

RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES SYSTEMES D'INFORMATION

chargée d'examiner l'objet suivant :

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit additionnel de CHF 973'000 au crédit alloué par décret du 22 juin 2010 destiné à financé les bases de la cyberfiscalité de l'Administration cantonale des impôts (ACI)

La commission a siégé le 7 février 2012 de 17h15 à 18h45 à la salle des Armoiries, place du Château 6, à Lausanne.

La commission était composée de Mme la députée S. Progin ainsi que de MM. les députés L. Ballif, A. Bally, F. Brélaz, J.-F. Cachin, F. Debluë, L. Girardet, J. Glardon, R. Pache, J.-J. Truffer, F. Uffer et J. Ansermet, président rapporteur.

Mme F. Despot, MM. O. Kernén et M. Miéville étaient excusés.

M. le Conseiller d'Etat F. Marthaler, Chef du DINF, M. P. Amaru, Chef de service de la DSI et P. Maillard, Chef de service de l'ACI, assistaient à la séance.

M. F. Mascello a tenu les notes de séance et a rédigé la synthèse relative à l'examen de l'EMPD N° 445, ce dont nous le remercions très chaleureusement.

Après les salutations d'usage, le président passe la parole à M. le Conseiller d'Etat et aux chefs de service pour les propos d'introduction.

Informations préliminaires

M. le Conseiller d'Etat Marthaler souligne le traitement inhabituel de cet objet. En effet, en raison de l'urgence du dossier, la Commission des finances s'est déjà prononcée favorablement en septembre 2011 sur l'octroi d'un crédit additionnel de CHF 973'000. Cette procédure est toutefois conforme à la Loi sur les finances. Dans les faits, la CTSI doit en quelque sorte formaliser la demande.

Le chef ce service de la DSI rappelle que le volet fiscalité constitue la première étape de la cyberadministration. L'ACI a dû prioriser certains aspects métiers que la DSI a eu la charge de soutenir techniquement (réalisation – sécurisation) dans un laps de temps limité à six mois. Ce défi a été relevé par son service et constitue la première grande ouverture à large échelle pour la population vaudoise d'une prestation électronique. La mise en production récente a rapidement provoqué les premiers retours.

Le chef de service de l'ACI peut comprendre la surprise suscitée par une telle demande de crédit. Le projet de simplification administrative a accéléré le traitement de certains dossiers, prévus initialement dans le projet « Horizon 2015 ». Cette situation a provoqué la demande anticipée de crédit additionnel à la Commission des finances. La logique aurait voulu que la période 2011 – 2012 soit utilisée pour développer le dossier permanent puis après seulement la déclaration électronique. A l'heure actuelle, 1650 déclarations ont déjà été reçues par ce biais dont la première durant la conférence de presse de du Conseil d'Etat. Le système a donc l'air de fonctionner. Les accusés de réception, résolvant le problème de signature, sont édités par la CADEV à satisfaction.

Débats de la commission

Un commissaire est satisfait de la solution trouvée concernant la problématique de la signature qui n'est rien d'autre qu'un changement de paradigme extraordinaire. En effet, alors qu'auparavant la signature était indispensable au bon traitement d'un dossier, la situation actuelle fait que l'on peut dorénavant se passer de paraphe (qui ne dit rien, consent). Il prend toutefois note qu'il a fallu attendre un changement de base légale pour pouvoir réaliser un tel progrès. Un commissaire ajoute que cette pratique est déjà appliquée dans le monde de la construction où les réunions de chantier ne font plus l'objet de procès-verbaux signés. Un autre député estime que certains documents non signés, spécialement dans le domaine fiscal, peuvent avoir des répercussions non négligeables en cas de problèmes. Un commissaire est d'avis que le système perdurera jusqu'au jour où un contribuable, s'estimant lésé par une décision de taxation, déposera un recours, auprès d'un tribunal. Ce dernier pourrait alors rendre une décision valant jurisprudence. M. le Conseiller d'Etat Marthaler doute qu'une telle démarche puisse aboutir : la décision de ne plus demander de signature a fait l'objet d'une analyse poussée du Service juridique et législatif (SJL).

