

**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 10'443'100 pour financer le renouvellement du
Système d'information des permis de construire (SIPC)**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 10 janvier 2022 à la salle Romane du parlement vaudois, rue Cité-Devant 13 à Lausanne, pour traiter de cet objet.

Elle était composée des Députées et des Députés : Didier Lohri (président et rapporteur), Céline Baux, Cendrine Cachemaille, Jean-Daniel Carrard, Alberto Cherubini, Julien Cuérel, Daniel Develey, Pierre Fonjallaz, Daniel Ruch, Eric Sonnay, Daniel Trolliet, Pierre Volet, Cédric Weissert

Mme Christelle Luisier Brodard, cheffe du Département des institutions et du territoire (DIT) a participé à la séance, accompagnée de MM. Pierre Imhof, directeur général de la Direction générale du territoire et du logement (DGTL), Richard Hollenweger, directeur de la Direction des autorisations de construire au sein de la DGTL et Louis Boyer, responsable de domaine à 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. PRÉSENTATION DE L'EMPD - POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Contexte

Cet EMPD porte sur un crédit d'investissement d'environ CHF 10.5 mios pour le remplacement de la plateforme actuelle ACTIS, dont la conception remonte à environ 20 ans, et qui ne répond plus aux besoins d'une administration moderne. Ce système ne permet pas de stocker de grandes quantités de données et contraint les services à garder la circulation des dossiers en format papier. Aujourd'hui, cette manière de faire est dépassée. La crise sanitaire a d'ailleurs mis en évidence le besoin d'un traitement dématérialisé de l'entier de la procédure de demande des permis de construire, mais le système actuel ACTIS ne permet pas d'appliquer les principes de cyberadministration pour cette prestation.

Le contexte légal a également beaucoup évolué depuis l'entrée en vigueur d'ACTIS dans les années 2000. Les possibilités de communiquer par voies électroniques sont plus étendues, ce qui nécessite aussi des sécurisations des systèmes plus importantes. La validation électronique des signatures et des procédures n'est pas possible avec la plateforme ACTIS.

Le nouveau Système d'information des permis de construire (SIPC) s'inscrit dans le programme de législature 2017-2022 du Conseil d'Etat qui prévoit la simplification des processus administratifs et l'offre de prestations par voie électronique.

Recommandations de la Cour des comptes

En parallèle, la Cour des comptes a publié, en octobre 2021, un audit sur le processus d'octroi des permis de construire auprès de sept communes. Un deuxième audit, commandité à la Centrale des autorisations en matière de construction (CAMAC) complète le document de la Cour des comptes. Suite à la parution de ce

rapport, le Conseil d'Etat et la Direction générale du territoire et du logement (DGTL) ont accepté les recommandations adressées par la Cour des comptes.

Cependant, un grand nombre de ces améliorations ne pourront pas être mises en œuvre sans un renouvellement complet du SIPC.

Les objectifs

Les objectifs principaux sont d'améliorer les prestations cantonales, de simplifier la saisie des demandes, de mettre en ligne les dossiers de mise à l'enquête publique, de réduire le délai de traitement cantonal, d'assurer la traçabilité des réponses, d'améliorer la lisibilité des synthèses, d'assurer le suivi des conditions et des charges qui sont mises aux permis de construire.

Il y a d'autres objectifs qualifiés de secondaires, mais tout de même importants. Il s'agit notamment de la qualité des données fournies, au renforcement de la transparence, à la communication entre tous les acteurs, aux outils de pilotage opérationnels (indicateurs, alertes, etc.) utiles à l'administration et l'évolution aisée de la plateforme.

Selon le calendrier de réalisation, la mise en œuvre du projet SIPC est prévue sur quatre ans, de 2022 à 2025.

Augmentation du périmètre informatisé

Le projet SIPC prévoit d'étendre le processus informatisé aux recours et au suivi des travaux. De cette manière, SIPC couvrira l'ensemble de la procédure, depuis le dépôt de la demande de permis de construire jusqu'au permis d'habiter.

