

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit additionnel de CHF 1'420'000.- au crédit d'investissement de CHF 2'544'000.- accordé par le Grand Conseil le 20 novembre 2018, pour financer le renouvellement du SI de la Police cantonale du commerce

TABLE DES MATIERES

1. Présentation du projet	3
1.1 Résumé.....	3
1.2 But du document.....	3
1.3 Analyse de la situation actuelle	4
1.4 Contenu et limites du projet.....	4
1.5 Etude d'alternatives de solutions	4
1.6 Solution proposée.....	4
1.7 Coûts de la solution	5
1.8 Justification de la demande de crédit	5
1.9 Calendrier de réalisation et de l'engagement des crédits	6
2. Mode de conduite du projet	7
3. Conséquences du projet de décret	8
3.1 Conséquences sur le budget d'investissement	8
3.2 Amortissement annuel	8
3.3 Charges d'intérêt.....	8
3.4 Conséquences sur l'effectif du personnel.....	8
3.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement	8
3.6 Conséquences sur les communes	8
3.7 Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie	9
3.8 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)	9
3.9 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA	9
3.10 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD	9
3.11 Découpage territorial (conformité à DecTer)	9
3.12 Incidences informatiques.....	10
3.13 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)	10
3.14 Simplifications administratives.....	10
3.15 Protection des données.....	10
3.16 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement	10
4. Conclusion	11

1. PRESENTATION DU PROJET

1.1 Résumé

Le schéma directeur informatique du Service de la promotion de l'économie et de l'innovation (SPEI, anciennement SPECo) a été réalisé à la fin de l'année 2011. Il a permis de définir les orientations stratégiques propres au service, de mener une réflexion de fond et d'identifier, entre autres, la nécessité de la refonte du système d'information de la Police cantonale du commerce (PCC) et du remplacement de son application PETALE mise en service en 2003.

Consécutif à ce schéma directeur, l'Exposé des motifs et projet de décret N°73 du 20 novembre 2018 accordant au Conseil d'Etat un crédit d'investissement de CHF 2'544'000.- destiné à financer le renouvellement du SI (SIRA) de la Police cantonale du commerce (ci-après EMPD N°73 du 20 novembre 2018) a été adopté.

Le projet, démarré en 2019, a permis le développement d'une application spécifique SIRA intégrée au système d'information cantonal. Toutefois, après une phase de test, l'application développée s'est avérée inutilisable par la PCC. Les travaux encore nécessaires pour livrer une solution couvrant les fonctionnalités minimales initialement attendues par la PCC et remplacer l'application PETALE sont conséquents ; le solde de crédit disponible alors de CHF 138'000.- n'est plus suffisant pour achever le projet. La DGNSI et le SPEI ont par conséquent été contraints de stopper le projet en mars 2023.

L'examen attentif des causes de cette situation met en lumière les éléments suivants :

- Le mandat attribué par appel d'offres s'est déroulé dans un contexte particulièrement compliqué. Le projet, démarré en mai 2019, a été fortement impacté par la crise sanitaire de COVID-19 qui a péjoré l'ensemble des travaux de l'équipe projet.
- La solution, lors des tests avec un panel plus grand d'utilisateurs de la PCC, s'est avérée complexe d'utilisation.
- Des modifications dans les bases légales en vigueur (loi sur l'exercice de la prostitution [LPros ; BLV 943.05] et loi fédérale sur les jeux d'argent [LJAr ; RS 935.51]), puis l'ajout de nouveaux régimes d'autorisations comme le transport de personnes à titre professionnel (TPTP) dans la loi sur l'exercice des activités économiques [LEAE ; BLV 930.01], ont grandement impacté les fondements de l'application.
- Un audit du CCF intervenu en mars 2023 a recommandé à la PCC d'intégrer au projet informatique consacré au nouveau SI de la PCC la tenue du registre des autorisations accordées en application de la LEAE. Cette fonctionnalité ne faisait pas partie des exigences de base. Il en va de même du registre informatique relatif au transport de personnes indiqué à l'article 62g LEAE.

Aujourd'hui les outils à disposition (PETALE) de la PCC ne permettent que difficilement d'adresser l'augmentation des dossiers traités par le service (+ 10% en 4 ans en LADB, + 100% en transport de personnes).

