

**RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE
DES SYSTÈMES D'INFORMATION
chargée d'examiner les objets suivants :**

**Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'État un crédit de
CHF 13'036'200.- pour le renouvellement du Système d'Information
Exécutif et Législatif (SIEL)**

1. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission thématique des systèmes d'information (CTSI) s'est réunie le mardi 30 août 2016 à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 6 à Lausanne pour traiter de cet objet.

Elle était composée de Mmes les députées Fabienne Despot (présidente et rapportrice) et Muriel Thalmann, ainsi que MM. les députés Marc-André Bory, Jean-François Cachin, Martial de Montmolin, Philippe Grobéty, Olivier Kernén, Olivier Mayor, Bastien Schobinger, Maurice Neyroud, Alexandre Rydlo, Eric Züger.

MM. les députés Laurent Ballif, Daniel Meienberger et Claude Matter étaient excusés.

MM. Vincent Grandjean, chancelier, Igor Santucci, secrétaire générale du Grand Conseil et Patrick Amaru, chef de la Direction des systèmes d'information (DSI) ont participé à la séance.

M. Yvan Cornu, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions.

2. PRÉSENTATION DE L'EMPD

Le chancelier souligne que l'application Antilope, un des principaux éléments du système initié au milieu des années nonante, est devenue obsolète du point de vue technique. Sans évolution possible, il devenait nécessaire d'opter pour un nouveau système. Ce qui est proposé est un projet complexe qui est présenté ici, indépendamment de la part dédiée à l'archivage électronique historique. Alors qu'en septembre 2015, le Conseil d'Etat annonçait encore la présentation en parallèle de deux EMPD SIEL et Archivage, le périmètre global a été, pour des raisons dites « pratiques », découpé en trois EMPD coordonnés qui doit assurer une gestion de l'information cohérente, mais décalée :

- Le présent document (EMPD Bleu SIEL) couvre la refonte du SI Exécutif Législatif (Bleu SIEL), la reprise des données et la gestion des communiqués de presse.
- La conservation probatoire sera présentée et développée dans un EMPD à produire au plus tôt dès la seconde moitié de 2017.
- L'EMPD ENSIACV couvre la refonte du SI (système d'information) de gestion des ACV et la mise en œuvre du SI de l'archivage électronique historique.

Complexité

La complexité de Bleu SIEL découle principalement de la multiplicité et de la diversité des utilisateurs concernés qui proviennent des sept départements de l'État de Vaud, de l'ordre judiciaire et évidemment du Grand Conseil, soit plus d'un millier d'utilisateurs directement concernés. Elle découle également des multiples dimensions de la chaîne du traitement de l'information et des documents, aussi

bien au sein de l'administration, au niveau du Gouvernement que vers le Grand Conseil. De plus, SIEL doit parfaitement s'intégrer dans un ensemble d'applications et d'éléments du système d'information (SI) déjà existants au sein de l'ACV (administration cantonale vaudoise). Ce principe s'applique par exemple à Internet, aux divers registres, aux applications GED, aux moteurs de recherches, etc.

La nouvelle application intègre le traitement de plus en plus présent de supports images et vidéos. Elle intègre également l'idée de communiquer à l'externe avec des données accessibles à un large public.

À l'avenir, SIEL sera également intégré au SI des Archives Cantonales Vaudoises (ACV), y compris au SI de la conservation probatoire, puisque ces trois systèmes, bien que décalés dans le temps, se conçoivent parallèlement et de manière coordonnée, avec un pilotage commun.

Coût

Le coût en apparence élevé provient de la complexité transverse du projet qui occasionnera une délicate mise en œuvre durant quelques années. Pour cette raison, les coûts de la solution informatique représentent la moitié du montant alors que l'autre partie de l'investissement concerne principalement la transition et l'implémentation de cette application, y compris l'accompagnement des multiples métiers qui seront touchés.

Par contre le système n'entraînera pas de coûts pérennes supplémentaires, car bien qu'il s'avère un peu plus coûteux que le système actuel, Bleu SIEL engendrera des simplifications qui permettront des compensations au sein des services utilisateurs.

