

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur le postulat de la Commission de gestion suite aux refus des secondes réponses aux 2^e et 3^e observations présentées au Département des finances et des relations extérieures (DFIRE) dans le cadre du rapport de gestion 2014 :

- Convivialité du catalogue en ligne de la Centrale d'achats de l'Etat de Vaud (CADEV)
- Ressources humaines du Centre d'édition de la Centrale d'achats de l'Etat de Vaud (CADEV)

La commission de gestion a déposé le 8 décembre 2015 un postulat à la suite de son refus des secondes réponses aux 2^{ème} et 3^{ème} observations présentées au Département des finances et des relations extérieures (DFIRE) dans le cadre du rapport de gestion 2014 :

- Convivialité du catalogue en ligne de la Centrale d'achats de l'Etat de Vaud (CADEV)
- Ressources humaines du Centre d'édition de la Centrale d'achats de l'Etat de Vaud (CADEV)

La teneur du postulat est la suivante :

L'audit de la Cour des comptes, l'enquête transversale de la COGES, les réponses du Conseil d'Etat aux diverses observations et les EMPD acceptés ou en préparation éclairent les différentes facettes de la CADEV. Or, les réponses apportées aux observations de la COGES présentent essentiellement des solutions techniques isolées mais sans réellement préciser la stratégie de développement de ce service, ainsi que les mesures en termes organisationnel et de ressources humaines pour accompagner la mise en œuvre de ces solutions. Par le présent postulat, le Conseil d'Etat est prié de :

1. *Donner sa position sur les forces et faiblesses de la CADEV et du Centre d'édition et présenter sa vision de l'évolution nécessaire du service ;*
2. *Expliciter sa politique sur les ressources humaines autant du côté des achats que du Centre d'édition ;*
3. *Détailler les mesures qui seront prises pour s'assurer que le catalogue en ligne de la centrale d'achats corresponde aux besoins des utilisateurs, tant du point de vue du contenu que des modalités d'achats ;*
4. *Décrire le périmètre du mandat et les objectifs donnés au Comité de projet demandé par la Cour des Comptes suite à son audit sur la stratégie des achats ;*
5. *Présenter au Grand Conseil une feuille de route comportant des échéances sur les diverses améliorations à mettre en place auprès de la CADEV et du Centre d'édition.*

Pour une CADEV qui soit un navire au tonnage adapté, qui sait où il va et quand il arrivera à bon port.

1 PRÉAMBULE

Dans le cadre des précédentes réponses du Conseil d'Etat aux observations de la COGES (rapport de gestion 2014), il a été spécifié qu'à la suite du rapport N°28 de la Cour des comptes publié le 5 mars 2014, le Conseil d'Etat a, sur proposition du DFIRE, accepté le 2 juillet 2014 le principe d'un projet de réforme des achats au sein de l'Etat (ci-après projet RefA).

Depuis ces réponses, le contenu et les modalités de mise en œuvre du projet RefA ont pu être précisés puis validés par le Conseil d'Etat. A la suite des travaux réalisés par le Comité de projet durant l'année 2015 et au début de l'année 2016, le Conseil d'Etat a pris différentes décisions permettant de préciser, dans le cadre de la réponse à ce postulat :

1. l'évolution souhaitée de l'organisation des achats au niveau de l'ACV, et par conséquent, l'évolution nécessaire de la CADEV (Cf. point 1 du postulat de la COGES).
2. la politique sur les ressources humaines dans le domaine des achats de l'Etat de Vaud, et donc celle de la CADEV (Cf. point 2 du postulat de la COGES).
3. l'évolution souhaitée du système d'information des achats de l'Etat qui touche donc également les questions liées au catalogue en ligne de la CADEV (Cf. point 3 du postulat de la COGES).
4. le périmètre et les objectifs des mandats confiés par le Conseil d'Etat (et non par la Cour des comptes) au Comité de projet (Cf. point 4 du postulat de la COGES).
5. la feuille de route (Cf. point 5 du postulat de la COGES) explicitant les délais des différentes tâches à réaliser permettant de mettre en place plusieurs améliorations dans le domaine des achats de l'ACV.

Ainsi, le Conseil d'Etat inscrit ses réponses concernant les achats dans un contexte plus large que celui de la CADEV, c'est à dire dans le cadre du projet RefA.

Les réponses concernant le Centre d'édition sont ensuite explicitées et concernent uniquement les points 1, 2 et 5 du postulat.

2 EVOLUTION DE L'ORGANISATION DES ACHATS DE L'ETAT DE VAUD RESPECTIVEMENT DE LA CADEV

2.1 Donner sa position sur les forces et faiblesses de la CADEV et du Centre d'édition et présenter sa vision de l'évolution nécessaire du service

Comme indiqué dans les précédentes réponses aux observations de la COGES, le Conseil d'Etat est conscient que la CADEV doit moderniser son organisation et son système informatique afin de pouvoir mener à bien la mission qui lui a été confiée. Le Conseil d'Etat a donc accepté le contenu et les modalités de mise en œuvre de la réforme des achats de l'Etat de Vaud (projet RefA). Plusieurs décisions ont en effet été prises et concernent tant les aspects métiers qu'informatiques de la Fonction Achats de l'Etat de Vaud.

2.1.1 Première décision du 23 mars 2016

La première décision du Conseil d'Etat date du 23 mars 2016. Le Conseil d'Etat a accepté, sur la base d'un rapport de synthèse, les deux principes suivant :

1. premièrement, celui du **remplacement de l'outil métier** dans le domaine des achats et de la logistique de l'Etat de Vaud ;
2. deuxièmement, celui de la mise en place d'une **nouvelle organisation des achats** de l'ACV. Cette nouvelle organisation se base sur le concept approuvé d'une **centralisation partielle des achats** de l'Etat s'inscrivant dans la ligne droite des bonnes pratiques identifiées lors des travaux

du Comité de projet. Les principales caractéristiques de cette organisation sont les suivantes :

- tous les achats communs à plusieurs services (achats " transversaux ") doivent passer par l'entité centrale d'achats permettant de maîtriser le processus achats transversal pour le périmètre d'achats déterminé.
- Les achats ne concernant que très peu de services (achats " spécifiques ") sont effectués par des acheteurs décentralisés qui dépendent fonctionnellement de l'entité centrale d'achats et hiérarchiquement du service de l'ACV concerné (comme par exemple pour les préposés aux archives ou pour les correspondants-RH). Cela permet de maintenir et d'optimiser le know how au sein des entités compétentes.
- Mise en place d'un lien fonctionnel entre les acheteurs centralisés et les acheteurs décentralisés permettant de disposer d'une vision globale des relations avec les fournisseurs et favorisant une synergie métier entre les acteurs concernés.
- Centralisation du controlling des achats (dont l'entité centrale d'achat devient le responsable) permettant le respect des règles et des lignes directrices.

Deux autres décisions du Conseil d'Etat découlent des deux accords de principe évoqués ci-dessus.

2.1.2 Deuxième décision du 27 avril 2016

La deuxième décision du Conseil d'Etat date du 27 avril 2016 et accorde un crédit d'étude de CHF 390'000.-- pour le **remplacement du système d'information** de la gestion des achats et de la logistique en relation avec la réforme des achats de l'Etat. A cet effet, un schéma directeur informatique devra notamment être élaboré.

Un EMPD " Remplacement de l'outil métier dans le domaine des achats et de la logistique de l'Etat de Vaud " sera par la suite présenté au Conseil d'Etat puis au Grand Conseil courant 2017. Cet EMPD comprendra également les aspects qui concernent la dimension métier des achats de l'Etat de Vaud et qui sont évoqués ci-après.

2.1.3 Troisième décision du 24 août 2016

La troisième décision du Conseil d'Etat, se basant sur un rapport complémentaire, date du 24 août 2016 et charge le SIPaL de mettre en œuvre la réforme des achats. Cette mise en œuvre débute par le biais d'études approfondies. Celles-ci concernent la **dimension métier** des achats de l'Etat : il s'agit d'étudier les éléments liés à la politique d'achats, à la stratégie d'achats, à l'organisation structurelle et procédurale, à l'adaptation des directives internes. La technique, quant à elle, devra répondre aux besoins du métier et est donc également analysée en détail par le biais d'un schéma directeur informatique (dans le cadre du crédit d'étude cité précédemment).

La future organisation des achats devra par la suite monter en puissance en se dotant des compétences et des ressources nécessaires (Cf. réponse au point 2 du postulat).

Le Conseil d'Etat a dans un premier temps accepté que, dans le cadre de cette nouvelle organisation, le périmètre d'achat actuel de la CADEV soit consolidé en réintégrant les achats pour lesquels la centrale est aujourd'hui compétente. La dimension métier continuera également à être étudiée de manière itérative pendant la mise en œuvre du projet.

Dans un deuxième temps, l'élargissement du périmètre des achats de la CADEV (achats se trouvant hors de son domaine de compétence) devra faire l'objet d'une nouvelle proposition au Conseil d'Etat afin de lui permettre d'en accepter le principe général.

La feuille de route explicitant les délais des différentes étapes de la réforme des achats est exposée dans le cadre de la réponse au point 5 du postulat de la COGES.

2.2 Expliciter sa politique sur les ressources humaines autant du côté des achats que du Centre

d'édition

Le Conseil d'Etat souhaite que soit mise en œuvre la réforme des achats sur une base modérée de l'accroissement des ressources nécessaires :

- d'une part, une attention particulière sera portée sur les options offertes par l'application informatique afin de tendre vers une productivité maximale.
- D'autre part, l'arrivée des nouvelles ressources devra être ajustée en fonction des besoins réels liés à la montée en puissance de la charge de travail et de l'analyse trimestrielle de la question du renforcement de l'organisation.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat a pris acte, par le biais du rapport complémentaire qui lui a été soumis le 24 août 2016, que le SIPAL engagera du personnel à hauteur de 3,5 ETP, dont :

- 2 ETP en CDI (1 ETP dès le mois de juillet 2017 et 1 ETP, sous réserve des décisions budgétaires, dès le mois de janvier 2018) et
- 1,5 ETP en CDD sous forme d'auxiliaire (1 ETP durant le 1^{er} semestre 2018 et 0.5 ETP durant le 1^{er} semestre 2019).

Le SIPAL démontrera et justifiera la compensation financière totale au travers des économies réalisées résultant du projet. Si les économies couvrent totalement le coût des 2 ETP ils seront définitivement inscrits au plan des postes du SIPAL.

Enfin, le Conseil d'Etat précise que les besoins requis ne pourront pas être liés à des transferts de personnel des entités décentralisées vers la future entité centrale d'achats (actuelle CADEV), malgré le fait que l'activité globale au niveau de l'ACV reste constante.

2.3 Détailler les mesures qui seront prises pour s'assurer que le catalogue en ligne de la centrale d'achats corresponde aux besoins des utilisateurs, tant du point de vue du contenu que des modalités d'achats

Comme indiqué dans le cadre de la réponse au point 1 du postulat de la COGES, le Conseil d'Etat a accepté le 23 mars 2016 le principe de remplacement de l'outil métier dans le domaine des achats et de la logistique de l'Etat de Vaud. Un crédit d'étude de CHF 390'000.-- a par la suite été accepté le 27 avril 2016 afin de conduire les phases de projets menant au choix de la solution et au dimensionnement de la mise à œuvre, ceci en collaboration étroite avec la DSI.

Une étude des processus d'achats et du système d'information associé vise ainsi à réaliser les tâches suivantes :

1. Elaboration du schéma directeur du système d'information des achats.
2. Rédaction des cahiers des charges nécessaires (en préparation des appels d'offres).
3. Appel d'offres.
4. Rédaction de l'exposé des motifs et projet de décret afin de demander les moyens permettant d'atteindre les objectifs retenus.

Par conséquent, nous nous inscrivons dans un champ d'étude plus large que celui de l'outil métier de la CADEV : l'étude précitée aura pour objectif de définir avec précision les contours du futur outil unique d'achats pour l'ensemble de l'Etat, dont fait partie intégrante l'étude du futur catalogue en ligne de la CADEV.

Dans ce contexte, les modalités et les habitudes d'achats des acteurs concernés (acheteur et utilisateur de l'ensemble des services de l'Etat) devront progressivement changer. Les utilisateurs devront en effet passer par cet outil unique pour effectuer leurs achats. Si le produit souhaité n'est pas référencé dans l'outil, l'utilisateur émettra donc un nouveau besoin et transmettra sa demande à l'acheteur compétent. L'objectif à terme est de référencer un maximum d'achats dans l'outil afin de maîtriser les flux et les processus achats.

La réforme permettra donc à l'ensemble des acteurs, tant la futur CADEV que les services, de disposer d'une vision commune et de répondre ainsi au mieux aux besoins des utilisateurs.

2.4 Décrire le périmètre du mandat et les objectifs donnés au Comité de projet demandé par la Cour des comptes suite à son audit sur la stratégie des achats

Comme indiqué dans le cadre de la réponse au point 1 du postulat de la COGES, le Conseil d'Etat a accepté par le biais de ses décisions du 23 mars 2016 et du 24 août 2016 le contenu et les modalités de mise en œuvre de la réforme des achats de l'Etat de Vaud. Le Conseil d'Etat avait confié le mandat suivant au DFIRE :

1. détailler davantage le périmètre ainsi que les incidences sur les départements et sur les services, selon les demandes formulées dans le cadre de la présente proposition par les secrétariats généraux, le SPEV et la DSI ;
2. détailler davantage les processus à réformer dans le cadre de la première étape ainsi que la réorganisation de la CADEV ;
3. étayer la quantification et préciser la qualification des besoins en ETP liés à la première étape ;
4. confirmer la quantification des économies attendues ;
5. procéder à toutes les consultations utiles à l'examen des points qui précèdent et adapter selon les besoins la composition des comités de pilotage et de projet.

Le mandat désormais confié au DFIRE par le Conseil d'Etat à la suite de sa décision du 24 août 2016 est de mener à bien la réforme des achats de l'ACV :

- en réalisant les études approfondies nécessaires à la préparation d'une centralisation partielle des achats de l'Etat par le biais d'un crédit d'étude (Cf. réponse au point 1 du postulat). Le dimensionnement des aspects métiers et techniques de la future organisation des achats sera étudié.
- en mettant en place la nouvelle organisation des achats visant à consolider le périmètre d'achat actuel de la CADEV en réintégrant les achats pour lesquels la centrale est aujourd'hui compétente (Cf. réponse au point 1 du postulat).

2.5 Présenter au Grand Conseil une feuille de route comportant des échéances sur les diverses améliorations à mettre en place auprès de la CADEV et du Centre d'édition

Les potentiels d'amélioration réalisables grâce à la mise en œuvre de la réforme des achats sont listés ci-après de manière non exhaustive. Les services de l'ACV pourront :

- Obtenir des prestations de meilleure qualité afin de répondre à leur besoin et maximiser leur satisfaction.
- Obtenir un meilleur appui, conseil et soutien dans le cadre des procédures d'achats.
- Respecter des règles harmonisées et adaptables en fonction des spécificités de chacun.
- Disposer d'outils simples, rapides, standards et fiables.
- Maîtriser les coûts et faciliter leurs tâches d'approvisionnement.
- Disposer d'un plus large panel d'articles référencés.
- Bénéficier des leviers de volume sur les fournisseurs afin d'obtenir le meilleur prix.
- Disposer d'un meilleur suivi et d'un meilleur pilotage de leurs commandes.

Ces améliorations seront effectives grâce à la mise en œuvre des tâches (Cf. tâches No 4 à 6 du tableau exposé ci-dessous) faisant suite à l'adoption de l'EMPD par le Grand Conseil (Cf. tâches No 3 du tableau exposé ci-dessous).

No	Tâches	Délais (date fin)
1	Rédaction finale de l'EMPD « Remplacement de l'outil métier dans le domaine des achats et de la logistique de l'Etat de Vaud ».	Courant 2017
2	Décision du CE concernant l'EMPD « Remplacement de l'outil métier dans le domaine des achats et de la logistique de l'Etat de Vaud ».	Courant 2017
3	Adoption par le GC de l'EMPD « Remplacement de l'outil métier dans le domaine des achats et de la logistique de l'Etat de Vaud » et communication interne à l'Etat de Vaud.	Courant 2017
4	Préparation de la mise en œuvre de la phase 1 de la réforme : - Adaptation de la Politique d'achats validée par le CoPil le 29.06.2015. - Elaboration de la structure de la future entité centrale d'achats de l'ACV. - Adaptation des processus achats et rédaction des directives internes. - Elaboration d'une Charte. - Modélisation des aspects techniques et informatiques.	Courant 2018
5	Démarrage des tests pilotes avec différents services de l'ACV.	Courant 2018
6	Mise en production de l'application métier et lancement de la phase 1 de la réforme.	Courant 2018
7	Evaluation finale de la mise en œuvre de la phase 1 de la réforme.	Courant 2019

3 EVOLUTION DU CENTRE D'ÉDITION

3.1 Donner sa position sur les forces et faiblesses de la CADEV et du Centre d'édition et présenter sa vision de l'évolution nécessaire du service

L'EMPD accordant au Conseil d'Etat un crédit d'investissement de CHF 6'300'000.- pour financer le renouvellement du matériel d'impression du Centre d'édition de la CADEV a été accepté par le Grand Conseil le 25 novembre 2015. Son contenu permet de rappeler, dans le cadre de cette réponse du Conseil d'Etat, l'évolution nécessaire du Centre d'édition.

Une analyse MOFF (Menace-opportunités-forces-faiblesses) a été conduite début 2014 en collaboration avec l'UCA (Unité de Conseil et d'Appui en management et organisation). Il a notamment été relevé les forces suivantes du Centre d'édition : la disponibilité d'outils de pilotage unique sur le marché, la réactivité et la capacité de négociation ainsi que la compétence des équipes en place. Cependant, face à des faiblesses telles que le sous-dimensionnement du matériel durant certaines périodes de l'année et un potentiel d'amélioration sous-exploité, le statu quo n'était pas envisageable.

C'est donc en s'appuyant sur ses forces et afin d'éliminer ses faiblesses que le projet PIEZO a été mis en œuvre par le Centre d'édition. Ce dernier a permis, depuis l'acceptation de l'EMPD, de renouveler le matériel d'impression obsolète et d'installer les nouvelles machines et ce, en vue d'atteindre les

objectifs suivants :

- Optimiser le budget de fonctionnement du CEd (industrialisation).
- Sécuriser la production des documents.
- Assurer les délais demandés et la qualité des prestations.
- Réduire les tâches manuelles en les automatisant et absorber la charge de production.
- Réintégrer les équipements compris dans le contrat arrivant à expiration avec un bilan performance, énergétique et écologique supérieur à celui d'aujourd'hui.
- Permettre une réduction des coûts de fonctionnement et de production.

La feuille de route explicitant les délais des différentes étapes du projet PIEZO est exposée dans le cadre de la réponse au point 5 du postulat de la COGES.

3.2 Expliciter sa politique sur les ressources humaines autant du côté des achats que du Centre d'édition

Comme indiqué dans les précédentes réponses aux observations de la COGES, le Conseil d'Etat a pris la mesure des besoins en personnel du Centre d'édition et de sa difficulté à gérer différents statuts de personnel opérationnel du Centre d'édition. Il a donc autorisé le SIPAL, dans le cadre du contrat qui le lie avec son fournisseur d'équipement d'impression, de développer une solution permettant de mettre à disposition les ressources en personnel et en compétence nécessaires durant le chevauchement entre l'ancienne et la nouvelle technologie d'impression.

Le Centre d'édition ayant désormais installé les nouvelles machines dans le cadre du projet PIEZO, il entre dans une période de transition durant laquelle le personnel doit être formé à un nouveau métier. A l'issue de cette période de transition, il s'agira de réévaluer les besoins en ressources. La politique des ressources humaines est donc axée sur la flexibilité ; en fonction de l'évolution du projet, l'organisation sera adaptée selon l'optimisation attendue des processus, la croissance des volumes traités ou de nouvelles exigences dans le domaine de l'impression.

La feuille de route explicitant les délais des différentes étapes du projet PIEZO est exposée dans le cadre de la réponse au point 5 du postulat de la COGES.

3.3 Présenter au Grand Conseil une feuille de route comportant des échéances sur les diverses améliorations à mettre en place auprès de la CADEV et du Centre d'édition

La feuille de route du projet PIEZO est explicitée ci-après. Les améliorations citées au point 1 du postulat de la COGES qui concernent le Centre d'édition seront effectives grâce à la mise en œuvre des tâches explicitées dans cette feuille de route.

No	Tâches	Délais (date fin)
1	Livraison et installation du nouvel équipement.	Terminé
2	<i>Période de transition</i> Mise en production de l'ensemble des travaux des clients sur les nouvelles machines et formation du personnel.	Courant 2017
3	Evaluation des résultats de la mise en œuvre du projet PIEZO.	Fin 2017
4	Adaptation de l'organisation selon l'atteinte des objectifs attendus.	Courant 2018

4 CONCLUSION

Le Conseil d'Etat a considéré la nécessité d'évolution dans le domaine des achats et celui de l'impression. C'est la raison pour laquelle il a approuvé la mise en œuvre de deux projets d'envergure dont les enjeux sont transversaux : le projet RefA et le projet PIEZO.

Le Conseil d'Etat souligne le fait que le projet RefA ne se limite pas au remplacement d'un outil métier : il s'agit de réformer une organisation qui nécessite l'analyse d'aspects métiers et techniques qui concernent l'"entreprise Etat de Vaud" dans sa globalité. En validant les principaux contours de ce projet et en validant les orientations conceptuelles à donner à la future organisation des achats, le Conseil d'Etat inscrit cette réforme dans la lignée d'une modernisation des achats de l'ACV, dont fait partie intégrante la CADEV.

C'est par le biais de l'EMPD "Remplacement de l'outil métier dans le domaine des achats et de la logistique de l'Etat de Vaud" que les éléments concrets de la réforme pourront être soumis au Grand Conseil (courant 2017). C'est ensuite, par la mise en place de la nouvelle organisation des achats, que les améliorations souhaitées pourront être mesurables (à l'horizon 2019 comme indiqué dans la feuille de route exposée au point 5. du postulat de la COGES).

Le projet PIEZO permet quant à lui de maîtriser et de sécuriser la production des impressions de masse de l'Etat. Le Centre d'édition peut ainsi poursuivre l'exercice de ses missions avec des moyens de production adaptés à leur temps et répondant aux demandes de qualité et délai exigés par les services utilisateurs.

C'est à la fin de l'année 2017 que les améliorations envisagées pourront être mesurables.

Le Conseil d'Etat veillera donc à suivre avec vigilance l'évolution de la mise en œuvre de ces deux projets.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 12 octobre 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean