

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit additionnel de CHF 7'550'000 au crédit alloué par décret du 14 septembre 2010 pour le projet SIF, montant destiné au financement des ressources informatiques (développement, interfaces, intégration)

1. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission des systèmes d'information (CTSI) s'est réunie en date du mardi 28 mai 2013 à la Salle des Armoiries à Lausanne pour traiter de cet objet. Elle était composée de Mmes les députées Fabienne Despot (présidente – rapportrice) et Pierrette Roulet-Grin ainsi que de MM. les députés Laurent Ballif, François Brélaz, Jean-François Cachin, Philippe Grobéty, Olivier Kernen, Olivier Mayor, Daniel Meienberger, Michel Miéville, Maurice Neyroud, Cédric Pillonel, Alexandre Rydlo, Filip Uffer et Eric Züger.

Mme la Conseillère d'Etat Nuria Gorrite (cheffe du DIRH) et M. le Conseiller d'Etat Pascal Broulis (chef du DFIRE) étaient présents ainsi que MM. Patrick Amaru (chef de la DSI) et Eric Birchmeier (chef du SAGEFI) qui représentaient l'administration.

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

2. PREAMBULE

SAP. Progiciel de gestion intégré. Un terme qui effraie, tant on l'associe à des projets compliqués aux ramifications complexes, avec des difficultés multiples et inattendues. La souplesse et les multiples possibilités de SAP en ont fait la solution toute désignée pour le nouveau système d'information financier de l'Etat de Vaud, SIF. Mais son développement ne se fait pas sans peine, et une réorganisation du planning et du budget du projet s'avère nécessaire.

3. PRÉSENTATION DE L'EMPD

Un crédit additionnel de CHF 7.55 mio est demandé afin de compléter le développement du projet SIF sur SAP démarré en mars 2011 (EMPD N° 298 pour un montant de CHF 24'906'000).

Le Conseiller d'Etat Pascal Broulis a rappelé devant la CTSI l'importance et la complication du projet. Sa mise en place dans les services prend plus de temps que prévu, les utilisateurs doivent encore apprivoiser l'outil et se former à un nouveau produit beaucoup plus intégré. Vu la complexité du fonctionnement de certains services, principalement au DSAS, il a fallu, pour assurer l'interfaçage avec SAP, mettre en place des modules complémentaires. Il a été possible de redéfinir les priorités avec SAP afin que le concept soit implémenté sereinement.

La Conseillère d'Etat Nuria Gorrite reconnaît que, dans une première étape, les ressources nécessaires au projet SAP avaient été sous-estimées, en particulier, dans :

- la diversité des produits financiers utilisés dans les divers services de l'Etat, chacun ayant ses spécificités ;

- l'implication nécessaire des utilisateurs métier dans la conduite du projet ;
- les effets d'un contrat au forfait avec SAP qui n'impliquait pas suffisamment le prestataire dans l'intégration du logiciel au sein de l'environnement informatique complexe et divers de l'Etat.

Les faiblesses mentionnées en préambule rappellent aux membres de la CTSI des mauvais souvenirs avec des lacunes similaires dans la conduite d'autres projets informatiques. Il est également relevé que le même type de problèmes avait été rencontré lors de l'implémentation de SAP à l'EPFL et qu'il était légitime de s'attendre à ce genre de difficultés. Cependant le choix de SAP n'est pas remis en question, le logiciel choisi étant reconnu et fiable : l'ensemble des services de l'Etat devrait arriver, à terme, à migrer et à utiliser SAP à satisfaction. Rappelons que le projet SIF, qui fait appel à SAP, est destiné à interfacier le Service des Finances avec tous les autres services.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSÉ DES MOTIFS

4.1. PRISE DE CONSCIENCE DES PROBLÈMES ET AUDIT

Des problèmes sont apparus en cours de projet. Le CCF, dont la cheffe est membre du comité de pilotage du projet SAP, s'est autosaisi du dossier. Parallèlement, le Conseil d'Etat a aussi relevé le besoin d'un audit afin d'apporter un regard extérieur, neutre et sans complaisance. Ce qui a conduit à la rédaction d'un rapport d'audit relatif au projet SIF.

