'456.– (TTC) a été convenu en 2001. Une rétrocession d'un montant de CHF 1'187'000.– (bénéfice dépassant la marge convenue) a eu lieu en 2003. Dès 2005, un rabais annuel de 3 millions a été octroyé par BI au canton de Vaud. Suite à l'adjonction de nouveaux projets, la charge payée à BI par l'Etat de Vaud montant s'élève en 2007 à CHF 35 mios.

Entre 2001 et 2007, l'Etat de Vaud a fourni un montant total de CHF 17 mios à BI au titre de marge contributive. N'ayant pas pris part au capital-actions de BI SA dès sa création en 2003, il n'a pas reçu une partie des dividendes alors qu'il a contribué de manière significative aux bénéfices de BI SA, respectivement à la couverture d'une partie de ses coûts. A partir de 2002 déjà, il aurait dû renégocier l'ensemble des aspects financiers du contrat (notamment marge contributive et honoraires de management).

2.3.5 Malus

Faute de temps et d'organisation adéquate, selon la DSI, le mécanisme des malus prévu dans le contrat en cas de baisse qualitative des prestations de BI n'a pas été mis en œuvre. C'est seulement en 2007 que la DSI a fait une proposition de bonus/malus à BI qui n'a pas été mise en œuvre à ce jour.

2.4 La protection, la sécurité et la confidentialité des données

Aucun ANS spécifique concernant la sécurité n'a été signé par les parties.

Dans l'ensemble contractuel, les responsabilités sont définies comme suit :

Dans l'ANS 100 signé en 2005, il est précisé que BI est notamment chargé de suivre les normes et standards de sécurité de l'Etat de Vaud issus de la norme internationale de sécurité BS 7799 et définis dans le référentiel. Egalement que BI est tenu de garantir la mise en œuvre des instructions de sécurité définies entre l'Etat de Vaud et BI.

Dans le contrat cadre, il est précisé que l'Etat de Vaud peut contrôler en tout temps le respect des mesures de sécurité convenues dans l'ANS.

En ce qui concerne la protection des données, dans le contrat cadre, il est mentionné que l'OSIC, le CCF ou le chargé cantonal de la protection des données sont autorisés à effectuer ou faire effectuer des contrôles partout où les informations de l'Etat de Vaud sont traitées et soumises à la loi et aux directives de l'Etat de Vaud.

Enfin, l'ANS 100 précise que BI permet à l'Etat de Vaud d'effectuer des audits afin de vérifier le respect par le prestataire des normes et instructions de sécurité.

La DSI s'appuie sur la certification ISO 27001 de BI pour répondre aux exigences de contrôle de la sécurité, de même que sur les audits de l'OSIC. Or, la certification d'un prestataire n'est pas une garantie en matière de production de la sécurité de l'information. Les audits, de leur côté, ne produisent qu'un état à un moment donné.

La responsabilité de la production de la sécurité incombe à BI ; faute d'instructions, d'indicateurs et de contrôles, il n'est pas possible de déterminer son niveau de réalisation.

La responsabilité du contrôle de la production de la sécurité de l'information incombe à la DSI. En l'absence d'indicateurs, de contrôle et de documents, il n'est pas possible de déterminer son niveau de réalisation. En particulier, la Cour n'a reçu aucun document qui lui permet d'attester du contrôle par l'Etat de Vaud de l'application de la loi sur la protection des données par BI.

Dès 2001 à ce jour, l'OSIC a considéré qu'il était prioritaire d'effectuer des tests techniques sur les infrastructures de BI visant à révéler des failles afin qu'elles puissent être corrigées par les personnes compétentes. L'OSIC n'a jamais eu de rôle dans la production du système d'information. Au plus, elle a conduit, entre 2003 et 2005, le projet de mise à niveau de la sécurité du système d'information en plusieurs étapes avec la DSI et BI. A fin 2008, l'OSIC est en train de mener le premier audit formel de sécurité tel que prévu dans l'ANS 100 et qui a pour but de détecter des failles conceptuelles, procédurales et organisationnelles.