Sécurisation et dématérialisation des procédures

A l'avenir, la version électronique fera foi. Avec le nouveau système, le dépôt de la demande pourra s'effectuer via un portail sécurisé. La validation se fera par une signature électronique, à l'exception des propriétaires non contraints d'utiliser le portail sécurisé. Le système sera accessible à tous les acteurs selon les accès accordés. Les oppositions, par exemple de la part de voisins ou d'associations, pourront être déposées en ligne.

Les demandes, sous forme électronique, pourront circuler simultanément auprès des divers services concernés. Il ne sera plus nécessaire d'attendre la détermination du service précédent pour pouvoir traiter la demande. Les décisions seront notifiées par voie électronique via le portail sécurisé.

Les coûts du projet SIPC

L'estimation des coûts repose sur une solution telle que décrite au point 1.7 de l'EMPD, qui inclut quatre piliers : 1) l'intégration au patrimoine informatique de l'administration cantonale vaudoise (ACV), en passant par le portail de Cyberadministration (IAM) ; 2) le SIPC à proprement parler ; 3) l'accès aux référentiels qui sont sous gestion de l'ACV ; 4) l'interfaçage avec les systèmes externes, dont les systèmes communaux.

Coût d'investissement

Dans le tableau des coûts d'investissement, il y a trois rubriques principales qui composent le coût total de :

CHF 10'421'100.-

- La rubrique **pilotage** comprend les ressources nécessaires pour la conduite d'un tel projet. A noter que l'administration ne dispose pas des ressources internes suffisantes, d'où la nécessité de faire appel à des renforts externes tant métier qu'informatiques (DGNSI). Le total de cette rubrique pilotage s'élève à : CHF 4'175'300.-
- Le coût de **la solution technique**, c'est-à-dire la mise en œuvre du SI métier (SIPC) se monte à : CHF 5'888'200.-
- **L'accompagnement au changement** représente les travaux nécessaires à l'introduction du nouveau SI, son coût est de : CHF 379'600.-

Coûts de fonctionnement

Les coûts de fonctionnement à terme du SI, hors impact sur les RH internes, ont été estimés à CHF 1'104'200.- par an.

Recettes et charges supplémentaires

Augmentation des émoluments cantonaux

Pour pouvoir couvrir les frais de fonctionnement du nouveau SIPC, le Conseil d'Etat prévoit de majorer les émoluments cantonaux sur les permis de construire d'environ +20%, ce qui représente une hausse de CHF + 433'600.-/an. Cette augmentation correspond en moyenne à une centaine de francs par demande de permis de construire, mais le montant sera différent en fonction de la taille des projets.

Introduction d'un émolument numérique

Pour compenser les charges supplémentaires nettes induites par la future plateforme SIPC, il est en plus prévu d'introduire un nouvel émolument dit numérique.

Cet émolument numérique, calculé en fonction du montant de la facture (pour ne pas pénaliser les petits projets), se justifie du fait que les demandeurs verront leurs frais diminuer puisqu'ils n'auront plus besoin de déposer de dossier papier avec un nombre important de copies. L'ordre de grandeur de cet émolument numérique est de CHF +260'000.-/an.

Abonnement info-camac pro et autres diminutions de charges

Il y aura une baisse des recettes de CHF 20'000.-/an due à l'arrêt des abonnements info-camac pro. Les professionnels peuvent actuellement avoir un abonnement qui leur permet d'obtenir des informations supplémentaires concernant les prestations de la CAMAC. Dans le futur, ce service sera offert à tout le monde sous un nouveau format défini par SIPC, sans facturation.

La numérisation des dossiers permet de réaliser des économies sur les frais d'impression et d'envoi (CHF 10'000.-/an), de coursiers (CHF 5'000.-/an) et de destruction physique de dossiers (CHF 1'000.-/an).

Impact sur les ressources humaines

Un gain global de charges estimé à 0.6 ETP est attendu, celui-ci sera cependant redéployé sur d'autres tâches notamment pour assurer une collaboration plus régulière et proactive avec les communes. Au final, il n'est proposé ni réduction ni augmentation des ETP liés au nouveau SIPC, aussi longtemps que le nombre de demandes de permis de construire n'augmente pas.

