

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

**Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat
un crédit d'investissement de CHF 11'281'000,- pour financer le renouvellement
du système d'information central de la Police cantonale vaudoise,
de la police municipale de Lausanne et des polices communales vaudoises**

1. PREAMBULE

La Commission thématique des systèmes d'information (CTSI) s'est réunie le mardi 1^{er} juin 2021 à la salle du Bicentenaire, pl. du Château 6, à Lausanne, pour traiter de cet objet.

Elle était composée de M. Maurice Neyroud (président de séance et rapporteur), de Mmes et MM. les député·e·s Stéphane Balet, Jean-François Chapuisat, Nicolas Croci Torti, Maurice Gay, Salvatore Guarna, Sabine Glauser Krug, Yann Glayre, Vincent Jaques, Philippe Jobin, Didier Lohri, Daniel Meienberger, Alexandre Rydlo, Carole Schelker. Excusée : Céline Baux

Mme Béatrice Métraux, cheffe du Département de l'environnement et de la sécurité (DES) a participé à la séance, accompagnée de MM. Jacques Antenen, commandant de la Police cantonale (Polcant), Roger Müller, chef de la direction du support à la Polcant, Pierre Girardet, chef de projet utilisateurs au sein de la Polcant et Patrick Amaru, directeur général de la Direction générale du numérique et des systèmes d'information (DGNSI).

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 conseiller·ère d'Etat reprend les points principaux du résumé de l'EMPD (point 1.1) : elle rappelle que le système d'information (SI) central des polices vaudoises constitue le principal outil du policier, qu'il soit au bureau ou sur le terrain. Sans cet outil, il ne lui est plus possible, ni de produire l'information nécessaire à la chaîne pénale, ni de consulter ou d'alimenter les dossiers de police judiciaire indispensables aux enquêtes.

Ainsi, sans ce système, qui est utilisé autant par la Police cantonale, que par les polices communale et intercommunales, les polices vaudoises ne sont plus en mesure de remplir leurs missions.

Les trois applications utilisées actuellement arrivent en fin de vie, soit JEP (journal des événements police), SINAP (système d'information et d'archivage police, donc les dossiers) et Graphite (rédaction des rapports) ; la plus ancienne (JEP) fonctionne depuis 14 ans, et la plus récente (SINAP) depuis 10 ans. En raison du retrait du fournisseur, elles ne disposent plus d'une maintenance évolutive depuis 2017. A terme, elles deviendront obsolètes et ne pourront plus s'adapter aux changements organisationnels, législatifs et techniques à venir, ce qui entrainera des risques importants sur leur disponibilité, ainsi que des failles sécuritaires.

Le premier de ces changements connus à ce jour concerne la nouvelle norme nationale de cyberadministration sur l'échange des données eCH-0051, entrée en vigueur le 1er avril 2019. Le Canton de Vaud dispose de trois ans pour s'y conformer, soit jusqu'au 31 mars 2022, faute de quoi, il ne lui sera plus possible de transmettre les données des polices vaudoises dans les bases fédérales, car l'évolution que représente l'adaptation des trois applications actuelles du système central à cette nouvelle norme n'est pas envisageable.

Face à cette situation, la seule variante raisonnable est celle du renouvellement de ces trois applications.

Fortes de ce constat, les polices vaudoises ont alors défini plusieurs objectifs pour la nouvelle solution. Celle-ci doit permettre un accroissement de la mobilité pour le policier et une augmentation de la qualité des données. Elle doit mettre fin aux ruptures de média entre les trois applications actuellement séparées, ainsi qu'aux flux de papier internes et externes actuels, ce qui permettra de réduire fortement le délai de mise à disposition de l'information aux enquêteurs et aux services tiers, dont les principaux sont l'Ordre judiciaire, le Ministère public et le Service des automobiles et de la navigation. Cette variante doit s'intégrer dans les efforts communs engagés à l'échelle nationale, qui tendent vers une harmonisation des systèmes et visent à une meilleure interopérabilité, ainsi qu'à une intégration dans la cyberadministration, dans un souci de contrôle des flux de données entrantes et sortantes, pour mieux assurer leur protection.

