

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit
d'investissement de CHF 9'097'000.- pour financer la modernisation du système
d'information de la Police cantonale vaudoise**

1. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission des systèmes d'information (CTSI) s'est réunie en date du mardi 2 juillet 2013 à la Salle du Bicentenaire à Lausanne pour traiter de cet objet. Elle était composée de Mmes les députées Fabienne Despot (présidente – rapportrice) et Pierrette Roulet-Grin. ainsi que de MM. les députés Laurent Ballif, François Brélaz, Jean-François Cachin, Philippe Grobéty, Olivier Kernen, Daniel Meienberger, Michel Miéville, Maurice Neyroud, Cédric Pillonel, Alexandre Rydlo, Filip Uffer et Eric Züger. M. Olivier Mayor était excusé.

Mme la Conseillère d'Etat Jacqueline de Quattro (cheffe du DSE) était présente, ainsi que MM. Jacques Antenen (commandant de la Police cantonale vaudoise), Roger Muller (chef division soutien opérationnel Police cantonale) et 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. PREAMBULE

Une démarche d'élaboration d'un schéma directeur de la Police cantonale a été initiée ; elle a mis en évidence les insuffisances du système d'information (SI) actuel. Ce système s'est construit au gré des priorités et des moyens, sans vision générale, et sans intégrer les futures adaptations aux exigences légales fédérales. Le présent EMPD, basé sur le schéma directeur précité, répertorie et priorise les besoins informatiques de la Police cantonale et assure le financement de projets retenus. La modernisation informatique doit servir une police performante, rapide et efficace, pouvant interpellier d'avantage de délinquants et garantir la sécurité de la population et répondre aux demandes toujours plus nombreuses.

3. PRÉSENTATION DE L'EMPD

La Conseillère d'Etat Mme de Quattro relève l'importance, pour les opérations sur le terrain, de moderniser les systèmes d'information de la Police cantonale vaudoise. Elle rappelle qu'un crédit d'étude accordé par la COFIN en 2010 a permis d'analyser les processus métier et de déterminer que les outils informatiques à disposition ne sont plus en adéquation avec les missions des policiers. Le schéma directeur du système d'information de la Police cantonale vaudoise, finalisé en juin 2011, a ensuite servi de base pour rechercher des solutions informatiques modernes, efficaces et finançables qui répondent aux besoins métier.

La cheffe du DSE rappelle les cinq orientations stratégiques majeures de la Police cantonale :

- Traçabilité et moyens spéciaux
- Aide à la décision, pilotage
- Échanges, réduction administrative
- Mobilité et accès à distance
- Statistiques (besoin d'indicateurs pour mesurer l'évolution de la criminalité)

Cette étude a aussi permis d'établir la forte augmentation du nombre d'appels d'urgence, en lien avec l'accroissement démographique, l'insuffisance de la couverture fonctionnelle des applications informatiques et l'impact des nouvelles exigences légales ou techniques de la Confédération sur les besoins informatiques. A titre d'exemple, les appels d'urgence sont passés, en cinq ans, de 80'000 à 116'000. Dans sa configuration actuelle, la Police cantonale ne peut faire face à une telle demande.

Le commandant de la police Jacques Antenen a précisé que les derniers renouvellements informatiques au sein de la Police cantonale datent de 2001 et, qu'évidemment, de nombreuses applications sont aujourd'hui obsolètes. Dans cet exposé des motifs, pas moins de 41 besoins ont été listés et priorisés. L'inventaire est certes assez disparate car composé de projets de diverses natures, mais il rassemble les outils informatiques nécessaires pour traiter rapidement les cas de personnes interpellées, et éviter des situations d'attente dangereuses pour les forces de l'ordre.

