

**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'Etat un crédit de CHF 14'535'000.- destiné à financer le désengagement du Host pour la fiscalité, notamment les outils nécessaires à la taxation des personnes morales, et la maîtrise des risques techniques du système d'information fiscal utilisé par l'Administration Cantonale des Impôts (ACI)

1. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission des systèmes d'information (CTSI) s'est réunie en date du mardi 17 février 2015 à la Salle de conférences 403 du DTE, Place du Château 1, à Lausanne pour traiter de cet objet. Elle était composée de Mmes les députées Fabienne Despot (présidente – rapportrice) et Céline Ehrwein Nihan, ainsi que de MM. les députés Laurent Ballif, François Brélaz, Jean-François Cachin, Claude Matter, Martial de Montmollin, Philippe Grobéty, Olivier Kernen, Daniel Meienberger, Michel Miéville, Maurice Neyroud, Alexandre Rydlo, Filip Uffer et Eric Züger.

M. le Conseiller d'Etat Pascal Broulis, chef du département des finances et des relations extérieures, était également présent, accompagné de M. Denis Augsburg, directeur général adjoint de la fiscalité et de M. Patrick Amaru, chef de la DSI, qui représentaient l'administration.

M. Yvan Cornu, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions.

2. PRÉSENTATION DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le crédit d'investissement demandé s'inscrit dans une démarche de modernisation du traitement des déclarations d'impôts principalement pour les personnes morales, parmi d'autres projets de cyberadministration de l'ACI qui feront d'ailleurs l'objet d'un nouvel EMPD. Il s'agit d'une évolution majeure pour l'ACI dans la réalisation de son schéma directeur « Horizon 2020 ».

Il permettra le passage au traitement informatisé des déclarations d'impôts des personnes morales, ainsi qu'à l'échange simplifié et plus direct des documents entre ces contribuables et l'Etat. Pour information, les déclarations fiscales d'environ 38'000 entreprises implantées dans le canton de Vaud sont gérées à l'office d'impôt des personnes morales à Yverdon.

Cet objet s'inscrit également dans une politique informatique de désengagement d'applications à la technologie obsolète pour évoluer vers des standards actuels. Il s'agit notamment de se désengager du serveur Host IBM qui héberge encore trois applications d'importance, soit :

- Système d'information (SI) fiscalité, objet traité dans le présent EMPD 211 ;
- SI social, partie SESAM (subsides aux assurances maladies) ;
- SI ressources humaines, application ZADIG (moteur de paie).

Les étapes SESAM et ZADIG sont projetées à l'horizon 2017 sous la forme de demandes de crédits d'investissement (EMPD). Il serait trop risqué de faire évoluer les trois applications simultanément, même si l'obsolescence du Host est avérée et la nécessité du renouvellement du moteur de paie est indispensable afin de réduire les risques techniques.

Dans le cadre de réformes en profondeur de la fiscalité des entreprises, le modèle de dématérialisation des déclarations se rapprochera progressivement de celui utilisé pour les personnes physiques. Le Contrôle cantonal des finances (CCF) a effectué un travail exhaustif de contrôle et recommandé à l'ACI de mener à bien ce passage au « workflow électronique », y compris pour les personnes morales. Cette évolution vers la saisie électronique devrait être effective dans les quatre ans, alors que la mise en œuvre du projet pour les personnes physiques avait pris environ huit ans, à partir du passage au postnumérando en 2002.

3. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSÉ DES MOTIFS

(Seuls les points discutés par la commission sont mentionnés ci-dessous)

Point 1.1 de l'EMPD : Résumé

Le chef de la DSI confirme que les divers **registres** restent indépendants du SI fiscalité et qu'ils continuent à servir de référentiel pour d'autres systèmes. Il s'agit notamment de :

- Registre des personnes morales.
- Registre cantonal des entreprises (RCent) qui sera mis en production fin 2015.
- Registre foncier, désormais au sein de la Direction générale de la fiscalité.

La CTSI demande des précisions quant à l'existence et l'état d'avancement du **schéma directeur** « Horizon 2020 » de l'ACI. Un crédit d'étude de CHF 350'000.- fait notamment partie de l'EMPD pour l'élaboration de ce schéma directeur.

Le chef du DFIRE précise qu'à la suite d'un précédent schéma directeur nommé « Vision 2010 », étendu par le programme « Horizon 2015 », l'ACI a effectivement lancé le schéma directeur « Horizon 2020 » qui représente la vision générale de laquelle découle toute l'organisation du dispositif fiscal au sein du canton, y compris la gestion des registres. Le directeur général adjoint de la fiscalité précise que ce schéma directeur est actuellement en cours de validation.