Développement ou acquisition ?

L'opportunité éventuelle de reprendre une solution déjà existante sur le marché a été prise en compte, mais il est ressorti de l'étude des applications utilisées dans d'autres cantons qu'aucune solution n'existait pour couvrir l'ensemble du système mis en place à l'État de Vaud. Les systèmes étudiés ont été jugés insuffisants, incomplets et pas suffisamment aboutis pour répondre aux exigences de flux de données, de publication, de fonctionnalités.

Archivage électronique historique et conservation probatoire

La solution d'archivage électronique est en attente d'une offre de mutualisation du système de la Confédération, offre qui est considérée comme une solution novatrice et avantageuse pour le Canton de Vaud. Des critères de durées légales doivent être optimisés et unifiés ; ils font encore l'objet d'une étude complémentaire qui débouchera sur un EMPD spécifique. Dans l'attente des outils informatiques, les départements continueront d'appliquer les règles actuelles de conservation et d'archivage.

Le chancelier assure que l'on peut démarrer dès maintenant avec Bleu SIEL, conçu pour être compatible avec le futur SI ACV. Et ceci de manière urgente, notamment en raison de l'obsolescence d'Antilope, mais aussi afin d'assurer la fiabilité totale du RSV (recueil systématique de la législation vaudoise).

Fonctionnalités spécifiques au Grand Conseil

Le secrétaire général du Grand Conseil relève que depuis plusieurs années, le secrétariat général se voit contraint de développer des solutions correctives ponctuelles afin d'offrir aux députés un service en ligne qui corresponde mieux aux attentes actuelles. À titre d'exemple, le site internet du Grand Conseil est de plus en plus utilisé comme un extranet ou une plateforme permettant aux députés de se nourrir de la documentation mise régulièrement à jour, de même le logiciel Confluence constitue une solution parallèle adaptée au partage de documents au sein des commissions.

Parmi les changements importants, Bleu SIEL offre la perspective aux 150 députés d'être des utilisateurs directs du futur système d'information avec leurs propres droits d'accès. Le secrétaire général du Grand Conseil note que SIEL représente une solution unique et coordonnée du flux et de la gestion de l'information entre l'exécutif et le législatif, garantissant la source, la transmission et le partage des documents et des données. Il se réjouit de sa mise en œuvre.

Précisons qu'un large spectre d'applications utilisées par les députés seront remplacées par le nouveau SI, comme par exemple Antilope et Safari, le RSV, la gestion des indemnités.

3. DISCUSSION GÉNÉRALE SUR LE PROJET

Un député s'inquiète du suivi temporel des interventions parlementaires. Le chancelier confirme que la fonction dite de « tracking » fait partie de l'application Bleu SIEL et offrira aux utilisateurs concernés une visibilité quant au traitement de l'objet.

Le système permettra le dépôt en ligne des interventions parlementaires, y compris l'enregistrement direct des députés qui soutiennent le texte. Des règles, relatives notamment aux délais de dépôt, devront être fixées par le Bureau du Grand Conseil.

Concernant le suivi des objets dont le délai de réponse est échu de la part du Conseil d'État, la mesure transitoire trouvée à travers l'extraction trimestrielle de listes dans Antilope sera remplacée par une information automatique et sécurisée dans le nouvel environnement Bleu SIEL.

Le bureau d'information et de communication BIC

Sur l'étendue des prestations du BIC, le chancelier précise qu'une grande partie des services du BIC est en lien avec les activités du Conseil d'État et marginalement avec celles du Grand Conseil et du Tribunal Cantonal. Dans ces conditions, le BIC doit accéder à la source des données partagées par les départements et les services et être intégré au flux des travaux de la chancellerie et des départements. Le BIC gardera à l'évidence son autonomie dans l'utilisation d'un certain nombre d'outils métier spécifiques à la conception et la réalisation de ses publications.

