

**RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE DES SYSTÈMES D'INFORMATION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Exposé des motifs et projet de décret modifiant le décret du 15 décembre 2009 créant un crédit
d'inventaire du matériel informatique et de télécommunication**

1. PRÉAMBULE

La Commission thématique des systèmes d'information (CTSI) s'est réunie le mardi 20 février 2024 à la salle du Bicentenaire, Place du Château 6 à Lausanne, pour traiter de cet objet.

Elle était composée de Mmes et MM. Maurice Gay (président et rapporteur), Céline Baux, Jean-François Cachin, Nicola Di Giulio, Yann Glayre, Olivier Gfeller, Didier Lohri, Charles Monod, Yolanda Müller Chabloz, Cloé Pointet, Cédric Roten, Théophile Schenker, Michael Wyssa, Regula Zellweger.

Excusée : Mme Carole Dubois (remplacée par J.-F. Cachin)

Mme Nuria Gorrite, cheffe du Département de la culture, des infrastructures et des ressources humaines (DCIRH) était excusée ; elle a délégué M. Patrick Amaru, directeur général de la Direction générale du numérique et des systèmes d'information (DGNSI).

2. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

En 2009, date de la création du crédit d'inventaire pour l'acquisition du matériel informatique et de télécommunication, le plafond annuel des investissements au bilan avait été fixé à 15 millions. En 2017, par un décret adopté par le Grand Conseil, ce montant maximum a été porté à 20 millions. Le crédit d'inventaire permet de mieux prévoir l'achat et le renouvellement du matériel informatique sur plusieurs années et de lisser les charges inscrites au budget de fonctionnement. La généralisation des postes de travail portables ainsi que des smartphones, et la mise à disposition d'infrastructures modernes, performantes et sécurisées, ont pour conséquence une augmentation significative des besoins d'investissement. Dans ce projet de décret, les smartphones ont ainsi été ajoutés au crédit d'inventaire avec une durée d'amortissement de 3 ans, alors que jusqu'à maintenant leur achat était directement comptabilisé au budget de fonctionnement avant de faire l'objet d'une location sur 24 mois aux services bénéficiaires. Ces locations représentaient, sur les années 2018 à 2022, en moyenne 578'000.- frs par an. Les durées d'amortissement ont été revues dans ce projet de décret, en adéquation avec la durée de vie effective du matériel et des infrastructures. Au total, les amortissements associés, inscrits au budget de fonctionnement de la DGNSI, passeraient de 9.7 millions à fin 2023 à près de 12.5 millions en 2028.

En tenant compte de l'augmentation de périmètre, les projections sur les cinq prochaines années montrent qu'il est nécessaire de porter le plafond annuel à 23 millions à partir de 2024. Cette augmentation s'inscrit dans la continuité de l'utilisation du crédit d'inventaire et offre les moyens nécessaires au Conseil d'État d'acquérir le matériel destiné à soutenir la numérisation des processus pour les 5 ans à venir au moins.

3. DISCUSSION GÉNÉRALE ET EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EMPD

Durée d'amortissement des logiciels métier (point 1.6.1 de l'EMPD)

Un commissaire soulève la question de la durée des amortissements du matériel informatique. Selon lui, il faudrait avoir une approche différenciée pour les logiciels métier dont la durée d'utilisation réelle est plus longue que les 5 ans prévus pour la bureautique traditionnelle. Sa remarque porte sur les logiciels métier et la main d'œuvre DGNSI déployée pour la réalisation des projets informatiques, puisqu'il s'agit en général d'applications développées sur mesure. Le commissaire regroupe ces deux points – logiciels métier et main d'œuvre – sous la dénomination « bureautique métier » pour laquelle il propose une durée d'amortissement de 10 ans, puisque la norme comptable MCH2 laisse une marge de manœuvre au Canton, qui n'applique d'ailleurs pas forcément de manière stricte ces normes, contrairement à ce qu'il exige de la part des communes.