Les gains pour les communes et les autres services cantonaux ne sont pas comptabilisés dans cet EMPD.

Les recommandations de la Cour des comptes ne sont pas prises en compte dans le présent EMPD. Néanmoins, il faut savoir que certaines de ces recommandations vont inévitablement nécessiter l'engagement à terme d'ETP supplémentaires au sein de la CAMAC.

3. DISCUSSION GÉNÉRALE

Commission thématique des systèmes d'information (CTSI)

Il est surprenant que cet EMPD ne soit pas examiné par la CTSI, justement constituée pour étudier les objets en lien avec l'informatique de l'Etat. Il s'agit là d'une décision du Bureau du Grand Conseil, on peut s'en étonner, mais il n'y a pas lieu de la contester.

Il est constaté que ce projet SIPC est notamment en interaction avec la gestion du registre foncier et du registre cantonal des bâtiments, et donc en lien avec le projet SIBAT (système d'information des bâtiments) récemment examiné par la CTSI.

Conséquence sur l'effectif du personnel

Une partie de la commission estime qu'un investissement de cette ampleur dans une application informatique devrait conduire à une diminution des effectifs, notamment grâce à la gestion informatisée des dossiers, la dématérialisation des documents, leur transmission sous forme numérique, etc.

Dans l'exposé des motifs il est d'ailleurs fait mention que le futur SIPC permettra des gains d'efficience à l'ensemble des acteurs de la procédure, y compris aux services de l'administration cantonale vaudoise (ACV). On parle spécifiquement de réduction des tâches de secrétariat dans les services (suivi des dossiers). Au final, les gains de temps et d'efficacité dans le traitement des dossiers ne sont pas reportés sur l'effectif du personnel.

Interfaçage avec les communes et Normes e-CH

L'objectif de SIPC est de mettre en place un échange des données standardisé avec les communes. SIPC permettra l'interconnexion entre les systèmes d'information des différents partenaires et évitera les doubles saisies et les risques d'erreurs. Néanmoins, le souhait est de ne pas fortement coupler les systèmes entre eux pour que les communes puissent évoluer à leur rythme et selon leurs besoins. Les communes seront prévenues suffisamment le plus tôt possible si la mise en œuvre du SIPC devait avoir des conséquences pour leur propre système.

La CTSI a déjà largement discuté des normes e-CH dont elle vérifie qu'elles soient prises en compte dans les projets informatiques du canton de Vaud. Les normes sont élaborées en étroite collaboration avec la Confédération et comprennent des standards d'interfaçages dans le domaine de la cyberadministration, notamment pour le transfert de données et/ou pour garantir la qualité des données. Ces normes concernent aussi la transversalité des différents registres, que cela soit le registre des personnes, des bâtiments, etc. Une standardisation est nécessaire pour que les systèmes des diverses unités administratives puissent coopérer les uns avec les autres.

Dématérialisation et transmission des plans

Il est prévu que les plans approuvés puissent être transmis sous forme numérique, supprimant ainsi l'obligation de fournir plusieurs plans papier au canton. Afin de préserver la propriété intellectuelle des mandataires, le système cible prévoit la transformation des plans en fichiers images pour leur publication. Le système prévoit aussi un cachet électronique pour que la commune puisse en tout temps s'assurer que le document électronique mis en circulation est conforme aux deux exemplaires papiers qu'elle aura reçus.

Les formats d'échange standards (format image) de type PDF permettent au travers de logiciels de bureautique d'ouvrir des plans. Il est demandé d'envoyer des fichiers de relativement petites tailles avec un seul dessin à une certaine échelle. A ce sujet, un projet de règlement est en cours d'élaboration. L'objectif étant que ces fichiers puissent être lus facilement aussi bien par les communes que par les services du canton, mais aussi par les propriétaires ou les opposants.

