

**RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES SYSTEMES D'INFORMATION**

**chargée d'examiner l'objet suivant :**

**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET**

**accordant un crédit de CHF 24'906'000 destiné à financer la mise en œuvre du système d'information financier de l'Etat de Vaud (SIF)**

La commission a siégé à deux reprises, la première fois le 8 juin 2010 et la seconde fois le 22 juin 2010, toutes deux de 17h15 à 18h45 à la salle des Armoiries, place du Château 6, à Lausanne.

Lors de la première séance, La commission était composée de Mmes les députées F. Despot et N. Jufer Tissot, de MM. les députés F. Brélaz, A. Bally, J.-F. Cachin, F. Debluë, J. Glardon, O. Kernen, M. Miéville, R. Pache, P. Randin, J.-J. Truffer et J. Ansermet, président rapporteur.

MM. L. Ballif et L. Girardet étaient excusés.

Lors de la seconde séance, La commission était composée de Mmes F. Despot, V. Hurni (remplace M. F. Debluë), de MM. les députés F. Brélaz, L. Ballif, A. Bally, J.-F. Cachin, L. Girardet, J. Glardon, O. Kernen, M. Miéville, R. Pache, P. Randin, J.-J. Truffer et J. Ansermet, président rapporteur.

Mme N. Jufer Tissot et M. F. Debluë étaient excusés.

M. le Conseiller d'Etat F. Marthaler (Chef du DINF) ainsi que MM. P. Amaru (Chef de la DSI) et E. Birchmeier (Chef du SAGEFI) ont assistés aux deux séances.

M. F. Mascello, accompagné de M. C. Aeschlimann lors de la première rencontre, a tenu les notes de séance et a rédigé la synthèse relative à l'examen de l'EMPD N°298, ce dont nous le remercions très chaleureusement.

Après les salutations d'usage, le président passe la parole à M. le Conseiller d'Etat pour les propos d'introduction.

**Informations préliminaires**

Avant d'entrer dans le vif du sujet, le chef de la DSI tient à faire un commentaire sur le rythme soutenu des objets soumis à la CTSI jusqu'à fin juin 2010. Tous ces dossiers font partie du plan directeur cantonal des systèmes d'information pour la période 2009 – 2013. Le présent EMPD n'y fait pas exception et touche cette fois le remplacement du programme Procofiév, par le système d'information financier de l'Etat de Vaud (SIF).

M. le Conseiller d'Etat relève en préambule qu'il s'agit un projet commun aux départements DINF et DFIRE et que, d'un commun accord avec le Chef du Gouvernement, il prend en charge la présentation du dossier pour le compte des deux départements.

Il continue en expliquant que, même s'il peut encore restituer certaines informations en temps réel, Procofiév est obsolète et doit être remplacé par un outil informatique plus performant et ce à l'horizon 2013. A l'instar du pas franchi par bon nombre d'administrations publiques, la solution choisie se profile aujourd'hui comme étant un ERP (*Enterprise Resource Planning : progiciel de gestion de données*). Si le "noyau" de Procofiév fonctionne encore, le fond du problème se situe essentiellement au niveau d'environ 50 programmes qui gravitent autour de cet outil informatique. Ces programmes-satellites échangent en effet des données avec comme conséquence immédiate une consolidation complexe, un effet possible de redondances et au final un risque de perte d'informations.

De plus, Procofiév est l'une des dernières applications qui fonctionne avec le host IBM dont les coûts d'exploitation se montent annuellement à env. CHF3,5millions (physiquement situé dans les locaux de BEDAG à Berne). Un déménagement dans les futurs locaux de la DSI est peu probable. Compte tenu du fait que l'hébergement technique précité était contractuellement limité à 3 ans, avec une option à 5 ans en cas de besoin, un processus de désengagement est actuellement en cours l'Etat n'ayant plus aucune garantie de prestations de la part de BEDAG, une fois l'échéance passée. En conséquence, ces contraintes tant techniques qu'organisationnelles motivent la mise en place de ce chantier très important dont le déploiement se fera par étape. La première se fait par le biais de la mise en œuvre de SIF qui a volontairement été retardée pour permettre la stabilisation des développements informatiques de l'ACI, pour un total d'environ CHF 60 millions.

