

**RAPPORT 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 18'576'000 pour financer la modernisation du système d'information Finance de l'État.**

1. PRÉAMBULE

La Commission thématique des systèmes d'information (CTSI) s'est réunie le mardi 3 février 2026 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), Michael Demont, Carole Dubois, Olivier Gfeller, Yann Glayre, Vincent Jaques, Didier Lohri, Laurent Miéville, Charles Monod, Alexandre Rydlo, Théophile Schenker, Michael Wyssa, Valérie Zonca.

Excusées : Céline Baux et Regula Zellweger (non remplacées).

Mme Christelle Luisier, cheffe du Département des finances, du territoire et du sport (DFTS) a participé à la séance ; elle était accompagnée de MM. Pascal Rattaz, chef du Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI), Oscar Lozano, chef adjoint du SAGEFI et Patrick Amaru, directeur général de la Direction générale du numérique et des systèmes d'information (DGNSI).

M. Fabrice Lambelet, secrétaire de commission, était présent à la séance, tandis que M. Yvan Cornu a retranscrit les notes de séance et contribué à la rédaction de ce rapport de commission.

2. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le système d'information financier (SIF) de l'État de Vaud repose principalement sur la plateforme SAP, déployée depuis 2014. Le Service d'analyse et de gestion financières (SAGFI) compte une vingtaine de collaboratrices et collaborateurs, mais cette plateforme est en réalité utilisée par plus de 2'200 personnes dans l'ensemble des services de l'Administration cantonale vaudoise (ACV). Le SIF soutient des processus critiques tels que l'élaboration du budget, la planification financière, le suivi des investissements, la comptabilité, la gestion de la trésorerie ainsi que le reporting financier stratégique. À ce titre, il constitue un outil essentiel au bon fonctionnement de l'ensemble de l'État.

Le module SAP Business Warehouse (BW), qui constitue aujourd'hui le cœur du dispositif de consolidation budgétaire et d'analyse financière, arrivera à la fin de son support standard en 2027 et ne pourra plus être maintenu de manière durable au-delà de 2030. Cette obsolescence technologique, combinée à des pratiques de travail encore largement manuelles ou peu intégrées, rend indispensable une modernisation en profondeur du SIF.

Dans ce contexte, le Conseil d'État soumet au Grand Conseil cet EMPD qui correspond à la deuxième phase de la feuille de route SAP de l'administration, faisant suite à la migration technique réussie vers SAP S/4 HANA (première phase). L'objectif est d'obtenir un crédit d'investissement d'environ 19 millions afin d'assurer la pérennité et la modernisation fonctionnelle du SIF. À défaut, l'État de Vaud serait confronté à des limitations technologiques et organisationnelles susceptibles de compromettre sa capacité à répondre aux besoins.

Au-delà l'obsolescence du système actuel, l'administration est aussi confrontée à des limites organisationnelles et fonctionnelles importantes. Celles-ci se traduisent par des risques de rupture opérationnelle, : l'absence d'un système intégré et automatisé, le manque d'agilité et de capacité d'analyse, un processus documentaire et comptable peu numérisé, en particulier en raison de l'absence de gestion électronique des documents (GED), d'une facturation encore largement papier et des échanges d'informations peu sécurisés, des moyens de communication financière insuffisants et des faiblesses en matière de sécurité et de gouvernance des accès. Ces problématiques concernent tant le SAGEFI que, plus largement, l'ACV. Pour le Canton, les enjeux sont à la fois stratégiques et opérationnels, et touchent directement au bon fonctionnement des institutions. Ils consistent à assurer la continuité des activités financières de l'État, à améliorer la qualité de l'aide à la décision en fournissant, par exemple, au Conseil d'État et à la Commission des finances (COFIN) des informations fiables, actualisées, dynamiques et compréhensibles. Il s'agit de renforcer l'efficacité et la fiabilité des processus, tout en s'alignant sur les besoins d'audit, notamment pour améliorer la sécurité des données.

Trois objectifs principaux sont poursuivis : pérenniser les processus budgétaires ; capitaliser sur les opportunités métiers offertes par la modernisation du SI ; et répondre aux exigences de la stratégie numérique cantonale, notamment en matière de GED.