Le chef du DFIRE confirme que le crédit d'étude de CHF 350'000.- accordé par la Commission des finances a largement été engagé pour l'élaboration du schéma directeur « Horizon 2020 » ; ce crédit est maintenant intégré et ainsi régularisé dans le présent EMPD comme un investissement informatique qui sera ensuite amorti en cinq ans.

Un député note que cette étape sur la taxation des personnes morales, de même que les projets à venir qui sont décrits dans l'EMPD (cyberadministration, portail des particuliers, etc.), donnent déjà une vision du développement du SI fiscal selon le schéma directeur « Horizon 2020 ».

Point 1.3 de l'EMPD : Analyse de la situation actuelle

Un député relève le poids de l'ACI dans le budget informatique de l'Etat de Vaud et demande une meilleure visualisation des futurs engagements d'ici à 2020. Un tableau prospectif intégrant le présent investissement dans le contexte du schéma directeur est demandé. Dans le cadre de « Vision 2010 », les EMPD se sont déjà succédés pour un montant de CHF 56 millions ; à l'horizon 2020 on devrait atteindre plus de CHF 100 millions d'investissements informatiques pour l'ACI.

Le chef du DFIRE met en perspective ces dépenses informatiques par rapport aux montants des impôts encaissés de l'ordre de CHF 10.3 milliards.

A la demande de la CTSI, le chef de la DSI a remis par courriel une vision précise de l'état de consommation ou de clôture des EMPD listés dans l'EMPD 211 :

	EMPD	Titre	Date	Coût [mio CHF]	Etat d'avancement en février 2015
1	EMPD n°318	ACI Vision 2010 – Automatisation des procédures	janvier 2006	8.1	EMPD déjà clôturé
2	EMPD n°319	ACI Vision 2010 - Perception	janvier 2006	3.6	EMPD déjà clôturé
3	EMPD n°380	ACI Vision 2010 - Perception réalisation	novembre 2006	17.9	Consommé en totalité et à clôturer en 2015
4	EMPD bis n°84	ACI Vision 2010 - Perception Crédit additionnel	juin 2008	3.2	Consommé en totalité et à clôturer en 2015
5	EMPD n°21	ACI Vision 2010 - Automatisation Inter-domaine	août 2007	8.9	Reste CHF 11'312.- et à clôturer en 2015
6	EMPD n°289	ACI Vision 2010 - Cyber Fiscalité	juin 2010	14.1	5'730'000 sur l'EMPD (clôture prévue à l'horizon 2018)
Total				55.8	

Concernant **l'automatisation des échanges avec les Offices de poursuite**, il est précisé que la norme actuelle e-LP 2.0 (norme fédérale d'échange des données dans le domaine des poursuites) couvre toute la procédure de poursuite, y compris la comptabilisation automatique des frais aux contribuables. Un objectif consiste à améliorer la relation entre les percepteurs et les Offices des poursuites. Le Conseiller d'Etat souhaiterait par exemple pouvoir relancer automatiquement, à partir du sixième mois, les contribuables qui n'ont pas versés d'acomptes, ce qui permettrait d'éviter des retards trop importants. En cela, le système des 12 acomptes mensuels, y compris pour l'IFD (Impôt fédéral direct), est bénéfique pour le contribuable et lui permet d'être mieux à jour en évitant un intérêt de retard de 4.5% minimum.

Un député demande s'il existe effectivement un **registre intercantonal des Offices de poursuite** listant les entreprises qui ont fait faillite dans un autre canton. Il relève le cas d'entreprises qui font faillite sur Vaud et qui déposent leur dossier sur Fribourg quelques mois plus tard. Le chef du DFIRE répond qu'à sa connaissance il n'existe pas de registre fédéral qui répertorie les faillites. Chaque canton possède son propre registre, mais il existe toutefois des possibilités pour l'office des impôts d'effectuer des enquêtes intercantionales. Au lieu d'un pistage abusif des personnes, il paraît plus judicieux que les faillites abusives soient dénoncées au sein même des corporations professionnelles et que les entreprises soient contrôlées par un suivi régulier du paiement des charges sociales.

Point 1.4 de l'EMPD : Contenu et limites du projet

Les sigles suivants sont précisés :

APM : Autres personnes morales, regroupe les associations, fondations, fonds de placement et entreprises autonomes de droit public, qui représentent un total de 4'514 entités très souvent non fiscalisées.

SNC : Sociétés en nom collectif, au sein desquelles les personnes sont imposées individuellement comme personne physique. Le canton de Vaud en recense 1'176.

