

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

Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'État un crédit d'investissement de CHF 4'766'000 pour financer la participation financière du Canton de Vaud à l'agenda ANS pour les années 2024 à 2027

1. PREAMBULE

Pour rappel, la Commission thématique des systèmes d'information (CTSI) a examiné cet objet lors de sa séance du mardi 20 août 2024. La minorité de la Commission est composée de M. Didier Lohri, rapporteur soussigné.

Ce rapport ne reprend pas les éléments généraux déjà mentionnés dans le rapport de majorité, *il se concentre sur la problématique de la méthode de comptabilisation des amortissements et sur la manière dont ils sont présentés dans les exposés des motifs accordant des crédits d'investissement au Conseil d'État.*

2. POSITION DE LA MINORITE DE LA COMMISSION

La minorité de la commission propose un amendement apportant une précision de la durée d'amortissement afin d'être cohérent entre le contenu de l'EMPD et la situation financière dans les comptes de l'Etat de Vaud.

La réflexion se base sur 2 vecteurs.

VECTEUR TECHNIQUE

La CTSI est chargée de se positionner sur l'aspect TECHNIQUE de l'infrastructure informatique proposée. À la lecture de l'EMPD et des documents fédéraux, force est de constater que l'aspect technique est peu présent car il s'agit de composants informatiques distants, hors site cantonal et de télécommunications mis à disposition par l'Administration Numérique Suisse.

L'EMPD présenté se résume à un **service web spécifique** devant respecter les règles définies par la Confédération et les délégués cantonaux puis mis en œuvre par des entreprises privées.

D'un point de vue technique, la CTSI ne peut pas dire, avec certitude, si les serveurs sont en Suisse, si le réseau de télécommunications est composé de lignes louées ou commutées. Le Canton n'a pas la possibilité de choisir un fournisseur et la technologie. Il a besoin d'obtenir la majorité des cantons pour demander aux fournisseurs du service, le changement de composants.

C'est un contrat définissant les sommes engagées sur 4 ans sans plus-value et sans valeur de patrimoine à l'inventaire cantonal. Au terme de la période, un nouveau contrat sera proposé ou non reconduit.

D'un point de vue formel, si la commission devait regarder uniquement l'aspect technique, il faudrait émettre des réserves et ne pas entrer en matière sur l'EMPD. Ce qui serait dangereux car le canton s'est engagé et doit payer sa part pour l'année 2024. Il est indispensable de voter cet EMPD avant le 31 décembre 2024 car il n'y a pas de ligne inscrite au budget pour honorer notre contribution au contrat signé.

Malheureusement, la CTSI doit se positionner sur un décret non seulement technique mais financier. La commission des finances ne se prononce pas à ce sujet.

VECTEUR FINANCIER

L'EMPD présenté demande à la CTSI de se positionner sur le mode de financement de la dépense art 1 du décret et son mode d'amortissement art 2 du décret.

Il est de la responsabilité des commissaires d'accorder le crédit non seulement sur l'aspect technique mais surtout financier. Nous sommes membres d'une commission THEMATIQUE et non uniquement TECHNIQUE.

C'est le point essentiel de divergence depuis de nombreuses années face à ces aspects financiers à traiter ou pas, par la commission CTSI.

Pour chaque membre actuel du plénum et surtout futur, il est impossible de retrouver les montants d'amortissement présentés par les EMPD dans la brochure des comptes cantonaux.

Il y a plusieurs méthodes d'amortissement entre la DGNSI qui tient une comptabilité permettant d'établir un cockpit des applications, le SAGEFI et l'établissement du document de référence qu'est l'EMPD.

D'où une situation absconse, peu transparente et aléatoire en fonction des EMPD.