Les derniers cahiers des charges rédigés par la DSI, pour la mise en œuvre de systèmes d'informations, auxquels l'OSIC a accès, ne remplissent pas les standards de sécurité de l'information adoptés par l'Etat de Vaud en 2004. En effet, seule la disponibilité de l'information est traitée. La confidentialité, l'intégrité et la traçabilité de l'information n'y figurent pas.

3. Réponse à la question 3

Rappel de la question 3 :

La qualité du service aux utilisateurs s'est-elle améliorée depuis le début de l'exécution du dispositif contractuel ? Pour les utilisateurs, les prestations sont-elles d'un niveau supérieur à ce qu'elles étaient avant l'externalisation (indice de satisfaction) ?

Le manque de contrôles et de preuves formelles ne permet pas de valider les informations suivantes qui nous ont été communiquées par la DSI (basées sur l'enquête de satisfaction annuelle réalisée par BI auprès de la DSI) :

- De 1999 à 2001 : il y aurait eu une amélioration significative des prestations.
- De 2002 à 2005 : la qualité de service n'aurait pas subi de changement.
- De 2006 à 2008 : la qualité de service aurait baissé d'environ 30%.
- En 2007, pour la première fois, la DSI a mandaté une entreprise pour effectuer une enquête de satisfaction complète menée auprès de tous les utilisateurs de la DSI qui n'est pas spécifique aux prestations de BI. L'objectif était d'établir les bases statistiques nécessaires à une connaissance exhaustive et mesurable de ce qu'il était nécessaire d'entreprendre pour améliorer la satisfaction des utilisateurs dans le domaine de l'informatique et de la téléphonie.

Cette analyse fait l'objet de la constatation n° 15 et des recommandations n°s 12, 13 et 14.

4. Réponse à la question 4

Rappel de la question 4 :

La sécurité des données est-elle conforme aux standards applicables aux domaines d'activité concernés (pérennité des informations). La confidentialité des données est-elle conforme aux standards applicables aux domaines d'activité concernés (risques d'accès par des personnes ou des entités non autorisées) ? La loi sur la protection des données est-elle respectée ?

Le point concernant la sécurité et la confidentialité des données a déjà été traité en réponse à la question 2, point 2.4. Il fait l'objet des constatations n°s 16 à 19, ainsi que des recommandations n°s 15 à 20.

L'application de la loi sur la protection des données est du ressort du propriétaire des données, c'est-à-dire des départements de l'ACV. A cet égard, l'audit de l'ACV dans sa globalité dépasse le cadre de la présente analyse. Il appartient à la DSI de s'assurer que les départements lui transmettent les informations minimales lui permettant de donner les instructions à BI pour l'application des règles techniques en vue du respect de la loi et de son contrôle par les instances prévues.

Les instances de contrôle n'ont fourni aucun document prouvant qu'il existe un contrôle par l'Etat de Vaud du respect par BI de la loi sur la protection des données par BI. Cette analyse fait l'objet de la constatation n° 17 et de la recommandation n° 21.

5. Réponse à la question 5

Rappel de la question 5 :

Les indicateurs techniques et financiers utilisés pour rendre compte des activités de BI ont-ils été établis et analysés avec régularité conformément au contrat et aux ANS ? L'interrogation porte aussi sur leur pertinence actuelle et sur la nécessité d'élaborer éventuellement de nouveaux indicateurs ?

La mise en place d'indicateurs dépend du type de relation entre le fournisseur et le client (partenariat, client/prestataire, prestataire), du cadre de la réalisation des prestations (secteur public, privé, international, etc.), des prestations de service, des processus de l'organisation et de la maturité de l'organisation. Toutefois, la définition d'indicateurs doit toujours répondre aux besoins du client en référence aux critères qu'il aura jugés déterminants (nombre/types/fréquence d'incidents, nombre/types/fréquences de changements, nombre/type d'utilisateurs, nombre/types de machines, le temps, etc.) qui, combinés les uns aux autres, permettent de construire des indicateurs.

