

**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 7'964'000.- destiné à financer les impératifs législatifs et stratégiques de la Direction générale de la fiscalité, et un crédit d'études de CHF 1'245'000.- pour financer les études liées à «Perspectives 2025» de la Direction générale de la fiscalité**

**1. PREAMBULE**

La Commission thématique des systèmes d'information (CTSI) s'est réunie le mardi 20 novembre 2018 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, Carine Carvalho, Carole Schelker, et de MM. les députés Stéphane Balet, Fabien Deillon, Maurice Gay, Didier Lohri, Daniel Meienberger, Etienne Räss, Alexandre Rydlo.

Excusés : Mme Joséphine Byrne Garelli et MM. Jean-François Chapuisat, Philippe Jobin.

M. le Conseiller d'Etat Pascal Broulis, chef du Département des finances et des relations extérieures (DFIRE), a également assisté à la séance, accompagnée de Mme Marinette Kellenberger, directrice générale des finances et de M. Patrick Amaru, chef de la direction des systèmes d'information (DSI).

M. Yvan Cornu, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions.

**2. POSITION DU CONSEIL D'ETAT**

En introduction, le conseiller d'Etat a placé ce nouveau crédit d'investissement dans le contexte global des CHF 100 millions d'investissements informatiques dédiés à l'évolution du SI Fiscal à l'horizon 2020.

Cet EMPD s'inscrit dans une logique de modernisation de l'outil informatique de l'administration cantonale des impôts (ACI) qui est menée par l'Etat de Vaud depuis plus de 15 ans. Il faut savoir que la Direction générale de la fiscalité (DGF) est aussi responsable de la tenue et de la mise à niveau des registres des personnes physiques et des personnes morales au nom de l'ensemble des départements et services de l'Etat de Vaud.

Pour rappel, en 2002, au moment du passage à la taxation annuelle postnumerando, l'ACI a traversé une crise informatique majeure puisque le fournisseur OFISA n'a pas été en mesure de livrer dans les délais une nouvelle application de taxation. En parallèle, l'ACI a développé un outil qui a permis de repenser l'architecture informatique dans le domaine de la fiscalité à l'avènement de la cyberadministration.

Au point 1.3 du présent EMPD (Analyse de la situation actuelle), le Conseil d'Etat donne pour rappel la liste des EMPD ayant permis le financement des évolutions du SI Fiscal durant les dix dernières années. Ces projets informatiques sont principalement menés par la DSI pour le compte de la Direction générale de la fiscalité (DGF). On constate que les deux derniers objets sont encore en phase de finalisation, en particulier pour la mise en œuvre de certains modules qui nécessitent l'ouverture du portail sécurisé en lien avec le déploiement de la cyberadministration.

	EMPD	Titre	Date	Montant en million CHF	Etat
1	EMPD no 318	ACI – Vision 2010 – Automatisation des procédures	Janvier 2006	8,1	Terminé
2	EMPD no 319	ACI – Vision 2010 - Perception	Janvier 2006	3.6	Terminé
3	EMPD no 380	ACI – Vision 2010 – Perception (réalisation)	Novembre 2006	17,9	Terminé
4	EMPD bis no 84	ACI – Vision 2010 – Perception – Crédit additionnel	Juin 2008	3,2	Terminé
5	EMPD no 21	ACI – Vision 2010 – Automatisation inter-domaines	Août 2007	8.9	Terminé
6	EMPD no 289	ACI – Vision 2010 – Cyber fiscalité	Juin 2010	15.1	Reste à faire de 30%
7	EMPD no 211	ACI- Vision 2010 Désengagement du host	Novembre 2014	14,5	Reste à faire de 22%

Pour éviter les problèmes rencontrés dans les années nonante où l'objectif fixé dans le domaine du SI Fiscal n'avait jamais été atteint et certains projets informatiques simplement abandonnés, le Conseil d'Etat a décidé de travailler avec une suite d'EMPD. Ce processus donne la possibilité de séquencer les projets dont chacun est défini avec un début et une fin ; ce qui permet notamment de mieux appréhender le cahier des charges, les risques et les délais. Le total des projets listés dans le tableau se monte à un peu plus de CHF 70 millions, l'ordre de grandeur sur une vingtaine d'années reste donc d'environ CHF 100 millions.