En conclusion, les trois applications JEP, SINAP et Graphite, dont le fournisseur n'assure plus la maintenance, sont obsolètes et doivent être remplacées afin de respecter notamment la nouvelle norme fédérale qui s'applique au plus tard dès 2022.

3. DISCUSSION GENERALE SUR L'EMPD

Désengagement du fournisseur

L'éditeur SPIE, anciennement Getronics, a réorienté ses activités et s'est en effet totalement désengagé de ce type de produits justifiant le licenciement de ses développeurs. Les contrats signés avec la DGNSI ont toutefois permis à la Polcant d'engager un collaborateur de l'entreprise dès l'abandon du support. Cette personne étant déjà partie, la Polcant a dû retrouver un autre spécialiste, ce qui démontre bien la difficulté de maintenir ces systèmes suite au désengagement du fournisseur.

A terme, ces applications (JEP, SINAP et Graphite) deviendront obsolètes ce qui entraîne des risques de disponibilité ou des failles sécuritaires. Or, ce risque est insupportable, car il concerne directement le socle sécuritaire du canton et des communes.

Sécurité des réseaux de communication

En 2018, le Grand Conseil a accordé un crédit de près de CHF 14 millions pour financer la migration du réseau de transmission et le renouvellement des stations de base du réseau radio Polycom, afin que la Police cantonale bénéficie d'un réseau de communication moderne et performant.

Il est précisé que Polycom est le réseau national des services de sécurité, ce réseau ne se limite pas au Canton de Vaud. Par contre, le présent EMPD concerne la modernisation du système d'information vaudois qui est imposé par les projets et normes de la Confédération. Il s'agit de deux aspects totalement différents, d'un côté le réseau radio qui permet des échanges entre policiers et d'un autre côté un système d'information (logiciels) qui gère des données, qui permet la rédaction et la transmission de rapports aux instances judiciaires.

La conseillère d'Etat affirme que le réseau de communication utilisé par la police garantit la sécurité et la protection des données, mais il n'est pas attesté que le réseau Polycom soit systématiquement utilisé par la Polcant pour un échange sécurisé des données.

Par rapport à l'échange de données entre cantons, la conseillère d'Etat précise que les polices vaudoises récoltent des données, remplissent des rapports, pour des opérations policières et judiciaires qui ont lieu dans le canton. Certes, dans certaines situations, il y a des échanges de données avec d'autres cantons mais ce n'est de loin pas la majorité des cas. Elle garantit à nouveau que ces échanges intercantonaux sont naturellement sécurisés.

Matériel de communication

Polycom est effectivement un outil national dont est aussi équipé les gardes-frontières et une partie de l'armée (police militaire). En parallèle, les policiers et policières du canton ont reçu des smartphones, que l'on peut qualifier de solution civile sur laquelle il est possible de mettre des éléments de cryptage pour protéger la transmission de données.

Le représentant de la Polcant confirme qu'aujourd'hui, l'agent sur le terrain dispose de deux moyens de communication, la radio Polycom et le smartphone. Il précise que Polycom n'est utilisé qu'à des fins de communication et certains canaux permettent aussi de travailler avec d'autres cantons. Les smartphones de la police sont hautement sécurisés et ils permettent en plus d'utiliser des applications.

La centrale d'engagement communique ses ordres aux équipes de terrain par différents moyens mais selon des processus bien définis, soit par radio, par tablettes dont les véhicules sont tous équipés, ou par smartphones. Il est important d'avoir des supports multiples qui permettent de ne pas se retrouver dans un trou de couverture réseau ou un balckout total.