Gestion des indemnités des membres du Grand Conseil

Actuellement, le secrétariat général du Grand Conseil utilise déjà une application dédiée qui permet le calcul des indemnités de présence des députés. Au sein de SIEL, il est prévu un module spécifique pour les indemnités des députés qui inclut le calcul de leur montant et la gestion des ordres de paiement correspondants. Bien que spécifique, cette partie sera intégrée au futur système des ressources humaines (SIRH). Les députés pourront désormais consulter en ligne le détail de leur décompte.

Le secrétaire général du Grand Conseil rappelle que, selon l'article 17 LGC, les députés ne sont pas des salariés de l'État de Vaud mais reçoivent des indemnités, avec un statut reconnu par la Caisse cantonale vaudoise de compensation. Indépendamment du débat concernant le décret fixant le montant des indemnités des membres du Grand Conseil pour la prochaine législature 2012-2017, le statut lui-même n'évoluera certainement pas, car le passage à une position de salarié instituerait un lien hiérarchique de subordination avec un employeur, incompatible avec la fonction de député.

Organisation du projet – groupes de travail et implication des députés

La CTSI souligne l'importance de former des groupes de travail constitués de représentants des métiers impliqués, de la DSI, et si besoin de consultants externes et/ou de représentants du fournisseur. Les différents types d'utilisateurs concernés par le projet Bleu SIEL ont été identifiés ; ils seront accompagnés dans la prise en compte de leurs besoins. Il apparaît notamment indispensable que les députés, futurs utilisateurs, soient intégrés dans cette démarche participative afin que les fonctionnalités du nouveau système correspondent effectivement à leurs exigences métier ainsi qu'à leurs attentes.

Le secrétaire général du Grand Conseil mentionne d'ailleurs qu'un panel de quelques députés a pu exprimer ses attentes et ses besoins. Un grand nombre de collaborateurs du secrétariat général du Grand Conseil a déjà participé à des ateliers au sein desquels les réflexions étaient principalement guidées par le respect des normes légales et réglementaires. Durant la prochaine phase d'implémentation, qui laisse encore une marge de manœuvre importante pour répondre aux demandes des utilisateurs, un panel représentatif des députés devra à l'évidence être nouvellement constitué. La CTSI y compte.

Complexité du projet SIEL

Au vu de la complexité du projet, les commissaires se soucient de la maîtrise du périmètre, des fonctionnalités et des coûts. Le chancelier limite cependant le projet au cycle de vie de l'information. Des interfaces informatiques permettront de communiquer avec d'autres applications métier ainsi qu'avec les plateformes logicielles transversales telles que le registre cantonal des personnes, des systèmes de gestions de documents électroniques, la messagerie électronique, etc. Conformément à la stratégie informatique de l'État de Vaud, les solutions considérées sont intégrées aux briques informatiques existantes (portail IAM, plateformes logicielles transversales, cyberadministration, autres applications métier).

Un projet attendu

Le chancelier décrit des collaborateurs impatients de passer à un système moderne, simple, complet et plus efficace. Pendant les trois prochaines années de mise en œuvre, l'attention doit être portée sur les renforts métier et informatique afin de compenser et/ou renforcer la charge des ressources internes fortement impliquées dans le projet. Durant la phase projet, la transition sur bleu SIEL sera sécurisée par l'exploitation en parallèle de l'ancienne solution Antilope, dont les données seront temporairement conservées.

Le chef de la DSI se déclare très confiant dans la réussite de ce projet. Il en estime l'analyse sérieuse et détaillée, il porte toute sa confiance dans le prestataire qui a remporté l'appel d'offres public, il apprécie les choix effectués entre les solutions développées et les modules open source inclus, et il considère que l'ensemble des coûts a été pris en compte, y compris CHF 1,4 million pour la migration des données.

Le secrétaire général du Grand Conseil indique que la définition des fonctionnalités du futur système (cf 1.7.1.1 Core SIEL) est le résultat du regroupement de processus similaires dans les divers services de l'État. Cette standardisation est de nature à minimiser le risque de mise en œuvre de Bleu SIEL.