La solution proposée s'articule sur plusieurs axes : le remplacement de SAP BW par des solutions analytiques et de planification modernes ; la modernisation du reporting ainsi que des brochures budgétaires ; l'amélioration de la gestion de la trésorerie et des paiements, notamment via l'automatisation, la sécurisation des échanges bancaires ; la mise en place de la GED, ainsi que la refonte des rôles et des habilitations. Enfin, un accompagnement au changement est prévu, indispensable pour assurer à la réussite d'un projet informatique d'une telle envergure.

En conclusion, ce projet constitue une véritable transformation structurelle de la fonction financière de l'État de Vaud. Il ne s'agit pas uniquement d'un projet informatique porté par le SAGEFI, mais bien d'un projet structurant pour l'ensemble de l'ACV.

Le chef du SAGEFI apporte quelques compléments. Il rappelle que le SIF a été introduit à l'État de Vaud dans le cadre d'un projet mené de 2010 à 2014, avec une mise en service au 1er janvier 2014. Sa mise en place avait nécessité un investissement de 31 millions afin de remplacer le système Procofiév qui datait des années 1990. En 2022, le Grand Conseil a accordé un crédit de 6'790'000 francs pour la transition vers la plateforme S/4 HANA, comprenant à la fois une migration technique et une évolution fonctionnelle avec des accès web modernisés. Ce projet (première phase) portait sur la migration vers S/4 HANA et s'est achevé début janvier 2026 dans le respect du budget.

La deuxième phase qui fait l'objet du présent EMPD concerne la modernisation du SIF. Une troisième phase, prévue à l'horizon 2030, portera sur la mise à niveau d'autres outils, notamment liés au RI, au BRAPA et aux subsides à l'assurance maladie.

Ces trois étapes avaient été définies dès 2019-2020 pour structurer l'ensemble de cette évolution.

Dans ce cadre, une évolution importante concerne le Business Warehouse (BW) qui est un outil central, notamment pour la procédure budgétaire de l'État, en permettant la consolidation des versions budgétaires transmises et échangée entre le SAGEFI et les services. Ces données sont ensuite agrégées et présentées au Conseil d'État à différentes étapes du processus, jusqu'à l'élaboration du budget soumis au Grand Conseil. SAP BW est également utilisé pour la production des brochures jaunes relatives aux comptes et des brochures vertes liées au budget, bien connues du Grand Conseil. Cette évolution constitue donc aussi une opportunité de moderniser cet aspect.

L'arrêt du support de BW à partir de 2027 pose toutefois un enjeu important. Une utilisation transitoire reste possible jusqu'en 2029, mais deviendrait progressivement plus fragile, notamment en cas de difficultés techniques, en l'absence de support officiel.

Le Canton dispose d'un système SAP robuste, utilisé depuis une douzaine d'années et ayant permis la mise en œuvre de nombreuses fonctionnalités. Toutefois, une part importante des données est encore exportée et retraitée sur Excel, notamment pour le suivi budgétaire. Ces échanges de fichiers entre le SAGEFI, les unités financières départementales et les services augmentent le risque d'erreurs, de sécurité ou de traçabilité. Des enjeux importants concernent également la gestion électronique des documents (GED) et la numérisation.

L'objectif est d'évoluer vers une numérisation à valeur légale, permettant de réduire, voire supprimer, les échanges papier avec les fournisseurs et d'améliorer la sécurité des processus.

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

Taille et durée du projet

Un commissaire relève l'ampleur particulièrement importante du projet, qu'il qualifie de très ambitieux et couvrant de nombreuses thématiques. Il s'interroge sur le risque qu'un tel projet, étalé dans le temps, n'avance que partiellement selon les domaines, voire ne permette pas d'aboutir de manière homogène dans les délais. Dans ce contexte, il questionne l'opportunité de découper le projet en sous-projets plus ciblés, afin d'en faciliter le pilotage, le suivi et l'évaluation, menés éventuellement en parallèle.