Les moyens de communication standards et harmonisés seront utilisés par les polices cantonale, communale et intercommunales. La Polcant est déjà entièrement équipée de smartphones, par contre, au sein des autres polices, les préavis pour l'achat généralisé de ce type d'équipement viennent de passer devant les conseils intercommunaux en lien avec le présent projet cantonal de renouvellement du système d'information.

Échange de données - système de messagerie

L'application Polaris d'Xplain va gérer des données générées par les agents sur le terrain, mais sa vocation n'est pas d'être un système de communication supplémentaire.

Cependant, il existe un programme suisse d'harmonisation de l'informatique policière (HPI)¹ qui vise à créer un certain nombre d'applications au niveau intercantonal, dont un « WhatsApp Police » appelé Instant Messenger Police (IMP), qui existe depuis 2016 et qui héberge de manière sécurisée toutes les données en Suisse.

Plus de 1'000 smartphones ont déjà été déployés au sein des polices vaudoises ; ils sont gérés de manière centralisée à la Polcant ce qui permet d'installer systématiquement l'application IMP. Néanmoins, l'application WhatsApp standard reste tout de même utilisée.

Obsolescence programmée

Un-e commissaire déplore un renouvellement de plus en plus régulier et coûteux des systèmes d'information, sans que la DGNSI ne soit en mesure d'agir.

En informatique, après cinq ans, on se pose effectivement déjà la question du remplacement d'une application, mais les représentants de la Polcant se veulent tout de même rassurants, car la solution choisie existe déjà et pourra être adaptée à l'environnement informatique de l'Etat de Vaud. Les applications d'Xplain sont notamment implémentées dans le canton d'Argovie et utilisées partiellement par la Confédération et les gardes-frontières, ce qui permet des synergies et limite aussi le risque que la société disparaisse, le marché étant plus large.

Appel d'offres (nombre de systèmes sur le marché)

Il est demandé pourquoi avoir choisi un système utilisé en Argovie, plutôt que de privilégier une collaboration avec nos cantons voisins.

Le représentant de la Polcant indique que le marché est tout même assez restreint. Quatre soumissionnaires ont répondu à l'appel d'offres lancé en 2018 :

- Polis qui est utilisé par les cantons de Zurich, Schaffhouse et Thurgovie ;
- Abi qui est un produit vieillissant, utilisé par 17 cantons mais avec des développements très différenciés ;
- ICM sur la base de SAP est commercialisé par Swisscom ;
- Xplain dont les clients sont Argovie, Fedpol, les gardes-frontières, et qui a été choisi par le Canton de Vaud.

¹ Au sein de la Conférence des commandants des polices cantonales existe le Centre national de compétences technique et informatique policières (TIP) qui mène le programme d'Harmonisation de l'informatique policière suisse (HIP).

Lien sur le rapport annuel 2020 :

<https://www.hpi-programm.ch/Portals/0/adam/Content/Lzfu-GNqE0ikuWhyxXWZAO/DocumentOrLink/20210310%20Jahresbericht PTI 2020 V1.0 fr.pdf>

En fonction d'une grille d'évaluation précise, Xplain a remporté le marché en novembre 2018, aucun recours n'ayant été déposé. L'aspect coûts a évidemment été pris en considération, puisque, avec les frais pérennes sur sept ans, les prix allaient de CHF 7.7 millions à plus de CHF 25 millions. D'autres critères ont été évalués en collaboration avec la DGNSI, tels que la qualité, l'adéquation avec les besoins et avec l'environnement informatique, etc.

Xplain est un nouveau produit contrairement à Polis ou Abi, mais qui correspond au mieux aux besoins de la Polcant par rapport au cahier des charges établi.

Adaptation à un outil standard

Après des applications sur mesure, on se dirige maintenant vers une solution plus standard, ce qui rend le projet complexe car il s'agira d'adapter les procédures métier à l'application et non le contraire.