L'ANS 100 fait obligation à BI de mettre en place et gérer un système de mesure permettant d'évaluer la qualité et la volumétrie des prestations fournies. En d'autres termes, l'entité qui fournit la prestation doit se mesurer elle-même, ce qui paraît paradoxal et peu opportun.

Jusqu'à la résiliation du contrat en 2005, l'Etat de Vaud n'a disposé d'aucun indicateur. Début 2003, un projet d'ANS définitif établi par les responsables de la gestion du contrat Etat de Vaud et BI n'a pas été signé par la DSI. Les ANS définitifs signés en 2005, 4 mois après la résiliation du contrat, comprenaient 70 indicateurs dont environ 20 ont été réalisés sans donner satisfaction à la DSI. En septembre 2008, il n'existe plus que 5 indicateurs qui, de surcroît, ne portent que sur la gestion des incidents. Ils montrent que les valeurs cibles fixées par l'Etat de Vaud ne sont pas atteintes.

Lors d'un entretien avec la Cour, les représentants de BI relèvent qu'un certain nombre de pre-requis figurant dans un avenant au contrat ne sont pas remplis par l'Etat de Vaud et entravent la fixation des indicateurs.

Les indicateurs techniques et financiers n'ont donc pas été établis et analysés avec régularité conformément au contrat cadre et aux ANS. Il est nécessaire d'élaborer de nouveaux indicateurs.

Cette analyse fait l'objet de la constatation n° 15 et de la recommandation n° 14.

6. Réponse à la question 6

Rappel de la question 6 :

La responsabilité de la gestion du dispositif contractuel est-elle clairement définie, attribuée, mise en œuvre et suivie régulièrement ? La relation entre BI et l'Etat de Vaud est-elle équilibrée ?

L'un des éléments fondamentaux de l'externalisation est d'accepter que la responsabilité de la prestation de services transférée ainsi que la gestion des risques demeure au sein de l'organisation qui externalise des prestations à des tiers. Le niveau de la prestation fournie par le mandant doit être conforme au contrat. La prise de décisions ainsi que le contrôle doivent rester dans l'entité qui externalise.

La décision d'externaliser est stratégique ; ce n'est pas une simple décision commerciale ou financière. Ce mécanisme présente des avantages. Parmi eux, la concentration de l'administration sur ses activités de cœur de métier, tout en mettant en place une organisation interne chargée de gérer le transfert et le contrôle des prestations selon un contrat et des annexes (des ANS par exemple). Un des effets bénéfiques recherché est un équilibre entre les coûts et la performance. Pour cela, il faut disposer de moyens de mesures et de contrôles

Dans le cadre spécifique de la relation contractuelle avec BI, l'ACV n'a mis en place ni une gouvernance apte à gérer une externalisation de cette importance, ni une surveillance adéquate du prestataire BI. Elle a continué à fonctionner en terme de collaboration entre administrations, alors qu'il s'agit d'une relation client/fournisseur avec une recherche de rentabilité de la part de BI et qu'il aurait fallu adopter le même point de vue commercial. A cela s'ajoute une structure paritaire de contrôle peu efficace.

Dès la signature du contrat, elle a dû se substituer au CCE.VD qui n'a pas été constitué. Jusqu'en 2006, elle a dû coordonner 8 unités (UID) qui étaient chacune en relation avec BI.

La relation a été clairement déséquilibrée en raison de la différence de ressources mise en œuvre par BI et l'Etat de Vaud et le manque de continuité des répondants de l'Etat de Vaud.