Solutions existantes dans d'autres cantons

Dans le cadre de l'étude du projet, plusieurs cantons (Genève, Zoug, Berne et Valais) ont été approchés. Il est ressorti de ces visites qu'aucune solution n'existait pour couvrir l'ensemble du système en place à l'État de Vaud. Un député suggère que Bleu SIEL, une fois développé et mis en place, soit mis à disposition d'autres cantons, voire même contre financement. Le chancelier décrit un marché potentiel très limité. Le canton de Genève devra notamment remplacer sa solution dénommée Aigle, frère jumeau d'Antilope ; des discussions ont lieu avec la Ville de Lausanne qui montre un certain intérêt pour une application réduite de SIEL.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EMPD

Point 1.2 : Préambule, consultation nomade dynamique

Le chef de la DSI explique que la consultation nomade dynamique signifie simplement que les aspects de mobilité seront pris en compte ; il s'agit principalement de mise en page dynamique.

Point 1.4 : Analyse de la situation actuelle

Le chancelier relève que les défis de la Suisse concernent en particulier le développement de prestations en ligne dématérialisées. Le retard pris dans le domaine de la cyberadministration, par rapport à d'autres pays de l'Union européenne, est partiellement dû à la qualité de notre administration de proximité et au passage à une stratégie digitale à mettre en place dans de nombreux et divers secteurs. À ce propos, le Conseil d'État fera un point de situation sur l'état d'avancement de la transition digitale et présentera sa stratégie numérique en réponse au postulat Labouchère 16_POS_184.

Le projet SIEL ne va pas contribuer directement à combler le retard dans les domaines de la cyberadministration ou de la société digitale. Cependant, la population est très concernée par le partage des données via le site internet de l'État de Vaud. Le projet Bleu SIEL va certainement augmenter les facilités de partage des données avec la population et les médias, cela concerne aussi l'accès facilité aux informations sur la vie parlementaire.

Point 1.5.1 : EMPD Archivage en continuité du projet

L'aspect archivage, traité dans une autre étape hors présent EMPD, a cependant soulevé de nombreuses questions de la part des commissaires sur les durées de conservation des documents et des données, et sur les processus. Certains documents, tel le Bulletin du Grand Conseil, resteront accessibles au-delà des délais probatoires légaux au sein de l'archivage électronique historique. L'archiviste se caractérise souvent comme celui qui sait détruire et non celui qui sait conserver.

Les futurs EMPD conservation probatoire et archivage électronique, qui répondront également au postulat Freymond Cantone 15_pos_132 sur les archives audiovisuelles, permettront donc d'automatiser les procédures d'archivage, de mettre en place un système complet et d'éviter les pertes de données grâce à la numérisation des archives. L'établissement d'une durée de conservation au moment même de la création du document permettra d'éviter des manutentions poussiéreuses. La plupart des documents seront éliminés au terme de leur utilité administrative (DUA) ou de leur utilité légale (DUL) ; seuls les documents ayant une valeur archivistique seront versés sur la plate-forme d'archivage électronique historique, en application du calendrier de conservation.

Le Canton de Vaud aura peut-être la possibilité de rejoindre le projet de la Confédération d'un centre d'archivage historique national. La mutualisation de ce service faciliterait la mise à jour et l'évolution des standards technologiques de conservation, afin de garantir en permanence, au fil des années, l'accès et la lecture des documents archivés électroniquement.

Point 1.7.1 : Lien avec le registre cantonal des personnes

SIEL doit permettre de gérer des groupes de personnes, pour l'envoi de documents ou d'invitations, dont les coordonnées sont sauvegardées et mises à jour dans le registre central des personnes. Les droits de consultation du registre respectent strictement les prescriptions relatives à la protection des données.

Le secrétaire général du Grand Conseil donne un exemple d'application de l'accès aux données du RCPers : en recoupant les informations du logiciel Votelec, il sera possible de contacter directement les députés nouvellement élus au lendemain même des prochaines élections et de leur soumettre pour validation un formulaire en ligne comportant déjà leurs données personnelles, dans le strict respect de la protection des données, en remplacement du formulaire papier.