Il rappelle également les mécanismes de suivi existants, notamment via le cockpit. Il demande si la conduite d'un projet de cette envergure peut être assurée dans le respect du budget et des objectifs (qualité), et s'interroge sur la pertinence, à l'avenir, de privilégier des projets de plus petite taille afin d'en garantir la réussite.

Le directeur général de la DGNSI indique que le projet a déjà fait l'objet d'un découpage en étapes distinctes afin d'en maximiser les chances de succès. La première phase, lancée en 2022, portait sur la modernisation technologique de la plateforme, avec la migration vers S/4 HANA, un processus reconnu comme complexe et risqué. Cette étape a été menée à bien dans le respect du budget, avec une mise en service opérationnelle et une migration fonctionnelle effective pour les utilisateurs à fin 2025.

La phase actuelle concerne donc la modernisation fonctionnelle, impliquant notamment le remplacement de certains modules et une adaptation des processus. Elle requiert une collaboration étroite entre le SAGEFI, la DGNSI et les services de l'État, ainsi qu'un effort important en matière de gestion du changement. Le périmètre demeure centré sur le SIF.

Une étape ultérieure, envisagée à l'horizon 2030, portera sur d'autres domaines, notamment les subventions, et fera également l'objet d'investissements significatifs.

Ainsi, selon le directeur de la DGNSI, le projet apparaît déjà structuré en plusieurs phases successives, visant à en assurer la maîtrise et la réussite.

Dépendance à SAP

Un commissaire relève que l'ensemble du système repose sur SAP et s'interroge sur une éventuelle remise en question de ce choix. Dans le cadre de la migration vers S/4 HANA et de la refonte du processus budgétaire, des rapports et outils d'analyse, de la mise en place d'un BW, qui représente un investissement important d'environ 18 millions, la question d'une éventuelle sortie de cet « écosystème » SAP a-t-elle été examinée ? Il relève que SAP constitue un environnement performant, même si une utilisation importante d'Excel demeure fréquente. Dans ce contexte, le commissaire juge ambitieux l'objectif de développer des outils de reporting supérieurs aux solutions actuellement réalisées sous Excel.

Le commissaire souhaite savoir si des alternatives à SAP ont été évaluées à un moment donné. Il s'interroge également sur le caractère généralisé de cette dépendance dans d'autres cantons suisses confrontés à des enjeux similaires. Il relève par ailleurs les augmentations régulières des licences SAP et, plus largement, des éditeurs de logiciels. Dans ce contexte, la question de la dépendance à SPA est posée, compte tenu notamment des coûts liés aux licences et aux développements associés.

Il lui est répondu qu'en 2014, la DGNSI a mené une réflexion approfondie lors du remplacement de l'outil financier, avec un appel d'offres qui a conduit au choix de SAP comme système de référence pour l'État de Vaud. Lorsque la version de SAP est devenue progressivement obsolète et que la migration vers S/4 HANA a été engagée, une analyse du marché a été réalisée afin d'évaluer l'opportunité de changer de solution. Cette analyse a rapidement conclu qu'un changement d'éditeur serait inefficace ; les alternatives à SAP dans le

domaine des ERP financiers sont limitées, souvent aussi coûteuses et généralement plus risquées en matière de migration.

Le développement d'une solution spécifique pour un système financier étatique n'a également pas été jugé viable, en raison de sa complexité. De plus, dans le contexte actuel, le fait de quitter un éditeur allemand pour une solution américaine par exemple ne constituerait pas une alternative plus pertinente.

SAP reste en effet une solution largement adoptée par d'autres cantons, facilitant les échanges d'expérience et les synergies.

Le point 1.6 de l'EMPD présente brièvement les quatre alternatives examinées par un groupe de travail réunissant le SAGEFI et la DGNSI.

Gestion électronique des documents (GED) – Vision global à l'échelle de l'administration cantonale

Avec un outil de GED, l'objectif du SAGEFI est de se conformer aux prescriptions des Archives cantonales vaudoises (ACV), notamment en mettant en place un plan de classement structuré. Cela permettra d'améliorer la recherche et l'accessibilité des documents. Actuellement, la recherche d'informations peut s'avérer complexe et nécessiter des consultations d'archives anciennes. La mise en place d'une GED constituerait ainsi une amélioration significative. Le SAGEFI n'est toutefois pas le seul service de l'État à ne pas disposer encore d'une GED.