Le chef du SAGEFI ajoute que, à l'heure actuelle, Procofiév ne permet pas une gestion dynamique des données. A titre d'exemple, il cite l'impossibilité de répondre rapidement à une simple demande visant à connaître la situation des débiteurs ouverts ou encore la récente correction des comptes 2009, (Correctif d'actifs de CHF 31,4 millions concernant une insuffisance de provisionnement sur les débiteurs fiscaux, relevé par le CCF lors de son audit sur les comptes 2009), qui a demandé une semaine de travail à tout le SAGEFI. Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur les finances en 2006, un nouveau processus financier a également été introduit. Dans ce contexte, la traçabilité des données est devenue primordiale. Chaque année dans son rapport, le CCF relève cette faiblesse concernant la gestion des flux d'informations. Globalement, les nouvelles normes comptables relatives aux collectivités publiques devront être mises en place à l'horizon 2013 – 2015 il est avéré que Procofiév ne pourra pas y répondre, sous sa forme actuelle. Grâce au SIF et même si certaines opérations continueront à se faire manuellement, un bon nombre d'opérations pourront être automatisées, ce qui garantira surtout un langage commun pour l'ensemble des services de l'Etat. La mise en œuvre de SIF a pris un certain temps qui a permis d'acquérir de très précieuses connaissances techniques à l'interne ainsi que de revoir les processus de travail.

Même si un commissaire s'étonne du montant important consacré à la mise en œuvre du SIF et se questionne sur le moment de la dépense, plusieurs députés saluent ce progrès technique indéniable et absolument nécessaire. A l'instar des communes et compte tenu de la santé financière de l'Etat, les députés sont convaincus que le produit retenu, en l'occurrence SAP, permettra une réorganisation optimale de la gestion financière de l'administration cantonale. La vigilance est toutefois de mise en ce qui concerne les options offertes par SAP qui peuvent, d'une part, être passablement complexes à maîtriser et, d'autre part, provoquer paradoxalement une surcharge de statistiques non pertinentes. Les commissaires félicitent néanmoins le Conseil d'Etat de s'être enfin saisi de ce problème.

## **Examen technique du projet de décret**

### 1 PRESENTATION DU PROJET

#### 1.2 Schéma directeur du système d'information financier – Etapes

##### 1.2.3 Diagnostic : mise en relief des redondances et des manques fonctionnels

Avec SIF, un certain nombre de projets informatiques "satellites" seront remplacés. Un député demande ce qu'il va advenir des personnes qui s'en occupent actuellement et si ces dernières étaient majoritairement externes à l'Etat. Selon M. le Conseiller d'Etat, ces collaborateurs, qui faisaient en majorité partie du personnel de l'Etat, seront reconvertis pour pouvoir travailler essentiellement sur le système SAP.

##### 1.3 Schéma directeur du SIF – solution recommandée

Le chef de la DSI explique que diverses variantes de solutions n'ont pas été retenues dont la migration iso-fonctionnelle, qui aurait consisté à reproduire simplement les mêmes fonctionnalités dans un nouvel environnement. Au contraire, dans le projet retenu, il est prévu un interfaçage avec d'autres systèmes comprenant des applications métiers.

Malgré la renommée impressionnante des produits SAP, un député souhaite obtenir un complément d'information sur les concurrents qui ont répondu à l'appel d'offre et les paramètres qui ont fait pencher la balance en sa faveur. Le chef de la DSI relève que l'offre SAP est arrivée en 1<sup>ère</sup> position sur quatre des cinq critères d'évaluation fixés dans l'appel d'offres. Il note que cette entreprise peut se prévaloir d'une solide expérience en matière d'implémentation de systèmes d'informations financiers dans des collectivités publiques, telles que la Confédération, 14 cantons, 6 villes ainsi que les grands écoles comme l'UNIL, l'EPFL, UNI-GE. De telles références ont indéniablement pesé dans la balance en faveur de ce produit. Globalement, SAP demeure le meilleur produit pour une entreprise de la taille de l'Etat de Vaud.

A la question posée concernant les risques si le fabricant cesse soudainement son activité, M. le Conseiller d'Etat et le chef de la DSI précisent que cette dépendance n'est pas un fait nouveau et qu'elle est inévitable. Actuellement, la seule solution serait un ERP (Enterprise Resource Planning) basé sur le système Open source mais aucune offre n'a été formulée avec ce profil technique.

##### 1.4 Crédit d'étude

Le crédit d'étude de CHF 350'000 accordé en juillet 2008 par la COFIN est un montant important. Un député souhaite savoir si des renseignements ont été pris au préalable auprès des autres cantons, puisque la majorité utilise ce programme. Le chef de la DSI indique qu'une discussion sur le volet informatique avec le canton du Valais a été menée. La réflexion est ouverte pour profiter des expériences des autres collectivités publiques, comme à Fribourg par exemple. De plus, sur les CHF 350'000 actuellement seuls CHF 150'000 ont été dépensés. Beaucoup de travail a été réalisé à l'interne entre le SAGEFI et la DSI.