Le chef de division Roger Muller précise que 60% de l'investissement demandé dans cet EMPD concerne des systèmes liés à la mobilité qui permettent d'améliorer la rapidité d'information et l'efficacité sur le terrain. Un autre axe important concerne la mise à niveau technique des moyens d'investigations et de science forensique, comme par exemple le projet de balises pour la brigade d'observation ou les systèmes d'analyse, de suivi et d'effacement d'ADN utilisés par l'identité judiciaire.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Complexité du projet présenté

Un député regrette la complexité de l'EMPD et l'absence de synthèse des principaux besoins et d'une analyse des solutions envisagées. Une liste des projets est certes présentée aux points 1.10.2 et 1.10.3, mais les projets ne sont expliqués qu'en toute fin de l'exposé des motifs, au point 3.10 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD. Il s'agirait de démontrer que les projets vont permettre à la Police cantonale de mieux assurer ses missions de maintien de la sécurité et de l'ordre publics, ainsi que d'augmenter son efficacité sur le terrain. Les tableaux POS (Plan d'occupation des sols), qui font le lien entre la vision métier et la vision applicative, semblent par contre ne pas avoir leur place au sein de l'EMPD. Une autre critique porte sur le lien entre la description de ces projets, leur évaluation et leur réalisation, jugé peu clair.

La Conseillère d'Etat concède que ce document est technique, complexe, voire touffu ; elle précise que ce crédit vise principalement la mise à jour des moyens informatiques de la police pour faire face à une criminalité moderne, de mieux en mieux organisée et de plus en plus perfectionnée. Le commandant de la Police cantonale admet que les projets listés sont assez hétéroclites mais il s'agit d'une série de modernisations informatiques essentielles à l'accomplissement des missions de la police.

Importance du projet

Un député craint une véritable révolution informatique au niveau de la Police cantonale et juge préférable d'évoluer étape par étape, plutôt que de lancer simultanément une quarantaine de projets. Il reconnaît cependant que les solutions informatiques actuelles ne répondent plus aux nouveaux besoins de la Police cantonale pour remplir sa mission de sécurité publique, ainsi que pour soutenir les policiers sur le terrain.

Un député rappelle que la modernisation informatique de la Police cantonale est un véritable serpent de mer, une discussion repoussée depuis dix ans au prétexte de réformes et réorganisations de la

police. Il semble que ce chapitre soit clos avec la réforme policière vaudoise et qu'il soit enfin possible d'adapter les systèmes d'information, manifestement inadaptés aux missions actuelles de la police.

Bien-fondé du projet

Certains commissaires regrettent le manque de structure de l'EMPD, d'autres l'estiment clair et reflétant bien les préoccupations et les problèmes auxquels la police est confrontée sur le terrain.

Malgré cette divergence de vue, la commission s'accorde sur le bien-fondé de la modernisation des SI de la Police cantonale et est confiante dans la démarche de choix des projets, de leur pilotage, du contrôle de qualité, de délais et de budgets. Il est ainsi proposé de ne pas discuter des aspects techniques de chaque projet mais de poser les généralités du terrain afin de prendre une décision politique en toute connaissance de cause. Les besoins liés à la mobilité, à la rapidité d'intervention ainsi qu'à l'accès à l'information sont bien décrits, les problèmes sont identifiés et des solutions concrètes sont proposées.

Un exemple fourni par un député, soit le déplacement d'une patrouille d'intervention sur 20 km pour pouvoir se connecter à un ordinateur et accéder à l'information nécessaire sur des suspects, illustre la nécessité d'améliorer et de mettre à jour les outils de travail des policiers sur le terrain. La commission se félicite que l'EMPD vise l'amélioration des conditions de travail des policiers sur le terrain en mettant à leur disposition les moyens informatiques modernes et en apportant un gain en productivité dans les démarches administratives.

La cheffe du DSE note que les principales faiblesses des systèmes actuels limitent l'accès à l'information sur le terrain, ces difficultés sont par ailleurs listées à la page 7, pt 1.7.1, de l'EMPD.

Elle précise également que des modifications légales sont entrées en vigueur, telle que la nouvelle procédure pénale fédérale au 1^{er} janvier 2011, qui augmente très nettement le recours aux moyens de preuves (CPP art. 269 ss), nécessite des moyens d'investigation supplémentaires, modifie le mode de travail entre le Ministère public et la police, et impose de nouvelles contraintes temporelles. Dans le cadre de la police coordonnée, les polices communales sont très demanderesse du partage d'information. De même, au niveau intercantonal, il existe un projet d'harmonisation de l'information de police lancé par la CCDJP, en coopération avec les offices fédéraux concernés, visant un accroissement des échanges d'informations entre les cantons.