A la suite de l'arrêt du projet, le comité de pilotage composé des directions concernées (SPEI/PCC - DGNSI) a décidé de procéder à une actualisation de l'étude des besoins de la PCC afin d'identifier les axes de simplification et d'harmonisation à apporter dans les processus de travail et de redéfinir des exigences de solution adaptées au mode de travail actualisé de la PCC. Cette étude s'est déroulée durant l'été/automne 2023 avec une équipe élargie de la PCC accompagnée par la DGNSI.

A l'issue de l'actualisation de l'étude, afin d'assurer le redémarrage des travaux dans les meilleurs délais possibles, le Conseil d'Etat a adopté le 10 septembre 2025 une autorisation d'engager des dépenses supplémentaires de CHF 1'420'000.-, que la Commission des finances (COFIN) a approuvé le 2 octobre 2025.

1.2 But du document

Le but de ce document est d'obtenir un crédit additionnel de CHF 1'420'000.- pour permettre de finaliser la réalisation des fonctionnalités métier nécessaires à la bonne gestion des activités de la PCC. Ce document décrit la situation actuelle du projet, les travaux à mener et leur organisation, ainsi que les coûts et les risques associés auxdits travaux.

1.3 Analyse de la situation actuelle

L'application PETALE, développée en 2003 et obsolète depuis plusieurs années, est l'outil toujours utilisé par la PCC pour le suivi des établissements soumis à autorisation de la PCC, la délivrance des autorisations nécessaires à leurs activités et la facturation des émoluments.

Les travaux de renouvellement du système d'information de la PCC se sont déroulés entre 2019 et 2023 (financés par l'EMPD N°73 du 20 novembre 2018). Ces travaux, réalisés en mode projet, ont consisté à développer une application spécifique SIRA intégrée au système d'information cantonal. En mars 2023, lorsque l'arrêt du projet a été prononcé, l'application développée s'était avérée inutilisable par les utilisatrices et utilisateurs de la PCC.

1.4 Contenu et limites du projet

Le présent projet comprend l'adaptation de la solution à des processus allégés et la finalisation des fonctionnalités prévues par l'EMPD initial et indispensables aux missions de la Police Cantonale du Commerce, ainsi que le remplacement de l'application actuelle qui est technologiquement obsolète. Il couvre également l'intégration dans la solution des nouveaux régimes d'autorisation introduits après l'adoption de l'EMPD N°73 et prend en compte les recommandations de l'audit du CCF de 2023. Le projet n'intègre pas les processus particuliers qui découleraient de futures lois non connues à ce jour.

1.5 Etude d'alternatives de solutions

La révision de l'étude a permis d'actualiser les exigences de la solution à l'organisation du travail de la PCC en 2023 et d'ajuster la cible du système d'information. L'atteinte de cette cible ajustée requiert de retravailler en profondeur l'application SIRA développée à ce jour. Ces travaux permettront :

- De terminer le périmètre initial en :
 - rendant l'application plus souple, moins déterministe et capable d'intégrer de nouveaux régimes d'autorisation qui pourraient à l'avenir être confiés à la PCC et en
 - simplifiant les règles de facturation des émoluments de l'ancien système.
- De faire évoluer le périmètre en prenant en compte :
 - les adaptations des bases légales (LADB, LEAE) qui ont évolué depuis le début du projet ;
 - les nouveaux régimes d'autorisation (TPTP, LPROS) apparus depuis le début du projet ;
 - la publication du registre des autorisations accordées en application de la LEAE et la création du registre relatif au transport de personnes (62g LEAE), conformément aux recommandations formulées par le CCF dans son audit.

Parallèlement à l'évaluation de ces travaux sur SIRA, l'évaluation des applications utilisées par les polices du commerce d'autres cantons réalisée avant le démarrage du projet en 2019 a été actualisée. L'objectif de cette réévaluation était d'identifier la potentielle réutilisation d'une solution complète existante. Il s'est avéré qu'il existe une très grande hétérogénéité des bases légales et des organisations en matière de police du commerce d'un canton à l'autre. De plus, les seuls cantons sondés ayant une organisation similaire ne disposent pas d'applications pouvant être réutilisées. Cette alternative de solution a donc été écartée.

1.6 Solution proposée

La simplification des processus à informatiser ouvre la possibilité de s'appuyer sur des briques existantes dans le système d'information du SPEI. Par conséquent, le projet réutilisera ces briques existantes en les adaptant aux besoins de la PCC, tout en reprenant les fondamentaux techniques développés durant la première phase pour les interfaces et systèmes périphériques. Ces travaux sont devisés à CHF 1'420'000.-. Ils sont composés des postes suivants dont les estimations de coûts figurent au paragraphe 1.7 :

Pilotage du projet

- Les coûts de l'équipe DGNSI assurant la conduite du projet sont inscrits dans la rubrique « Pilotage du programme » du tableau des coûts d'investissement.