La présentation factuelle de l'EMPD montre un investissement sur 4 ans et effectivement un amortissement de 5 ans entre 2024 et 2028 :

Somme CHF	4766	en kCHF							
Durée ans	5								
		2024	2025	2026	2027	Fin du contrat	2028	Total	
Investissement EMPD voté		721	1035	1348	1662		0	4766	
Amortissement EMPD voté		953.2	953.2	953.2	953.2		953.2	4766	

Tableau 1

Un indicateur signale la fin du contrat avec l'Administration Numérique Suisse selon la convention signée par le canton réglant le financement de la Confédération et des cantons pour les projets de l'agenda « Infrastructures nationales et services de base de l'ANS ».

L'article 1 du décret précise que :

Art. 1

¹Un crédit d'investissement de CHF 4'766'000 est accordé au Conseil d'Etat pour financer la participation du Canton de Vaud à l'agenda ANS pour les années 2024 à 2027.

Nous sommes parfaitement en adéquation avec le contenu du décret et la présentation de l'EMPD avec le montant de CHF 4'766'000.

Analysons l'article 2, toujours de manière factuelle et en prenant référence à la réalité de la brochure des comptes cantonaux.

Art. 2

¹Ce montant sera prélevé sur le compte Dépenses d'investissements et amorti en 5 ans.

L'article 2 indique clairement que c'est le montant de CHF 4'766'000, défini à l'article 1, qui doit être amorti en 5 ans.

EFFETS DE MCH2

Le Canton tend à mettre officiellement MCH2 en œuvre et applique déjà ses règles d'amortissement depuis plus de 10 ans.

A l'aide du tableau 1, vous constatez que le montant de l'amortissement 2024 (CHF 953'200) est supérieur à la somme dépensée (CHF 721'000) pour financer la prestation du service web ANS.

MCH2 ne permet pas d'amortir un montant annuel supérieur à l'investissement annuel.

Nous pouvons admettre que les années 2025 à 2027 présentent des amortissements de CHF 953'200. La dépense annuelle est supérieure à l'amortissement.

Idéalement si nous voulions être en phase avec les règles définies par le SAGEFI et MCH2, le tableau présenté dans l'EMPD (tableau 1) pourrait être :

MCH2 Possible	NON	OUI	OUI	OUI	Fin du contrat	Solde 2028		
Amortissement effectif								
Montant à inscrire (EMPD/MCH2)	721	953.2	953.2	953.2		1185.4		4766
Amortissement effectif	721	1674.2	2627.4	3580.6		4766		

Tableau 2

En 2028 (colonne Solde 2028) afin de respecter les 5 ans de durée d'amortissement, la différence entre le crédit accordé CHF 4'766'000 et les versements effectués de CHF 3'580'600 doit être indiquée, soit la somme de CHF 1'185'400.

Comme le mentionne le Conseil d'Etat dans le rapport de majorité à la page 5 Point 3.2, je cite :

La conseillère d'Etat confirme que l'art. 1 spécifie que l'investissement est accordé pour financer la participation du Canton de Vaud à l'agenda ANS pour les années 2024 à 2027, soit 4 ans. L'art. 2 indique clairement que cet investissement est amorti en 5 ans. Ces durées (du tableau 1) sont correctes. Le calcul d'amortissement sera fait en fonction des dépenses effectives en 2024.

La démonstration est faite que la ligne des amortissements de l'EMPD ne correspond pas à MCH2 mais respecte la durée d'amortissement de 5 ans du montant de CHF 4'766'000 accordé à l'article 1 du décret.

Il est inutile de présenter des montants d'amortissement qui ne figureront pas dans les comptes cantonaux. La personne désirant faire un lien entre l'EMPD, les dépenses et recettes d'investissements et l'état des immobilisations au 31 décembre de l'année à valider ne peut pas suivre les investissements et les amortissements.

RETOUR SUR LA PRATIQUE FINANCIÈRE DES EMPD

En prenant des EMPD antérieurs, le libellé des décrets sont toujours les mêmes à l'article 2 « durée d'amortissement » amorti en 5 ans.