Sàrl : Sociétés à responsabilité limitée, modèle qui va certainement se développer avec l'entrée en vigueur de la RIE III. Le taux actuel d'imposition à 22% se révèle souvent dissuasif, mais avec un taux unique à 13.79%, la Sàrl va devenir bien plus intéressante pour ceux qui souhaitent limiter leur risque au capital social. Le Conseiller d'Etat estime qu'il va ainsi se créer entre 10'000 à 15'000 nouvelles Sàrl.

Il est relevé que le **lien entre les personnes physiques et les personnes morales** existe déjà puisque l'ACI reçoit directement une copie des certificats de salaire de la part des employeurs. La loi sur les impôts directs cantonaux (LI) de 2000 oblige l'employeur à produire une copie des certificats de salaire à l'autorité de taxation. Chaque certificat de salaire est dorénavant numérisé et automatiquement classé dans le dossier du contribuable concerné, ce qui permet des contrôles par recoupements.

Dans ce domaine, l'ACI vise le développement de passerelles avec les entreprises qui pourront transférer le certificat directement dans le registre informatisé du contribuable, sans opération manuelle.

Processus métier de l'ACI : Le chef de la DSI confirme que la solution SAP est utilisée pour la comptabilité générale de l'Etat, alors que la fiscalité tourne historiquement sur le logiciel ProConcept qui sera par ailleurs remplacé à terme par un nouveau module dans le cadre justement du projet SAP, mais ce remplacement ne devrait pas faire l'objet d'un EMPD spécifique.

Le chef du DFIRE précise que SAP reste un logiciel de comptabilité pure qui traite de l'information financière d'une entreprise ou d'une collectivité publique, alors que les applications présentées dans cet EMPD couvrent la coordination des processus métier de la fiscalité.

La perception des impôts et la gestion des factures passent par le logiciel spécifique SIPF (Système d'information perception et finances).

A terme, SAP extraira des informations de SIPF pour les ventiler dans les comptes de l'Etat afin d'obtenir des situations mensuelles, trimestrielles, semestrielles et annuelles.

Point 1.5 de l'EMPD : Étude d'alternatives de solution

Le chef de la DSI confirme qu'il n'existe plus d'évolution possible sur les applications actuelles dont le langage de programmation Cobol Cool.Gen s'avère totalement dépassé.

Point 1.6.2 de l'EMPD : Refonte du SI des Personnes morales (PM)

Le chef du DFIRE confirme que la couverture actuelle avec l'application SIMPA PM ne donne pas satisfaction en particulier sur les différentes spécificités des personnes morales.

Cyberadministration : Un député demande si les personnes morales pourront consulter leur situation fiscale en direct via leur **dossier permanent** ou si ce dossier sera uniquement à l'usage des employés de l'office. Le directeur général adjoint de la fiscalité explique que les dossiers sont désormais entièrement dématérialisés et que toutes les informations se trouvent dans leur dossier permanent. A travers le projet de cyberadministration, le contribuable pourra accéder dans sa zone « privée » du dossier aux éléments qui le concernent, alors qu'une zone « fiscale » restera à l'usage exclusif de l'office. Avant d'ouvrir l'accès aux dossiers permanents, l'administration doit encore régler l'ensemble des questions de protection des données et de secret fiscal, surtout pendant les périodes transitoires et sensibles de la vie des contribuables (mariages, séparation, divorce). A terme, l'ACI vise le même objectif de constituer un dossier permanent dématérialisé pour les personnes morales.

L'assiette fiscale correspond aux revenus et fortune (respectivement, pour les personnes morales : bénéfice et capital) soumis à l'impôt. Elle représente la base imposable, c'est-à-dire tout ce qui constitue le bénéfice qui sera imposé au taux arrêté. A ce titre, le Conseiller d'Etat précise que les conventions de double imposition permettent à chaque pays de prélever sa part sur les bénéfices des multinationales. Il rappelle que les acomptes versés par les entreprises ne sont jamais dus tant que le bénéfice n'est pas taxé, ce qui peut valoir des surprises si l'assiette diminue par exemple pour des raisons de planification fiscale.

Point 1.6.4 de l'EMPD : Archivage des données des applications désactivées

La dernière ligne de ce point conclut que : « pour le reste, aucun archivage n'est requis ». Un député demande si les informations fiscales des personnes morales seront entièrement détruites ou si elles subsistent sur un support papier ou électronique. Le chef du DFIRE résume qu'en fiscalité l'important consiste à taxer et à prélever l'impôt, mais une fois la prescription échue les informations n'ont plus de valeur et devraient être détruites. Aujourd'hui déjà, des wagons entiers de papier sont détruits, représentant des kilomètres linéaires de classeurs fédéraux. Il en va de même pour l'archivage électronique qui devra rester accessible pendant dix ans, puis ensuite être effacé.

