

**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 4'664'000 pour financer la mise à niveau urgente de la Biométrie et la mise en œuvre des mesures liées dans le système d'information du Service de la population (SPOP), en particulier concernant le remplacement des cabines de biométrie, le renforcement des capacités du centre de biométrie, le passage des titres de séjour au format national carte de crédit PA19, ainsi que la dématérialisation et l'adaptation des procédures liées (programme « SPOP / Biométrie–PA19–Cyberadministration »)

1. PREAMBULE

La Commission thématique des systèmes d'information (CTSI) s'est réunie le mardi 25 février 2020 à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 6 à Lausanne, pour traiter de cet objet.

Elle était composée de M. Maurice Neyroud (président et rapporteur), de Mmes les députées Taraneh Aminian, Céline Baux, Joséphine Byrne Garelli, Carine Carvalho, Carole Schelker, et de MM. les députés Stéphane Balet, Jean-François Chapuisat, Maurice Gay, Yann Glayre, Didier Lohri, Daniel Meienberger, Alexandre Rydlo, Léonard Studer.

Excusés : MM. Philippe Jobin et Etienne Räss (remplacé par L. Studer)

M. le Conseiller d'Etat Philippe Leuba, chef du département de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS), a également assisté à la séance, accompagné de MM. Stève Maucci, chef du service de la population (SPOP), Nicolas Saillen, chef de service adjoint du SPOP et Patrick Amaru, directeur général de la direction générale du numérique et des systèmes d'information (DGNSI).

Mme Candice d'Anselme, secrétaire de commissions, a assisté à la séance et son collègue M. Yvan Cornu, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions.

2. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le principe de base est que tous les titres de séjour sont régis par le droit fédéral, il n'y a pas d'autorisations de séjour ou de permis cantonaux. Actuellement, il existe un centre unique situé au Flon qui dispose de machines permettant de saisir les données biométriques. Ce centre donne entière satisfaction, même si au début certains s'étaient posé la question de savoir s'il fallait disposer de plusieurs centres disséminés dans le canton ou de moyens mobiles pour se déplacer afin de prendre les données.

Les machines installées à Lausanne et ailleurs en Suisse arrivent en fin de vie c'est pourquoi la Confédération a décidé de lancer un appel d'offres pour renouveler le matériel de prise de données biométriques dans tous les centres du pays. La Confédération a fixé un délai pour la mise en service du nouveau système au 1^{er} juillet 2021.

Face aux exigences de la Confédération, l'Etat de Vaud ne peut déroger ni à l'impératif de remplacer les machines, ni à la typologie du nouveau système, sous peine de ne plus pouvoir délivrer de document biométrique, c'est-à-dire aucun passeport et aucun permis de séjour. Une telle hypothèse n'est tout

simplement pas admissible pour notre canton. Dans ce projet, la marge de manœuvre du Conseil d'Etat, et en conséquence du Grand Conseil, est extrêmement réduite. Le fait que la Confédération ait dû relancer un nouvel appel d'offres génère une incertitude sur les délais de livraison, le type de machine et les coûts, mais malgré ces problèmes, le délai butoir au 1er juillet 2021 pour la mise en œuvre ne sera pas repoussé. La solution proposée permettra de doubler la capacité du centre de biométrie et même si les délais fixés par le Confédération pour mettre en place le nouveau système sont relativement courts, l'objectif reste de pouvoir délivrer les nouvelles cartes sans passer par des solutions temporaires.

L'acquisition du nouveau matériel répond aussi à l'obligation de remettre aux ressortissants de l'UE/AELE des titres de séjour en format carte de crédit au lieu d'un document papier. La reprise des permis pour l'UE représente environ 100'000 personnes de plus à servir au centre de biométrie.

Le service de la population (SPOP) a travaillé sur les procédures qui conduisent à l'édiction des différents permis, en favorisant dans la mesure du possible la cyberadministration. Le canton a consulté l'UCV et l'AdCV puisque certaines prestations, liées à l'édiction d'un titre de séjour ou d'un passeport, sont effectuées par la commune et que certains émoluments perçus par le canton leur sont redistribués. En se basant sur une nouvelle répartition des tâches assumées par le canton, les parties sont tombées d'accord sur une attribution future des émoluments de 70% pour le canton et de 30% pour les communes. Sur ce point qui est discuté par la commission, le conseiller d'Etat mentionne qu'il n'y aura pas de nouvelles négociations avec la Ville de Lausanne, et précise encore que les sommes en jeu restent relativement faibles.

Passage au guichet

La dématérialisation et simplification des procédures dans le système d'information du SPOP (cyber-administration) portera notamment sur la gestion des frontaliers, le renouvellement des permis C et l'annonce d'arrivée des étrangers. Ces dispositifs devraient décharger le travail des communes. Malgré la dématérialisation des procédures, le Conseil d'Etat a voulu préserver un passage au guichet communal au début de la procédure car le contact humain constitue, aussi bien pour l'administré suisse qu'étranger, un atout en matière d'intégration et de cohésion sociale, un lien entre les habitants et le personnel communal.