Elle relève aussi l'importance de la coordination avec les autres polices cantonales en particulier pour l'échange d'information. Dans ce domaine, la police vaudoise est par exemple en retard par rapport à Genève où les policiers sont tous équipés d'un smartphone et/ou d'une tablette numérique.

Le chef de la DSI confirme que le système d'information de la Police cantonale est vieillissant et que le besoin de modernisation est nécessaire et conséquent. L'accent a été mis sur les besoins métier et sur la couverture fonctionnelle des applications. Les projets listés dans le présent EMPD visent à répondre aux faiblesses diagnostiquées par les acteurs métier en étroite collaboration avec les spécialistes informatiques. Le chef de service confirme le retard du canton de Vaud par rapport à Neuchâtel, Genève ou Berne dans le domaine informatique de la police et il estime que l'Etat se doit d'effectuer une modernisation conséquente.

Priorités d'investissements

Après la nécessité d'investir vient la manière. Un député demande si les logiciels choisis, selon la Liste des projets du schéma directeur (point 1.10.2), seront développés à l'interne ou s'ils sont disponibles sur le marché. A ce sujet, il constate encore, au point 1.10.3 Évaluation budgétaire des projets, que de nombreux projets n'en sont qu'au stade d'étude et, qu'en conséquence, le crédit demandé ne sera pas investi dans le développement de solutions informatiques.

La présidente indique que la décomposition par type d'investissement figure au point 1.11.6 Récapitulation des coûts et conséquences sur le budget de fonctionnement (p. 31), soit :

Études : CHF 730'000
Projets : CHF 4'886'000
Logiciels : CHF 400'000

Investissements actuels et futurs

Un député considère qu'il manque d'explications claires dans l'EMPD : certes, les besoins croissants de mobilité sont essentiels pour les interventions sur le terrain, la transmission de données et la géolocalisation des patrouilles, mais au final, les projets de mobilité ne représentent qu'un million sur plus de neuf millions de crédit. Le député trouve également dérangeant qu'un tableau récapitulatif présente les projets par fonction pour un coût total de CHF 13'326'000.-, puis qu'un autre tableau liste les projets par priorité métier pour un total de CHF 6'606'000.-. Il devient compliqué de savoir si des projets sont abandonnés ou s'ils feront l'objet d'EMPD séparés.

En comparant les deux tableaux, la présidente constate que le renouvellement du SAE, projet important budgété à CHF 6'000'000.-, fera l'objet d'un EMPD séparé.

La Conseillère d'Etat précise que le SAE (Système d'aide à l'engagement) inclut la centrale des appels d'urgence (117) au sujet de laquelle des discussions politiques sont en cours avec la ville de Lausanne afin de déterminer s'il doit être installé sur une centrale unique ou sur deux centrales. Dans cette situation, il était préférable de dissocier le projet SAE des autres projets du présent exposé des motifs. Le chef de la DSI précise que le projet mobilité, budgété à un million, ne contient que les appareils (smartphones et tablettes), alors que les investissements dans les nouvelles applications qui permettront l'accès mobile aux données, figurent sous d'autres rubriques.

Transit des données

Au souci relevé par un commissaire des capacités de transit et de la sécurité du cryptage via le réseau Swisscom, M. Muller confirme que la sécurisation des connexions est un enjeu majeur qui engendrera des coûts importants, il s'agira de mettre en place des applications spécifiques, disponibles uniquement aux policiers sur le terrain et dont l'accès sera sécurisé. A sa connaissance, c'est bien le réseau Swisscom qui sera utilisé par la Police cantonale, mais avec une sécurisation dédiée.