### 1.5 Cahier des charges

Un commissaire est satisfait d'entendre que les utilisateurs ont été également pris en compte dans un cahier des charges qui traite essentiellement de l'aspect des fonctionnalités.

Le chef du SAGEFI relève le fait que son service est restreint (20 personnes) mais fournit des prestations transversales pour l'ensemble des services de l'Etat. L'avènement de SIF n'est rien de moins qu'un changement de culture d'entreprise qui permettra d'améliorer encore la collaboration avec les services qui doivent être rapidement impliqués dans cette dynamique.

Encore échaudé par le dossier SIEF, un député se soucie de savoir qui supervise ce projet. Il lui est répondu que les responsabilités sont partagées entre le côté fonctionnel pris en charge par le SAGEFI et l'aspect technique qui relève de la DSI. Ces deux services transversaux sont complémentaires. En outre, le chef du SAGEFI est le président du comité de pilotage auquel le chef de la DSI ainsi que le Secrétaire général du DFIRE sont également intégrés. Parallèlement, un chef de projet de la DSI a été nommé et aura ses bureaux dans les locaux du SAGEFI les adjoints du chef du SAGEFI s'occuperont pour leur part de la partie organisationnelle. Cet EMPD n'est pas comparable à SIEF. En cas de problèmes, les députés seront immédiatement informés. Alors qu'avec SIEF, on avait cherché à adapter un produit à des besoins, avec SIF ce sont les besoins qui vont être adaptés à un produit qui offre une gamme étendue d'options. M. le Conseiller d'Etat confirme encore que, comme dans d'autres dossiers portés par plusieurs départements, un rapport périodique détaillé est remis aux Chefs de départements concernés.

#### 1.5.3 Le bénéficiaires du système d'information financier

Si le chef du SAGEFI voit d'un bon œil la possibilité de tenir une comptabilité analytique, il tient à rappeler qu'il ne s'agit pas de la priorité absolue il faut d'abord structurer les données financières de base.

### 1.6 Appel d'offres et choix du fournisseur de la solution

Alors que les pondérations indiquées sous ce point laissent un député dubitatif, un autre commissaire demande à connaître les coûts réels d'adaptation de SAP à la demande du Canton de Vaud. Le Conseiller d'Etat précise que l'ERP pourra être paramétré en tenant compte notamment de l'expérience des autres cantons qui utilisent déjà SAP. Les coûts seront comparables à ceux des autres utilisateurs. S'agissant des pondérations – certes théoriques – indiquées dans l'EMPD, elles sont indispensables car elles fixent un niveau d'exigences minimal aux entreprises répondant à l'appel d'offres.

Le chef de la DSI indique que la présence à Lausanne d'une succursale importante de SAP est un gage de disponibilité non négligeable mais relève particulièrement le fait que ce produit est largement répandu en Suisse. Ceci permet de pouvoir avoir recours à des compétences localement ce qui n'est pas forcément le cas avec la solution Oracle. Dans ces conditions, un député s'étonne que la solution SAP choisie nécessite l'acquisition de licences de différentes natures dont notamment certaines liées à l'utilisation de la base de données Oracle (*voir également pt 4.1.1 SAP Achat licences*). Le chef de la DSI spécifie que la partie ERP fonctionnera bien avec SAP mais que ce dernier reposera effectivement sur une base de données Oracle qui demeure un spécialiste de premier ordre dans ce domaine. Les rumeurs tendant à dire qu'Oracle vend des produits techniquement non aboutis ne sont pas totalement infondées. En effet, certains secteurs de marché développés par cette entreprise ne sont pas encore arrivés à un niveau de maturité technique suffisant pour être considérés comme fiables cependant, les bases de données n'en font pas partie.

### 1.7 Adéquation du projet avec les orientations stratégiques de l'informatique

Un député souhaite savoir si une coordination avec les communes est prévue. Le chef du SAGEFI répond que le plan de comptes est identique pour les cantons et les communes. Toutefois aucun lien direct n'est pour l'heure établi avec la ville de Lausanne, par exemple. M. le Conseiller d'Etat complète néanmoins en précisant qu'un contact régulier est maintenu entre le chef de la DSI et son répondant à la ville de Lausanne.

## 2. SOLUTION PROPOSEE

### 2.6 Contenu de l'offre

Un député demande quelles seront les incidences de l'implémentation de SIF dans le fonctionnement financier de l'Etat, notamment par rapport aux institutions publiques ou parapubliques qui ne sont pas toutes équipées de SAP (p.ex. EVAM). Le chef du SAGEFI reprend le cas de l'EVAM et explique que cette entité touche une subvention calculée par l'outil métier puis versée par l'outil financier en place. Actuellement, aucun lien direct n'existe entre l'institution et l'outil financier.