A un commissaire qui s'inquiète du volume de données électroniques à stocker, le chef de la DSI répond en identifiant deux étapes : les données actuellement sauvegardées sur le Host seront numérisées en format pdf afin d'être stockées sur le nouveau serveur ; peu à peu les données seront désindexées pour être stockées sur des disques durs moins performants. Le volume de données sur dix ans ne semble pas poser de problème de stockage, le chef de la DSI l'évalue à quelques téras (billions d'octets) de données.

En principe tous les contribuables sont taxés dans les dix ans. Pour s'en assurer l'ACI effectue des contrôles sur la base de listes nominatives des suspens en fonction des prescriptions, contribuable par contribuable. Le chef de département lui-même examine l'évolution des 800 à 1'000 dossiers en suspens. Sur environ 430'000 contribuables personnes physiques et 30'000 personnes morales, il faut toutefois accepter qu'un ou deux dossiers puissent éventuellement échapper à la vigilance d'un office.

Point 1.7.1 de l'EMPD : Coûts d'investissement de la solution

Le chef de la DSI mentionne que l'achat du matériel (postes de travail) lié à cette nouvelle solution informatique pour un montant total de CHF 240'000.- est pris séparément sur le crédit d'inventaire de la DSI. Ce crédit d'inventaire, plafonné à CHF 14 millions, concerne spécifiquement l'acquisition de serveurs et de postes de travail. L'amortissement du matériel sur cinq ans permet en quelque sorte de réalimenter annuellement le fonds.

Un député observe qu'au point 1.7.1 de l'EMPD, il est mentionné **des contrats d'engagement** à durée déterminée (CDD) privilégiés selon la durée, les profils recherchés et les disponibilités du marché, alors qu'au point 1.7.2 il est noté que la réduction des frais de fonctionnement passera par l'internalisation pérenne des ressources. Est-il prévu que les CDD soient ensuite transformés en CDI pour la maintenance des applications ?

Le chef du DFIRE répond que le Grand Conseil alloue les postes nécessaires à la mise en place, puis à la maintenance corrective et adaptative des applications. Dans les faits, la DSI va contracter des spécialistes en fonction des besoins : les CDD sont privilégiés pour des projets à durée fixe, par contre les CDI sont dévolus au suivi et à la maintenance des applications.

Le projet comprend deux temps distincts : une première étape de développement et de mise en place, suivie de la phase d'exploitation et de maintenance. Les ETP alloués par le Grand Conseil sont gérés dans les différentes enveloppes budgétaires en fonction de l'avancement du projet. Actuellement la DSI internalise certains contrats LSE¹, en particulier pour garantir la sécurité des systèmes d'information dans des domaines sensibles (justice, fiscalité, etc.).

Le chef de la DSI précise que plus de la moitié des CDD seront nécessaires du côté de l'ACI pour la partie métier. Du côté de la DSI, il est uniquement prévu 2.8 ETP externes en renfort d'un bien plus grand nombre d'employés à l'interne qui travailleront sur ce projet. Le chef du DFIRE explique que pour la partie métier, l'ACI devra mettre à disposition des spécialistes en appui pour tester par exemple les nouvelles applications. L'implication des utilisateurs représente la clef de la réussite de tout projet informatique. Des taxateurs (spécialistes métier) seront détachés pour tester, contrôler et valider les livrables. Ces derniers devront donc être soutenus par des renforts provisoires en CDD pour assurer la mission courante qui consiste à taxer et à encaisser. A la fin du processus d'implémentation, l'ACI n'aura pas besoin de ressources supplémentaires.

¹ Loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (LSE) : le contrat est passé avec une société de placement ou une société de conseils.

Procédures d'appel d'offres : Les sommes prévues pour l'acquisition des logiciels et applications se montent à plus de CHF 11.8 millions. Il s'agit, à ce stade du projet, d'estimations avant l'envoi des appels d'offres en conformité avec la procédure des marchés publics. Les marchés seront octroyés en fonction de divers lots décrits dans le tableau fig. 1 de l'EMPD. Les lots listés dans le tableau de la page 14 de l'EMPD correspondent effectivement à des briques qui seront attribuées à différents prestataires sur la base d'appels d'offres. Des entreprises plutôt généralistes répondront à des appels d'offres, alors que d'autres parties plus spécifiques (par exemple la gestion des risques techniques) feront l'objet de mandats pour une nouvelle version d'un logiciel déjà existant.