Solutions et collaborations externes

Comme le canton de Vaud apparaît en retard dans le domaine des systèmes informatiques de la police, un député demande s'il existe une volonté, de la part de la DSI et de la Police cantonale, de collaborer avec d'autres cantons et d'éviter des solutions spécifiquement vaudoises. Un autre député rappelle que la police est branchée sur le réseau radio numérique national Polycom dont le développement a coûté près de 40 millions et qui permet en principe aux polices, aux gardes-frontière, à l'armée et à la protection civile de mieux coordonner leurs engagements au niveau cantonal et intercantonal, d'échanger des données et de communiquer de manière sécurisée et confidentielle. Existe également le système de la Confédération FIS-FT (Système de conduite et d'information des Forces terrestres), qui a pour fonction, entre autres, de transmettre des informations rapidement sous toutes les formes souhaitées. Ce système a cependant rencontré des problèmes techniques dus à la capacité limitée de transmission des données des appareils radio de l'armée. Ces systèmes existants ont-ils été considérés et évalués avant de choisir le réseau privé Swisscom, ainsi que la problématique des capacités de transfert de données ?

M. Muller, conscient que de bonnes solutions existent déjà dans d'autres cantons, a visité les cantons de Genève, Valais, Neuchâtel, Berne et se rendra prochainement à Zurich, afin de répertorier les applications disponibles sur le marché. Il confirme que la société ATOS a été mandatée pour évaluer diverses solutions de réseau mobile. Certaines fonctionnalités ne sont possibles qu'avec les réseaux privés. Aucun autre canton n'a opté pour la solution Polycom concernant les téléphones et tablettes mobiles.

Le chef de la DSI explique que les réseaux commerciaux offrent des solutions alternatives en cas de panne ou de coupure temporaire. Il précise toutefois que les projets sont en phase d'étude et qu'aucune décision ferme n'a encore été prise.

Un député demande si les smartphones des policiers seront fournis par l'Etat et à l'usage exclusivement professionnel. A cette question il est répondu que l'Etat de Vaud propose déjà l'abonnement à CHF 25.- pour une utilisation professionnelle et privée des portables, solution d'ailleurs choisie pour les officiers de police. La mise en place de solutions générales pour les

employés de l'Etat doit encore être étudiée, en intégrant les cas spécifiques comme celui des policiers qui devront se connecter et accéder à des applications métier via un appareil mobile. M. Muller ajoute que les smartphones ne vont pas remplacer le système Polycom et confirme que les radios subsisteront.

Echanges d'informations

Un député demande si la coopération et les échanges d'informations au niveau transfrontalier du CCPD (Centre de coopération policière et douanière) ont également été considérés dans le choix des applications. M. Muller explique que le CCPD de Genève fonctionne en coopération avec des policiers suisses et français, mais il précise que la Police cantonale vaudoise n'a pas d'accès direct au réseau informatique de la police française. Il mentionne que le CCPD côté suisse travaille avec les bases de données fédérales RIPOL, FABER, etc. Le commandant de la Police cantonale ajoute que le CCPD est géré par l'Office fédéral de la police (Fedpol), et que les différents partenaires suisses et français partagent des informations afin d'accroître l'efficacité de la police surtout dans la zone transfrontalière. Les plateformes informatiques existent au sein de cette structure, mais elles ne sont pas touchées par les projets définis dans le présent EMPD.

Un député s'interroge sur l'interopérabilité¹ des systèmes d'information qui seront mis en place. Lors d'interventions en coopération avec des patrouilles d'autres cantons, les gardes-frontière, voir la police militaire, le député demande si les policiers vaudois auront accès sur le terrain à des données opérationnelles provenant de bases de données d'autres polices cantonales et/ou d'applications fédérales. M. Muller explique que les bases de données de récidivistes fonctionnent au niveau cantonal et ajoute qu'il existe un projet à long terme (10-15 ans) d'harmonisation au niveau fédéral, avec accès à une base de données centrale. Il n'y a pas d'interopérabilité entre cantons mais des échanges ponctuels et une volonté commune d'intensifier les collaborations intercantionales.

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

1.6 Processus métier

La Conseillère d'Etat confirme que la description des processus métier avait pour but d'identifier les faiblesses liées à l'accès et à la saisie de l'information, mais pas de redéfinir le métier et les tâches des policiers.