Sans entrer dans les détails de la comptabilité, prenons un exemple d'un EMPD Modernisation SI justice de 2013. L'EMPD présente les amortissements sur 5 ans soit fin 2019 (colonne manquante sur l'EMPD) comme la durée de l'EMPD ANS. Les investissements se font entre 2015 et 2018 comme la durée de l'EMPD ANS.

Intitulé	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Total
Personnel supplémentaire (ETP)	0.0	0.0	0.0	-0.5	-0.5	-0.5
Frais d'exploitation phase 1 (ψ1)	0	667'000	1'334'000	2'001'100	2'668'800	6'670'000
Frais d'exploitation phase 2 (ψ2)	0	0	87'000	87'000	87'000	261'000
Charge d'intérêt	0	357'700	357'700	357'700	357'700	1'430'800
Amortissement	0	2'601'600	2'601'600	2'601'600	2'601'600	10'406'400

Tableau 3

Le décret approuvé était le suivant :

Art. 1

¹ Un crédit d'investissement de CHF 13'008'000.-est accordé au Conseil d'Etat pour financer la modernisation du système d'information de la justice vaudoise

Art. 2

¹ Ce montant sera prélevé sur le compte *Dépenses d'investissement* et amorti en 5 ans.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 5 mars 2014.

Si nous appliquons les règles expliquées à l'article 2, l'amortissement se serait terminé en 2019.

Dans la brochure des comptes 2023, pages 327 et 328, vous trouvez une ligne dans les immobilisations incorporelles Etat des immobilisations avec une dépense nette de CHF 800'926.29 pour des dépenses cumulées au 1.1.2023 de CHF 11'473'058.16.

Etat des immobilisations au 31 décembre 2023 - budget d'investissement

	Dépenses et recettes d'investissements			
	Dépenses nettes cumulées au 01.01.2023	Dépenses nettes 2023	Retraitements immobilisations 2023	Immobilisations sorties 2023 ¹⁾
300000000036 Modernisation du SI justice	11'473'058.16	800'926.29		

Etat des immobilisations au 31 décembre 2023 - budget d'investissement

Dépenses nettes cumulées au 31.12.2023	Amortissements					Valeur comptable nette au 31.12.2023
	Amortissements cumulés au 01.01.2023	Amortissements 2023	Retraitements amortissements 2023	Amortissements sortis 2023 ¹⁾	Amortissements cumulés au 31.12.2023	
12'273'984.45	-11'473'058.16	-800'926.29			-12'273'984.45	--

Nous voyons que la durée d'amortissement ne correspond pas à l'article 2 du décret, ainsi que les montants indiqués par l'EMPD.

Cette démonstration permet de comprendre (avec certainement des petits écarts par rapport au SAGEFI) que l'EMPD de 2013, voté avec un amortissement de 5 ans, figure encore dans la brochure des comptes 2023.

Les dispositions du décret art 2 ne sont pas respectées par le Conseil d'Etat selon l'EMPD présenté et voté par le Grand Conseil.

L'amortissement du montant accordé est amorti en 10 ans à la place de 5.

Par analogie à cette démonstration, l'EMPD ANS de CHF 4'766'000 avec le système appliqué par le SAGEFI présenterait un tableau avec une durée d'amortissement de 10 ans :

DGNSI méthode brochure des comptes	2024	2025	2026	2027	Pin du contrat	2028	2029	2030	2031	2032	2033 - Art 54 Lfin	Total
Principe 5 ans par tranche												
Investissement EMPD	721	1035	1348	1662		0						4766
Amortissement EMPD 2024	144.2	144.2	144.2	144.2		144.2						721
Amortissement EMPD 2025		190.64	190.64	190.64		190.64	190.64					953.2
Amortissement EMPD 2026			190.64	190.64		190.64	190.64	190.64				953.2
Amortissement EMPD 2027				190.64		190.64	190.64	190.64	190.64			953.2
Amortissement EMPD 2028						237.08	237.08	237.08	237.08	237.08		1185.4
Amortissement EMPD total comptes	144.2	334.84	525.48	716.12		953.2	809	618.36	427.72	237.08	Dépense 2ème semestre en 2024 ou 2028	4766

Tableau 4

Vous voyez bien que non seulement l'amortissement n'est pas de 5 ans mais 10 ans. Les montants d'amortissements annuels sont complètement différents que ceux présentés et votés.

Vous comprendrez dès lors que l'EMPD ANS définit par un contrat de 4 ans, sans matériel informatique dans le canton, ne peut pas être amorti jusqu'en 2033 alors qu'un futur contrat peut être signé par le canton pour 2028 à 2031. Pire en cas de non-renouvellement du contrat, est-ce cohérent d'avoir encore un amortissement à prendre en compte jusqu'en 2033 ?

Dans ces conditions, la minorité considère que nous avons à faire à un financement participatif et non un investissement traditionnel pour un dispositif certes informatique. Nous utilisons une application informatique à l'aide d'un abonnement sur 4 ans.

Pour illustrer les propos, vous viendrait-il à l'esprit de financer par un emprunt, un contrat d'une durée de 4 ans à un fournisseur, mettant à disposition son réseau électrique et sa production d'électricité, en amortissant sur 10 ans ?

L'amendement proposé précisant la durée d'amortissement entre 2024 à 2028 traduit la compréhension du Conseil d'Etat de son EMPD.

Il est cohérent avec la particularité du sujet qui n'est rien d'autres qu'un abonnement à une prestation informatique comme le renouvellement de votre licence Microsoft 365 en utilisant votre budget du ménage, appelé parfois budget de fonctionnement.

¹ ***Ce montant sera prélevé sur le compte Dépenses d'investissement et amorti en 5 ans, entre 2024 et 2028.***

Cette proposition permet au simple citoyen, aux députés, de suivre les 100 millions d'investissements informatiques en cours, sans parler de l'informatique pédagogique, dans le temps et de façon TRANSPARENTE. Cette manière de procéder respecte l'engagement pris par les commissaires et le Conseil d'Etat pour financer et amortir le crédit demandé au Grand Conseil.

3. CONCLUSION

La minorité de la commission demande au Conseil d'Etat de présenter dans les EMPD accordant des crédits d'investissements des tableaux d'amortissement comprenant des chiffres corrects, dans le respect de la méthode appliquée par le Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI).

Il convient de respecter le principe que l'amortissement est comptabilisé dès la première dépense. De ce fait, il n'est pas possible que l'amortissement de la première année soit supérieur au montant de l'investissement prévu la même année. Dans le cas du présent EMPD, l'amortissement de l'année 2024 ne peut excéder CHF 726'000 correspondant à l'investissement prévu, il est pourtant mentionné dans le projet de décret qu'il sera de CHF 953'200 par an sur 5 ans.

Les amortissements des années suivantes doivent également tenir compte des investissements cumulés. Selon la méthode choisie par le Conseil d'Etat, ils ne sont pas linéaires mais progressifs. Dans le cas du présent EMPD, le montant de CHF 4.766 millions sera entièrement amorti après 60 mois, durée calculée depuis la date de la première dépense.

La minorité de la commission demande au Conseil d'Etat d'expliquer et de présenter de manière claire et transparente, dans tous les EMPD d'investissement, la méthode d'amortissement qu'il utilise et de confirmer sa conformité avec les règles comptables MCH2. Elle demande que les amortissements extraordinaires soient clairement listés et expliqués dans la brochure des comptes de l'Etat de Vaud. Elle souhaite aussi pouvoir suivre les montants amortis chaque année, projet par projet.

Amendement proposé :

La minorité demande au plénum de soutenir l'amendement proposé correspondant à la réalité du contenu de l'EMPD et confirmé dans le rapport de majorité par les propos du Conseil d'Etat en page 5 Point 3.2, à savoir Art. 2

¹ ***Ce montant sera prélevé sur le compte Dépenses d'investissement et amorti en 5 ans, entre 2024 et 2028.***

Bassins, le 19 septembre 2024

*Le rapporteur de minorité :
(Signé) Didier Lohri*