La DSI se montre très attentive aux critères de ses offres pour les marchés publics afin par exemple d'éviter le dumping salarial ; dans ce cadre, elle inclut l'obligation de réaliser des activités de développement sur site. La DSI demande également que 25% de ressources internes intègrent l'équipe projet, ces personnes pourront ensuite assurer la maintenance à long terme. Ce mode de fonctionnement limite aussi le risque d'attribuer le marché à des sociétés « exotiques ».

Le Conseiller d'Etat souligne l'importance de la sécurité informatique lorsque l'on traite de fichiers qui contiendront l'ensemble des données fiscales avec des informations complètes sur les 38'000 entreprises implantées dans le canton. Il faudra être particulièrement attentif à la localisation des bases de données ainsi qu'aux droits et contrôles d'accès.

Point 1.7.2 de l'EMPD : Coûts de fonctionnement de la solution

Un député s'interroge sur le coût d'utilisation du **serveur Host IBM** qui se trouve à Berne chez Bedag, soit CHF 981'000.- pour les applications fiscales qui représentent 35% du total. Le chef de la DSI précise que le Host coûte actuellement CHF 4 mio/an pour les trois applications citées plus haut, y compris un socle incompressible de CHF 329'000.- / an qui ne disparaîtra qu'à l'arrêt du serveur.

Le rapatriement du serveur Host IBM coûterait excessivement cher pour une technologie obsolète. À l'horizon 2017, tous les nouveaux logiciels seront quant à eux hébergés dans le centre de traitement des données (data center) localisé dans le bâtiment de Longemalle à Renens, idéalement avec un back-up à la BCV.

Point 1.8.1 de l'EMPD : Justification de la demande de crédit

On mentionne au point 1.8.1 que l'investissement permettra un gain qualitatif garantissant des recettes fiscales nouvelles dont le résultat ne peut être objectivement chiffré. A la demande d'un député, le chef du DFIRE donne deux exemples : le contrôle plus efficace des certificats de salaires, les alertes automatiques à l'attention des taxateurs pour plus d'efficacité.

Point 3.5 de l'EMPD : Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

Dans le même ordre d'idée, un député relève que la seule réduction des coûts de fonctionnement annuels prévus correspond au désengagement du Host, soit CHF 981'000.- pour la partie fiscale. Par contre, il n'y a pas d'autres diminutions de coûts du fait des nouvelles procédures. Le chef du DFIRE précise qu'à terme, il pourrait exister des possibilités d'économie sur l'efficacité des procédures pour le traitement des dossiers des personnes morales (par exemple sur le travail de manutention), par contre pour les personnes physiques il ne subsiste plus de marge d'économies.

Point 3.10 de l'EMPD : Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD

Dans ces déterminations, annexées à l'EMPD 211, à propos de l'application de l'article 163 al. 2 Cst-VD, le SJL conseille en conclusion « de soumettre le décret au référendum, même si le risque de recours à la Cour constitutionnelle paraît limité ». Un député observe que cette recommandation n'est manifestement pas suivie par le Conseil d'Etat qui décrète à l'article 3 qu'il publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 2, lettre b) de la Constitution cantonale, qui dispose que les dépenses liées ne sont pas sujettes à référendum contrairement aux dépenses nouvelles.

Le chef du DFIRE répond que du point de vue purement juridique, l'intensité de la charge nouvelle obligerait le Conseil d'Etat à soumettre le décret à référendum facultatif. Cependant, en fonction de chaque objet, le Conseil d'Etat décide d'assujettir ou pas un EMPD à référendum. Dans le cas présent, une partie des investissements représente une charge nouvelle, une autre partie significative est liée au

remplacement de technologies obsolètes. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat a choisi de prendre le « risque » de ne pas soumettre le décret au référendum facultatif.

Du point de vue du SJL, il paraît difficile de faire la part entre les investissements liés et nouveaux, il met ainsi en garde le Conseil d'Etat tout en le laissant prendre la responsabilité politique. Néanmoins, un citoyen pourrait saisir la Cour constitutionnelle, qui pourrait conclure à la nécessité d'un référendum facultatif. Encore faudrait-il que les référendaires récoltent 12'000 signatures. En conclusion, le Conseil d'Etat estime que le risque s'avère limité.

4. VOTES SUR LE PROJET DE DÉCRET

Votes sur le projet de décret :

L'art. 1 du projet de décret est adopté par 14 voix pour, et 1 abstention.

L'art. 2 du projet de décret est adopté à l'unanimité (15).

L'art. 3 du projet de décret – formule d'exécution - est adopté par 12 voix pour et 3 abstentions.

5. ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE DÉCRET

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

Vevey, le 22 mars 2015

La rapportrice :
(Signé) Fabienne Despot