

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Sabine Glauser Krug et consorts – Le PAIR est-il en stabulation libre ?

Les collectivités publiques romandes regroupent leurs achats au sein du PAIR (Partenariat pour les achats informatiques romands), dont le canton de Vaud est membre. En septembre 2014, le PAIR a publié un appel d'offres portant sur la livraison de plusieurs dizaines de milliers d'ordinateurs pour un montant de plus de 20 millions de francs. L'appel d'offres comportait plusieurs particularités, qui font que seules les multinationales étaient en mesure d'y répondre. Premièrement, seuls les fabricants pouvaient soumissionner, ce qui exclut de nombreuses entreprises, notamment les sous-traitants, alors que la loi vaudoise sur les marchés publics insiste sur le principe général de " non-discrimination et d'égalité de traitement de chaque soumissionnaire " (LMP-VD, article 6, al. 1, lit. a). Deuxièmement, alors que de plus en plus de collectivités publiques s'affranchissent de leur dépendance à l'égard des logiciels propriétaires (à commencer par l'OS Microsoft Windows), l'appel d'offres du PAIR exigeait que les ordinateurs fonctionnent sous Windows, quand bien même le Règlement d'application de la LMP-VD précise qu'" il ne devra pas être exigé ou mentionné de marques de fabrique ou de commerce, de brevets, de modèles ou de types particuliers (...) " (RLVMP, art. 16, al. 3). Or, à l'instar du canton de Genève (DIP) qui a fait, voici plusieurs années le choix de la distribution Linux Ubuntu (programme GeLibrEdu), le Canton de Vaud pourrait souhaiter tester une alternative à Windows et Mac OS X. Un recours a été déposé contre cette très étrange procédure et le Tribunal fédéral a finalement considéré, en septembre 2017, que le recours était irrecevable, estimant que les collectivités publiques disposent en la matière d'une grande latitude de manœuvre et donc sans entrer sur le fond. Nous nous étonnons qu'une procédure d'adjudication de ce type privilégie à ce point les multinationales et avons ainsi l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1. Le Conseil d'Etat est-il au courant des particularités des appels d'offres lancés par le PAIR, en particulier l'exigence d'être une multinationale (" fabricant ") pour déposer une offre ?*
- 2. Le Conseil d'Etat envisage-t-il d'utiliser plus largement l'OS GNU/Linux et les logiciels libres dans l'école vaudoise, à l'instar de ce qu'a fait le canton de Genève ?*
- 3. Si l'abandon de l'OS Windows n'est pas encore à l'ordre du jour, le Conseil d'Etat ne considère-t-il pas qu'il serait justifié de définir un appel d'offres ouvert à d'autres logiciels ?*
- 4. Comment sont nommés les deux représentants de l'Etat au sein du comité directeur du PAIR et avec quelles instructions ou lettre de mission ?*
- 5. Le Conseil d'Etat peut-il renseigner le Grand Conseil sur les quantités effectivement commandées par le Canton de Vaud à l'un et l'autre des deux adjudicataires sur la période 2015-2017 ? Outre les produits ayant fait l'objet de l'appel d'offres en question, quelles ont été les commandes passées à l'un et l'autre de ces adjudicataires pour profiter des rabais offerts sur les " prix catalogue " ?*

Nous remercions d'ores et déjà le Conseil d'Etat pour ses réponses. Souhaite développer. Sabine Glauser Krug (auteur) et Maurice Mischler (consort)

1 PRÉAMBULE

Le Partenariat des achats informatiques romands (PAIR) est une association sans but lucratif, au sens des articles 60 et ss. du Code civil Suisse. Le PAIR a été créé le 28 novembre 2000 par certains acheteurs romands (les cantons de Vaud et Genève notamment) dans l'intention de mettre en commun les besoins et moyens relatifs à l'acquisition de produits informatiques. Le PAIR a pour buts :

- de définir et réunir les besoins communs de ses membres actifs afin de leur permettre d'acquérir, aux meilleures conditions, des produits et prestations liés aux technologies de l'information et de la communication ;
- d'élaborer et de lancer, à cette fin, des appels d'offres en respectant les dispositions relatives aux marchés publics, de décider des adjudications, de les faire respecter et de faire appliquer les décisions prises en conformité des statuts ;
- de favoriser les échanges de connaissances, compétences et expériences individuelles entre les différents membres.