Dans les années 2002 et 2003, l'administration des impôts en collaboration avec les services informatiques avaient élaboré un plan stratégique comprenant un découpage des projets qui se sont ensuite réalisés entre 2006 et 2014. A partir de 2010, la DGF et la DSI ont préparé les années 2015 et suivantes, et aujourd'hui la mission consiste à préparer la stratégie fiscale Perspective 2025 dont le crédit d'études de CHF 1'245'000.- fait l'objet du deuxième décret du présent EMPD 96. Le conseiller d'Etat estime que l'enveloppe atteindra effectivement plus ou moins CHF 100 millions d'ici 2025.

### 3. DISCUSSION GENERALE

#### EMPD accordés pour l'évolution du SI Fiscal

Un député remercie le conseiller d'Etat d'avoir donné ces explications complémentaires, car les multiples crédits auraient pu être perçus comme un saucissonnage (répartition par tranches) dans le but d'éviter de faire voter en bloc un investissement de CHF 100 millions pour l'informatique de la fiscalité. La demande de crédit d'études s'inscrit dans la prochaine stratégie Perspective 2025, le député aurait trouvé intéressant de connaître les projets qui ont été abandonnés ou reportés dans le cadre des précédentes stratégies Vision 2010 et Horizon 2020.

Le conseiller d'Etat explique que le crédit d'études déterminera les besoins en développement informatique dans le domaine de la fiscalité, notamment de la perception, et dans celui des registres. Il évoque en particulier l'EMPD 289 de 2010 sur la cyberfiscalité qui concrétise la mise en place de processus intégrés et dématérialisés, avec des procédures de contrôles automatiques.

Un député demande si le découpage en sous-projets permet de garder une vue d'ensemble et transverse des différents éléments informatiques. Le conseiller d'Etat répète qu'il n'y a pas de saucissonnage, mais bien la définition de projets propres en fonction du domaine couvert ; mais dès le départ, il avait bel et bien été prévu une enveloppe de l'ordre de CHF 100 millions. Il paraissait essentiel que le Grand Conseil puisse suivre chaque objet avec un début et une fin bien définis, plutôt que de présenter un projet déraisonnable avec des objectifs inaccessibles. Le conseiller d'Etat indique que cet EMPD 96 constitue un objet pour lui-même, indépendant des autres crédits pour l'informatique de la fiscalité.

## **Procédures de contrôle des déclarations**

Un député présume que l'informatisation des déclarations fiscales permet d'implémenter des algorithmes de contrôle pour débusquer des erreurs et d'éventuelles tricheries. Le conseiller d'Etat précise que l'ACI ne communique pas sur ce point, mais il assure que l'inspectorat est suffisamment doté en spécialistes. L'informatisation des déclarations et l'utilisation d'algorithmes, qui sont d'ailleurs tenus secrets, permettent à un pool composé de 16 experts de traiter un peu plus du tiers des contribuables. Les contrôles automatiques portent sur la cohérence de certains champs de la déclaration. En cas d'incohérence, les protocoles permettent au taxateur d'effectuer un contrôle complémentaire et de demander des justificatifs.

A noter que l'inspectorat sera renforcé sur Morges pour s'occuper dans un premier temps des dénonciations spontanées, puis, dans un deuxième temps, de l'échange automatique de renseignements (EAR).