Renfort métier

- Les ressources de la PCC étant fortement sollicitées dans leur cœur de métier, il est souhaitable de renforcer leur équipe afin de mener à bien les différents travaux prévus.

Développements et outils

- Reprise de la dette fonctionnelle et technique
- Adaptation de l'application dans le but de la rendre moins contraignante
- Connexion des formulaires de cyberadministration
- Intégration des éléments de GED
- Migration et reprise des données de l'application historique PETALE

Dans le tableau des coûts d'investissement du paragraphe 1.7, le coût de l'ensemble de ces développements et outils est exposé dans la thématique « Application SIRA ».

La solution sera développée par la DGNSI et réalisée par lots successifs. Les livraisons de ces lots seront réparties entre le deuxième semestre 2026 et le premier semestre 2027. La mise en service de la solution est quant à elle planifiée pour fin 2027.

1.7 Coûts de la solution

Coûts d'investissement

Investissements	Renforts DGNSI		Renforts métier		Logiciels	Applications	Autres biens et services	Matériel hors CI	TOTAL
	j'h	CHF	j'h	CHF					
Pilotage du programme	88	110	-	-	-	-	-	-	110
Régularisation du crédit d'étude									-
Renforts	88	110							110
Plate-forme projet									-
Renforts métier			250	300					300
Application SIRA			-	-	-	1'010	-	-	1'010
Investissements totaux	88	110	-	300	-	1'010	-	-	1'420
Recettes de tiers / subventions	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Investissements nets à la charge de l'Etat de Vaud	88	110	-	300	-	1'010	-	-	1'420

Les travaux nécessaires à la livraison du système d'information décrit dans l'EMPD N°73 et intégrant les nouveaux régimes d'autorisation introduits depuis 2018 et les recommandations de l'audit du CCF de 2023 impliquent des dépenses additionnelles d'investissement de CHF 1'420'000.-.

Coûts de fonctionnement

Les développements concernés par la présente demande de crédit additionnel ne généreront aucun coût de fonctionnement supplémentaire par rapport à l'enveloppe définie par l'EMPD initial.

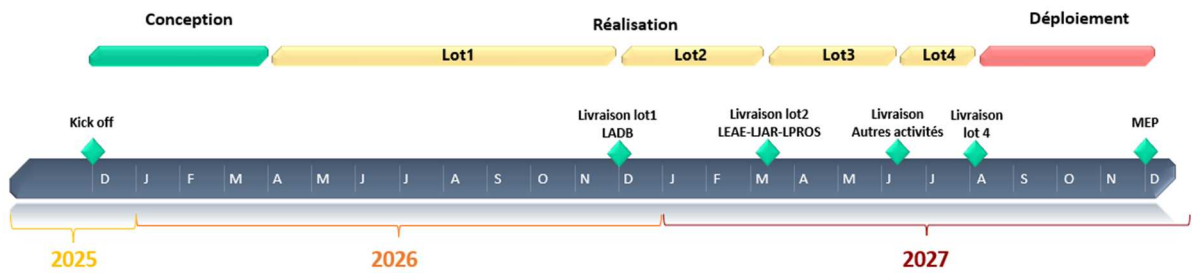
1.8 Justification de la demande de crédit

Compte tenu de l'exposé ci-dessus, le crédit additionnel demandé est indispensable pour terminer le renouvellement du SI de la Police cantonale du commerce et lui permettre de délivrer toutes ses prestations.

Le refus à la présente demande impliquerait :

- une augmentation du travail manuel pour la PCC pour traiter les nouvelles tâches et l'augmentation du nombre des dossiers ;
- des risques d'indisponibilité de l'application PETALE due à son obsolescence technologique ;
- un non-respect des recommandations du CCF concernant la publication des registres d'autorisations ;
- la perte des travaux réalisés et financés par l'investissement initial (EMPD N°73).

1.9 Calendrier de réalisation et de l'engagement des crédits



Le calendrier proposé tient compte de la demande d'autorisation d'engager des dépenses supplémentaires octroyé par le Conseil d'Etat le 10 septembre 2025 et validé par la COFIN le 2 octobre 2025. Il sera adapté lors des processus usuels de révision annuelle de TCA (tranches de crédit annuelles), en tenant compte de l'évolution de la planification de l'ensemble des projets informatiques de l'ACV.