Grâce aux conditions obtenues depuis la constitution du PAIR, le nombre de membres a considérablement augmenté, pour réunir aujourd'hui 41 entités remplissant l'un des critères suivants :

- administrations publiques cantonales romandes ;
- villes des cantons romands ;
- associations faîtières regroupant des communes des cantons romands ;
- établissements de droit public des cantons romands ;
- entités publiques opérant au moyen d'un droit exclusif ou particulier dans les domaines de l'approvisionnement en eau, en énergie et dans celui des transports et des télécommunications ;
- établissements privés des cantons romands, subventionnés à plus de 50 % par des fonds publics.

Ainsi, le PAIR répond aux orientations stratégiques du Conseil d'Etat en matière de systèmes d'informations (2008-2012) et du plan directeur cantonal des systèmes d'information (2013-2018). Les objectifs de "*rechercher la mutualisation des solutions métiers et transversales entre services et administrations publiques afin d'optimiser les coûts de mise en œuvre et de fonctionnement, de faciliter l'échange de données et de réduire les redondances et la complexité des systèmes informatiques*" et d'"*ajuster le niveau de mutualisation des infrastructures pour optimiser leur efficacité et leur efficience*" sont atteints.

2 RÉPONSE AUX QUESTIONS

1. Le Conseil d'Etat est-il au courant des particularités des appels d'offres lancés par le PAIR, en particulier l'exigence d'être une multinationale (" fabricant ") pour déposer une offre ?

Les appels d'offres lancés par le PAIR portent uniquement sur du matériel (" hardware ") et non pas sur du logiciel. Il n'y a aucune raison pour qu'un constructeur " local " ne dépose pas une offre pour autant que la société en question réponde aux exigences formulées dans les documents d'appel d'offres. Pour rappel, les conditions de soumissions sont les suivantes : toutes sociétés constructrices de matériel informatique répondant aux conditions fixées dans l'appel d'offres et ayant leur domicile ou leur siège en Suisse ou dans un Etat signataire d'un traité international sur les marchés publics et accordant la pleine réciprocité aux prestataires suisses sont admises à soumissionner. Le Conseil d'Etat est cependant conscient que les efforts à consentir en termes de vérification telle que préconisée par Electronics Watch (cf. ci-dessous) nécessitent des effectifs et des moyens financiers conséquents, notamment en termes de personnel administratif, logistique et de support.

Pour mener des marchés publics de cette taille (CHF 20 à 30 millions), il est indispensable pour les membres du PAIR de pouvoir compter sur des fournisseurs maîtres de leur stratégie, de la définition de leurs équipements, de l'approvisionnement de leurs composants, de leur feuille de route (" roadmap ") et du respect des principes du développement durable. En Suisse, le PAIR est reconnu pour la qualité de ses appels d'offres, notamment pour ses critères relatifs au développement durable qui ont déjà fait l'objet de plusieurs publications et de présentations lors de conférences. À ce propos, l'Etat de Vaud est affilié à Electronics Watch depuis 2016, le PAIR depuis le 1^{er} janvier 2018, ce qui lui permet, respectivement aux membres du PAIR, de vérifier sur place que les critères de l'appel d'offres, notamment liés aux droits humains et à la santé des ouvriers sont bien respectés dans les usines des adjudicataires. Le PAIR cherche à prévenir et à réduire le risque de violation des droits du travail et des normes de sécurité dans les usines où sont produits et assemblés ses appareils. Depuis 2010, certaines exigences environnementales de l'appel d'offres sont devenues éliminatoires, les produits devant être labellisés. De plus, des exigences sociales ont été développées. Elles visent à s'assurer que les conditions de travail des ouvriers de la chaîne de production respectent les conventions de base de l'Organisation internationale du travail (OIT).