Afin de répondre à la situation découlant de la crise sanitaire, la CAMAC a entrepris en 2020 le traitement des demandes de permis de construire sous forme électronique, procédure qu'elle va pérenniser compte tenu des avantages qu'elle présente. Plus de 95% des dossiers parviennent à la CAMAC sous format électronique, ce qui tend à démontrer que la dématérialisation ne pose pas de problèmes aux communes.

Suivi des demandes et Respect des délais

La conseillère d'Etat confirme qu'il est déjà possible de consulter en tout temps l'état d'avancement des dossiers de demandes de permis de construire.

Dans l'exposé des motifs, il est indiqué à plusieurs reprises qu'un des objectifs du nouveau SIPC est d'améliorer le respect des délais de traitement cantonaux. Selon la commission, le canton doit s'améliorer sur le respect des délais relatifs aux décisions. Elle relève que les retards proviennent principalement du fait que les dossiers passent dans différents services de l'Etat, sans coordination entre eux.

Il faut en effet distinguer les délais que la CAMAC peut gérer et les délais imputables à d'autres services. La loi est ainsi faite que chaque service a la responsabilité des autorisations et gère lui-même les délais. La Cour des comptes a d'ailleurs constaté qu'aucune entité n'a actuellement la responsabilité de veiller à la performance du processus d'octroi des autorisations, par exemple de contrôler le respect des délais.

La Cour des comptes recommande au Conseil d'Etat d'attribuer formellement à la CAMAC la responsabilité de la conduite du processus et lui conférer l'autorité et les moyens nécessaires vis-à-vis des services métier. La clarification des rôles et la coordination entre les services sortent toutefois du périmètre couvert par le projet SIPC.

La conseillère d'Etat convient que la question des délais est cruciale au niveau du canton, en responsabilité partagée avec les communes et les propriétaires. Un des problèmes récurrents est de recevoir des dossiers incomplets. Relativement au respect des délais, SIPC est un élément parmi d'autres ; elle mentionne par exemple le fait que les dossiers numériques pourront être transmis et traités simultanément par les services concernés.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EMPD

Seuls les points débattus en commission sont rapportés ci-dessous

AA Point 1.4.3 de l'EMPD : Contexte légal – Validation électronique / Signature électronique du dossier

Le canton se limite à demander la signature du mandataire, prenant en considération le fait que ce dernier a reçu le pouvoir d'agir au nom du propriétaire qu'il représente valablement. En cas de litige, c'est au mandataire de démontrer qu'il détient une procuration du propriétaire.

La commission prend bonne note qu'une authentification forte via le portail sécurisé IAM permettra de remplacer la signature par une validation électronique. Plusieurs commissaires estiment qu'il faut tout de même une signature du maître de l'ouvrage pour valider la demande de permis de construire et les plans. Il faudrait au moins une lettre du propriétaire qui confirme qu'il accepte les plans déposés.

Le Conseil d'Etat prend note de cette remarque et examinera d'un point de vue technique la meilleure manière de procéder sans alourdir inutilement le système de transmission électronique des dossiers. Cela pourrait se concrétiser sous la forme d'une procuration annexée au dossier.

AA Point 1.5.6 de l'EMPD : Demandes préalables

La DGTL explique que hors zone à bâtir il est possible de déposer des demandes préalables, en présentant un plan sommaire, pour s'assurer que ce projet mérite d'être réalisé. Une étude lancée début 2021 a conclu qu'il était préférable de ne pas intégrer le traitement des demandes préalables dans SIPC. En conclusion, SIPC se limite au processus du permis de construire et il est préconisé d'avoir un système simple séparé pour les demandes préalables hors zone à bâtir avec des liens pour récupérer les données dans SIPC au cas où la demande préalable aboutit à une demande de permis de construire.

AA Point 1.5.7 de l'EMPD : Liste des mandataires

Les mandataires ne sont pas uniquement vaudois. Il n'y a pas de changement par rapport à la pratique actuelle, toute personne inscrite au registre des architectes peut déposer un permis de construire dans le canton de Vaud.