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

*(Seuls les points discutés en commission sont mentionnés ci-dessous)*

### **4.1. POINT 1.1 DE L'EMPD : RESUME**

Une députée relève que les deux programmes Vision 2010 et Horizon 2020 s'intègrent dans l'enveloppe de CHF 100 millions d'investissements informatiques dédiés à la fiscalité. Le conseiller d'Etat précise qu'il s'agit d'un ordre de grandeur ; à ce jour, environ CHF 70 millions ont été accordés dans le cadre de ces deux programmes, c'est-à-dire que l'on sera à près de CHF 80 millions après l'adoption du présent EMPD 96. Aujourd'hui, pour le 90% des contribuables, les données fiscales sont informatisées ; dans ce contexte, la DGF aura encore des besoins informatiques pour développer son programme de digitalisation et de contrôles croisés, à travers l'utilisation d'algorithmes.

Le crédit d'études de CHF 1'245'000.- servira à définir la prochaine stratégie Perspectives 2025 qui devrait aussi s'intégrer dans ce total de CHF 100 millions d'investissements dédiés au SI Fiscal, mais cela dépendra évidemment des outils informatiques qu'il faudra développer.

### **4.2. POINT 1.3 DE L'EMPD : ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE**

#### **Reste à faire sur les EMPD 289 et 211**

Un député constate que sur les EMPD 289 et 211 il reste encore pour CHF 8 millions à réaliser, auxquels viennent s'ajouter CHF 8 millions supplémentaires à produire pour le présent EMPD 96, c'est pourquoi il demande si des ressources supplémentaires sont prévues. Le député se préoccupe du cumul de travaux à entreprendre simultanément pour les personnes métier et pour les spécialistes de la DSI.

Le chef de la DSI explique que les CHF 8 millions sur les deux anciens EMPD de 2010 et 2014 représentent principalement des éléments mis en attente, il cite par exemple l'EMPD 289 où des fonctionnalités de cyberadministration pour les personnes (compte courant fiscal) ne pourront être mises en place que le jour où le portail sécurisé sera installé. Concernant le présent EMPD, des équipes temporaires seront effectivement mises en place pour réaliser les projets.

La COFIN a contraint les départements de suivre tous les objets non bouclés, et d'apporter une justification en cas de réalisations en suspens au-delà d'un délai de quatre ans. Le président indique que la DSI remet un cockpit dans lequel on retrouve ces EMPD avec des indicateurs de risques et des délais de mises en production.

#### **Désengagement du Host**

A propos de l'EMDP 211 intitulé « désengagement du Host », le député remarque qu'il y a un reste à faire de 22% alors même que la DSI a récemment annoncé que ce serveur Host IBM, qui était situé chez Bedag à Berne, n'est plus en fonction depuis avril 2018. Le chef de la DSI confirme que le Host a été abandonné et qu'en conséquence l'Etat de Vaud ne paie plus rien pour ce service ; mais si on reprend l'EMPD 211 dans sa globalité, on constate qu'il y a avait d'autres éléments en lien avec la sécurisation, notamment le désengagement de certaines applications qui n'est pas encore réalisé.

#### **4.3. POINT 1.6.2 DE L'EMPD : INTEGRATION DES OUTILS DE L'INSPECTORAT / DIVISION TAXATION DANS LE SI FISCAL**

##### **Saisies à double**

Un député se préoccupe du fait que des calculs et des décisions occasionnent encore des saisies à double et tient à s'assurer que les investissements demandés permettront d'éliminer ce type de problèmes car les enregistrements manuels, au milieu d'un processus automatisé, font baisser la qualité de l'algorithme ensuite utilisé. Le conseiller d'Etat concède que ce genre de difficultés prendra du temps à être éliminé ; il explique que dans le cadre du registre il a fallu éliminer un grand nombre d'erreurs, car pas moins d'un dossier sur dix contenait des inexactitudes. Un travail de mise en conformité doit encore être fait avant que tout devienne automatique.

#### **4.4. POINT 1.7 DE L'EMPD : COUTS DE LA SOLUTION**

##### **Renforts externes et sécurisation des données**

Concernant les renforts en informatique (DSI), il est mentionné que les spécialistes recherchés seront engagés en CDD ou en externe, ce qui interroge par rapport à la sécurité et la sensibilité des données dans le domaine de la fiscalité.