3. DISCUSSION GENERALE

Transfert de compétences des communes au canton

La commission se rend bien compte que le canton de Vaud n'a pas le choix de renouveler ses machines et son système de biométrie. Une commissaire salue le fait que les administrés doivent continuer à passer auprès du contrôle des habitants en début de procédure mais elle regrette de manière générale que des compétences communales soient transférées au canton, avec pour conséquences une diminution des postes de travail dans les communes et les villages décentrés.

Même si les titres de séjour ne sont en effet pas biométriques, la Confédération a refusé que les communes utilisent la procédure électronique NAVIG en place pour les cartes d'identité. En fait, l'enregistrement des données se fera uniquement via les nouvelles stations de biométrie.

Le chef du SPOP constate d'ailleurs que les procédures deviennent extrêmement compliquées à endosser au niveau des communes, notamment en termes d'heures d'ouverture et de personnel qualifié. Pour des raisons d'efficacité et de coûts, le SPOP soutient une solution centralisée à Lausanne.

Coopération entre le SPOP et les communes

Depuis 2013 environ, les communes sont informées de la situation de leurs habitants grâce l'accès à une partie dédiée de l'application informatique du SPOP. Il existe par ailleurs la possibilité pour les contrôles des habitants de s'abonner à un service de notification des décisions rendues par le SPOP pour tout étranger résidant dans la commune.

Afin de simplifier les procédures dans le sens d'une dématérialisation (cyberadministration), le SPOP propose de centraliser la gestion des permis des frontaliers (permis G) au niveau du canton, ce qui permettra aussi aux entreprises d'accéder plus facilement à l'information. À partir du système central, les communes pourront tirer très simplement une liste de tous leurs frontaliers.

Acquisition de 16 nouvelles machines

Les prestations du centre de biométrie du Flon sont qualifiées d'excellentes, le délai pour recevoir un nouveau passeport est seulement de 7 à 10 jours.

L'acquisition de 5 machines supplémentaires sera nécessaire en complément des 11 cabines qui constituent le parc actuel du centre de biométrie mais qui arrivent en fin de vie. En fait, le crédit d'investissement de 4'664'000 francs vise à changer l'ensemble du parc pour disposer de 16 nouvelles machines qui seront en principe en fonction dès le 1er juillet 2021.

Nouvelle carte pour les ressortissants européens

Les nouveaux permis format carte de crédit pour les Européens ne seront pas biométriques, mais on saisira seulement la photo et la signature électronique. Actuellement, il s'agit d'un livret papier confectionné par les communes. Pour les ressortissants d'états tiers (extra européens), le format carte de crédit existe déjà. A partir du 1er juillet 2021, les permis courte durée, les permis de séjour à 5 ans, les permis d'établissement (permis C) et les permis frontaliers qui sont encore en format papier passeront tous à un format carte de crédit.

Seuls les passeports et les permis pour ressortissants d'états tiers sont biométriques. L'entier des stations peuvent récolter des données biométriques, mais finalement elles ne produisent qu'un nombre limité de documents biométriques (passeport, permis, visas). Actuellement, pour l'établissement d'un permis ou passeport biométrique, on enregistre les empreintes digitales en plus de la photo et de la signature, mais il n'est pas effectué de scan de la rétine.

La procédure dématérialisée pour les permis C est rendue possible du fait qu'il n'y a pas d'analyse pour le renouvellement, il s'agit d'une démarche quasi automatique, alors que le renouvellement des autres permis (B, L, F, etc.) nécessite un contrôle par les administrations.

Pour des permis renouvelables après une année ou tous les deux ans, la validité des données collectées au centre de biométrie restent valables pendant 5 ans et permettent, pendant cette période, d'émettre la nouvelle carte.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

(Seuls les points débattus en complément de la discussion générale sont mentionnés ci-dessous)

4.1. POINT 1.4.2 DE L'EMPD : LIMITES DU PROJET / FONCTIONNALITÉS D'ARCHIVAGE

Début 2019, la CTSI a examiné l'EMPD 109 accordant un crédit d'investissement de 17.6 millions pour financer la mise en oeuvre de la nouvelle gouvernance documentaire, de l'archivage électronique et du renouvellement du système d'information des Archives cantonales. Ce projet semblait couvrir l'ensemble de l'archivage au sein de l'administration, à l'exception toutefois des supports audiovisuels, c'est pourquoi une commissaire se déclare surprise de lire que les impacts du SI Archivage ne sont pas encore totalement connus et que la mise en conformité du système d'information du SPOP à la loi sur l'archivage n'est pas intégrée dans la présente demande de crédit (EMPD 187). Elle pensait que le concept transversal et global d'archivage, coordination et gestion, développé dans l'EMPD 109 intégrait les besoins du SPOP sans devoir passer par un nouvel EMPD.

Le directeur général de la DGNSI explique que l'EMPD Archivage (109) comprend la mise en place des structures organisationnelles et des solutions d'archivage standard, mais ce crédit ne couvre de loin pas les modifications (mises à jour) des 200 à 300 applications ou systèmes d'information métiers qui vont se faire sur une dizaine d'années. Les prochains EMPD relatifs à la modernisation des systèmes d'information comprendront un volet pour l'archivage.