Quand il dépose un dossier dans SIPC, le mandataire devrait avoir l'obligation d'entrer son numéro d'affiliation au REG¹, ce qui simplifierait la procédure de contrôle. La question du contrôle de la qualité du mandataire sera reprise par la DGTL au moment de la spécification des procédures dans SIPC.

Registre cantonal des bâtiments (RCB)

Le renseignement des logements qui doit être effectué après la délivrance des permis de construire sera traité dans un autre outil informatique déployé par la DGTL, le SIBAT, dans le cadre de la refonte du Registre cantonal des bâtiments.

Demandes pour objets ou travaux non soumis à permis de construire

Un commissaire trouve dommage d'abandonner ce formulaire standardisé qui donnait une certaine uniformité et cohérence dans le traitement de ce type de dossiers. En effet, la CAMAC met actuellement à disposition un formulaire spécifique pour les annonces de travaux non soumis à permis de construire (demande de minime importance), mais au vu de la faible utilisation de ce formulaire, il a été procédé au retrait de cette prestation. La DGTL mentionne que très peu de communes utilisent ce formulaire. Ce sont les Municipalités qui ont la compétence de décider si les travaux sont soumis à permis de construire.

AA Point 1.7 de l'EMPD : Solution proposée

Il est confirmé à la commission que les grandes organisations professionnelles, telles que SIA² et UPIAV³, seront consultées dans la mise en oeuvre du projet.

¹ Fondation des Registres suisses des professionnels de l'ingénierie, de l'architecture et de l'environnement

² Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA)

³ Union patronale des ingénieur-e-s et architectes vaudois-es (UPIAV)

AA Point 1.8 de l'EMPD : Coût de la solution

L'engagement des renforts métier (CHF 1'119'100.-) nécessaires à la réalisation du projet et d'autres renforts pour l'accompagnement au changement sont prévus temporairement sur 4 ans pendant la durée du projet. Il s'agit de contrats à durée déterminée (CDD) pour remplacer les gestionnaires de la CAMAC participant au projet, notamment pour définir les spécifications détaillées, exécuter les tests, etc. La conseillère d'Etat confirme que ce sont des ETP temporaires.

AA Point 1.8.2 de l'EMPD : Coûts de fonctionnement

Une commissaire trouve que les émoluments perçus pour de petits projets sont proportionnellement trop élevés par rapport aux grands projets. Ce biais semble inhérent au système appliqué par la CAMAC qu'il faudrait peut-être corriger. Il est noté que cette disparité vient possiblement du fait qu'un émolument minimum de CHF 120.- est perçu.

Augmentation des émoluments cantonaux et Émoluments numériques

L'augmentation de 20% touchera tous les émoluments cantonaux, mais elle n'inclut pas ceux de l'ECA qui n'est pas un service de l'Etat.

Plusieurs commissaires s'opposent à l'augmentation des émoluments, car SIPC permettra de faire des économies grâce à un traitement plus efficace des demandes. Selon leurs calculs, l'augmentation de 20% fera passer le tarif horaire facturé de CHF 160.- à CHF 192.-, car, avec SIPC, les services ne vont certainement pas consacrer plus d'heures par dossier. Il leur apparaît choquant que l'informatisation, qui va simplifier le traitement et la transmission des dossiers, entraîne une augmentation du tarif horaire des collaboratrices et collaborateurs de l'Etat. Si la durée de traitement des demandes reste la même, c'est bien sur le taux horaire qu'il faudra reporter l'augmentation.

Ces commissaires critiquent également le fait que le Conseil d'Etat envisage d'introduire un nouvel émolument numérique pour compenser les charges supplémentaires nettes induites par la future plateforme SIPC. La numérisation ne doit pas être facturée, même si les architectes et les propriétaires ont moins des frais d'impression. En conséquence, il est proposé de supprimer cette rubrique.

Un gain d'efficacité obtenu grâce à la numérisation devrait entraîner une baisse des taxes. Si le Conseil d'Etat ne l'envisage pas, il devrait au moins, pour une question d'image, garder les tarifs actuels.

