

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

**(40) EMPD accordant un crédit d'investissement de CHF 9,3 millions destiné à financer les évolutions des référentiels cantonaux pilotées 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 26 février 2013 à la Salle des Armoiries à Lausanne pour traiter de ces objets. Elle était composée de Mmes les députées Pierrette Roulet-Grin et Fabienne Despot (présidente – rapportrice) ainsi que de MM. les députés Laurent Ballif, François Brélaz, Jean-François Cachin, Philippe Grobéty, Olivier Kernen, Olivier Mayor, Daniel Meienberger, Maurice Neyroud, Cédric Pillonel, Alexandre Rydlo, Filip Uffer, Eric Züger, Philippe Ducommun. M. Michel Miéville était excusé.

Mme la Conseillère d'Etat Nuria Gorrite (cheffe du DIRH) et M. le Conseiller d'Etat Pascal Broullis (chef du DFIRE) étaient présents ainsi que MM. Patrick Amaru (chef de la DSI), Philippe Maillard (chef de l'ACI) représentaient l'administration.

M. Fabrice Mascello, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions vivement.

**2. Préambule**

Le développement d'Internet fait qu'aujourd'hui de nombreux échanges d'information et processus administratifs peuvent être effectués par voie électronique, sans papier. Cette voie de la cyberadministration, clairement choisie par le gouvernement vaudois pour faciliter et accélérer les démarches administratives, a ses avantages et ses inconvénients.

Parmi les inconvénients ou plutôt les impératifs collatéraux apparaît la nécessité d'établir des registres centralisés avec des indexations non équivoques et des mises à jour régulières sur l'ensemble du territoire fédéral.

En découlent des adaptations légales, et c'est le sujet de l'EMPL 39 modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'harmonisation des registres des habitants, et modifiant la loi sur le contrôle des habitants.

En découlent également des investissements pour modifier les applications informatiques des registres communaux des habitants, accélérer la transmission des données et créer un registre cantonal des entreprises, investissements qui font l'objet du présent EMPD.

**3. La position du Conseil d'Etat**

La cheffe du DIRH, Mme la Conseillère d'Etat Nuria Gorrite, relève que le présent exposé des motifs vise à adapter techniquement les outils traitant des informations relatives aux habitants tant sur le plan communal que sur le plan cantonal. L'élément central de la démarche, qui concerne particulièrement les relations entre les communes et le canton dans leurs relations avec la

Confédération, est la modification du cheminement des données. Cette modification permet une meilleure efficacité du système avec un gain estimé à environ CHF 3 ou 4 millions. La création du registre des entreprises est également un autre point important ainsi que l'identification par des tiers qui est rendue possible.

Pour aider les communes dans leurs travaux de mise à jour informatique, le Conseil d'Etat prend à sa charge un montant de CHF 2,1 millions pour mieux gérer l'évolution des registres communaux des habitants. Cette démarche permettra d'accélérer la dynamique et de respecter le délai fixé au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Ce montant de CHF 2.1 millions est entièrement à charge du canton puisque cette décision découle de l'inversion des flux. L'outil communal sera ainsi compatible avec le registre cantonal des personnes.

#### **4. Le projet en détail**

##### ***4.1 De la direction des flux de données***

S'agissant de la tenue par chaque commune de son propre fichier, un député se demande s'il ne serait pas plus simple de donner aux petites communes n'ayant pas les moyens suffisants un droit d'accès sur le fichier cantonal. Ainsi, pourraient-elles procéder directement aux modifications nécessaires dans ce fichier cantonal avec, si nécessaire, validation ultérieure de l'ACI pour l'aspect sécurité.

Le chef de l'ACI précise que la manière de travailler des communes est différente d'un endroit à l'autre. Elles doivent dès lors pouvoir disposer de toute l'infrastructure qui a été développée pour la gestion des problèmes communaux. Afin de ne pas porter atteinte aux constructions communales tout en proposant une mise à jour simplifiée du registre cantonal des personnes (RCPers), la DSI doit assurer une synchronisation des mises à jour au sein des propres données communales et au sein du RCPers.

Le chef de la DSI estime que la solution proposée n'est pas trop éloignée de la demande avancée par le député, compte tenu du fait que les mises à jour, sur ces deux niveaux, sont automatisées.

##### ***4.2 Des applications multiples et des propositions d'uniformisation***

Avec plus de 300 communes dans le canton, il est difficile de définir une méthode unique de saisie des données ; la créativité des états civils est vaste et est aujourd'hui restreinte par le biais de quotas.

Il y a actuellement auprès des communes vaudoises douze fournisseurs pour quatorze logiciels différents, chacun avec des périmètres particuliers. La stratégie visant à créer une solution informatique unique valable pour toutes les communes n'a pas pu être retenue car les besoins diffèrent trop en fonction du nombre d'habitants. Le concept final a été soumis et validé par les services informatiques de toutes les grandes villes par le biais de l'AVRiC (Association Vaudoise des Responsables informatiques Communales).