Un député s'interroge sur les processus d'authentification du système afin d'empêcher les fausses déclarations. M. le Conseiller d'Etat Marthaler indique que les risques sont minces : les courriers sont adressés systématiquement à l'adresse postale privée du contribuable et parallèlement à son adresse courriel privée¹. Actuellement, selon le chef de service de l'ACI, environ 1,5 million de courriers sont envoyés, pour des raisons financières, en courrier B2 : aucune preuve de réception de document n'est possible. En cas de problème et selon la jurisprudence en la matière, le doute profite toujours au contribuable et l'ACI doit renvoyer les documents. La population joue le jeu mais le système montre clairement ses limites.

Analyse technique de l'EMPD

1.1 Résumé

Un commissaire félicite les services concernés d'avoir donné la priorité au développement de la déclaration d'impôt électronique plus importante à ses yeux que les données fiscales du contribuable. Il s'interroge toutefois sur le financement déjà accordé pour l'accès au dossier du contribuable. Le chef de service de l'ACI précise que cet accès nécessite une duplication tant du projet SIPF (système d'information perception et finances) que du projet TAO (taxation assistée par ordinateur) afin de pouvoir distinguer les bases de données sécurisées de celles accessibles aux contribuables. Cet aspect est intégré dans le projet « Horizon 2015 » et est compris dans l'EMPD

¹ 1) envoi de la déclaration papier par l'ACI à l'adresse privée du contribuable 2) renvoi de la déclaration électronique dûment remplie par le contribuable à l'ACI 3) pop-up immédiat confirmant la réception 4) accusé réception envoyé par la CADEV via poste (donc papier) au contribuable 5) dossier considéré comme accepté, si aucune réaction du contribuable dans les 30 jours

accepté en 2010. L'accès à ces bases de données reposera sur une identification lourde liée au projet de cyberadministration.

S'agissant du choix de développement, le chef de l'ACI enregistre les félicitations mais relève que, dans le même temps et paradoxalement, le Grand Conseil a refusé la réponse de son service concernant la surcharge du centre d'appels téléphoniques (CAT). Il relève que l'ACI n'est pas en mesure d'augmenter le nombre de collaborateurs pour faire face à ces pics du nombre d'appels mais que le projet d'accès aux données fiscales devrait justement permettre de soulager le CAT. Tout se tient.

1.4 Analyse de la situation

A la remarque d'un commissaire, le chef de service de l'ACI confirme que l'enveloppe de CHF 60 millions, fixée dans le cadre de « Vision 2010 », est respectée pour l'instant.

Un député note que le schéma directeur 2010 est résumé dans les derniers tirets de ce point en page 5².

1.5 Description du projet

1.5.1 Principes

A propos de pièces justificatives, un député s'interroge sur ces documents qui ne sont plus exigés, dans la grande majorité des cas. Le chef de service de l'ACI fait référence à la loi votée récemment qui stipule, notamment, que l'ACI renonce à la production de pièces justificatives, sauf en cas de doute. Deux exceptions sont toutefois prévues : le compte des indépendants (40'000 dossiers) et les relevés bancaires des contribuables qui disposent d'un dossier titres auprès de leur banque (20'000 dossiers). Hormis ces deux catégories et grâce au développement de la TAO, son service a la capacité de segmenter les dossiers et de les trier en fonction de certaines caractéristiques. De plus, un contrôle systématique automatisé est effectué sur les env. 300'000 certificats de salaires reçus par le biais des employeurs. Des réactions sont probables de la part de certains contribuables, notamment dans le domaine des gains accessoires, qui envoyaient jusqu'à maintenant des déclarations incomplètes. Pour le reste, le système permet d'alerter le taxateur lorsque des anomalies sont détectées dans les salaires, les mutations immobilières (grâce à un lien avec le registre foncier), toute évolution de fortune considérée comme bizarre (ratio entre gain et épargne) et certaines situations de famille particulières (contrôle automatisé grâce au registre cantonal des personnes). Dans le présent dossier se trouve le financement de la chaîne du CEDI (centre d'enregistrement des déclarations d'impôts) qui va scanner les pièces justificatives. L'ACI est toutefois dans l'attente du dossier permanent (réceptacle de ces éléments) qui permettra un affranchissement encore plus large du papier. Cette prestation devrait pouvoir être offerte parallèlement à l'ouverture du portail d'identification des citoyens.