En fonction de l'urgence fixée par la Confédération de remplacer les machines actuelles pour la saisie des données biométriques et l'établissement des passeports, cartes d'identité et permis de séjour, le SPOP, en collaboration avec la DGNSI, a décidé d'avancer avec le présent projet qui ne comporte pas la partie d'archivage.

Plusieurs membres de la CTSI s'étaient figurés que les solutions informatiques utilisées par les services métier auraient pu facilement être intégrées au système d'archivage.

A la lumière des commentaires de la commission, la chef de la DGNSI reconnaît qu'une phrase ou un chapitre aurait pu être intégré dans l'EMPD 109 de début 2019 pour être plus explicite sur le fait que les adaptations des SI métiers n'étaient pas couvertes, et ils auraient ainsi pu donner une visibilité sur la durée estimative de l'intégration des SI métiers à ce socle d'archivage d'env. 10 ans.

4.2. POINT 1.6.2 DE L'EMPD : RENFORCEMENT DES CAPACITES DU CENTRE DE BIOMETRIE

Le passage de 100'000 à 200'000 personnes par année fait craindre des difficultés d'accueil et une baisse de la qualité du service fourni au centre du Flon.

Il est expliqué à la commission que pour organiser et assumer cette augmentation importante, le centre va privilégier la prise de rendez-vous qui permet de bien étaler le volume de fréquentation et réfléchit aussi sur les heures d'ouverture, par exemple plus tard le soir. Pour assumer ce volume supplémentaire, il est d'ailleurs demandé la création de 6 nouveaux ETP.

Le risque principal quant à l'efficacité des opérations vient du type de machines qui sera choisi par la Confédération à l'issue du second appel d'offres.

Sachant que l'augmentation de fréquentation sera pérenne, une députée demande pourquoi le SPOP passera seulement de 7 à 13 emplois en CDI et gardera 12 postes d'intérimaires (CDD) qui sont des contrats précaires. Le chef du SPOP admet qu'avec 100'000 personnes de plus, les fluctuations seront de moindre importance, il explique que les 6 places supplémentaires en CDI seront pourvues par des personnes qui occupent déjà des postes d'intérimaires. Le système actuel donne toutefois satisfaction, y compris aux collaborateurs, et il faut savoir que beaucoup d'intérimaires sont ensuite engagés par le SPOP, notamment à la division étrangers en CDI.

Transformation des locaux / Coûts métier

Le présent crédit permettra de passer de 11 à 16 cabines, mais cela nécessitera une réorganisation des locaux car la surface totale à disposition restera la même.

Avec le remaniement important des locaux qui est décrit il paraît saugrenu d'affirmer qu'en dehors des ressources humaines, il n'y a pas de coût métier induit par l'EMPD. Le directeur général de la DGNSI indique qu'au **point 1.7.1 Coûts d'investissement** il est prévu pour 600'000 francs de travaux sous la responsabilité de la DGIP (direction générale des immeubles et du patrimoine) qui couvrent la transformation des locaux.

4.3. POINT 1.71 DE L'EMPD : COUTS D'INVESTISSEMENT /RENFORTS DGNSI

Au chapitre gestion de la DGNSI, des renforts métiers du SPOP seront mis à disposition pour piloter la mise en place des futures machines et ils ont été chiffrés à 220 jours / hommes, ce qui représente 150'000 francs. Cela permet de montrer l'entier des coûts liés à ce projet spécifique, y compris la surcharge générée dans le service métier.

Définition d'abaque : pourcentage utilisé pour définir une charge prévisionnelle. En informatique, il existe l'option de détailler les coûts, ou, quand il y a encore des inconnues, celle d'utiliser des moyennes standard qui fixent notamment à 20% du total des coûts, les montants consacrés à la gestion de projet, la gestion des tests, l'assurance qualité et la sécurité.

4.4. POINT 3.1 ET 3.5 DE L'EMPD : CONSEQUENCES SUR LES BUDGETS D'INVESTISSEMENT ET DE FONCTIONNEMENT

Dans le dernier Cockpit (tableau de suivi des projets) remis en septembre 2019 par la DGNSI, le montant du futur projet SPOP-Refonte des systèmes de biométrie et cyber prestations, était de 1,5 million seulement. Le directeur général de la DGNSI indique qu'effectivement le montant a été ajusté à 4.5 millions en fonction de nouveaux paramètres, provenant principalement de la Confédération.

La mise en place et l'exploitation de la Plateforme système de saisie des données biométriques (ESYSP) sont entièrement dépendantes de la Confédération, de même que tout l'environnement relatif au changement et à l'augmentation du nombre de stations biométriques. Le choix définitif du matériel sera connu à l'issue du nouvel appel d'offres que la Confédération a dû lancer.

5. VOTES SUR LE PROJET DE DECRET (EMPD 187)

VOTE SUR LE PROJET DE DECRET

L'art. 1 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

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

L'art. 3 du projet de décret (formule d'exécution) est adopté à l'unanimité.

ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET

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

Chardonne, le 14 avril 2020

*Le rapporteur :
(Signé) Maurice Neyroud*