Point 1.7.1 : Appel d'offres

Une société a été choisie sur trois retenues parmi huit sociétés ayant répondu à l'appel d'offres marché public.

Point 1.7.1.1 : Core SIEL

La description des neuf blocs fonctionnels décrits comme composants du « Core SIEL » offre une bonne vision d'ensemble des fonctionnalités générales du projet et est reprise ici : 1. *La gestion des objets de discussion parlementaires et gouvernementaux* ; 2. *La gestion des contributions* ; 3. *L'élaboration collaborative de texte* ; 4. *La gestion de la planification* ; 5. *La gestion des engagements* ; 6. *La gestion des courriers* ; 7. *La gestion des groupes et des personnes* ; 8. *La gestion de la publication* ; 9. *La gestion des tableaux de bord*.

Objets de discussion parlementaires et gouvernementaux : la liste n'est pas exhaustive ; par exemple les EMPD et EMPL sont évidemment compris dans la démarche des « objets de discussion ».

Élaboration collaborative d'un texte : le bloc fonctionnel qui permettra la création et la validation d'un texte (ou d'un document) à plusieurs tournera sur le logiciel bureautique Microsoft Word qui sera intégré à la solution et complété de quelques fonctions d'assistance. Pour cette partie, l'entreprise mandatée a considéré que la solution Word était la mieux appropriée. Par contre, dans le RSV (recueil systématique de la législation vaudoise) la saisie tournera sur un logiciel libre, éditeur texte OSS (open source system) qui est utilisé au niveau des commissions européennes.

La gestion de la planification : À titre d'exemple, le secrétaire général du Grand Conseil explique que les listes des commissions à nommer seront accessibles aux députés dans Bleu Siel et ils pourront ainsi marquer leur intérêt à participer à une commission. Une fois leur nomination confirmée, elle devrait

figurer dans leur tableau de planification qui permettra notamment de former un groupe pour la convocation à la séance.

Point 1.7.1.2 : Recueil systématique de la législation vaudoise (RSV)

Le Canton de Vaud est le premier canton à avoir abandonné la publication de ses textes de lois sur format papier au profit d'une version électronique complète et simple d'accès. L'objectif principal du projet est donc de créer une nouvelle base qui présente une fiabilité absolue. Il n'est en effet pas concevable que des textes légaux publiés sur le site internet officiel de l'État se révèlent erronés.

L'intégration des notions de conservation probatoire et le *Records Management* représentent des éléments importants d'innovation, mais le changement principal consiste à réaliser un système de gestion de l'information en termes de processus de travail, de consultation et de partage de l'information.

Point 1.7.2 : Accompagnement au changement

Les travaux d'accompagnement au changement s'adressent à plus d'un millier d'utilisateurs parmi huit grands groupes identifiés dans le projet Bleu SIEL : membres du Grand Conseil, membres du Conseil d'État et chancellerie, secrétaires généraux, secrétariat du Grand Conseil, collaborateurs des secrétariats généraux, collaborateurs du SJL, collaborateurs du BIC et collaborateurs des services.

Pour le grand public, ou autrement dit les simples administrés, la consultation et le partage des données s'effectueront toujours par internet dont le contenu sera principalement alimenté de manière automatique par les données de Bleu SIEL.

Point 1.8 : Mise en œuvre

Selon la figure 3 – calendrier prévu – l'opération « transition » est prévue en 2019 sur une dizaine de mois. À un moment donné, il y aura forcément une bascule de l'ancien système sur le nouveau Bleu SIEL. Pour des projets d'une telle envergure, il existe obligatoirement une période de transition où les deux systèmes fonctionnent en parallèle, ce qui avait également été géré dans SAP sur une durée d'environ neuf mois au sein du SI Finances. L'utilisation en parallèle des deux systèmes se répercute aussi sur les coûts du projet pendant les années 2018, 2019 et 2020 (voir figure 8 – Engagements des crédits ; point 8) pour un total estimé à CHF 551'200.-.

Point 1.9 : Accompagnement au changement et formation

La commission s'inquiète de la solidité de l'accompagnement au changement. Le chancelier estime que le montant prévu (CHF 360'000.- selon le point 7 de la figure 4) est bien dimensionné, car les nouveaux outils seront proches des applications bureautiques actuellement disponibles sur le marché et déjà utilisées. Dans ces circonstances, le besoin d'accompagnement des utilisateurs restera limité.

La disponibilité des utilisateurs clef et des experts métier sera surtout nécessaire dans les phases de définition, de paramétrage et de tests où il faudra compter sur des renforts dont les coûts figurent au point 4 « renforts ressources DSI » pour CHF 2'150'000.- et au point 5 « renforts ressources métier » à hauteur de CHF 1'560'000.-. Ces budgets permettront de libérer des collaborateurs afin qu'ils puissent s'investir sur le projet Bleu SIEL.

Le coût de la mise en œuvre représente 56% des coûts d'investissement. Viennent ensuite les coûts des renforts DSI qui représentent 16% et ceux des renforts métier qui se montent à 12%. Le chef de la DSI assure qu'il n'y aura pas de dépassement financier sur ces deux derniers postes.

Point 1.9 : Compensations des coûts de fonctionnement

Il est prévu que les coûts annuels de fonctionnement d'environ CHF 953'000.- seront compensés progressivement d'ici à 2021, par des économies dans les services pour CHF 375'000.- et des diminutions de coûts de l'exploitation actuelle pour CHF 578'000.-. Les surcoûts temporaires (entre 2017 et 2020) sont liés à l'exploitation en parallèle de l'ancienne solution et la mise en œuvre de la nouvelle et sont inclus dans la présent EMPD.

Aucune ressource humaine supplémentaire (ETP) n'est prévue en interne, comme l'indique l'alignement de zéros à la figure 7.

Point 1.11 : Calendrier de réalisation et de l'engagement des crédits

Le changement de législature engendre une surcharge de travail importante pour les services parlementaires, surcharge incompatible avec la mise en œuvre d'un nouveau système d'information. Pour cette raison, l'implémentation du SIEL débutera d'abord fin 2016 au sein de la chancellerie et des services de l'État, et la partie liée à la gestion du législatif sera mise en œuvre après le renouvellement du Grand Conseil en 2017.

Chapitre 2 de l'EMPD : Mode de conduite du projet

La commission rappelle les multiples changements de chefs de projet et souligne l'importance d'une direction de projet stable pendant la durée de réalisation du système, estimée à quatre ans.

En effet, le dernier chef de projet, qui succédait déjà à deux autres personnes, a dû quitter sa fonction pour de graves problèmes de santé. Pour faire face à cette situation et assurer une continuité, la DSI a décidé de nommer à ce poste M. Franck Dessoli, responsable du pôle institution, à un taux de 20% à la direction du projet. L'équipe sera complétée de deux ou trois chefs de projets, dont Mme Christine Guibert et une autre personne engagée à l'externe.

Fournisseur

Selon le chef de la DSI, le fournisseur sélectionné est l'une des meilleures sociétés de développement informatique située en Suisse, qui a l'habitude de travailler avec l'Etat de Vaud et avec lequel le chef de la DSI affirme n'avoir jamais rencontré de problème. Des points doivent encore être réglés, comme le partage des droits en cas de vente de cette solution à un autre utilisateur, tel un canton.

La relation avec le fournisseur sera intense au moment de la mise en place du projet, ensuite, à la fin du projet en 2019, il s'agira de régler les conditions de la maintenance pour laquelle il existe plusieurs options qui ne sont pas encore définies actuellement. La DSI pourrait reprendre entièrement la maintenance à l'interne ou alors signer un nouveau contrat avec le fournisseur.

5. VOTES SUR LE PROJET DE DÉCRET

L'art. 1 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

L'art. 2 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

L'art. 3 du projet de décret – formule d'exécution - est adopté à l'unanimité.

6. ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE DÉCRET

La commission thématique des systèmes d'information recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret à l'unanimité des membres présents.

Vevey, le 26 octobre 2016

La rapportrice :
(Signé) Fabienne Despot