BI a octroyé en permanence 3.5 ETP à la gestion de sa relation contractuelle avec le canton, sans compter l'implication du directeur du centre de Lausanne à raison d'environ 15 % de son temps. Face à cette équipe, la DSI n'a pu opposer qu'une seule personne, parfois deux. Il est aussi arrivé, au fil du temps, en raison notamment d'absences pour cause de maladie, que plus personne ne soit véritablement en charge de la relation avec BI. Au fond, l'Etat de Vaud fonctionnait un peu en pilotage automatique et faisait confiance à BI, son mandataire, ce qui est insatisfaisant et incompréhensible du point de vue de la qualité de la gestion.

La DSI n'émet aucun rapport périodique ni même tableau de bord sur le suivi du contrat BI à l'intention du chef de département concerné. Au plus haut niveau de l'Etat de Vaud, le suivi de la relation contractuelle se concrétise, une à deux fois par année, par de simples rencontres d'une délégation conduite par le chef de département avec le Président et le directeur de BI.

L'absence de continuité au sein de la DSI, avec des successions de chefs de services et des changements encore plus rapides de gestionnaires du contrat (5 en 6 ans), a été la source d'un affaiblissement considérable de la capacité de l'Administration vaudoise à être un interlocuteur de poids face à BI.

Cette analyse fait l'objet des constatations n^{os} 9, 10 et 11 ainsi que des recommandations n^{os} 7 et 8.

C) Evaluer la conformité du concept d'externalisation et de la mise en œuvre des activités avec les standards internationaux reconnus (question 7)

7. Réponse à la question 7

Rappel de la question 7 :

Le concept général d'externalisation de l'exploitation et le modèle d'organisation retenus sont-ils d'une part comparables avec ceux appliqués dans d'autres grandes administrations et d'autre part mis en œuvre selon des standards internationaux reconnus ?

Le critère déterminant du succès d'une externalisation passe par la mise en place d'une organisation où la production informatique puisse être facilement transférée à l'extérieur tout en maintenant à l'interne les compétences de direction, de planification et les activités de contrôle.

Le concept adopté par l'ACV n'est pas comparable. Lors de l'externalisation, l'ACV n'avait pas mis en place une organisation lui permettant de transférer sa production et ne disposait ni des compétences ni des activités de contrôle indispensables car elle a vendu ses infrastructures sans mettre en place l'organisation de suivi et de contrôle indispensable.

On peut supposer que les activités incombant à BI ont été réalisées conformément aux standards internationaux dans le contexte d'une grande administration. Néanmoins, leur certification aux normes et standards du métier n'est pas garante de leur application chez leur partenaire, l'Etat de Vaud, en termes d'organisation et de fonctionnement technique. Le manque de contrôles et de preuves formelles ne permet pas d'attester de l'application du modèle de fonctionnement.

Les activités incombant à la DSI n'ont pas été réalisées et ne sont toujours pas réalisées selon les standards internationaux dans le contexte d'une grande administration. Un projet est actuellement en cours à la DSI pour combler ce manque.

En outre, concernant l'Etat de Vaud, il n'existe pas de cadre général contenant des règles applicables à toute externalisation d'importance.

Cette analyse fait l'objet des constatations nos 20 et 21 ainsi que des recommandations n° 3 (externalisation), n° 5 (stratégie informatique), n°s 12 à 14, (système de management de la qualité).

D) Evaluer si les objectifs fixés par l'Etat de Vaud ont été atteints. Evaluer si les objectifs des meilleures pratiques reconnues ont été atteints par l'Etat de Vaud (questions 8 et 9)

8. Réponse à la question 8

Rappel de la question 8 :

Les objectifs que s'était fixés l'Etat de Vaud ont-ils été atteints ?