Le chef de l'ACI précise que toute commune a l'obligation de disposer d'un registre des habitants. Par contre, elles n'ont pas toutes l'infrastructure informatique pour tenir à jour ces fichiers. Parmi ces dernières, une vingtaine a déjà un accès direct au RCPers pour les mises à jour.

Le chef de la DSI complète en indiquant que le montant de CHF 2,1 millions finance la modification de ces 14 applications qui doivent évoluer. Cette démarche a suivi la procédure habituelle via des appels d'offres et les estimations de coûts. Pour les informaticiens des communes et du canton, une réflexion s'est posée pour qu'à terme les systèmes soient unifiés. Cette option a été discutée avec les entités informatiques communales (AVRiC) et doit encore faire son chemin car le projet n'est pas encore mûr.

Le chef de l'ACI précise encore que le marché ciblé fait intervenir une douzaine de fournisseurs différents, avec des prestations offertes de qualité inégale. Ce constat a poussé leurs clients, en l'occurrence les communes, à changer de fournisseurs. Cette unification pourrait se faire de manière progressive en laissant le marché réguler la situation. La contrainte principale est la taille des communes qui n'est évidemment pas toujours comparable. Le projet proposé tient compte de cette diversité vaudoise qui pose bien des problèmes.

#### **4.3 Le registre des entreprises**

Le chef de l'ACI précise que la réflexion sur le RCEntreprise est basée sur une injonction fédérale qui oblige tous les cantons, et un certain nombre de services de l'Etat, à utiliser ce nouveau numéro d'entreprise, standardisé au niveau national, dès 2014, voire dès 2015 dans certains cas. Cette obligation tend d'abord à mettre à jour les informations comprises dans le Registre du commerce. L'idée du projet est de construire un registre central des entreprises sur lequel puisse se greffer tous les services de l'Etat qui utilisent, directement ou indirectement, des bases de données faisant référence aux entreprises. Par contre, le projet ne prévoit pas de pendant communal.

Le registre n'est pas mis à jour par les communes. En cas de besoin, il semble déjà être possible de communiquer aux communes, par voie d'extraction, certains renseignements relatifs à des entreprises qu'elles hébergent sur leur territoire, sans être confronté à des contraintes légales insurmontables.

#### **4.4 Soutien aux communes**

Un montant de CHF 2,1 millions sera dédié aux registres communaux pour faire évoluer les applications utilisées dans les communes, sans aucun lien avec le registre des entreprises. Cette subvention ne devra toutefois pas dépasser le coût effectif facturé à la commune par le fournisseur. Au final, l'objectif est bien la rationalisation : les standards seront fournis aux douze fournisseurs qui bénéficieront d'une économie d'échelle. L'évaluation des coûts faite par la DSI repose sur l'évaluation du travail d'adaptation des logiciels. Les tarifs en vigueur ont été appliqués pour arriver au montant de CHF 2.1 millions.

La répartition de ce montant dépend donc plus de l'application que de paramètres spécifiques à la commune comme l'habituel nombre d'habitants.

Le terme de subventionnement n'est peut-être pas le plus adéquat. Néanmoins, le fournisseur doit effectuer un travail qui a été évalué et dont le prix devrait correspondre à la projection. Il est néanmoins possible que tous les désirs d'évolution des communes ne puissent pas être couverts.

Le maître de l'ouvrage sera systématiquement la commune qui va, avec son fournisseur, s'organiser pour faire face aux nouvelles contraintes, et partant, s'adapter aux nouveaux standards proposés. Les communes n'ont pas participé aux évaluations mais l'AVRiC a été consultée. L'octroi de cette participation financière ne sera effectif qu'une fois le logiciel mis en production et validé par les services informatiques de l'Etat.

#### **4.5 La notion de tiers**

Elle concerne le système fiscal de l'Etat. Sous « tiers » l'on comprend ceux qui ne peuvent être classés ni dans le Registre des personnes, ni dans celui des entreprises. Il peut s'agir par exemple d'étrangers, non connus des services, acquéreur d'un bien immobilier. Ce groupe devrait se chiffrer au maximum à quelques dizaines de milliers de personnes (estimation non vérifiée).

Ce régime de tiers est un paramètre très important pour la mise en œuvre du logiciel comptable de l'Etat car l'objectif est, à terme, d'avoir un tiers unique. Lorsque l'ACI envoie une facture à une société, cette dernière peut être en relation avec l'Etat en tant que fournisseurs. L'objectif est de pouvoir utiliser cet identifiant pour gérer l'ensemble des relations que l'Etat a avec ces entités

(personnes physiques et morales). Les communes ne seront pas concernées car le registre de tiers ne sera consultable que par le canton.