Ainsi, l'Etat de Vaud répond aux attentes des citoyen-ne-s et des député-e-s et peut justifier en toute transparence des actions réalisées.

En collaboration avec l'unité de développement durable (UDD) du Canton de Vaud et le service cantonal du développement durable (SCDD) du Canton de Genève, le PAIR a précisé les critères écologiques et développé les exigences de responsabilité sociale dans ses appels d'offres.

De son côté, Electronics Watch fournit à ses membres un code de conduite et des clauses contractuelles partagés avec les autres acheteurs publics affiliés, une base de données de suivi des fournisseurs et des enquêtes effectuées sur le terrain, des textes et des modèles de documents à utiliser dans le processus de passation des marchés et enfin des formations et de l'appui.

Dans un autre domaine, et pour des marchés publics de cette importance, l'obligation pour le soumissionnaire d'être certifié ISO 9001 (définition des critères pour un système de management de la qualité) par exemple, donne un certain nombre de garanties sur la qualité administrative des prestations et du suivi des commandes.

Dans le texte déposé, la mention : "*L'appel d'offres du PAIR exigeait que les ordinateurs fonctionnent sous Windows*" est sortie de son contexte. En effet, l'appel d'offres exige que les ordinateurs fonctionnent sous Windows et Linux (sans précision de version au vu du nombre important de distribution Linux). De plus, seules les quatre meilleures offres (" short list ") des lots 1 et 3 doivent être livrées avec Windows pour des raisons de compatibilité dans l'exécution des évaluations et des tests techniques. Il serait en effet trop coûteux et inutile d'effectuer ces tests sur différents OS (" Operating System " ou système d'exploitation).

Au vu de ce qui précède et des particularités des appels d'offres en question, le suivi et le contrôle font partie de la mission des deux représentants du Conseil d'Etat au sein du Comité du PAIR.

2. Le Conseil d'Etat envisage-t-il d'utiliser plus largement l'OS GNU/Linux et les logiciels libres dans l'école vaudoise, à l'instar de ce qu'a fait le canton de Genève ?

La Direction générale de l'enseignement obligatoire (DGEO) se base sur le schéma directeur " École et informatique ", notamment afin d'harmoniser la politique d'équipement informatique sur l'ensemble du territoire cantonal. En effet, ce document préconise, dans sa stratégie informatique, l'homogénéisation du parc informatique pédagogique en termes d'équipement ainsi que de contenu, ceci dans le but de faciliter la maintenance ainsi que le déploiement de contenus et, par conséquent, de réduire les coûts informatiques.

Cependant, le schéma directeur " École et informatique " soutient également la mise sur pied

d'expériences pilotes en termes de plates-formes techniques, système d'exploitation, logiciels bureautiques et outils, ainsi que de logiciels pédagogiques – en préconisant l'utilisation de logiciels libres partout où cela est possible. Par ailleurs, la DGEO utilise aussi d'autres systèmes d'exploitation tels que Linux, Windows, FreeBSD pour certains services fournis.

Des logiciels libres sont également utilisés sur les ordinateurs pédagogiques, comme, par exemple : *LibreOffice* (suite de logiciels correspondant à Microsoft Office), *Firefox* (navigateur complémentaire à Safari), *Gimp* (éditeur graphique), *Handbreak* (transcodeur vidéo), *InkSkape* (logiciel de dessin vectoriel), *OpenBoard* (gestion des tableaux blancs numériques), etc.

Avec le fabricant " Apple ", la DGEO bénéficie d'un système d'exploitation " embarqué " (Mac OS X) fourni avec chaque machine, qui comprend notamment une suite bureautique et multimédia intégrée couvrant la majorité des besoins. Ce système est largement démocratisé auprès du corps enseignant.