L'objectif de l'externalisation est défini dans le contrat cadre, à savoir : « améliorer les prestations des infrastructures de l'Etat de Vaud en ce qui concerne la disponibilité et la performance, augmenter la sécurité de leur exploitation et maîtriser les coûts ». Dans ce but, l'Etat de Vaud a transféré à BI des collaborateurs, des infrastructures centrales du Centre Informatique de l'Etat de Vaud et certaines infrastructures décentralisées.

8.1 Objectifs concernant les unités administratives

8.1.1 Limitation de l'augmentation des coûts informatiques grâce aux synergies

Dans la réponse à la question 1 portant sur la conformité du dispositif contractuel par rapport aux décisions du Grand Conseil vaudois sont exposées un certain nombre d'informations en relation avec la maîtrise des coûts. BI estime, sur la base de ses relevés, que le canton de Vaud a réalisé au cours des dernières années des économies démontrables de l'ordre de CHF 8 mios par an par rapport à une exploitation en régie propre. En outre, BI estime que les seules économies d'échelle obtenues grâce à la réunion des prestations fournies aux cantons de Vaud et Berne par le centre de calcul se montent à quelques CHF 4 mios par an au total, sans tenir compte d'optimisations supplémentaires.

De son côté, la DSI relève que si les mêmes prestations avaient été effectuées en interne par l'Etat de Vaud de manière centralisée, les mêmes gains auraient pu être réalisés.

S'agissant des synergies, les deux parties s'accordent sur le fait qu'elles existent par la mutualisation de l'OS 390 ainsi que par la centralisation des serveurs de l'Administration cantonale vaudoise chez un seul prestataire BI. Ce partage d'infrastructures est difficilement chiffrable. La DSI souhaiterait réaliser plus de synergies avec BI sur toute l'infrastructure. Elle estime que sur le serveur de messagerie par exemple, il serait possible de faire de la haute disponibilité en mutualisant ; également sur les prestations d'exploitation des postes de travail, il serait possible de réaliser des synergies au niveau applicatif.

Vu par la DSI, le problème est qu'il n'existe pas la même stratégie applicative entre VD et Berne et pas de travaux communs entre les deux cantons. A ses yeux, un réel partage n'a pas eu lieu. Des synergies auraient pu être mises en place en faisant fonctionner ensemble des équipes de travail, notamment pour la création d'un centre de back up à BE.

La documentation à disposition de la Cour ne lui a pas permis de se déterminer sur les affirmations précitées concernant les synergies.

En outre, la Cour estime que la comparaison des coûts entre la période antérieure au contrat BI et 2008 est difficile étant donné les importantes variations du périmètre des prestations confiées à BI.

8.1.2 Sécurité accrue de l'exploitation

La quasi totalité du parc des serveurs ainsi que le mainframe traitant les applications du canton de Vaud se trouve dans un centre de calcul à Berne répondant à de hautes exigences en matière de sécurité (accès et bâtiments sécurisés notamment). La plupart des serveurs décentralisés dans les départements y ont été transférés. Des duplications des données dans des sites externes ont été réalisées. Les machines de l'ACV ont été isolées (séparation des PC). Le nombre de serveurs a augmenté et l'acquisition de nouveaux outils a permis de suivre l'évolution technologique. Enfin, le réseau entre Lausanne et Berne est redondant.

Pour d'autres aspects en relation avec la sécurité, la Cour renvoie à la réponse à la question 4 qui traite de cette question et des constatations y relatives.

8.1.3 Amélioration de la qualité du service (disponibilité et performance)

Des pannes relativement graves avaient fragilisé l'informatique cantonale à l'époque du Centre Informatique de l'Etat de Vaud (CIEV). Cela n'a plus été le cas depuis l'entrée en vigueur du contrat.

Depuis 2002, la mise en place d'une planification de tous les changements techniques a favorisé la stabilité de la production. A relever que l'arrivée de nouvelles plates-formes dans la fiscalité et la formation ainsi que de nouvelles technologies a augmenté la complexité de la production (plus de 600 changements techniques importants par année).