² Mise en place d'une structure permettant de s'intégrer à la plateforme de l'Etat / transmission électronique des déclarations d'impôts.../ dispositif de contrôles automatisés / gestion des pièces justificatives.

Un commissaire demande un complément d'informations sur la notion d'importance des états des titres mentionnées dans le texte³. Selon la Loi fédérale sur l'impôt anticipé, le chef de service de l'ACI rappelle que son service a l'obligation de contrôler le rendement des titres qui sont susceptibles de provoquer le remboursement sur cette catégorie de revenus. Les portefeuilles modestes avec quelques titres ne feront pas l'objet de demande particulière.

Répondant à une autre question, le chef de service de l'ACI indique que son service réceptionne les certificats de salaires sous trois formes : fichiers électroniques (y. c. données sur prestations sociales via une plateforme d'échanges automatisés), papier (certificat de salaire avec un code à barre bidimensionnel) et papier manuscrit qui tend à diminuer. Pour l'heure, l'ACI a reçu environ 70'000 copies de certificats par voie électronique. Une campagne d'information sera menée dans ce sens auprès des employeurs en 2013. Elle aura comme but de systématiser les contrôles de l'édition des certificats de salaires des employeurs à partir de 2014 lorsque le registre des entreprises sera mis en place. La situation devrait être sous contrôle d'ici à trois ans. A noter finalement que les employeurs non vaudois ne sont pas concernés. M. le Conseiller d'Etat Marthaler ajoute à ce propos que les employés de la fonction publique ne recevront dorénavant plus qu'un seul exemplaire de leur déclaration de salaire ; l'autre étant déjà à l'ACI.

1.5.4.2 Gestion des risques

A la demande de précisions d'un député sur les réaffectations possibles, le chef de service de l'ACI détaille que, pour les opérations de scannage, le personnel devenu disponible sera transféré vers le traitement des pièces justificatives. Parallèlement, une centralisation des dossiers simples à Yverdon est déjà effective et dégage des ressources sur le terrain. Les quatre pôles régionaux prennent dès lors de l'importance et s'occupent désormais des contribuables indépendants et des dossiers titres fiscaux. En d'autres termes, les pôles régionaux deviennent des centres de spécialistes en matière de taxation alors que les offices d'impôts sont plus axés sur la communication et sur la perception. C'est spécifiquement là que les déplacements de ressources seront organisés.

Un commissaire demande d'une part si un plan B est prévu en cas de problème technique et où se trouveront les données fiscales du contribuable (sauvegarde sur l'ordinateur du contribuable ou sur le serveur de l'ACI). Compte tenu du fait que la tendance est au travail sans papier, le chef de service de l'ACI ne peut pas certifier qu'un problème technique est impossible. Toutefois, les systèmes mis en place (notamment la segmentation avec alertes) sont conçus de telle sorte qu'un dysfonctionnement ne devrait pas bloquer toute la chaîne de travail. S'agissant de l'enregistrement des données, les deux chefs de service présents s'unissent pour dire que l'ACI n'a fait que mettre en place un transfert sécurisé de fichiers cryptés et en aucun cas un système on line. En cas d'attaque informatique, le canal sécurisé qui a été ajouté peut être coupé : le risque est en conséquence limité. A défaut d'être réellement avant-gardistes en termes de cyberadministration, les options choisies sont pragmatiques et basées sur le logiciel *vaudtax* qui a prouvé sa stabilité depuis presque dix ans. Disponible actuellement à la BCV, dans les offices d'impôts et les autorités communales, le nombre de CD-ROM utilisé est en forte diminution puisque ce logiciel est téléchargeable sur internet. Les résultats attendus devraient être extrêmement positifs, voire exceptionnels. A titre de comparaison, les autres cantons, avec des solutions en ligne, touchent au maximum 10% des contribuables alors que l'ACI s'est fixée un objectif de 100'000 déclarations par voie électronique (sur 300'000) qui sera vraisemblablement dépassé.