Ce crédit additionnel est inscrit au budget 2026 et plan d'investissement 2027-2030 ; il y est référencé sous le No d'EOTP I.000518.02.

2. MODE DE CONDUITE DU PROJET

L'organisation à venir comprend :

- **Un comité de pilotage du projet (COPIL)** composé de membres des directions de la PCC et de la DGNSI. Ce COPIL suit l'ensemble du projet et prend les décisions stratégiques requises (budget, planning, périmètre).
- **Une direction du projet (DIPRO)** composée du chef de projet DGNSI, du responsable de projet PCC, du responsable métier PCC et de l'analyste métier DGNSI. Cette DIPRO assure la conduite opérationnelle du projet.
- **Une équipe projet** composée des experts métiers de la PCC et de l'ensemble des acteurs de la DGNSI.

Une analyse des risques permanente et la décision de mesures correctives sont un principe majeur de la conduite du projet.

3. CONSEQUENCES DU PROJET DE DECRET

3.1 Conséquences sur le budget d'investissement

L'objet d'investissement est inscrit sous l'EOTP I.000518.02 « CA – Renouvel. SI Polices cant commerce ». Il est prévu au budget 2026 et au plan d'investissement 2027-2030 avec les montants suivants :

(En milliers de CHF)

Intitulé	Année 2025	Année 2026	Année 2027	Année 2028
Budget d'investissement 2026 et plan 2027-2030	100	500	500	320

Les dépenses et recettes faisant l'objet de l'EMPD sont planifiées de la manière suivante :

(En milliers de CHF)

Intitulé	Année 2026	Année 2027	Total
Investissement total : dépenses brutes	700	720	1'420
Investissement total : recettes de tiers			-
Investissement total : dépenses nettes à la charge de l'Etat	700	720	1'420

La répartition temporelle proposée dans le tableau ci-dessus tient compte de la date d'approbation par la COFIN, soit le 2 octobre 2025, de l'autorisation d'engager des dépenses supplémentaires (24-GOV-1174). Elle sera adaptée lors des processus usuels de révision annuelle des TCA (tranches de crédit annuelles), en tenant compte de l'évolution de la planification de l'ensemble des projets informatiques de l'ACV.

3.2 Amortissement annuel

L'amortissement est prévu sur les années 2026 et 2027 à hauteur des dépenses effectives.

3.3 Charges d'intérêt

La charge annuelle d'intérêt sera de (CHF 1'420'000 x 4% x 0.55) CHF 31'300.-.

3.4 Conséquences sur l'effectif du personnel

La mise en œuvre du système d'information des applications métiers nécessite des ressources supplémentaires pour la PCC et pour la DGNSI durant la réalisation du projet. Ces besoins font partie de la demande de crédit. Ces ressources seront engagées conformément aux règles d'appel d'offre en vigueur sous la forme de mandat ou de contrat type LSE. Il n'y a aucune création de poste pérenne.

3.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

Aucun effet supplémentaire par rapport à l'EMPD initial.

3.6 Conséquences sur les communes

Les interactions entre la PCC et les communes seront facilitées grâce à la mise en service de prestations sur le portail de cyberadministration dévolu aux communes.

3.7 Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie

L'impact environnemental du numérique est un sujet d'attention croissant. Il ne se limite pas à la consommation énergétique du matériel informatique et des services numériques mais s'applique à l'ensemble de leur cycle de vie. Considérer le numérique dans sa globalité est primordial car la pollution induite par les phases d'extraction et de transformation des ressources abiotiques (minerais), nécessaires à la construction du matériel, constitue le plus fort impact environnemental. À l'autre bout de la chaîne, l'élimination et le recyclage ne sont aujourd'hui que peu maîtrisés alors que les déchets électroniques contiennent des matières toxiques.

Ainsi, en 2023, le secteur du numérique représentait près de 3.4% des émissions mondiales de gaz à effet de serre. L'empreinte environnementale du numérique croît rapidement. Si les terminaux utilisateurs (ordinateurs, smartphones, etc.), toujours plus complexes et vite renouvelés, constituent l'impact le plus important du numérique, le développement de l'intelligence artificielle et des centres de données pourrait changer la donne d'ici 2035. Suivent les centres de données dont la consommation d'énergie augmente également fortement. En Suisse et en 2024, le numérique représentait 12% de la consommation d'électricité du pays, dont la moitié est dédiée aux centres de données.