Calendrier de réalisation du projet

L'appel d'offres et l'attribution du marché datent de 2018, alors que l'EMPD n'a été adopté par le Conseil d'Etat et transmis au Grand Conseil qu'en 2021.

La conseillère d'Etat précise que le cahier des charges a même été établi en 2017, puis l'appel d'offres en 2018, mais qu'ensuite il y a eu les négociations avec les communes, et c'est seulement après que le Conseil d'Etat a pu valider l'EMPD. Le processus est assez long, car il a fallu expliquer et négocier avec 9 corps de police (Polcoms) dont les conseils intercommunaux doivent ensuite adopter un préavis d'investissement relatif au renouvellement du système d'information central des polices vaudoises.

La clé de répartition est fixée en fonction du nombre d'utilisatrices et utilisateurs. Le nombre total est de 2'571, répartis comme suit : 1'266 pour la Polcant, 600 pour Lausanne, 151 pour l'Ouest Lausannois, 134 pour la Riviera, 90 pour le Nord Vaudois, 80 pour Nyon Région, 70 pour Région Morges, 64 pour le Chablais vaudois, 62 pour l'Est Lausannois, 54 pour Lavaux.

Relation avec les communes

Il y a sept conseils intercommunaux d'associations de police qui ont validé le préavis relatif à leur part de financement, il s'agit, à fin 2019, des six corps de police suivants : Police Lavaux, Police Région Morges, Police Est Lausannois, Police Ouest Lausannois, Association Sécurité Riviera, Entente des Polices du Chablais Vaudois ; puis en juin 2020, Police Nyon Région.

A la date de la séance de la commission (le 1^{er} juin 2021), le Conseil d'Etat est toujours dans l'attente de la validation pour les corps de Police du Nord Vaudois et Police de Lausanne. Selon la cheffe du DES, ces validations ne devraient pas tarder, car l'acceptation du projet cantonal est juste indispensable.

La commission se demande tout de même si le présent projet de décret n'aurait pas dû être présenté après l'adhésion de l'ensemble des corps de police. La conseillère d'Etat rappelle que les participations financières ont fait l'objet de longues négociations avec les polices communale et intercommunales concernées. Elle trouve important que la CTSI se prononce sur ce préavis, car cela lui permettra de faire pression sur les deux retardataires.

Le commandant de la Polcant indique qu'au niveau opérationnel tous les commandants de police ont soutenu le principe. Les personnes du métier sont ainsi entièrement acquies à la nécessité de moderniser l'outil informatique existant. Même s'il peut y avoir des discussions sur la facturation, il estime que les deux dernières autorités politiques vont valider ce préavis très rapidement. Sur le plan de la collaboration, il n'est tout simplement pas imaginable d'avoir une police à deux vitesses dans le canton.

4. EXAMEN CHAPITRE PAR CHAPITRE DE L'EMPD

Seuls les points discutés en commission sont mentionnés dans le présent rapport.

Point 1.4.6 de l'EMPD : Variantes stratégiques

Des économies d'échelles pourraient être réalisées au cas où la solution choisie - application Polaris de la société Xplain - venait à être utilisée par d'autres cantons, en plus de ceux d'Argovie et Vaud. Une plus large communauté de cantons utilisateurs garantirait la maintenance et le développement de l'application.

Le représentant de la Polcant indique que plusieurs cantons vont devoir renouveler leur système d'information, surtout parmi ceux (17) qui utilisent la solution Abi, qualifiée de vieillissante. Le canton de Berne, par exemple, a récemment renoncé à Abi pour partir sur la solution SAP. Dès lors, certains cantons pourraient choisir Xplain.

Point 1.4.7 de l'EMPD : Objectifs du nouveau système

Objectif 1 : Maximiser la présence des policiers sur le terrain

Les nouvelles applications vont permettre de maximiser la présence de policières et policiers sur le terrain, car les systèmes modernes sont orientés sur de la donnée structurée, beaucoup plus simple à appréhender que la rédaction d'un texte complexe, ce qui accélère fortement les processus. Il s'agit d'un gain de productivité et de qualité pour l'établissement, sur le terrain, d'un certain nombre de rapports standards.

Objectif 3 : Abandonner le support papier

Face à un questionnement relatif à la fragilisation d'un archivage complètement dématérialisé, la conseillère d'Etat indique que l'ensemble de l'administration se dirige vers une nouvelle gouvernance documentaire et un archivage électronique. Ce travail est conduit en collaboration avec les Archives cantonales. Le Grand Conseil a d'ailleurs accepté un EMPD, début 2019, qui accordait un crédit d'investissement de CHF 17'600'000.- pour financer ce projet.

Il est rappelé que les archives papier sont également fragiles, car elles peuvent être indument consultées, endommagées, voire détruites (incendies).

Point 3.14 de l'EMPD : Protection des données

Au niveau du renouvellement du système d'information (SI) de la police, le projet est classé en criticité et sensibilité de niveau 1 (maximum). Tout est mis en œuvre sur les plans techniques et organisationnels pour que la protection des données contenues dans le système soit assurée au niveau des serveurs, des terminaux, des interfaces avec des systèmes tiers, ainsi qu'au niveau du contrôle et du suivi des accès. Toutes les mesures nécessaires sont prises pour garder la maîtrise des données, de leur consultation et de leur transmission, de manière à protéger le citoyen d'une utilisation abusive et l'Etat de risques de fuites ou de divulgations illicites.

Selon la Polcant, le nouveau système offre toutes les garanties techniques au niveau de la protection des données et de l'archivage. Il est encore rappelé que la police est tenue d'appliquer les dispositions de la loi sur les Dossiers de Police judiciaire (LDPJu).

Le directeur général de la DGNSI confirme que la tendance est de passer de l'archivage papier à l'archivage électronique. Une réflexion et une stratégie sont indispensables sur le nombre de sauvegardes et d'endroits différenciés de stockage afin de pouvoir récupérer les données numériques en cas d'incident majeur à un endroit donné.

Objectif 4 : Simplifier les échanges d'information

Il est fait référence au concept de collaboration Regio qui voit des policières et policiers de la POL (Police Ouest Lausannois) et de la gendarmerie patrouiller ensemble. Des démarches de ce type existent d'ailleurs avec d'autres polices intercommunales.

Actuellement, tous les corps de police travaillent sur JEP, SINAP et Graphite, ce qui facilite les collaborations. Mais dès qu'il y a des patrouilles communes, il faut fournir du matériel informatique pour donner l'accès au réseau cantonal et des smartphones afin que les personnes sur le terrain disposent de la même information en même temps.

Point 1.4.8.3 de l'EMPD : Accompagnement au changement

Il est relevé que la mise en œuvre de la nouvelle solution impactera fortement le métier et impliquera des changements de méthode de travail. La gestion et l'accompagnement à ces nombreux changements nécessiteront des appuis externes, mais dans l'EMPD les montants investis pour cet accompagnement ne sont pas mentionnés.

Il est répondu qu'il sera essentiellement fait appel à des ressources externes temporaires (appuis spécialisés) pour la gestion de projet, dont ne disposent pas tant les polices vaudoises que la DGNSI. Il s'agit de compétences très particulières pour l'accompagnement à la réalisation du projet dont les montants sont inclus dans le coût d'investissement. De plus, les cadres et spécialistes de la Polcant qui participeront aux différents projets devront être soutenus par des ressources spécialisées qui les déchargeront au maximum.

Le coût des renforts RH de la DGNSI et du métier figure dans le tableau (Fig. 1) au point 17.1 de l'EMPD.

Sans prendre en compte la participation de PML et Polcoms les renforts RH se montent à :

- Renforts DGNSI pour le projet SI Central : 6'054 jours*homme = CHF 6'760'000.-
- Renforts Métier pour le projet SI Central : 3'208 jours*homme = CHF 2'328'000.-
- Renforts DGNSI pour les projets connexes : 1'872 jours*homme = CHF 2'092'000.-
- Renforts Métier pour les projets connexes : 1'193 jours*homme = CHF 910'000.-

A noter que les 4'401 jours prévus pour les renforts métiers tels qu'ils apparaissent dans le tableau ne comprennent pas les charges internes pour la Police cantonale et les polices communales, estimées à 6'746 j/h. Ces jours n'ont pas été valorisés, car ils seront assumés en interne par les collaborateurs des corps de police.

Au niveau des chiffres présentés, on n'identifie pas de montant spécifiquement dédié à l'accompagnement au changement. Selon les représentants de la Polcant, un concept général a bien été établi, mais il ne figure pas dans l'exposé des motifs. La conseillère d'Etat confirme qu'il existe un budget pour accompagner les collaboratrices et collaborateurs sur le terrain ou dans les bureaux qui devront passer sur le nouveau système Polaris.

Point 1.7.1 de l'EMPD : Coûts d'investissement / participation des communes

Le tableau récapitulatif des coûts d'investissement (Fig. 1) montre le solde à la charge du canton (montant du décret) :

Le total brut de l'investissement est de :	CHF 21'789'000.-
La participation PML et Polcoms :	<u>CHF 10'508'000.-</u>
Solde net à la charge du canton (montant de l'EMPD) :	CHF 11'281'000.-

Point 1.7.2 de l'EMPD : Ccoût de fonctionnement (hors amortissements et intérêts), à partir de 2025 : le montant à la charge du canton est le suivant :

Nouvelles charges	CHF 3'456'000.-
Anciennes charges (désengagement)	CHF -568'000.-
Participation PML et Polcoms	CHF -2'224'000.-
Autres diminutions de charges et compensations	<u>CHF -377'000.-</u> ♦
Solde (charges supplémentaires nettes pour le canton)	CHF 287'000.-

♦ Les gains estimés (377'000) au niveau de la Polcant sont détaillés comme suit au point 1.7.3 de l'EMPD :

Reprise automatique des données électroniques existantes (interface registres)	106'100.-
Formulaires électroniques et portail des prestations en ligne	58'700.-
Dématérialisation des dossiers	121'500.-
Traitement automatique des opérations simples et répétitives	91'000.-

L'amortissement annuel sur 5 ans est de CHF 2'256'200.-, et la charge d'intérêt calcul au taux de 4%, de CHF 248'200.- (11'281'000* 4% * 0.55), dès 2022.

Il serait intéressant de savoir si la PML et les Polcoms réalisent également des gains grâce au nouveau système informatique.

La conseillère d'Etat affirme qu'il n'y a pas de lien entre ce projet informatique et la facture policière (basée sur le nombre et le coût des ETP, le point d'impôt, etc.) et c'est pour cette raison que des préavis spécifiques sont passés devant les conseils intercommunaux, car il s'agit de dépenses additionnelles.

Actuellement, il existe une convention spécifique avec les corps de police qui paient pour l'utilisation des applications JEP, SINAP et Graphite. Il s'agit bien d'un aspect séparé de la facture policière. Ce qui signifie que les communes paient la facture policière, et à côté, sur la base d'une convention, elles paient pour l'utilisation des applications informatiques conformément aux dispositions sur l'organisation de la police coordonnée.

5. VOTES SUR LE PROJET DE DECRET (20_LEG_53)

VOTE SUR LE PROJET DE DECRET

L'art. 1 du projet de décret est adopté à l'unanimité, moins une abstention

L'art. 2 du projet de décret est adopté à l'unanimité, moins une abstention

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

ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET

À l'unanimité, moins une abstention, la commission thématique des systèmes d'information (CTSI) recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret.

Chardonne, le 20 septembre 2021

*Le rapporteur :
(Signé) Maurice Neyroud*