#### **4.6 Sécurité**

Les données transmises ne sont pas cryptées. Sur ce sujet, la Conseillère d'Etat invite la commission à avoir un peu de patience : ce sujet sera repris prochainement dans un futur EMPD traitant de la sécurité.

#### **4.7 Coûts et économies**

Un député s'étonne de la différence du coût des collaborateurs, soit CHF 500.-/jour pour les ressources externes de renfort de l'ACI contre CHF 960.-/jour à la DSI. La différence tient du niveau de qualification des collaborateurs requis en fonction de la tâche à accomplir. La Conseillère d'Etat mentionne que les modalités d'engagement de ces personnes ne seront pas toutes en CDD mais parfois en LSE (location de service). Au bout de deux ans, les engagements seront caducs. La pratique n'a pas évolué depuis 2004 au sein de l'ACI : les évolutions mobilisent certains cadres de l'administration qui ont besoin d'un soutien momentané pour assurer la continuité du travail.

Toujours au chapitre de l'effectif du personnel, le chef de l'ACI rappelle que dans le cadre de l'EMPD 201 sur les registres des postes ont été attribués à l'administration cantonale ; ils arrivent à échéance et doivent être rendus (-4 ETP indiqués au chapitre 3.4.1 de l'EMPD). Il faut parallèlement en réactiver une partie pour le nouveau projet.

L'économie potentielle estimée à CHF 3 ou 4 mios est une projection basée sur le cumul des coûts additionnels qui pourraient être réduits par le passage vers des systèmes qui tendent à une plus grande uniformisation des pratiques. Cette économie de moyens semble être estimée, au niveau suisse, par l'introduction du numéro d'identification pour les entreprises.

Au-delà des communes, la Conseillère d'Etat élargit le spectre de cette notion d'économies de moyens pour englober le gain de temps du citoyen : grâce à la cyberadministration, ce dernier perdra moins de temps dans la saisie de ses données et aura une accessibilité plus souple et efficace aux services de l'administration cantonale, notamment grâce au numéro AVS. La cyberadministration n'a toutefois pas pour but premier de faire des économies mais en génère de toute façon puisque les processus seront rationalisés. Les coûts sont nécessaires au départ de la réflexion mais le retour sur investissements final est indéniable même s'il n'est pas visible partout de la même manière.

Le chef de l'ACI cite un exemple pour illustrer un retour sur investissement : CHF 60 millions ont été investis depuis 2004 jusqu'à aujourd'hui à l'ACI pour répondre à l'augmentation du nombre de dossiers à traiter (2003 : 350'000 – 2012 : 420'000). Malgré cette augmentation et grâce à l'investissement mentionné, le nombre d'ETP à l'ACI demeure inchangé, soit 600 ETP. L'investissement consenti est amorti par la rationalisation des processus.

Dans le cadre du présent EMPD, il faut préciser que le registre cantonal des personnes a été ouvert progressivement à divers services : à la fin du premier mois, on pouvait dénombrer 10'000 consultations. Le produit répond dès lors à une attente. Le chiffre cité dans l'EMPD de CHF 4 mios sur quinze ans touchera vraisemblablement le RC et le registre des entreprises.

#### **4.8 Planification temporelle**

Le chef de la DSI valide le fait que la planification a pris un certain retard. Entre l'inscription de l'objet dans le processus administratif de validation et son traitement effectif, un décalage apparaît quelques fois. La Conseillère d'Etat confirme que le Conseil d'Etat a dû prioriser d'autres dossiers.

#### **4.9 Comité de pilotage**

Le chef de l'ACI relève le rôle important de l'UCV en tant qu'auditeur qui a un rôle essentiel de communicateur avec les organisations communales mais sans droit de vote.

#### **4.10 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD**

Un député se réfère à l'avis de droit du SJL, annexé à l'EMPD, et s'interroge sur la compensation qui y est exigée pour les montants de CHF 2,1 mios (subventions) et CHF 286'000 (tiers). La Conseillère d'Etat explique que la question s'est posée au sein du gouvernement qui a décidé de ne pas exiger une compensation sur les subventions octroyées aux communes.

### **5. Votes des articles du projet de décret**

#### **Article 1**

L'article 1 est adopté à l'unanimité de 12 membres présents.

#### **Article 2**

L'article 2 est adopté à l'unanimité des 12 membres présents.

#### **Article 3**

L'article 3 est adopté à l'unanimité des 12 membres présents

#### **Recommandation d'entrer en matière**

La CTSI recommande l'entrée en matière à l'unanimité des 12 membres présents.

Vevey, le 9 mars 2013

La rapportrice :  
(signé) *Fabienne Despot*