Dans le même élan, le développement de services numériques permet de répondre aux objectifs de durabilité puisque le numérique contribue à des gains d'optimisation dans de nombreux domaines ainsi qu'au développement de l'économie, de la mobilité ou encore de la cohésion sociale, grâce à des services plus accessibles et plus conviviaux par exemple.

Le projet lié à cet EMPD est conçu de manière à répondre à cet équilibre entre impacts environnementaux, consommation énergétique et atteinte des objectifs de durabilité.

3.8 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Le présent EMPD répond au point 3.5 du Programme de Législature 2017-2022, à savoir : « Poursuivre la simplification des processus administratifs et des formalités administratives ; la modernisation des pratiques de l'administration ; le réexamen de ses standards techniques ».

3.9 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

3.10 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD

L'application PETALE date de 2003. Son obsolescence technique en limite la maintenance corrective et en empêche toute évolution fonctionnelle. Bien qu'actuellement résolu par des solutions de contournement, des problèmes de synchronisation des données avec le registre des entreprises de la Confédération ont été découverts. Ils rendent l'intégrité des données traitées par le SPEI incertaine et occasionnent de nombreux doublons dans la saisie et le contrôle des données, avec les risques inhérents d'erreurs que cela présente.

L'incapacité, dans un futur proche, d'interfacer le progiciel PETALE avec le RCent constitue également un facteur bloquant, requérant le déploiement d'un nouveau système d'information à l'échelle du SPEI, et ce dans les meilleurs délais. Or, il est essentiel pour l'activité de l'Etat que, dans le domaine régalien dont la PCC a la charge, l'application utilisée soit fiable et facilite le traitement des dossiers.

Au vu de ce qui précède, les charges inhérentes au remplacement de l'application PETALE par un véritable progiciel permettant notamment la cyberadministration et l'interfaçage avec le SIF (SAP) doivent être considérées comme liées. Les montants requis reposent sur une analyse approfondie des besoins avec pour principe de se limiter à l'essentiel. La dépense doit donc également être considérée comme liée quant à sa quotité. Enfin, au vu de l'obsolescence de l'outil actuel et des risques croissants de perte ou de corruption de données, il s'avère indispensable de réaliser ce projet sans attendre. La dépense est donc également liée quant au moment de son engagement.

3.11 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

3.12 Incidences informatiques

S'agissant d'un projet à part informatique, les incidences de ce type font l'objet des paragraphes précédents de ce document.

3.13 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.14 Simplifications administratives

Ce projet va dans le sens de la démarche SIMPA (simplifications administratives).

3.15 Protection des données

La PCC veillera tout particulièrement à ce que le nouveau logiciel réponde à la loi sur la protection des données personnelles.

3.16 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement

Aucun effet supplémentaire par rapport à l'EMPD initial.

Eu égard aux différentes explications présentées dans les chapitres ci-dessus consacrés à la description des solutions et de leurs impacts, les conséquences de la demande de crédit sont les suivantes :

En milliers de francs

Intitulé	SP / CB		
	2 positions	2026	2027
Personnel supplémentaire (ETP)			
Charges supplémentaires			
Charges de personnel			
Charges informatiques			
Autres charges d'exploitation			
...			
Total des charges supplémentaires : (A)		0	0
Diminution de charges			
Désengagement des solutions remplacées			
Diminution de charges d'exploitation/ compensation			
...			
Total des diminutions des charges : (B)		0	0
Revenus supplémentaires			
Revenus supplémentaires			
Revenus extraordinaires de préfinancement			
Autres revenus d'exploitation			
...			
Total augmentation des revenus : (C)		0	0
Impact sur le budget de fonctionnement avant intérêts et amortissements : (D = A - B - C)		0	0
Charge d'intérêt (E)		31	31
Charge d'amortissement (F)		700	720
Total net (H = D + E + F)		731	751

4. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret ci-après :

PROJET DE DÉCRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit de CHF 1'420'000.- pour financer le renouvellement du SI de la Police cantonale du commerce

du 22 avril 2026

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹ Un crédit d'investissement de CHF 1'420'000 est accordé au Conseil d'Etat pour financer le renouvellement du SI de la Police cantonale du commerce.

Art. 2

¹ Ce montant sera prélevé sur le compte "Dépenses d'investissement", réparti et amorti en 2 ans.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 2, lettre b) de la Constitution cantonale.

² Le présent décret entrera en vigueur dès sa publication.