1.8.3 Plan d'occupation des sols fonctionnels (POS)

Le chef de la DSI explique l'analogie faite avec le plan d'occupation des sols au niveau de l'urbanisme en représentant graphiquement le niveau de couverture fonctionnelle des applications informatiques pour différentes zones, telles que : Echanges, Référentiels, Pilotage, Opérationnel et Soutien.

1.9.1 Couverture fonctionnelle des applications

Il est relevé que le schéma ne fixe pas les priorités. Sur la signification des couvertures, il est précisé qu'il s'agit d'une couverture fonctionnelle métier et que certains aspects ne devront pas forcément être informatisés. Le schéma ouvre plus de questions qu'il n'apporte de réponses.

1.10.2 Liste des projets du schéma directeur

Inévitablement, il faudra installer des interfaces, entre les vieux logiciels et les outils mobiles, pour mettre les données à disposition. Un député s'interroge alors sur les risques sécuritaires de ces patches et se demande si l'on ne fait pas du neuf sur des systèmes obsolètes. Le chef de la DSI admet qu'il ne serait pas possible de transformer des applications vieillissantes en mode mobilité. Cependant, les policiers sur le terrain n'ont pas besoin d'accéder au programme informatique, mais aux données que génère l'application. Il s'agit d'ajouter une interface pour offrir l'accès aux données et les formater pour une utilisation via les smartphones ou les tablettes. Il ajoute que des POC (Proof of concept), petits tests, ont démontré que ces accès aux données sont possibles et sécurisés.

¹Interopérabilité = capacité de fonctionner avec d'autres systèmes existants sans restriction d'accès.

Un député note la différence d'organisation des projets entre les chapitres 1.10 et 1.11, et la difficulté qui en résulte d'évaluer leur importance relative. M. Muller explique que le dernier tableau des projets choisis découle d'un classement en fonction de notes métier qui ont permis de prioriser les projets. Il précise encore que la note maximale était fixée à 4, les premiers projets ayant obtenus 3.5. Certains projets sont retenus malgré leur mauvaise note. Ainsi la nouvelle interface RIPOL n'est pas essentielle pour la Police cantonale vaudoise mais il s'agit d'une nouvelle norme imposée par la Confédération pour assurer l'échange des données.

La présidente a comparé l'ensemble des projets identifiés par thèmes et les projets choisis selon la priorité métier ; elle constate que les projets suivants, pour un total de CHF 6'720'000.-, ne figurent pas dans cette demande de crédit :

Evaluation budgétaire de l'ensemble des projets identifiés	CHF 13'326'000
J. Projets non choisis dans l'EMPD (65) :	(CHF 6'720'000)
<i>Appels, engagements et sollicitations :</i>	
- <i>Renouvellement SAE</i>	CHF 6'000'000
- <i>Gestion des sollicitations</i>	CHF 50'000
<i>Gestion des actions de police :</i>	
- <i>Traitement et analyse de données</i>	CHF 50'000
<i>Gestion des collaborateurs, compétences, disponibilités et suivi des activités</i>	
- <i>Exploitation des informations SIRH</i>	CHF 50'000
- <i>Etude des besoins et suivi des activités</i>	CHF 50'000
- <i>Logistique de formation</i>	CHF 50'000
<i>Gestion des détenus</i>	
- <i>Etude pour la refonte de l'application gestion des détenus</i>	CHF 100'000
<i>Système SIG</i>	
- <i>Revenue générale du SIG</i>	CHF 70'000
<i>Portails</i>	
- <i>Dépôt de plainte par internet</i>	CHF 150'000
- <i>Echange de réquisitions</i>	CHF 150'000
Total des projets retenus au sein de l'EMPD (65)	CHF 6'606'000

Un député demande des explications quant au projet de transmission et de contrôle automatique des bulletins d'hôtel puisque de récents articles de presse mentionnent que la base légale sur cette pratique ferait défaut. M. Muller confirme que le projet qui devait être mis en place est l'équivalent du système en vigueur à Genève et qu'il ne sera réalisé que si les bases légales le permettent. Le commandant de la police rappelle l'utilité de ces contrôles et précise que ces pratiques ne sont évidemment possibles qu'avec les lois nécessaires qui garantissent, entre autres, la discrétion et la confidentialité aux personnes séjournant en toute légalité en Suisse.