Il n'existe objectivement pas de mesures qui puissent garantir une sécurité à 100%, néanmoins le chef de la DSI explique qu'un accord de confidentialité est signé aussi bien avec l'entreprise qu'avec le consultant externe directement. Cet accord est complété par une évaluation du profil de la personne afin de s'assurer de sa fiabilité. Ces éléments sont mis en place pour limiter au maximum le risque. Le conseiller d'Etat ajoute que tout collaborateur laisse des traces informatiques, cependant, la DGF, comme n'importe quel service de l'Etat, n'est pas à l'abri d'une personne malveillante qui décide de copier et/ou de transmettre des éléments de la base de données. Avec le Security operation centre (SOC), la DSI a mis en place des outils qui permettent de repérer ce type d'irrégularités.

Le tableau « personnel » au point 1.7.1 de l'EMPD montre que les renforts temporaires (LSE et CDD) vont diminuer progressivement, passant de 5 ETP en 2019, à 3.25 en 2020, puis à 0.75 en 2021. Le président indique que dans son rapport sur le budget 2019 de la DSI, la CTSI soulignait la décision du Conseil d'Etat de procéder par vagues à l'internalisation de ressources dans les domaines sensibles que sont par exemple la justice, la police, la santé ou la fiscalité. A ce sujet, la CTSI demandait s'il ne serait pas plus sûr d'engager directement du personnel interne en CDI, plutôt que de procéder à cet engagement 3 ou 4 ans plus tard.

Sur la base de cas connus de piratage de données, un député souhaite savoir si la DSI a mis en place une « after action review » (examen après action) dans le but d'apporter des actions correctives sur la base de défaillances relevées chez les autres. Le chef de la DSI rend attentive la commission que dans la majorité des cas, les malversations proviennent de collaborateurs internes qui ont vu leurs droits d'accès s'accumuler au fil des années en fonction des différents domaines pour lesquels ils ont travaillé. Les leçons apprises, sur la base de cas à la Confédération ou dans les banques, amènent à revoir régulièrement les droits afin de limiter les accès uniquement au domaine que les employés traitent sur le moment, au lieu d'accorder des droits trop génériques.

Ces questions de sécurité ouvrent un débat plus large sur la centralisation des registres, la confidentialité et la protection des données personnelles dans des domaines aussi sensibles que la fiscalité ou la santé. Le conseiller d'Etat se déclare très inquiet de la situation et estime qu'il faut éviter d'avoir toute l'information stockée à un seul endroit.

##### **Appels d'offres marchés publics**

Une députée demande si les appels d'offres marchés publics portent sur la globalité du projet, évalué à CHF 100 millions, ou s'ils sont répartis sous-projet par sous-projet en fonction des EMPD soumis au Grand Conseil. Elle demande comment la DSI peut s'assurer d'avoir le même fournisseur quand ces sous-projets sont liés. Le chef de la DSI rétorque que bien souvent il n'est pas requis d'avoir le même fournisseur et la DSI passe alors par les appels d'offres marchés publics, cela vaut tout autant pour le matériel que pour les prestations de service. Il reste néanmoins possible de monter des adjudications sous clause d'exception, cela peut se produire s'il s'agit, dans une étape ultérieure, de compléter dans une faible proportion un système déjà existant.

## **5. VOTES DISCUSSION SUR LES DEUX PROJETS DE DECRETS**

### **VOTE SUR LE PROJET DE DECRET**

accordant au Conseil d'Etat un crédit d'investissement de CHF 7'964'000.- destiné à financer les impératifs législatifs et stratégiques de la Direction générale de la fiscalité.

**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 recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret à l'unanimité.*

### **VOTE SUR LE PROJET DE DECRET**

accordant au Conseil d'Etat un crédit d'études de CHF 1'245'000.- pour financer les études liées à «Perspectives 2025» de la Direction générale de la fiscalité.

**L'art. 1** du projet de décret est adopté à l'unanimité (10).

**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 recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret à l'unanimité.*

Chardonne, le 19 décembre 2018.

*Le rapporteur :  
(Signé) Maurice Neyroud*