Un commissaire s'étonne de la présentation de ce point qui met sur pied d'égalité tous les modules offerts par le produit alors que l'achat de SAP est surtout motivé par l'aspect "comptabilité générale". M. le Conseiller d'Etat estime que le caractère intégré de tous les modules fait la force du projet même s'il est indiqué que la comptabilité générale est le cœur du module Finance de SAP.

Un député constate que l'offre ne comprend pas la propre application de gestion de données (GED) mais utilisera la solution GED Alfresco un interfaçage semble toutefois possible entre cette dernière et SAP. Par contre, s'agissant de l'archivage et bien qu'un système à court terme par le biais de lien ("Archivlink") soit prévu, comment fera-t-on pour garantir une lecture à long terme des documents ? Le chef de la DSI répond qu'un projet visant à développer un support pour de l'archivage à long terme est à l'étude. Il permettrait d'intégrer non seulement la partie des liens SAP qui ont une valeur historique mais également celles provenant d'autres sources. Les archives sans valeur historique seront peut-être amenées à disparaître après un délai donné.

## 3. MODE DE CONDUITE DU PROJET

### 3.1 Mise en œuvre préconisée par SAP

Un député s'enquiert de la formation prévue pour la mise à niveau des collaborateurs sur SAP. M. le Conseiller d'Etat relève qu'un des atouts de SAP est de pouvoir offrir des compétences techniques par le biais de collaborateurs qui ont déjà participé à l'implémentation du programme dans d'autres collectivités publiques, à l'instar du chef de projet SAP nommé pour l'Etat de Vaud. Le chef de la DSI indique que les cantons du Valais et de Fribourg ont déjà franchi ces étapes et pourront faire part de leurs expériences des séances ont d'ailleurs déjà été organisées dans ce sens.

En passant en revue les paragraphes de ce point, un commissaire note une certaine ressemblance avec le manuel de fonctionnement de SAP. Le chef de la DSI confirme cette lecture des choses mais relève que les facteurs-clés de succès ont été adaptés à la situation de l'Etat de Vaud.

Un député doute que les délais fixés pour la phase de tests puissent être respectés. Il lui semble en effet que 6 mois seraient une durée minimum pour un projet d'une telle envergure alors que la préparation au démarrage (3.1.5) ne semble en mentionner que 3. La migration des données Procofiév l'incite encore plus à la prudence. Les chefs des deux services souhaitent rassurer la CTSI : la planification a été soigneusement étudiée et le lancement du projet ne débutera qu'en février 2011. Un gain de temps

certain proviendra du fait que le progiciel SAP n'intégrera aucun développement spécifique mais uniquement le paramétrage de l'existant. Dès lors, les phases de tests seront réduites. Le chef du SAGEFI ajoute que cette étape de préparation au démarrage se scinde en 2 phases, commençant en janvier 2012 pour la première et finissant en décembre 2012 / janvier 2013 pour la seconde.

### 3.2 Organisation du projet au sein de l'ACV

Le terme "sponsor" interpelle : est-il bien choisi et que signifie-t-il ? Il est répondu que ce vocable est courant dans le langage informatique et désigne la personne qui tire le projet en l'occurrence il s'agirait de MM. les Conseillers d'Etat Broulis et Marthaler, régulièrement tenus au courant de l'avancée du dossier. Certains commissaires estiment que "financier" ou "parrain" serait plus approprié.

Un député relève le paradoxe cherchant à ne pas faire de compromis sur la qualité mais ne pas viser la perfection non plus (3.2.3). Monsieur le Conseiller d'Etat estime que ces deux points ne sont pas incompatibles. Il faut obtenir le niveau de qualité recherché sans pour autant tomber dans une quête incessante de perfectionnisme.

A la question de savoir à quel niveau se situeront les super utilisateurs, le chef du SAGEFI précise que chacun des 4 domaines principaux (budget, technique comptable, gestion et informatique) aura son super utilisateur.

## 4. ELEMENTS FINANCIERS DETAILLES

### 4.1 Dépenses d'investissement

Un commissaire souhaite savoir quel est le pourcentage des postes du canton qui auront accès à SAP. Selon lui, il ne faut pas hésiter à compter large pour être certain de couvrir toutes les demandes. Monsieur le Conseiller d'Etat indique que la question a été largement analysée et que le nombre d'utilisateurs de tout type sera d'environ 1300 car tous les collaborateurs de l'Etat n'auront pas accès à SAP. Le coût de la formation ne doit pas non plus être négligé. Le chef du SAGEFI abonde dans le même sens en estimant que ce chiffre, qui couvre essentiellement la partie financière du système, est suffisant pour les 4 ou 5 ans à venir.