³ Page 6 : « ...les contrôles précités ne sont pas suffisants pour les contribuables de condition indépendante et pour ceux ayant des déclarations d'impôt complexes (par exemple : important état des titres....). »

Un commissaire prend note avec intérêt que l'ACI est en contact avec l'AVIVO qui se charge des déclarations d'impôts des aînés et ce à raison d'une rencontre annuelle.

3.2 Amortissement annuel

Répondant à une demande d'un député, M. le Conseiller d'Etat Marthaler précise que l'amortissement sur 3 ans est dû au fait que ce crédit additionnel vient compléter un crédit déjà accordé pour lequel deux tranches d'amortissement ont déjà été enregistrées.

3.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

Le chef de service de la DSI tient à relever que, compte tenu de l'urgence du dossier, les charges de maintenance et d'exploitation estimées à CHF 260'000 devront être financées par la DSI. Un commissaire réagit en rappelant la problématique récurrente des compensations entre services demandeurs et la DSI d'une part et la construction particulière des budgets de ce service d'autre part. M. le Conseiller d'Etat Marthaler estime qu'un tel montant devrait pouvoir trouver son financement dans un budget informatique qui avoisine les CHF 120 millions, d'ici au 31 décembre 2012. Il relève encore à ce propos que le budget de la DSI a augmenté de plus de CHF 20 millions depuis son entrée en fonction au Conseil d'Etat. Parallèlement à ce problème budgétaire, il faut bien admettre que le nombre d'applications à disposition au sein de l'administration (env. 1'600) est trop élevé et devra être réduit à terme, en promouvant les solutions partagées telles que la technologie du CAT qui est utilisée par d'autres services⁴. A terme, la DSI devrait être capable de maintenir son budget malgré un périmètre d'utilisation en augmentation. Le chef de service de la DSI précise que sa remarque ne portait que sur ce montant de CHF 260'000 et non sur le principe global de financement de son service.

3.13 Simplification administrative

Un député prend note du fait que les fichiers électroniques reçus sont sécurisés pour pouvoir y avoir accès en permanence (format .pdf) durant le délai légal de conservation fixé à dix ans. Les documents papier envoyés par les contribuables sont pour leur part archivés au CEDI à Yverdon durant le même laps de temps.

⁴ ACI, DSI, SAN et SPOP.

VOTE SUR L'EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET accordant au Conseil d'Etat un crédit additionnel de CHF 973'000 au crédit alloué par décret du 22 juin 2010 destiné à financé les bases de la cyberfiscalité de l'Administration cantonale des impôts (ACI)

Article 1, aucun commentaire

VOTE : l'art. 1 du projet de décret est adopté à l'unanimité des 12 membres présents

Article 2, aucun commentaire

VOTE : l'art. 2 du projet de décret est adopté à l'unanimité des 12 membres présents

Article 3, la commission estime que le texte du projet de loi contient une faute de frappe. En effet, conformément au chiffre 3.10 de cet EMPD, les charges de cet investissement sont considérées comme liées. Dès lors, le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de présent décret selon l'art. 84, alinéa 2 (et non pas 1) lettre b) de la Constitution vaudoise.

VOTE : l'art. 3, amendé, est adopté à l'unanimité des 12 membres présents.

Recommandation d'entrée en matière

VOTE : la CTSI recommande l'entrée en matière à l'unanimité des 12 membres présents.

Chésereux, le 11 mars 2012

Le rapporteur:
(signé) *Jacques Ansermet*