

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

Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'État un crédit d'investissement de CHF 4'766'000 pour financer la participation financière du Canton de Vaud à l'agenda ANS pour les années 2024 à 2027

1. PRÉAMBULE

La Commission thématique des systèmes d'information (CTSI) s'est réunie le mardi 20 août 2024 à la salle du Bicentenaire, Place du Château 6 à Lausanne, pour traiter de cet objet.

Elle était composée de Mmes et MM. Maurice Gay (président et rapporteur), Céline Baux, Jerome De Benedictis, Nicola Di Giulio, Carole Dubois, Yann Glayre, Olivier Gfeller, Vincent Jaques, Didier Lohri, Charles Monod, Yolanda Müller Chabloz, Pierre-André Romanens, Cédric Roten, Théophile Schenker, Regula Zellweger. Excusé : M. Michael Wyssa (remplacé par P.-A. Romanens)

Mme Nuria Gorrite, cheffe du Département de la culture, des infrastructures et des ressources humaines (DCIRH), a participé à la séance ; elle était accompagnée de M. Patrick Amaru, directeur général de la Direction générale du numérique et des systèmes d'information (DGNSI) et Mme Catherine Pugin, déléguée au numérique au sein de la DGNSI.

M. Yvan Cornu, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance et contribué à la rédaction du rapport de commission, ce dont nous le remercions.

2. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Dès 2019, sous l'impulsion des cantons de Vaud et Genève, les cantons latins se sont déjà réunis au sein de la Conférence latine des directeurs cantonaux du numérique (CLDN) dans le but premier de formuler une vision et une compréhension partagées du numérique à défendre auprès des autorités fédérales.

Au niveau suisse, l'administration numérique suisse (ANS)¹ vise à assurer l'efficacité du pilotage et de la coordination stratégique des activités menées par la Confédération, les cantons et les communes en lien avec la transformation numérique.

L'ANS est régie par une convention-cadre² de droit public adoptée par le Conseil fédéral et approuvée par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), elle est active depuis le 1er janvier 2022. L'ANS a repris l'intégralité des tâches de la Conférence suisse sur l'informatique (CSI) qui a été dissoute, ainsi que celles qui étaient conduites par Cyberadministration suisse. L'ANS garde une composante technique, mais intègre également une dimension politique.

¹ Pour en savoir plus : <https://www.administration-numerique-suisse.ch/fr>

² <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2021/3030/fr>

L'organe de direction politique se compose de onze membres représentant la Confédération, les cantons et les communes, pour le Conseil fédéral³ M. Parmelin, Mme Keller-Sutter et Mme Baume-Schneider en sont actuellement membres. Au niveau administratif, le secrétariat de l'ANS est rattaché au secrétariat général du département fédéral des finances et localisé à la maison des cantons à Berne.

La conseillère d'État souligne l'importance de maintenir la souveraineté cantonale face à une possible tendance à la centralisation au niveau fédéral à travers un tel organe. Le Conseil d'État vaudois est favorable à des partages technologiques en termes d'optimisation des ressources notamment ; cependant, il tient à garder sa souveraineté pour décider des prestations qui sont numérisées et avec quels moyens. A ce sujet, il est rappelé la divergence sur le projet d'identité électronique (e-ID) du Conseil fédéral qui avait largement été refusé par le peuple suisse ; la collecte et la gestion centralisées des données par des entreprises privées s'avéraient problématiques. Selon les opposants au projet, il s'agissait déjà de respecter le principe de la souveraineté de l'État et de garder un contrôle des données. Après consultation des cantons qui s'étaient opposés au premier projet, le Canton de Vaud en tête, le Conseil fédéral propose maintenant une nouvelle e-ID étatique qui pourrait être en place dès 2026.

Il faut maintenant assurer le financement de l'ANS. La participation du Canton de Vaud est nécessaire pour bénéficier des projets retenus dans l'agenda ANS. Le refus de contribuer signifierait que le Canton de Vaud ne pourrait plus ni participer aux projets, ni codécider sur leur réalisation, ni bénéficier des synergies avec la Confédération et entre les cantons. Les projets de l'ANS sont décrits dans l'exposé des motifs au point 1.3.3 Planification de l'agenda ANS 2024-2027⁴. La conseillère d'État et la DGNSI ont rencontré les communes (UCV et AdCV) qui ont les mêmes préoccupations relativement à la numérisation de leurs administrations et le but de s'organiser autour de cet agenda ANS.

L'investissement de 4.766 millions représente la contribution du Canton de Vaud à l'ANS pour les années 2024 à 2027, en se basant sur la clé de répartition usuelle de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), en fonction de la population résidante dans chaque canton.

3. DISCUSSION GÉNÉRALE ET EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EMPD

Volonté de mutualiser les expériences en termes de transformation numérique

En préambule, le président rappelle que la participation à l'ANS entre tant dans la stratégie numérique du Conseil d'État, que dans les objectifs du plan directeur cantonal des systèmes d'information 2023-2028 qui préconise notamment une coordination avec la stratégie de l'ANS.

Le Conseil d'État vise à renforcer la mutualisation des expériences avec ses partenaires fédéraux, cantonaux et communaux en s'appuyant sur l'organisation de l'ANS, tout en menant sa propre transformation numérique au bénéfice de la population et des entreprises du Canton. L'ANS présente une opportunité de progresser avec les parties prenantes sur des services numériques communs (eID, portails, cloud souverain, ...), pour le plus grand bénéfice des usagères et des usagers.

Le président estime que le travail coordonné de développement informatique entre les cantons et la Confédération répond à un souhait souvent exprimé par la CTSI au moment d'examiner des solutions informatiques qui répondent à des besoins, en termes de prestations numériques, que l'on retrouve dans d'autres cantons.

Il estime que l'exposé des motifs, au point 1.3.3, décrit bien les projets concrets qui vont être menés au sein de l'ANS et donne une bonne vision des investissements (agenda ANS).

³ M. Parmelin, chef du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR)

Mme Keller-Sutter, cheffe du Département fédéral des finances (DFF)

Mme Baume-Schneider, cheffe du Département fédéral de l'intérieur (DFI)

⁴ Initiatives et mesures de l'agenda ANS : <https://www.administration-numerique-suisse.ch/fr/mise-en-oeuvre/agenda-ans>

Collaboration avec la Confédération

Une commissaire exprime son manque de confiance face aux projets informatiques menés par la Confédération, en particulier par rapport aux récents manquements en termes de sécurité digitale. La politique informatique de la Confédération est très souvent critiquée ; on parle de graves dysfonctionnements et de divers fiascos, de projets mal gérés, redimensionnés ou abandonnés. Les budgets explosent et il est souvent dit que des centaines de millions de francs d'argent public ont été jetés par les fenêtres...

La commissaire a l'impression que dans le Canton de Vaud les projets informatiques sont bien gérés et aboutissent à des solutions numériques qui donnent satisfaction tant au personnel de l'administration qu'au public qui a accès aux prestations. Elle s'inquiète de devoir appliquer les principes de la Confédération alors que cela fonctionne mieux chez nous.

La déléguée au numérique siège au sein des instances techniques. Elle explique que l'ANS n'est pas un organe où la Confédération dirige et les cantons suivent. Bien au contraire, il s'agit véritablement d'une organisation tripartite entre la Confédération, les cantons et les communes où les gens discutent ensemble. Il est intéressant d'avoir un organe politique qui pilote l'ANS.

Le poids des cantons est important au sein des organes de l'ANS. Au moment de conclure la convention-cadre qui régit l'ANS, le Canton de Vaud, soutenu par d'autres cantons, a réussi à faire en sorte que la représentation cantonale soit plus forte que celle de la Confédération au sein des organes tant politiques qu'opérationnels.

L'ANS vise à développer ensemble des infrastructures, ce n'est pas la Confédération qui les développe seule et qui les impose. Cela s'est déjà confirmé en 2024, sur le projet de l'identité numérique (e-ID) qui a avancé rapidement. La déléguée au numérique met ce succès au crédit de l'ANS et de sa capacité à coordonner le projet. Elle mentionne aussi l'avancement du projet AGOV qui est un service d'authentification développé par la Confédération, avec un suivi des cantons qui sont dans les organes de pilotage. Grâce à l'ANS, le contact entre les cantons est facilité avec une implication très en amont dans les projets.

Elle ajoute que le Canton de Vaud est très impliqué et souvent invité à s'exprimer à l'assemblée des délégués⁵ pour faire remonter ses préoccupations. La déléguée au numérique trouve important de rester dans cette organisation.

« Public Clouds Confédération » - service en nuage souverain

Un commissaire relève que dans le cadre de ses services de cloud public, la Confédération a attribué le marché à quatre fournisseurs américains Amazon, IBM, Microsoft, Oracle et une entreprise chinoise Alibaba (voir page 16 de l'EMPD). Cette décision a suscité de nombreux débats sur la souveraineté numérique en Suisse. Des réflexions ont alors été lancées sur les moyens de favoriser des solutions indigènes et locales. La Conférence latine des directeurs du numérique (CLDN), sous l'impulsion des cantons de Genève et Vaud, a mandaté une étude sur l'opportunité d'un cloud souverain.

Le commissaire partage les inquiétudes déjà exprimées quant à la stratégie informatique poursuivie par la Confédération. Il rappelle aussi que la Confédération a commis des erreurs en termes de protection et de sécurité des données dans le cas de la cyberattaque de son fournisseur Xplain. Ce cas a rebondi sur le Canton de Vaud qui a rompu son contrat avec cette société dans le cadre de son projet de modernisation du système d'information de la police, connu sous le nom Odyssée.

La déléguée au numérique souligne que pour la mise en place des services en nuage (cloud) l'ANS n'a prévu qu'un premier montant de 300'000.- frs qui sert uniquement à déterminer les besoins. Néanmoins, le Canton de Vaud remonte depuis des années cette préoccupation en termes de souveraineté et de sécurité numériques et demande que l'ANS soit beaucoup plus active.

Très récemment, en mai 2024, le Conseil fédéral a demandé un crédit d'engagement de plus de 300 millions pour la mise en place d'un futur cloud souverain à l'horizon 2032 (Swiss Government Cloud de la Confédération). La déléguée au numérique estime qu'une partie de l'infrastructure prévue devrait répondre aux préoccupations exprimées par la CLDN en termes de souveraineté et de sécurité numériques.

⁵ Assemblée des délégués : <https://www.administration-numerique-suisse.ch/fr/a-propos-de-nous/assemblee-des-delegues>

Ce projet informatique de cloud souverain du Conseil fédéral est la conséquence directe des travaux menés tant au niveau de la CLDN que de l'ANS, au sein de laquelle des contacts informels se sont liés entre les représentants cantonaux et l'office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT).

D'ici la fin de l'année, les cantons seront consultés sur la nouvelle version de l'agenda ANS dans lequel devraient figurer des projets beaucoup plus ambitieux sur ces questions de souveraineté numérique.

L'ANS développe les services et les infrastructures de base qui peuvent ou pas être utilisées par les cantons. La déléguée au numérique estime qu'on peut exclure le stockage de données personnelles et sensibles aux États-Unis ou en Chine, il n'est cependant pas possible d'exclure qu'à un moment du développement de ces infrastructures, un mandat soit donné à un fournisseur américain.

La conseillère d'État insiste sur le fait qu'en termes de protection et de sécurité des données, les enjeux ne sont pas que techniques, mais aussi politiques et démocratiques. L'ANS permet pour la première fois de mettre en avant ces problématiques au niveau suisse et d'échanger avec les cantons alémaniques, moins sensibles à ces préoccupations.

Vote électronique

Concernant le projet de vote électronique (e-voting) qui figure dans l'agenda ANS, la Confédération et les cantons intéressés mettent en place une exploitation stable et sécurisée du vote électronique. L'objectif est de soutenir les cantons qui souhaitent s'engager dans l'adoption du vote électronique. Sur ce projet, la conseillère d'État indique que le Canton de Vaud se positionne plutôt en observateur du projet et ne sera certainement pas un canton pilote de la nouvelle solution. On se souvient que des hackers ont facilement réussi à pirater le vote électronique proposé par la Confédération.

Conditions générales pour les prestations dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC)

Un commissaire tient à s'assurer que ces conditions générales⁶, émises par la Conférence suisse sur l'informatique (CSI), sont bien reprises par l'ANS dans la nouvelle convention-cadre. Ces conditions générales précisent notamment les conditions de recours à des sous-traitants (point 6) : « Le recours à des sous-traitants par le prestataire requiert l'autorisation écrite du bénéficiaire ». Concernant le lieu de traitement des données, il est stipulé (point 20) que « Sauf disposition contraire du contrat, le traitement des données réalisé par le prestataire sur mandat du bénéficiaire, est effectué en Suisse et est soumis au droit suisse ».

Le directeur général de la DGNSI présume que les conditions générales de la Confédération, émises par la CSI, sont reprises par l'ANS. Sur son site internet, l'ANS indique d'ailleurs que ces conditions générales restent applicables⁷. De plus, le Canton de Vaud fait ses propres analyses, d'un point de vue de sécurité et souveraineté, avant de s'engager dans un projet de l'ANS. Le directeur général de la DGNSI donne l'exemple de la plateforme « iGovPortal.ch », jugée intéressante mais dont le niveau de sécurité est inférieur à celui appliqué dans le Canton de Vaud, c'est pourquoi de nouvelles conditions en termes de sécurité ont été demandées à la Confédération avant de recourir à cette plateforme. Si ces conditions ne sont pas remplies, le Canton de Vaud ne passera pas sur le nouveau portail.

Systèmes et prestations multilingues

Une commissaire relève l'importance de défendre les langues nationales dans le développement des solutions informatiques, car la Confédération pourrait avoir tendance à l'oublier. Elle espère que l'ANS saura le rappeler et l'imposer dès l'appel d'offres.

Financement de l'ANS

Il est précisé que la Confédération finance à hauteur de deux tiers les projets de l'agenda ANS et uniquement si les cantons prennent le reste à leur charge. La clé de répartition entre les cantons est basée sur la population résidente moyenne de chacun d'eux. De plus, il est prévu que le financement du fonctionnement de l'ANS soit

⁶

https://www.administration-numerique-suisse.ch/application/files/7216/4010/1385/Conditions_generales_pour_les_prestations_TIC_edition2020_FR.pdf

⁷ <https://www.administration-numerique-suisse.ch/cg#cg>

assumé de manière paritaire par la Confédération et les cantons. Les communes ne participent pas financièrement.

La participation financière demandée au Canton de Vaud s'élève ainsi à 4'766'000.- frs, pour la période de 2024 à 2027, soit 9.4% de la part de financement des cantons.

Point 3.2 Amortissement annuel – durée d'amortissement

Un commissaire relève que l'investissement en 2024 sera au maximum de 721'000.- frs. Il est donc erroné d'indiquer que la charge d'amortissement sera 953'200.- frs puisque, selon le modèle comptable MCH2, les amortissements sont comptabilisés en fonction des dépenses effectives.

Le commissaire peut comprendre que les chiffres sont mentionnés à titre indicatif, néanmoins il conviendrait d'indiquer que la première année l'amortissement maximum sera de 721'000.- frs. Selon lui, il en découle que l'ensemble des chiffres mentionnés sont faux et ne correspondent pas au principe d'amortissement appliqué par le Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI), soit un amortissement de 5 ans dès la première dépense⁸.

Concernant la durée d'amortissement, il faut inclure l'année 2028 (voir tableau ci-dessous extrait de la page 25 de l'EMPD, au point 3.16 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement : amortissement sur 5 ans (2024, 2025, 2026, 2027 et 2028), pour un total de 4'766'000 frs.

Intitulé	SP / CB	Années				
	2 positions	2024	2025	2026	2027	2028
Charge d'intérêt (E)		104.9	104.9	104.9	104.9	104.9
Charge d'amortissement (F)		953.2	953.2	953.2	953.2	953.2

L'investissement est planifié sur 4 ans de 2024 à 2027, tandis que l'amortissement est prévu sur 5 ans (2024 à 2028). Il convient de bien différencier ces durées. Plus globalement, l'objectif du commissaire est de pouvoir suivre les amortissements des divers investissements dans les comptes de l'État. Pour cette raison, il dépose un amendement suivant à l'art. 2 du projet de décret.

La conseillère d'Etat confirme que l'art. 1 spécifie que l'investissement est accordé pour financer la participation du Canton de Vaud à l'agenda ANS pour les années 2024 à 2027, soit 4 ans. L'art. 2 indique clairement que cet investissement est amorti en 5 ans. Ces durées sont correctes. Le calcul d'amortissement sera fait en fonction des dépenses effectives en 2024.

4. VOTES SUR LE PROJET DE DECRET (23_LEG_225)

VOTE SUR LE PROJET DE DÉCRET

L'art. 1 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

Art. 2

Amendement déposé :

¹ Ce montant sera prélevé sur le compte Dépenses d'investissement et amorti en 5 ans, entre 2024 et 2028.

L'amendement est refusé par 10 voix contre, 1 voix pour et 3 abstentions.

L'art. 2 du projet de décret est adopté tel que proposé par le Conseil d'État.

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

⁸ Par exemple, si la première dépense a lieu en décembre 2024, l'objet serait totalement amorti le 30.11.2029, soit 60 mois (5 ans) après la première dépense.

ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE DÉCRET

La commission thématique des systèmes d'information (CTSI) recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret à l'unanimité.

*Le rapporteur :
(Signé) Maurice Gay*

Nyon, le 10 septembre 2024