La DSI souligne l'excellente réactivité de BI lorsqu'un incident se produit, sa capacité de se mobiliser avec rapidité pour le résoudre.

En ce qui concerne la performance, elle n'a jamais été mesurée, faute de moyens techniques adéquats.

8.1.4 Maintien des places de travail à Lausanne pour les collaborateurs employés de l'Etat de Vaud

Cet objectif est atteint, 26 personnes ayant été effectivement transférées de l'ancienne section d'exploitation du CIEV de l'Etat de Vaud à BI.

8.2 Objectifs concernant l'exploitation de l'infrastructure informatique centrale

8.2.1 Assurer le savoir-faire pour l'exploitation de l'infrastructure informatique centrale

Le savoir-faire a été transféré et s'est développé au sein de la société BI à Lausanne qui compte actuellement 140 personnes. Face à de telles ressources, l'Etat de Vaud dispose certes de compétences en matière d'architecture de systèmes, mais la DSI manque d'effectifs pour s'assurer que BI réalise les prestations contractuelles selon les meilleures pratiques (COBIT).

8.2.2 Créer, respectivement, mettre en place un Centre de Compétence pour les serveurs d'application centraux à Lausanne (UNIX et NT)

Un centre de compétence a bel et bien été créé à Lausanne (CCL), mais pas dans la configuration initialement prévue. Il fait partie de la société BI Informatique SA dont l'Etat de Vaud n'est pas actionnaire. En conséquence, le canton de Vaud ne dispose d'aucun moyen pour agir sur la politique de cette entreprise.

8.2.3 Etendre le Centre de compétence de Lausanne à d'autres clients, respectivement à d'autres cantons

Le Centre de compétences de Lausanne a effectivement étendu ses activités à d'autres collectivités.

8.3 Objectifs concernant les collaborateurs-trices

8.3.1 Garantir, à moyen et long terme, le lieu et les places de travail

Le contrat avec BI ayant été dénoncé pour le 31 juillet 2009, les postes de travail ne seraient garantis que dans la mesure où les personnes transférées initialement au CCL seront intégrées dans une future structure d'exploitation de l'informatique cantonale ou maintenues dans leur poste actuel en cas d'établissement d'un nouveau contrat avec BI.

8.3.2 Dans le cadre de l'extension du Centre de compétence à Lausanne, créer de nouvelles places de travail

Près de 100 places de travail ont été créés au Centre de compétence de Lausanne au sein de la société BI SA.

9. Réponse à la question 9

Rappel de la question 9 :

Les objectifs ont-ils été atteints, conformément aux meilleures pratiques reconnues dans le cadre d'externalisations ?

La réalisation d'un audit d'externalisation implique la prise en considération de certains éléments particuliers et la nécessité de répondre aux questions suivantes :

Les risques associés dans les domaines de la disponibilité des services, des niveaux acceptables des services, de la sécurité de l'information, sont-ils adéquatement et efficacement atténués par des contrôles appropriés ?

Les objectifs de l'externalisation sont-ils atteints ?

La stratégie a-t-elle été dûment adaptée (à la suite des contrôles et des mesures correctives et préventives planifiées, mises en œuvre, et enregistrées adéquatement) pour tirer le meilleur parti de l'externalisation ?

9.1 **Maintien de la disponibilité et de la continuité des services**

La redondance des machines n'existe pas, l'Etat de Vaud ne l'ayant pas demandée à BI, à l'exception de l'OS 390. Il convient de relever à cet égard que le maintien d'une haute disponibilité coûte cher. D'autre part, la DSI souhaite que l'organisation mise en place attribue les capacités en fonction des niveaux de criticité afin d'améliorer la disponibilité. Enfin, il n'existe pas de plan de reprise après sinistre (DRP), que ce soit local ou global.

9.2 **Maintien de niveaux acceptables des services**

En l'absence d'indicateurs permettant de mesurer la qualité et la performance et en l'absence de mesures de contrôle, le niveau des services n'est pas maîtrisé et il ne peut être évalué.