Amendements à l'art. 1, alinéa 1 du projet de décret : le commissaire propose donc d'ajouter une ligne « bureautique métier » amortissable sur 10 ans, de manière à avoir un impact sur les EMPD accordant des crédits pour financer le renouvellement ou la modernisation de systèmes d'information (SI). D'expérience, on sait que de nombreux logiciels sont utilisés bien au-delà de 10 ans.

Durées d'amortissement

Il insiste pour que la durée des amortissements soit mise en relation avec la période réelle d'utilisation des investissements informatiques et souhaite avoir une présentation claire et un meilleur suivi des amortissements y compris pour les crédits d'investissement concernant les systèmes d'information (EMPD). D'un point de vue comptable, selon les directives du Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI), les investissements sont amortis une fois la dépense effectivement engagée, cela signifie que les tableaux des amortissements tels que présentés dans les EMPD ne sont que théoriques. Il indique encore que, selon les recommandations MCH2, le taux d'amortissement est différent qu'on utilise l'amortissement linéaire ou dégressif.

Pour justifier le fait d'introduire des logiciels dans le crédit d'inventaire, le commissaire indique que les systèmes d'exploitation (logiciels OS) figurent déjà sous la rubrique « bureautique standard ».

Pour les rubriques « télécommunications » et « sécurité », il propose de passer la durée d'amortissement de 5 à 7 ans ; pour la rubrique « infrastructures » il suggère de passer de 4 à 6 ans. Le commissaire précise qu'au niveau de la sécurité, les améliorations passent par le contrat de maintenance, quant aux infrastructures, il indique que les routeurs tiennent plus longtemps que 4 ans. Le commissaire se réfère à une norme de la Confédération qui indique que pour amortir linéairement à partir de la valeur d'acquisition, il faut diviser par deux les taux (soit multiplier par deux les durées) qui sont recommandés pour l'amortissement dégressif.

Un autre commissaire insiste sur la réalité du terrain. Il est d'usage, pour des raisons contractuelles (licences) et de sécurité, de remplacer automatiquement certains matériels à l'échéance de la garantie ou du contrat de maintenance. Dès lors, il tient à conserver une adéquation entre la durée de vie réelle et la durée d'amortissement. Cependant, il trouve que la commission n'a pas l'expertise pour modifier les durées d'amortissement fixées par la DGNSI. Il est rejoint sur ce point par un commissaire qui estime que ce n'est pas le rôle du Grand Conseil de fixer les durées d'amortissement.

L'amortissement comptable ne va jamais correspondre exactement à la durée de vie réelle du matériel. Ce décret fixe des aspects financiers : le plafond annuel, la méthode de calcul et les durées d'amortissement.

Le président relève que la durée des amortissements va impacter le disponible du crédit d'inventaire dédié au renouvellement du matériel informatique et de télécommunication. La prise en compte des crédits investissement pour les SI (EMPD) aurait pour conséquence une augmentation considérable du crédit d'inventaire et une perte de contrôle de la part du Grand Conseil qui ne validerait qu'un crédit global, c'est-à-dire un plafond d'acquisitions, dont l'utilisation serait ensuite de la seule compétence du Conseil d'État et des services.

Les logiciels métier ne figurent pas dans le crédit d'inventaire (point 3.2 de l'EMPD)

Le directeur général de la DGNSI confirme que l'utilisation des logiciels métier est souvent plus longue que la durée d'amortissement de 5 ans figurant dans les EMPD. Il rappelle toutefois que ces logiciels métier ne figurent pas au crédit d'inventaire, les logiciels bureautiques Word, Excel, etc. non plus. En revanche, les systèmes d'exploitation (operating system/OS), attachés aux postes de travail informatiques, sont compris dans le crédit d'inventaire qui sert principalement au renouvellement du matériel informatique. Le but du Conseil d'État n'est pas d'y inclure les logiciels. Dans le présent projet de décret, avec un plafond annuel de 23 millions et des amortissements de 12.5 millions, il ne serait d'ailleurs pas possible d'y inclure les logiciels.

La DGNSI assure que les durées d'amortissement inscrites dans ce décret reflètent la durée de vie réelle du matériel informatique et de télécommunication, à l'exception peut-être des serveurs dont la durée de vie est possiblement supérieure à 4 ans, en revanche les infrastructures de stockage sont renouvelées dans un délai de 3 à 4 ans. Si un équipement est remplacé avant la fin de sa durée d'amortissement, il faut procéder à un amortissement extraordinaire pour sortir, mettre à zéro, l'équipement en question de l'inventaire.

L'amortissement du crédit d'inventaire centralisé à la DGNSI concerne exclusivement la partie matériel (hardware), notamment des acquisitions de matériel prévues lors de nouveaux projets informatiques mais qui ne font pas partie des crédits d'investissement pour les SI. Les autres amortissements sur les projets métier sont comptabilisés et consolidés par le SAGEFI au niveau global de l'État et n'apparaissent pas dans les comptes de la DGNSI. Un commissaire relève que dans les comptes globaux de l'État, il s'avère impossible de retrouver les montants des amortissements projet par projet.

Exemplarité en matière de durabilité et sobriété

La DGNSI n'a pas la volonté de réduire les durées de vie du matériel informatique pour les faire coïncider avec les durées d'amortissement. Au contraire, dans le cadre de la sobriété numérique, un allongement des durées de vie est souhaité. Le nouveau matériel informatique est souvent moins cher, plus performant, avec un impact écologique moindre. En cas de renouvellement, l'ancien matériel est en principe repris et réutilisé par le fournisseur. Dans le plan directeur des systèmes d'information 2023-2028, la DGNSI s'engage à développer la sobriété à tous les niveaux : « répondre à l'objectif de sobriété numérique en incitant à ne numériser que ce qui mérite de l'être ».

Une commissaire salue l'engagement de la DGNSI, affirmé depuis de nombreuses années, de maintenir le plus longtemps possible tant les logiciels que le matériel, au-delà des durées comptables d'amortissement. Elle n'a pas d'objection sur le fait d'amortir rapidement du matériel qu'on utilise plus longtemps.

Au-delà de l'aspect comptable, un commissaire soutient que de courtes durées d'amortissement poussent à la surconsommation de ces produits. Pour se montrer raisonnable d'un point de vue écologique, l'État doit chercher une utilisation la plus rationnelle possible de l'objet. Pour le commissaire, le fait de fixer des amortissements plus longs est un moyen d'arriver à des dépenses raisonnables et de limiter les effets de l'obsolescence programmée ; il s'agit de mettre en place un garde-fou par rapport à cette course en avant imposée par l'informatique. Dans certains cas de remplacements inévitables de matériel ou d'infrastructures, il faudra peut-être envisager un amortissement extraordinaire.

Selon le commissaire, on ne peut pas continuer de fixer à 5 ans la durée d'amortissement des logiciels (« bureautique métier »). Il faut prendre une décision politique pour aller vers une certaine retenue informatique.

Dans le secteur privé, les coûts de l'informatique ne sont pas aussi élevés et le renouvellement n'est pas aussi fréquent qu'à l'État de Vaud. Les entreprises ne vont souvent pas aussi loin dans la personnalisation de solutions sur mesure ; elles demandent une plus grande adaptation de la part des personnes qui utilisent les nouveaux logiciels. À l'État de Vaud, les exigences imposées par le terrain sont parfois onéreuses.

Un commissaire relève que son collègue passe clairement d'un argument financier, soit l'application des recommandations MCH2, à un argument politique sur la surconsommation dans le domaine informatique, tant du matériel que des logiciels.

Smartphones (iPhones)

Les téléphones mobiles (smartphones) vont être financés par le crédit d'inventaire, il n'y aura donc plus de location de ces appareils à charge des services bénéficiaires. Ces locations représentaient, sur les années 2018 à 2022, en moyenne 578'000.- frs par an. Les coûts d'abonnements ainsi que ceux liés à l'enrôlement des téléphones restent à la charge des services. Jusqu'à maintenant, la durée de vie des smartphones était prévue sur 2 ans, quand bien même un certain nombre d'appareils restent en fonction plus longtemps. Le présent projet de décret prévoit une durée d'amortissement allongée à 3 ans.

L'intégration des smartphones dans le crédit d'inventaire explique en grande partie l'augmentation du montant des acquisitions et la nécessité d'augmenter le plafond du crédit d'inventaire. De plus, le nombre de smartphones mis à disposition du personnel de l'État de Vaud va continuer à augmenter, étant donné qu'un nombre croissant d'applications métier sont disponibles sur les téléphones mobiles.

En raison de la différence de prix par rapport à certains smartphones d'autres marques, un commissaire se déclare surpris que l'État de Vaud n'achète que des iPhones. Il demande pour quelle raison l'État privilégie une marque plutôt qu'une autre. Le directeur général de la DGNSI justifie ce choix par une gestion rationnelle d'un type unique d'appareils – l'assistance ou la configuration à distance sont aisées sur les iPhones – et par la fiabilité et de la performance de ces appareils qui sont d'ailleurs privilégiés par les utilisatrices et utilisateurs. La DGNSI ne se précipite pas pour acheter le dernier modèle et, à performances égales, la différence de prix avec d'autres marques n'est pas si élevée. En termes de coûts de gestion, il faut éviter d'avoir une multitude d'appareils différents à gérer.

Certains membres restent sceptiques relativement au choix exclusif des iPhones.

But du projet de décret : augmentation du crédit d'inventaire à 23 millions

On a beaucoup parlé d'amortissements, mais le président rappelle que l'objectif principal de cet EMPD est d'augmenter le plafond du crédit d'inventaire à 23 millions afin de permettre l'acquisition du matériel informatique et de télécommunication permettant de respecter des objectifs de sécurité et de performance, de valeur ajoutée des solutions, de durabilité et de sobriété.

La CTSI souligne l'importance de garder les appareils le plus longtemps possible avant de les renouveler et insiste sur la démarche qui vise à réduire l'empreinte écologique, économique et sociale des technologies de l'information et de la communication ; ces éléments figurent dans le plan directeur cantonal des systèmes d'information 2023-2028 :

« **Durabilité.** Le Conseil d'État entend promouvoir une transformation numérique responsable. A ce titre, l'informatique cantonale doit prendre en compte et réduire les impacts environnementaux et énergétiques du numérique, et mener des actions de sensibilisation au sein de l'Administration et de la société ».

4. VOTES SUR LE PROJET DE DECRET (23_LEG_198)

Article 1, alinéa 1 : Proposition d'amendements :

1) Ajouter une rubrique Bureautique métier : 10 ans

Le commissaire rappelle les deux raisons principales qui justifient son amendement : a) La durée de vie réelle des logiciels métier, y compris la composante de développement, est largement supérieure aux 5 ans appliqués aux projets informatiques ; b) L'impossibilité de reconstituer les montants des amortissements de chaque projet informatique dans les comptes globaux du SAGEFI.

Le directeur général de la DGNSI précise que ces logiciels ne sont pas dans le crédit d'inventaire tel qu'il est défini actuellement et présenté dans le présent projet de décret.

Cet amendement est refusé par 10 voix contre, 1 voix pour et 4 abstentions
--

2) Passer la durée d'amortissement des infrastructures de ~~4 ans~~ à 6 ans et celle des télécommunications de la sécurité de ~~5 ans~~ à 7 ans.

Cet amendement est refusé par 4 voix contre, 2 voix pour et 9 abstentions

Art. 1, tel que proposé par le Conseil d'État, est adopté pour 13 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention

Art. 2 du projet de décret est adopté par 14 voix pour et 1 abstention

Art. 3 du projet de décret (abrogation) est adopté à l'unanimité

Art. 4 du projet de décret est adopté par 14 voix pour et 1 abstention

VOTE FINAL :

le projet de décret, tel que proposé par le Conseil d'État est adopté par 13 voix pour et 2 abstentions

ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE DÉCRET

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

Nyon, le 5 mars 2023

*Le rapporteur :
(Signé) Maurice Gay*