Le Conseiller d'Etat Pascal Broulis souligne que, dans son rapport, le CCF mentionne qu'il s'agit d'un « projet d'entreprise » et, qu'en conséquence, l'ensemble des départements de l'Etat doit adhérer au projet SAP et accepter le nouveau logiciel.

Dans un premier temps, le manque de ressources a été identifié par les porteurs du projet (SAGEFI et DSI). Le CCF a fait remonter des insuffisances, puis une expertise externe a aussi relevé les mêmes faiblesses. Dans un second temps, et sur la base de ces rapports, le Conseil d'Etat a pris des dispositions en renégociant le contrat avec SAP et en requalifiant ce projet de stratégique et transversal à tous les niveaux de l'Etat. Ces mesures ont permis de dégager les ressources nécessaires, dans tous les services, pour contribuer à sa réussite.

Certaines causes de certains problèmes sont relevées, notamment le changement des chefs de projet ACV en mai 2011 et SAP en mai 2012, la complexité des concepts, le mode contractuel forfaitaire et les aspects d'intégration dans le paysage informatique de l'ACV. Les députés s'inquiètent au constat du « *désintérêt du fournisseur SAP des problématiques de l'ACV* ». C'est de toute évidence une conséquence du principe du forfait et d'une définition insuffisante des "livrables". L'adhésion de toutes les parties, en particulier du fournisseur, leur paraît indispensable pour la réussite d'un projet transversal de cette ampleur.

Le Conseiller d'Etat Pascal Broulis tient à rassurer la commission. L'ensemble des problèmes décrits a fait l'objet de mesures correctives qui sont exposées dans le Chapitre 3. Les tâches de certains consultants ont dû être redéfinies en relation avec les nouveaux termes du contrat. Certains consultants ont alors été désengagés temporairement pendant la période de report. Par contre, le prestataire SAP reste entièrement impliqué dans le projet et s'est montré très coopératif dans la redéfinition des termes et objectifs du contrat.

M. Amaru précise que la renégociation du contrat avec SAP a aussi permis de reprendre la maîtrise du projet à l'interne. Le prestataire n'a pas forcément les mêmes objectifs que l'Etat, et le contrat par forfait impliquait des grandes pertes de temps en négociations.

Un député mentionne que le CCF relève surtout des problèmes de gouvernance mais ne remet pas en cause la fiabilité du produit SAP. Dix-neuf faiblesses listées par le CCF sont pratiquement toutes en lien avec le mode de pilotage du projet, et, dans une moindre mesure, avec une certaine résistance au changement de la part des utilisateurs. Il avait déjà été relevé en début de projet que le travail au forfait n'était pas satisfaisant. Un dépassement financier au niveau du logiciel SAP n'apparaît cependant pas

comme un risque important. Le chef de la DSI, M. Amaru, confirme que SAP est le bon choix comme l'ont fait de nombreuses administrations.

Le parallèle est fait avec le projet SIEF où une partie du dysfonctionnement résultait de la mise en œuvre d'un outil informatique sans tenir compte de l'environnement et des spécificités de l'administration. Dans le cas de SAP, le député relève la nécessité d'avoir les consultants sur place pour effectuer les adaptations nécessaires.

Le CCF relevait l'insuffisance de représentants métier pour lancer un tel projet. Pourtant l'implication des utilisateurs spécialistes est la base pour la mise en place d'un projet informatique tel que SIF-SAP. La gouvernance et l'implication des acteurs métier avaient fortement dysfonctionné dans le projet SIEF.

4.2. DECISIONS SUITE À L'AUDIT

Le gouvernement a décidé, à l'unanimité de ses membres, de continuer avec SAP. Par conséquent, tous les départements, ainsi que l'OJV et le Grand Conseil, doivent accepter le dispositif. Pour réussir la mise en place du logiciel, chaque Conseiller d'Etat doit exiger l'engagement inconditionnel des responsables finances et des équipes comptables au sein de son département. Il est déterminant que les utilisateurs s'approprient le logiciel car l'ensemble de l'administration passera sur SAP, sans exception. Le nouvel enjeu est de réussir la bascule sur SAP au 1^{er} janvier 2014.

M. Christian Fahrni, responsable programme SIF à la DSI, a été engagé dans l'équipe de pilotage pour suivre, coacher, encourager, voire même sanctionner les « utilisateurs clef ». 600 utilisateurs travailleront sur SAP, 600 personnes qui ne perçoivent pas l'importance du projet de la même manière. Il faut être conscient des craintes, des réticences et des difficultés qu'auront certains collaborateurs face à ce nouveau logiciel qui impose d'importants changements dans les méthodes de travail.

La Conseillère d'Etat Nuria Gorrite pense que la résistance au changement était forte jusqu'au moment où le Conseil d'Etat a pris la décision claire de mettre en production SAP au 1er janvier 2014 et donc d'y basculer définitivement toute la préparation du budget 2014. Sans connaître le produit, une forte appréhension, liée à des rumeurs voire même des fantasmes, était ressentie à propos de SAP. Mais une fois le budget finalisé dans SAP, le concept devenu réalité et le logiciel outil quotidien, la Conseillère d'Etat est convaincue que les résistances diminueront face à la matérialisation du changement.

Un député relève l'importance de la prise en considération des remarques des utilisateurs métier. La Conseillère d'Etat confirme qu'à chaque étape de la formation, la direction de projet s'assurera que les utilisateurs aient compris et assimilé les processus. Un député recommande qu'une structure de « change management » soit mise en place. Il lui semble important d'impliquer les responsables comptables, de même que les utilisateurs de base.

4.3. REDÉFINITION DU PÉRIMÈTRE

La Conseillère d'Etat Nuria Gorrite confirme que la saisie du budget 2014 dans SAP est une étape importante et essentielle de la mise en place du logiciel. D'autres phases de tests débutées pendant l'hiver 2012 doivent permettre la mise en évidence des correctifs à apporter avant de passer en production. Pendant le recalibrage du projet SAP visant à mieux en définir le périmètre, la priorité a été mise sur les tests unitaires. D'autres développements du projet SAP ont été mis temporairement en attente, comme par exemple, la gestion des tiers, les interfaces et Proconcept, outil comptable utilisé principalement par les centres sociaux régionaux. Cependant, à terme, tous les programmes comptables seront migrés dans SAP. La partie Proconcept du DSAS sera intégrée au moment du renouvellement de l'application PROGRES (Progiciel Relatif à l'Organisation et à la Gestion de la Régionalisation en Environnement Social), afin d'éviter de faire le travail à double.

Le principe du tiers unique, avec un objectif d'unicité à 100%, a été abandonné car l'unicité complète n'est pas possible sans risquer de bloquer le fonctionnement de l'administration. Cependant, la direction de projet continue à tendre vers un tiers unique et à optimiser les bases de données informatiques, tout en étant consciente que des exceptions sont nécessaires, en particulier lorsqu'il est

indispensable de créer rapidement de nouvelles personnes au guichet, que ce soit à l'OJV ou dans les services du DSAS.

4.4. PLANNING ET FEUILLE DE ROUTE

La bascule sur SAP devenue impossible au 1^{er} janvier 2013, il a été décidé, dans le cadre de cette phase de repositionnement, de commencer, dès avril 2013, par la saisie du prochain budget. Une fois le budget finalisé, les comptes seront forcément ouverts, menant ensuite à la consolidation. L'intégration du processus, grâce à SAP, va améliorer la fiabilité des données comptables.

Une nouvelle feuille de route et une nouvelle définition des tâches prioritaires ont dû être élaborées par le comité de pilotage. Le projet est décalé d'environ une année à une année et demie.

Les écarts de fonctionnalités sont relevés en coopération avec tous les services concernés lors des phases de tests. Pendant la première phase du budget, près de 120 personnes ont été formées sur SAP, puis, de fin mars à mi-mai 2013, environ 400 utilisateurs de tous les services ont suivi la formation, et pu tester les différentes fonctionnalités et mentionner les éventuels problèmes qui les empêchaient d'exécuter des opérations de leur cahier des charges. Cette approche a permis des ajustements de la solution dans la mesure des possibilités de SAP. Il est important de relever qu'aucun point ne bloque la mise en production de SAP.

Un député s'interroge sur la possibilité de travailler avec deux systèmes comptables en parallèle permettant une migration progressive d'un système sur l'autre. Le Conseiller d'Etat Pascal Broulis précise que la durée du processus s'étale sur trois années : le budget, les comptes et la clôture. De plus, à l'intérieur de l'étape du budget par exemple, il y a de multiples versions où les services modifient leurs chiffres en fonction de validations successives du Conseil d'Etat. Il n'est donc pas imaginable de maintenir deux systèmes comptables au même niveau.

Le chef du SAGEFI confirme la remarque d'un député que l'étape du budget est importante et que le passage des comptes 2014 sur SAP est quasi irréversible : le « go » a déjà été donné à SAP. Il précise que le bouclage des comptes 2013 se fera sur Procofiév et que seuls les soldes à nouveau seront transférés dans le nouveau système.

4.5. REPRISE DES DONNÉES

Il est mentionné dans l'exposé des motifs que le transfert dans une « *datawarehouse* » reste à définir. Le chef de la DSI précise qu'il s'agit là de l'historique complet des données de Procofiév qui devra être sauvegardé dans une base de données avec un outil permettant aux utilisateurs d'y accéder. Cela signifie que l'historique de Procofiév ne sera pas migré dans SAP. Des rapports statistiques pourront être produits sur la base des chiffres consolidés provenant des deux systèmes. Cette double extraction ne sera pas visible pour le lecteur du rapport. Le Conseiller d'Etat Pascal Broulis assure qu'il en sera de même pour les documents comptables qui sont remis aux divers organes de contrôle et aux commissions de surveillance du Grand Conseil.

4.6. PLAN DE CHARGE

Le chef du SAGEFI précise que les 26 personnes des services impliquées dans l'équipe de projet métier représentent l'ensemble de l'administration et travaillent actuellement à 60% sur le projet.

4.7. DEPENSES D'INVESTISSEMENT

Un député observe que le crédit additionnel de CHF 7'550'000 est en fait nécessaire à la continuation et à la réalisation du projet défini dans l'EMPD (298) adopté par le Grand Conseil le 14 septembre 2010, alors même que certains « livrables », détaillés au point 3.1.2, ont été abandonnés. Le député craint que d'autres crédits complémentaires soient encore nécessaires, en particulier suite au passage des prestations rémunérées en mode forfait à un contrat en régie.

Le présent EMPD ne comprend pas de futurs projets, retirés du périmètre actuel. Il faudra donc s'attendre à de nouvelles demandes de crédit au moment de développer ces modules. SIF-SAP forme le noyau de base sur lequel viendront se greffer les cinq ou six comptabilités périphériques du SPJ, DSAS et ACI. Certains modules spécifiques à des services n'avaient pas été inclus dans le projet initial SAP. Il faut aussi préciser que le désenchevêtrement de ces systèmes spécifiques avait été sous-estimé, bien que ne faisant pas directement partie du contrat avec SAP. Le projet global de refonte du logiciel PROGRES du DSAS coûtera plusieurs millions de francs alors que la partie qui concerne l'intégration avec SAP sera de quelques centaines de milliers de francs. Une demande globale concernera Proconcept du DSAS, incluant l'aspect SAP.

Ces aspects financiers engendrent des critiques au sein de la commission, puisqu'un crédit additionnel de 7.55 mio est demandé en sus des 25 mio initiaux pour un projet significativement réduit. Le Conseiller d'Etat Pascal Broulis rappelle qu'il n'a jamais été question, dans la première phase du projet, de tout basculer dans SAP. La connexion et l'intégration des quelques modules satellites se feront dans des phases ultérieures, après la bascule initiale dans SAP. Il mentionne qu'il y a actuellement une quarantaine d'outils financiers dans les départements qu'il s'agit d'intégrer au niveau de l'Etat et c'est d'ailleurs aussi la raison pour laquelle il faut près de quatre mois à l'Etat de Vaud pour consolider ses comptes. A l'avenir, quand tout sera intégré par SAP, le bouclage consolidé sera beaucoup plus rapide.

En résumé, les conséquences financières de l'abandon des Proconcept du DFJC, DSAS et ACI se monteront à environ 1 million de francs, non compris dans le présent EMPD, alors que leur remplacement était inclus dans le crédit initial de 25 millions.

Soit :

Crédit initial selon EMPD N° 298	24'906'000
Disponible sur crédit actuel au 25.09.2012 (y compris corr. techn.)	- 5'117'000
Estimation des besoins complémentaires pour terminer le projet	12'667'000
Estimation du crédit total	32'456'000
Crédit selon EMPD N°298	- 24'906'000
Crédit additionnel du présent exposé des motifs	7'550'000

Un député indique que, dans ce chiffrage, il n'est compris ni le temps consacré au projet par l'équipe métier, ni le temps que passeront les collaborateurs de chaque service pour se former et migrer sur la solution SIF-SAP. Le Conseiller d'Etat reconnaît que les employés fournissent déjà des efforts importants pour la mise en place de SAP.

Le chef du SAGEFI indique qu'en plus des 26 collaborateurs de l'équipe métier, il y a aussi de nombreux consultants externes qui sont en charge de la formation. Au total, il est prévu environ 50 personnes qui, d'octobre à décembre 2013, feront exclusivement de la formation. Il confirme donc que ces formateurs sont compris dans le plan de charge discuté au point 3.1.7.

Or un député, se référant au tableau de la répartition du crédit complémentaire dans les rubriques principales, observe que les coûts de formation ont diminué par rapport au crédit initial. Le chef du SAGEFI explique qu'il était prévu initialement d'externaliser entièrement la formation, ce qui était une erreur. Dans l'organisation actuelle du projet, les spécialistes métier (« utilisateurs clef ») assurent une grande partie de la formation, ils sont mieux à même d'expliquer les fonctionnalités et les avantages du nouveau logiciel.

4.8 AMORTISSEMENT ANNUEL

Habituellement sur cinq ans, la durée d'amortissement du crédit additionnel est calquée sur le crédit initial afin que les deux crédits arrivent à échéance en même temps.

5. DISCUSSION GÉNÉRALE

La CTSI apprécie qu'elle ait pu se prononcer sur le sujet avant qu'il ne soit trop tard, ce qui ne fut malheureusement pas le cas pour d'autres projets informatiques de l'Etat. Les commissaires ont fait un constat détaillé de la problématique passée afin de s'assurer que le projet repartait sur de bons rails.

Il est rappelé que plusieurs membres de la CTSI avaient spécifiquement demandé que le cahier des charges du projet SIF-SAP prenne en compte ces aspects de gouvernance et d'engagement de l'équipe métier. Dans cette première phase du projet, ces aspects n'ont à nouveau pas fonctionné. Le fait par exemple que les chefs de projet ACV et SAP aient été remplacés, respectivement en mai 2011 et en mai 2012, donne une image de « déjà vu ».

Dans ces conditions de dysfonctionnement, l'audit du CCF était justifié, il a été effectué à temps, il fournit des recommandations utiles permettant d'apporter des corrections et de prendre les bonnes mesures. Les faiblesses dans le suivi initial du projet SAP ont été reconnues, ainsi qu'un optimisme exagéré dans la mise en œuvre d'un logiciel qui change fondamentalement les méthodes de travail.

Il apparaît que les prestations au forfait ne semblent pas adaptées à un projet informatique complexe et transversal car un produit standard « clef en main » ne saurait jamais répondre à toutes les spécificités d'une administration comme l'Etat de Vaud.

Finalement, bien que certaines critiques se soient retrouvées dans les projets SIF et SIEF, SAP évite les problèmes liés à la conception d'un nouvel outil informatique.

Le Conseiller d'Etat Pascal Broulis rappelle que les commissions de Gestion et des Finances, de même que le CCF, sont au courant des besoins en ressources supplémentaires pour la continuation de ce projet SAP. Ces faits sont donc connus et l'objectif est maintenant de renforcer le suivi du projet pour une mise en place réussie.

6. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DÉCRET ET VOTES

6.1 COMMENTAIRES ET AMENDEMENTS

Rassurée sur la conduite du projet et consciente de son aspect stratégique et transversal, la CTSI propose à l'unanimité de ses membres d'accorder le crédit additionnel demandé.

6.2 VOTE

L'article premier du projet de décret est adopté à l'unanimité par 15 voix pour, 0 voix contre et 0 abstention.

L'article second du projet de décret est adopté à l'unanimité par 15 voix pour, 0 voix contre et 0 abstention.

7. ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE DÉCRET

Nombre de voix pour : 15

Nombre de voix contre : 0

Abstention(s) : 0

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret par 15 voix pour, 0 contre et 0 abstention.

Vevey, le 8 juin 2013

La rapportrice :
(Signé) Fabienne Despot