La DGTL explique qu'il n'y aura pas, dans la facturation, une ligne spécifique pour les émoluments numériques. La hausse de 20% sera incluse dans les émoluments facturés. Il s'agit d'une participation aux frais pour le service qui est mis à disposition. La DGTL estime qu'il y a une économie pour les propriétaires du fait qu'il n'y a notamment plus besoin d'imprimer les plans.

La conseillère d'Etat précise que le travail de fond des services ne va pas diminuer pour la seule raison que les dossiers seront dématérialisés (format électronique plutôt que papier). Par contre, la circulation simultanée des dossiers entre les services permettra un gain de temps pour rendre les décisions. Le canton n'est pas en train d'augmenter le tarif horaire des collaboratrices et des collaborateurs, car même avec une augmentation de 20% des émoluments, les frais effectifs passés pour le traitement des dossiers ne sont largement pas couverts. Ce constat ressort d'ailleurs du rapport d'audit de la Cour des comptes.

Un commissaire relève qu'il est indiqué dans l'exposé des motifs que l'augmentation des émoluments permet de compenser entièrement les nouvelles charges. Pour le Conseil d'Etat, cela signifie que les émoluments continueront à ne pas couvrir la totalité des coûts, mais l'augmentation des charges générées par ce projet précis sera compensée dans le cadre du processus de compensation des charges nouvelles. La compensation ainsi proposée est estimée à CHF 680'200.-.

Dès lors, le Conseil d'Etat estime que l'augmentation du taux horaire doit être appréciée en fonction du nombre d'heures effectivement passé au traitement des dossiers. La majeure partie des coûts des permis de construire ne sont pas pris en charge par les propriétaires mais par le budget de l'Etat.

AA Point 3.7 de l'EMPD : Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie

La CTSI a déjà signalé à plusieurs reprises que le Conseil d'Etat ne mentionne que les conséquences positives sur l'environnement, comme ici une réduction de la mobilité, ou très souvent la réduction de la consommation de papier. Il faudrait présenter un équilibre entre conséquences positives et effets négatifs sur l'environnement.

De plus, il a déjà été demandé que la Direction générale du numérique et des systèmes d'information (DGNSI) mène une réflexion plus globale par exemple sur la consommation énergétique des serveurs informatiques, le stockage des données, la gestion électronique des documents, etc. Cette réflexion serait forcément en lien avec le plan climat et la stratégie numérique du Conseil d'Etat.

5. DISCUSSION FINALE ET VOTES DE LA COMMISSION

ÉMOLUMENTS - VŒU DE LA COMMISSION

Le Conseil d'Etat rappelle que la Cour des comptes a formulé une observation sur la gestion et la couverture des coûts liés au traitement des permis de construire par l'ACV. La DGTL a accepté la recommandation qui vise à réviser le règlement fixant les émoluments en matière administrative (RE-Adm) pour la partie des permis de construire. La DGTL doit notamment respecter le principe de la couverture des coûts.

Le Conseil d'Etat peut comprendre que l'augmentation des coûts ne doit pas être liée uniquement à la mise en œuvre du SIPC, en revanche les tarifs devront être revus dans le cadre de la recommandation de la Cour des comptes.

Le projet de décret concerne un crédit d'investissement informatique, alors que la question des émoluments touche le budget de fonctionnement. Pour cette raison, la commission ne soumet pas d'amendement, mais propose de déposer le vœu ci-dessous. Il est précisé que si le Conseil d'Etat suit le vœu de la commission, l'émolument numérique ne serait pas perçu.

Vœu de la commission

Par 8 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions, la commission émet le vœu que le renouvellement du Système d'information des permis de construire (SIPC) n'induisse aucun émolument supplémentaire.

6. VOTES SUR LE PROJET DE DECRET (21_LEG_62)

VOTE SUR LE PROJET DE DÉCRET

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

ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE DÉCRET

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret à l'unanimité.

Bassins, le 14 juin 2022

*Le rapporteur :
(Signé) Didier Lohri*