Les nouveaux locaux de Renens seront-ils suffisants pour accueillir ce projet ? A cette question d'un commissaire, le chef de la DSI répond que ce site a une capacité totale de 420 places de travail. Une discussion avec le SIPAL est déjà engagée car il est possible qu'un certain manque de place se fasse ressentir compte tenu des autres projets importants qui doivent être menés à bien par la DSI. Il sera néanmoins possible de louer quelques locaux dont le coût est compris dans l'EMPD. Dans le cadre du projet SAP, la DSI va s'efforcer de regrouper les différents intervenants (collaborateurs SAP, SAGEFI, etc.), en respectant dans la mesure du possible leur localisation physique.

### 4.2 Charges de fonctionnement

Un commissaire relève que les coûts de la plate-forme projets (ch. 4.1.7) de CHF 516 000 sont compensés par une diminution des charges d'intérêts. Pourquoi a-t-on besoin de cette compensation puisqu'une diminution des charges d'exploitation informatiques est déjà prévue au ch. 4.2.3 ? Les deux chefs de service se complètent pour relever que le gain provenant de l'abandon du système host à BEDAG (env. CHF 100 000 en 2013 et CHF 1,15 million dès 2014) ne compensera pas entièrement les coûts de maintenance et d'exploitation de SIF (env. CHF 1,2 millions en 2011 et 1,4 million dès 2012). Au surplus, les coûts d'investissements devront également être intégrés dans ce calcul de compensation. Outre le principe de simultanéité qui contraint le Conseil d'Etat à trouver une

compensation immédiate, M. le Conseiller d'Etat tient à attirer l'attention de la commission sur le fait que, même si un plan de désengagement du host est attendu, les prévisions mentionnées au point 4.2.3, soit CHF900000 dès 2014, ne peuvent pas à ce jour être garanties.

## 5. CONSEQUENCES DU PROJET DE DECRET

### 5.3 Charges d'intérêt

Le taux d'intérêt de 5% ne correspond en aucune manière aux taux du marché actuel. Un commissaire souhaite avoir une explication à ce sujet. Le chef du SAGEFI relève que le taux moyen historique avec un recul de 30 ans se situe entre 4,5 et 4,7%. Ce taux de 5% est théorique et est la référence dans une vision à long terme. Actuellement, les emprunts moyens courants de l'Etat sont à environ 3%.

### 5.7 Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie

Un député se soucie de savoir si le système Procofiév est gourmand en énergie. Le chef de la DSI explique qu'il fonctionne sur le host IBM qui, malgré une évolution constante, continue à en consommer passablement.

Répondant à une remarque d'un commissaire, Monsieur le Conseiller d'Etat admet que l'argumentation de ce sujet est assez sommaire mais relève que ce projet n'aura que peu de conséquences sur le développement durable du canton.

### 5.10 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD

La totalité des dépenses est liée, à l'exception des coûts de la plate-forme projets de CHF516000 qui est une dépense nouvelle et compensée.

## 6. CONCLUSION

**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET accordant un crédit de CHF 24'906'000 destiné à financer la mise en œuvre du système d'information financier de l'Etat de Vaud (SIF)**

### **Article 1 :**

Un député relève le fait que l'acronyme SIF n'est pas suffisamment évocateur de la réelle ampleur de ce futur outil informatique. Le chef de la DSI confirme également que son service avait songé, puis renoncé, à modifier ce terme. Après discussion, il est décidé qu'aucun amendement à ce sujet ne sera déposé.

Vote : l'art. 1 du projet de décret est adopté à l'unanimité des 14 membres présents.

### **Article 2 :** aucun commentaire

Vote : l'art. 2 du projet de décret est adopté à l'unanimité des 14 membres présents.

**Article 3 :**

Du moment qu'une partie des charges est considérée comme nouvelle, il est relevé ici que l'ensemble du projet de décret est soumis à référendum facultatif. En conséquence, le texte sera publié par le Conseil d'Etat conformément à l'art. 84, alinéa 1 lettre a). M. le Conseiller d'Etat estime que le risque de référendum est toutefois limité.

Vote : l'art. 3 du projet de décret est adopté à l'unanimité des 14 membres présents.

**Recommandation d'entrer en matière**

Vote : la CTSI recommande l'entrée en matière à l'unanimité des 14 membres présents.

Chésereux, le 24 juillet 2010.

Le président :  
(Signé) *J. Ansermet*