Sous la rubrique des moyens spéciaux, la mise en place d'une veille technologique et d'une vue d'ensemble des moyens spéciaux n'est pas chiffrée car l'activité est déjà existante. La police souhaite structurer le contrôle technologique pour éviter le développement de solutions informatiques internes au sein des services de la police. Dans ce cadre, il existe déjà un comité de suivi informatique.

1.11.3 Financement des ressources externes de renfort pour la Pol cant CHF 887'500

1.11.4 Financement des ressources externes de renfort pour la DSI CHF 1'312'500

Un député souligne que ces objets ont une certaine sensibilité au niveau sécurité et confidentialité. Or la Police cantonale ainsi que la DSI font à nouveau appel à des mandataires externes dont les employés ne sont pas directement sous contrat avec l'Etat. Il estime, qu'avec des durées d'intervention de 24 mois, il devrait être possible d'engager des collaborateurs avec des CDD (Contrats à durée déterminée). Concernant la partie technique, le chef de la DSI précise qu'il s'agit de domaines très pointus dans lesquels il n'est quasi pas possible de trouver des consultants en CDD. Ces engagements

resteront très ponctuels, alors que l'internalisation de consultants externes, prévue par exemple dans le cadre de l'EMPD 61, concernait des mandats en vigueur depuis cinq, voir dix ans. M. Muller précise que les renforts externes seront surtout engagés pour décharger au maximum les spécialistes métier, qui eux participeront à la mise en place des projets informatiques.

1.11.6 Récapitulation des coûts et conséquences sur le budget de fonctionnement

Considérant le crédit de CHF 730'000.- alloué à des études, la présidente demande s'il faut s'attendre à de futurs EMPD dans le cadre de nouveaux projets informatiques de la Police cantonale. Le chef de la DSI explique que, suite à ces études, de nouveaux systèmes seront vraisemblablement nécessaires. Pour l'instant, il n'y a pas d'élément chiffré quant à la suite qui sera donnée à ces études.

2 Mode de conduite du projet

Sur ce point organisationnel, la présidente se réfère au schéma directeur et trouve très rassurant que de nombreux spécialistes / référents métier soient impliqués dans la mise en place des projets.

3.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

Un député relève que CHF 50'000.- supplémentaires seront facturés annuellement à la ville de Lausanne pour l'outil SMS0 alors que, pour l'Etat de Vaud, les coûts annuels au budget de fonctionnement sont estimés, pour ce nouveau projet, à CHF 25'650.-. De même, la facturation aux polices communales estimée à CHF 342'278.- dès 2014 pour l'utilisation des outils informatiques de la Police cantonale devra être détaillée et justifiée. Le commandant de la Police cantonale explique que d'autres prestations sont aussi refacturées pour l'utilisation du système SMS0 qui permet la localisation de personnes par l'envoi de SMS aveugles. M. Muller précise que ces services sont probablement sous facturés et qu'ils seront adaptés au moment de la modernisation de l'outil SMS0.

6. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DÉCRET ET VOTES

6.1 COMMENTAIRES ET AMENDEMENTS

Les articles du projet de décret n'ont pas conduit à des commentaires ou des amendements de la part des commissaires.

6.2 VOTE

L'article un du projet de décret est adopté par 13 voix et 1 abstention.

L'article deux du projet de décret est adopté à l'unanimité des 14 membres présents.

L'article trois du projet de décret est adopté à l'unanimité des 14 membres présents.

7. ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE DÉCRET

Nombre de voix pour : 13

Nombre de voix contre : 0

Abstention(s) : 1

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret par 13 voix et 1 abstention.

Vevey, le 14 septembre 2013

La rapportrice :
(Signé) Fabienne Despot