9.3 **Sécurité de l'information**

Il n'existe pas de politique définie pour le management de la sécurité de l'information ni d'approche d'appréciation ou de traitement du risque.

9.4 **Objectifs de l'externalisation**

Deux phases d'exploitation ont été prévues : une phase transitoire dans laquelle BI exploite les infrastructures vaudoises au mieux selon le principe du « best effort » indiqué dans les dispositions contractuelles. Elle a été suivie par une phase d'exploitation garantie (après la reprise et la migration), où BI garantit les niveaux de service fixés dans les ANS et leurs annexes.

L'objectif de la 1re phase est partiellement atteint, dans la mesure où le transfert s'est bien produit. Etant donné l'absence d'indicateurs sur le niveau de conformité contractuelle, il n'existe pas de moyens objectifs et systématiques de vérifier la conformité des prestations aux exigences de l'Etat de Vaud.

L'objectif de la 2e phase n'est pas atteint, essentiellement pour deux raisons : la faible qualité de la documentation fournie et l'absence de maîtrise des risques.

9.5 Stratégie informatique

Il n'existe pas actuellement de stratégie validée par le Conseil d'Etat.

Lausanne, le 10 décembre 2008

ANNEXE - La Cour des comptes en bref

La Cour des comptes du canton de Vaud a pour mission d'assurer en toute indépendance le contrôle de la gestion des finances des institutions publiques désignées par la LCComptes du 21 novembre 2006 ainsi que l'utilisation de tout argent public sous l'angle de la légalité, de la régularité comptable et de l'efficacité (art. 2 LCComptes).

Les **attributions** de la Cour sont les suivantes (art. 24 LCComptes) :

- contrôle de l'utilisation de tout argent public ;
- contrôle de la gestion financière, notamment sous l'angle du principe d'efficacité, ainsi que vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle ;
- examen des investissements qui bénéficient de subventions, prêts ou garanties de l'Etat.

La Cour **se saisit elle-même** des objets qu'elle entend traiter à l'exception des mandats qui lui sont attribués par le Grand Conseil Vaudois, sur requête de la majorité des députés (art. 25 et ss LCComptes).

Sont soumis au contrôle de la Cour (art. 28 LCComptes):

- le Grand Conseil et son Secrétariat général ;
- le Conseil d'Etat, ses départements et ses services ;
- le Tribunal cantonal ainsi que les tribunaux et autres offices qui lui sont rattachés ;
- les communes, ainsi que les ententes, associations, fédérations et agglomérations de communes ;
- les corporations, établissements, associations, fondations, sociétés et autres entités auxquels le canton ou une commune confie des tâches publiques ;
- les corporations, établissements, associations, fondations, sociétés et autres entités auxquels le canton ou une commune apporte un soutien financier, que ce soit par des subventions, des aides financières ou des indemnités ou pour lesquels il constitue des cautionnements ou des garanties.

Les rapports de la Cour consignent ses constatations et recommandations (art. 36 LCComptes). Ils comprennent également les observations de l'entité auditée, les éventuelles remarques subséquentes de la Cour et, le cas échéant, les avis minoritaires de la Cour.

La Cour **publie ses rapports** pour autant qu'aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose. Ils sont consultables sur le site internet de la Cour : www.vd.ch/cdc.

Vous pouvez apporter votre contribution au bon usage de l'argent public en contactant la Cour des comptes. Toute personne peut communiquer à la Cour des signalements en rapport avec des faits entrant dans ses attributions. Il suffit de vous adresser à :

Cour des comptes du canton de Vaud
Rue de Langallerie 11, 1014 Lausanne
Téléphone : +41 (0) 21 316 58 00 Fax : +41 (0) 21 316 58 01
Courriel : info.cour-des-comptes@vd.ch