Un changement majeur qui interviendrait dans l'utilisation de logiciels différents devrait s'accompagner de plans de formations et d'un accompagnement, raison pour laquelle la DGEO s'en tient aux versions stables et régulièrement mises à jour par le fournisseur du matériel informatique. Toutefois, lorsque des enseignants souhaitent l'installation, en complément des outils de base, d'une solution " open source ", le Centre de l'Informatique Pédagogique de l'Enseignement Obligatoire (CIPEO) s'assure de la compatibilité du logiciel en question et accède généralement aux demandes des utilisateurs, une fois cette précaution prise. Cette politique repose sur le constat qu'une bonne acceptation et l'expérience des utilisateurs sont des facteurs importants à prendre en considération.

Les avantages d'une uniformité de systèmes d'exploitation sont nombreux. A ce titre, nous pouvons notamment citer :

- **Sécurité** : la DGEO bénéficie d'une garantie de suivi du fabricant sur les mises à jour et correctifs nécessaires, ce qui n'est pas toujours le cas des logiciels libres ;
- **Homogénéité** du parc matériel et logiciel : facilite le déploiement des ressources et la formation des enseignants ;
- La garantie d'une meilleure **compatibilité** avec la majorité des périphériques ;
- La **fiabilité** du matériel : actuellement une seule personne est en charge de l'atelier de réparation pour l'ensemble du parc cantonal qui compte 20'000 ordinateurs ;
- Une **durée de vie** importante, de 7 ans au minimum ;
- Une **maintenance** globale facilitée : actuellement 14,86 ETP du CIPEO gère un parc de 15'000 ordinateurs.

Ainsi, l'unité du parc informatique facilite la gestion des administrateurs, que ce soit au niveau logiciel (systèmes, mises à jour) et matériel (achat de périphériques). Le fabricant " Apple " assure à la DGEO une cohérence dans le hardware, dans le software et, surtout, dans l'interaction entre les deux.

Dans ce contexte, il est donc possible d'industrialiser cette gestion globale à un niveau cantonal par le CIPEO qui gèrera, une fois l'opération " TUTTI " achevée à fin 2018, plus de 20'000 ordinateurs et lui permettra d'assurer la maintenance nécessaire aux établissements.

Par expérience, le CIPEO a constaté que certains logiciels libres manquent de stabilité dans leur évolution. De plus, ceux-ci sont dépendants du bon vouloir de la communauté. Pour ce qui est de l'utilisation, leur compatibilité avec d'autres suites logicielles n'est pas nécessairement garantie. Il est risqué de gérer des logiciels " open source " gratuits, ceux-ci dépendant essentiellement soit d'un développeur, soit d'une communauté, ce qui engendre un niveau de support moindre par rapport à celui apporté aux suites logicielles embarquées ou payantes.

Pour comparaison et selon leurs informations, la gestion du parc informatique pédagogique du canton de Genève basé sur 3 plateformes, Linux, Windows et Mac est un défi permanent qui nécessite des

ressources bien plus importantes que celles que requiert un parc " homogène ". Cependant, le détail de ces ressources ne peut être comparé au même niveau de granularité qu'avec la DGEO, respectivement le CIPEO. En effet, les méthodes de gestion du parc ne sont pas les mêmes (décentralisées pour GE et centralisées pour VD).

3. Si l'abandon de l'OS Windows n'est pas encore à l'ordre du jour, le Conseil d'Etat ne considère-t-il pas qu'il serait justifié de définir un appel d'offres ouvert à d'autres logiciels ?

D'un point de vue technique, les logiciels sélectionnés pour les postes de travail de l'administration cantonale vaudoise (ACV) l'ont été sur la base de la couverture des besoins et des standards techniques de l'administration cantonale, incluant les normes et standards ouverts. Chaque fois que possible, les logiciels libres sont privilégiés par rapport à des solutions propriétaires, les choix résultant d'études comparatives en termes d'effort de migration, de pérennité, de risque, de qualité et de coût.

Les études réalisées ont conduit la direction des systèmes d'information (DSI) à choisir certains logiciels commerciaux, notamment pour ce qui est de l'OS Microsoft Windows et de la bureautique (dont Microsoft Office). Ces choix sont par ailleurs confortés par les expériences d'autres administrations publiques comparables.