Un commissaire avoue être surpris par le caractère archaïque de certains outils actuels utilisés par le SAGEFI. Dans ce contexte, il relève que l'objectif vise le déploiement ou le développement d'une GED unique ; dès lors il s'interroge sur l'existence d'une stratégie plus globale de déploiement de solutions GED au sein de l'ACV. Concernant la notion de GED unique, le commissaire estime que des principes généraux devraient être définis et appliqués à l'ensemble des GED, afin de garantir une certaine harmonisation, tout en tenant compte des spécificités propres à chaque service.

Le directeur général de la DGNSI explique que dans le cadre de l'EMPD des archives, une GED a déjà été développée, intégrant la gestion probatoire, l'archivage historique et l'interface avec les Archives cantonales pour le dépôt des documents à conserver. L'outil est harmonisé dans le sens où il n'a été développé qu'une seule fois. Il est ensuite décliné en instances déployées dans différents services, voire de manière transversale pour certains domaines. Il ne s'agit toutefois pas d'une GED unique couvrant l'ensemble de l'État.

Un autre commissaire relève que des GED sont déjà déployées ou en phase de déploiement dans plusieurs entités de l'État, notamment à la DGMR et à la DGE. Le directeur général de la DGNSI précise qu'il s'agit d'instances d'un même outil technique (le modèle), fondé sur Alfresco, une solution open source de gestion documentaire permettant leur déploiement. Pour les domaines de la finance ou des ressources humaines, il peut s'agir de solutions GED transversales pour plusieurs services.

Il ne faut pas oublier qu'une GED ne se limite pas à un outil technique. Sa mise en œuvre repose avant tout sur la définition d'un plan de classement, des règles de conservation, des circuits documentaires et des durées de rétention. Il s'agit donc d'un projet autant organisationnel que technique. Dans ce cadre, le présent EMPD prévoit le déploiement de cette approche pour le domaine financier. Le SAGEFI travaille depuis environ une année et demie à l'élaboration d'un plan de classement, travail organisationnel préalable nécessaire au bon fonctionnement d'une future GED.

Hébergement et protection des données

S'agissant de SAP et de la GED, un commissaire s'interroge sur leur hébergement : l'ensemble des logiciels et des données est-il situé dans le Data center de l'État de Vaud, ou certaines composantes sont-elles externalisées ?

Le directeur général de la DGNSI explique que la plateforme S/4 HANA est conçue pour une utilisation orientée *cloud*, tout en permettant encore un déploiement en local. Ce choix a été retenu par la DGNSI, de sorte qu'à ce stade, l'ensemble du système est hébergé en local. À terme, certaines fonctionnalités proposées par SAP ne seront toutefois disponibles que dans le *cloud*, ce qui conduira probablement à une architecture hybride.

La plateforme principale resterait hébergée localement, mais à l'horizon 2030 certains modules pourraient être exploités en mode *cloud*. Le recours au *cloud* n'implique pas nécessairement un hébergement à l'étranger (aux Etats-Unis). Les conditions contractuelles devront permettre de privilégier des solutions de *cloud* privé, idéalement hébergées en Suisse et accessibles exclusivement à l'État.

Par rapport à la protection des données sensibles de l'administration, la CTSI devra suivre cette évolution avec une attention particulière.

4. EXAMEN DU PROJET DÉCRET, DISCUSSIONS ET VOTES

Art. 1 : adopté à l'unanimité.

Art. 2 : adopté par 12 voix pour et 1 voix contre.

Art. 3 : adopté à l'unanimité.

Vote final :

À l'unanimité, la Commission thématique des systèmes d'information (CTSI) accepte ce projet de décret tel que présenté.

5. RECOMMANDATION D'ENTRÉE EN MATIÈRE

À l'unanimité, la Commission thématique des systèmes d'information (CTSI) recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret.

Nyon, le 10 avril 2026

Le rapporteur :
(Signé) Maurice Gay