La migration vers un système d'exploitation de type Linux a été écartée au sein du domaine informatique administratif car les implications au niveau du métier étaient trop importantes et les conséquences sur les applications métier non maîtrisables, sans des moyens conséquents et sans garantie de succès.

Pour les mêmes raisons, a aussi été écartée la migration vers une bureautique de type " open office ". Outre les difficultés qu'elle poserait pour traiter les quelques 65 millions de documents bureautiques de l'ACV, elle entraînerait l'obligation de retraiter, sous une autre forme, toutes les macros utilisées dans les modèles de documents de l'ACV. De plus, et afin d'assurer les compatibilités nécessaires avec des applications métier, la suite Microsoft Office devrait être conservée pour une partie du périmètre, entraînant la gestion coûteuse de deux systèmes informatiques au lieu d'un seul.

Dans le cadre de sa veille technologique permanente, la DSI reste attentive et ouverte aux évolutions dans le domaine des logiciels en général, et, plus spécifiquement, des alternatives de type " open source ".

4. Comment sont nommés les deux représentants de l'Etat au sein du comité directeur du PAIR et avec quelles instructions ou lettre de mission ?

Les deux représentants de l'Etat de Vaud au sein du comité directeur du PAIR sont nommés par le Conseil d'Etat.

La lettre de mission du PAIR se traduit par un avenant au cahier des charges des deux représentants de l'Etat. Ledit document vise à exposer leur mission aux représentants, à les informer des objectifs que l'Etat entend atteindre par le biais de la participation au PAIR et à fixer la forme et les modalités des relations entre l'Etat et ses représentants.

Ainsi, l'Etat entend notamment réaliser, par sa participation au PAIR, les objectifs suivants :

- S'assurer que le PAIR respecte la législation relative aux marchés publics ;
- Réaliser des économies d'échelle pour l'Etat de Vaud par le biais d'achats informatiques groupés de plusieurs entités publiques ;
- Accroître le périmètre d'action du PAIR pour le compte de l'Etat de Vaud dans la mesure où cela permet d'augmenter les économies d'échelle ;
- Favoriser et faciliter l'échange d'informations entre les instances cantonales membres du PAIR ;
- S'assurer que les achats informatiques effectués par le PAIR respectent les principes du développement durable.

Enfin, les deux représentants de l'Etat de Vaud au sein du comité directeur du PAIR travaillent étroitement, entre autres, avec la DSI et le DFJC afin de définir les caractéristiques techniques minimales exigées pour le matériel informatique.

5. Le Conseil d'Etat peut-il renseigner le Grand Conseil sur les quantités effectivement commandées par le Canton de Vaud à l'un et l'autre des deux adjudicataires sur la période 2015-2017 ? Outre les produits ayant fait l'objet de l'appel d'offres en question, quelles ont été les commandes passées à l'un et l'autre de ces adjudicataires pour profiter des rabais offerts sur les " prix catalogue " ?

Les quantités commandées par la centrale d'achat de l'Etat de Vaud (CADEV) aux deux adjudicataires sur la période 2015-2017 sont les suivantes :

Année	Hewlett-Packard	Dell	Total
2015	CHF 1'697'728.00	CHF 2'334'656.00	CHF 4'034'399.00
2016	CHF 1'804'015.00	CHF 1'949'686.00	CHF 3'755'717.00
2017	CHF 2'773'000.00	CHF 1'481'935.00	CHF 4'256'952.00
Total	CHF 6'274'743.00	CHF 5'766'277.00	CHF 12'041'020.00

Au sujet des commandes passées à ces adjudicataires pour profiter des rabais offerts sur les " prix catalogue ", les moyens à la disposition du PAIR, respectivement de la CADEV, ne permettent pas de sortir des données de ce niveau de granularité. En effet, étant donné la standardisation du matériel tant au sein de l'administration cantonale que dans le monde de l'enseignement et de la recherche (académique), les acquisitions de matériel hors appel d'offres sont marginales.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 7 mars 2018.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean