

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 20 décembre 2023)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**Projet de décret portant sur l'octroi d'un crédit-cadre de 44'046'000 francs en faveur du développement 2024-2029 des systèmes d'information de l'État de Neuchâtel****Projet de décret portant octroi d'un crédit-cadre de 31'238'552 francs pour le renouvellement des infrastructures informatiques 2024-2029****Projet de loi modifiant la loi sur le guichet sécurisé unique (LGSU)***La commission parlementaire des finances,**composée de M^{mes} et MM. Patrick Erard, Alexis Maire, Damien Humbert-Droz, Andreas Jurt, Quentin Di Meo, Armin Kapetanovic, Christine Ammann Tschopp, Niel Smith, Margaux Studer, Jonathan Gretillat, Antoine de Montmollin, Quentin Geiser et Mireille Tissot-Daguette,**soutenue dans ses travaux par M^{me} Anne Fava, assistante parlementaire,**fait les propositions suivantes au Grand Conseil :***1. COMMENTAIRE DE LA COMMISSION**

La commission des finances a examiné le rapport 23.044, Informatique neuchâteloise, lors de ses séances des 20 février, 26 mars, 23 avril et 28 mai 2024, en présence de la cheffe du Département de la formation, des finances et de la digitalisation (DFFD) et de la cheffe du service informatique de l'entité neuchâteloise (SIEN).

Bien que saluant le travail de fond et de qualité réalisé pour l'élaboration de ce rapport qui illustre bien les défis en matière de transition numérique, les commissaires ont souligné la difficulté de se positionner politiquement sur des éléments aussi techniques et opérationnels ; difficulté encore accrue par l'importance des crédits demandés. De manière générale, le niveau de précision extrêmement élevé peut faire craindre une priorisation compliquée et l'impossibilité de réaliser l'ensemble des projets énumérés. Il est également relevé que l'articulation entre les différentes « initiatives » est difficilement compréhensible et que l'abondance de détails fait perdre en lisibilité.

Pour certain-e-s commissaires, la comparaison de l'importance de ces crédits à ceux dédiés à d'autres champs d'action prioritaires (Plan climat par exemple) suscite des questions. De plus, les mêmes commissaires auraient apprécié qu'une analyse plus approfondie soit réalisée sur certains aspects généraux avant de se lancer dans des projets concrets, notamment en comparant avec les programmes informatiques déployés dans d'autres cantons ou d'autres collectivités publiques afin d'avoir plus de recul.

La nécessité que le système informatique neuchâtelois reste au service de la population et de l'administration et qu'il ne dicte pas des choix en matière de politique publique a été

soulignée au sein de la commission. De plus, la numérisation ne doit pas conduire à l'exclusion d'une partie de la population qui n'aurait pas les outils/moyens d'accéder à des services par voie informatique.

Bien qu'appréciant le fait que les projets Helium, INOV et Justitia 4.0 soient mentionnés dans ce rapport, les commissaires notent que ceux-ci ne sont pas entièrement chiffrés. La question d'un rapport complémentaire sur ces points a fait l'objet de discussions et de questions approfondies.

Le rapport a suscité de nombreuses autres questions et demandes de compléments d'information. Les discussions ont essentiellement porté sur les points suivants :

Durée des crédits-cadres et priorisation des initiatives

La priorisation des initiatives décrites dans le rapport a fait l'objet de beaucoup d'interrogations et un raccourcissement de la durée prévue pour les crédits-cadres a été discutée afin de pouvoir évaluer à plus court terme les évolutions technologiques dont pourrait bénéficier l'État. Le département a souligné que les planifications présentées représentent davantage des ambitions qu'un planning précis, reconnaissant qu'elles seront largement influencées par les évolutions technologiques et sociétales. Néanmoins, le raccourcissement de la durée des crédits poserait problème, puisque l'établissement d'un nouveau rapport en prévision de l'échéance des quatre ans empiéterait de manière conséquente sur le temps à disposition pour mettre en œuvre les différents projets. Le comité de pilotage digitalisation, composé de représentant-e-s de chaque département, sera en charge d'examiner et de prioriser les projets à l'aune des six principes directeurs de la stratégie digitale cantonale. Il est également précisé que si le Grand Conseil devait réduire les enveloppes demandées, l'exécutif ne serait pour l'instant pas en mesure de définir quel(s) projet(s) devrai(en)t être abandonné(s), car l'ensemble des initiatives devant débiter en 2024 sont considérées comme prioritaires.

De plus, le Conseil d'État a confirmé en séance de commission que l'ouverture des crédits d'objets dans le cadre des présents crédits d'engagement relève exclusivement de la compétence du Conseil d'État (et non du comité de pilotage digitalisation ou d'un département spécifique). Afin d'assurer un suivi du déploiement de ces programmes par le parlement, la commission propose au Grand Conseil d'accepter un amendement sur le décret lié aux systèmes d'information demandant que la répartition des dépenses liées au présent crédit d'engagement en différents crédits d'objets fasse l'objet d'une présentation détaillée dans le cadre du rapport annuel sur la gestion et les comptes.

Impact énergétique

Le rapport d'audit de l'impact énergétique actuel de l'informatique cantonale établi par la société Canopé (annexe 2 au rapport 23.044 du Conseil d'État) est considéré comme insatisfaisant par certain-e-s commissaires, car il ne permet pas de comprendre à quoi la population devra renoncer pour que l'ensemble des initiatives soient réalisées dans le cadre d'une société à 2'000 watts. Le Conseil d'État rappelle que la sobriété, notamment énergétique, est l'un des six principes directeurs de la stratégie digitale. Celle-ci doit effectivement être cohérente avec les objectifs de durabilité du canton. Le rapport d'audit a permis de faire l'état des lieux initial nécessaire à la mesure des impacts de l'évolution de l'activité digitale. Plusieurs commissaires estiment ces explications insuffisantes, en soulignant encore une fois que le rapport ne fait pas état des possibilités de compensation énergétique de ces impacts.

Dans le cadre des débats, plusieurs commissaires ont souligné la nécessité de recourir autant que possible à des logiciels libres et/ou des prestataires locaux.

Prestations facturées aux partenaires

L'introduction d'un référentiel tarifaire il y a quelques années a permis de fixer une base transparente et équitable pour la facturation des prestations délivrées aux communes et aux autres clients du SIEN. Aujourd'hui, chaque prestation est tarifée séparément et les partenaires ont le choix de ce qu'ils achètent ou non, car rien n'est imposé par l'État. La tarification a fait l'objet d'explications aux clients et a été plutôt bien accueillie, même par ceux qui ont constaté une augmentation des montants facturés.

Sécurité

Une partie de la commission a estimé que la problématique de la sécurité informatique n'était pas suffisamment abordée dans le rapport du Conseil d'État, particulièrement s'agissant de la reprise du projet de vote électronique et de la modification de la loi sur le guichet sécurisé unique (LGSU). L'existence de compétences internes en matière de cybersécurité et l'éventuel recours à des prestataires externes ont également été soulevés. Bien qu'un certain nombre d'éléments ont été précisés par le département durant les travaux de la commission, ceux-ci ne peuvent pas figurer au rapport pour des raisons sécuritaires.

Identité numérique reconnue (INR)

Certain-e-s députés se sont montré-e-s préoccupé-e-s par la modification de la LGSU, qui vise à autoriser le recours à des prestataires externes pour la délivrance d'une INR. En outre, ils et elles considèrent qu'il faudrait attendre de connaître le résultat des développements menés au niveau fédéral dans ce domaine. Le département a été en mesure de confirmer le bien-fondé de cette modification en rappelant que les INR pour le guichet unique (GU) et pour le dossier électronique du patient (DEP) sont différentes. Afin d'encourager l'accès au GU, le Conseil d'État souhaite en autoriser l'accès avec l'INR du DEP (Swiss ID développé par la Poste). Il considère en effet que les personnes ayant fait l'effort de souscrire au DEP doivent pouvoir accéder au GU sans devoir créer une nouvelle INR. Du point de vue sécuritaire, les INR fournies doivent être reconnues comme parfaitement sécuritaires par une instance spécialisée. La commission compte expressément sur la vigilance du Conseil d'État sur ce point.

Data centers

Un manque d'efficacité énergétique des data centers, principalement l'installation sise Jardinière 157 à La Chaux-de-Fonds, est pointé du doigt. Aux interrogations formulées quant à l'intention d'héberger les données d'acteurs privés dans les data centers de l'État, le département confirme que Neuchâtel procède à un backup sécuritaire des données d'un autre canton, mais qu'il n'y a pas de volonté de prospecter pour attirer des clients externes. À noter également que le canton de Neuchâtel participe à la Conférence latine des directeurs du numérique, qui vise à échanger sur les pratiques respectives de chaque canton, et que l'Administration numérique suisse (ANS) mène des réflexions, notamment s'agissant du rôle des data centers cantonaux dans l'environnement numérique global.

La commission a pris note des explications du Conseil d'État, néanmoins, elle attend qu'il prenne au sérieux et qu'il approfondisse la compensation énergétique des data centers dans le cadre de ce projet.

NEMO / FreeWIFI.ne

À la demande des commissaires, des indications complémentaires ont été fournies s'agissant de l'utilisation du Wi-Fi public. Il a été précisé que les coûts de fonctionnement ne font pas partie des présentes demandes de crédit. Statistiques à l'appui, le département a pu démontrer à la commission que la mise à disposition d'un tel service répond à une demande plus large que le seul aspect touristique. À noter qu'environ 40'000 utilisateurs privés se connectent au moins deux fois par mois.

Projets HELIUM, INOV, Justitia 4.0

Le département confirme que les ressources internes mobilisées jusqu'ici pour ces projets sont financées par le compte de fonctionnement. Le programme INOV est neuchâtelois et représente l'élément le plus sensible à ce stade, puisque la durée de vie du programme informatique actuel pour la perception de l'impôt est dépassée. Les programmes HELIUM et Justitia seront imposés par la Confédération. Les coûts internes nécessaires à la mise en œuvre de ces projets, essentiellement des coûts de personnel, ne sont pas encore précisément quantifiables pour chaque année et seuls les montants relatifs au coût d'acquisition des logiciels sont intégrés dans la demande de crédit-cadre en faveur du développement des systèmes d'information (ce point a fait l'objet d'un amendement de la commission au décret pour le développement des systèmes d'information).

Vote électronique

Certain-e-s commissaires sont opposé-e-s à l'enveloppe prévue pour le développement du vote électronique dans le cadre de ce crédit. Tout d'abord, le montant de 800'000 francs semble élevé pour la reprise des technologies qui doivent être mises en place au niveau national. De plus, ces commissaires sont convaincu-e-s qu'à l'heure actuelle le vote électronique présente des défauts rédhibitoires qui peuvent détériorer la fiabilité des scrutins et fragiliser la confiance des citoyennes et des citoyens dans le système démocratique. Un amendement proposant de supprimer ces montants a ainsi été déposé.

Santé au travail

Plusieurs commissaires ont relevé durant les travaux que les aspects liés à la santé au travail et au droit à la déconnexion des collaborateurs-trice-s de l'État ne sont pas traités dans le rapport. Un postulat en ce sens sera déposé par le groupe socialiste en marge des débats au Grand Conseil sur ce rapport.

Coûts de personnel dans les crédits d'investissement

De façon plus large, la commission a débattu de la manière dont les projets d'investissement sont présentés au parlement actuellement. Deux problématiques sont identifiées :

- a) lorsque le Conseil d'État demande des crédits d'investissement, il ne chiffre pas toujours les coûts de fonctionnement que ceux-ci généreront ; le coût global d'un projet est donc peu lisible sur la durée ;
- b) dans certains cas, le coût des ressources en personnel nécessaires à l'acquisition/au développement du projet est considéré comme de l'investissement et capitalisé comme tel (c'est partiellement le cas dans les crédits présentés dans ce rapport).

Dans les faits, lorsque les charges de fonctionnement augmentent, le Conseil d'État les justifie souvent en rappelant que le parlement a déjà accepté les projets d'investissements y relatifs. Cette manière de procéder est considérée comme déplaisante par certain-e-s député-e-s.

Au cours des débats, un consensus s'est dégagé au sein de la majorité de la commission pour réduire le projet de décret portant octroi d'un crédit-cadre de 44'046'000 francs en faveur du développement 2024-2029 des systèmes d'information de l'État de Neuchâtel des montants prévus pour les projets HELIUM, INOV, Justitia 4.0. Le coût de ces projets n'étant à l'heure actuelle pas chiffré, ces derniers devront faire l'objet d'un rapport complémentaire au Grand Conseil en temps voulu.

2. ENTRÉE EN MATIÈRE (art. 171 OGC)

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur le projet de décret portant octroi d'un crédit-cadre de 44'046'000 francs en faveur du développement 2024-2029 des systèmes d'information de l'État de Neuchâtel, puis de le modifier comme suit.

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur le projet de décret portant octroi d'un crédit-cadre de 31'238'552 francs pour le renouvellement des infrastructures informatiques 2024-2029, puis de le modifier comme suit.

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur le projet de loi modifiant la loi sur le guichet sécurisé unique (LGSU).

3. PROJET DE DÉCRET PORTANT OCTROI D'UN CRÉDIT-CADRE DE 44'046'000 FRANCS EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT 2024-2029 DES SYSTÈMES D'INFORMATION DE L'ÉTAT DE NEUCHÂTEL ET AMENDEMENTS

Projet de décret du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)	Amendements que la commission propose de refuser (art. 172 OGC)
<p>Article premier Un crédit d'engagement de 44'046'000 francs est accordé au Conseil d'État sous forme d'un crédit-cadre en faveur du développement 2024-2029 des systèmes d'information de l'État de Neuchâtel.</p>	<p>Amendement de la commission <i>(Initialement déposé par le groupe libéral-radical)</i></p> <p>Article premier Un crédit d'engagement de <u>29'800'000 francs</u> est accordé au Conseil d'État sous forme d'un crédit-cadre en faveur du développement 2024-2029 des systèmes d'information de l'État de Neuchâtel.</p> <p>Accepté par 12 voix et 1 abstention</p> <p><i>Si cet amendement est accepté, le titre du décret est automatiquement modifié en conséquence.</i></p>	<p>Amendement du groupe VertPOP</p> <p>Article premier Un crédit d'engagement de <u>40'000'000 francs</u> est accordé au Conseil d'État sous forme d'un crédit-cadre en faveur du développement 2024-2029 des systèmes d'information de l'État de Neuchâtel.</p> <p>Refusé par 8 voix contre 3 et 2 abstentions</p> <p>Amendement du groupe socialiste (vote électronique)</p> <p>Article premier Un crédit d'engagement de <u>29'000'000 francs</u> est accordé au Conseil d'État sous forme d'un crédit-cadre en faveur du développement 2024-2029 des systèmes d'information de l'État de Neuchâtel.</p> <p>Refusé par 9 voix contre 3 et 1 abstention</p> <p><i>Si l'un des amendements ci-dessus est accepté, le titre du décret est automatiquement modifié en conséquence.</i></p>
	<p>Amendement de la commission <i>(Initialement déposé par le groupe socialiste)</i></p> <p>Article 5 (nouvelle teneur) <u>La répartition des dépenses liées au présent crédit d'engagement en différents crédits d'objets fait l'objet d'une présentation détaillée dans le cadre du rapport annuel sur la gestion et les comptes.</u></p> <p>Accepté sans opposition</p> <p><i>Si cet amendement est accepté, les actuels articles 5 et 6 deviendront respectivement 6 et 7.</i></p>	

4. PROJET DE DÉCRET PORTANT OCTROI D'UN CRÉDIT-CADRE DE 31'238'552 FRANCS POUR LE RENOUVELLEMENT DES INFRASTRUCTURES INFORMATIQUES 2024-2029 ET AMENDEMENT

Projet de décret du Conseil d'État	Amendement que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)
<p>Article premier Un crédit d'engagement de 31'238'552 francs est accordé au Conseil d'État sous forme d'un crédit-cadre pour le renouvellement des infrastructures informatiques 2024-2029.</p>	<p>Amendement de la commission <i>(Initialement déposé par le groupe VertPOP)</i></p> <p>Article premier Un crédit d'engagement de <u>30'000'000</u> francs est accordé au Conseil d'État sous forme d'un crédit-cadre pour le renouvellement des infrastructures informatiques 2024-2029.</p> <p>Accepté par 12 voix et 1 abstention</p> <p><i>Si cet amendement est accepté, le titre du décret est automatiquement modifié en conséquence.</i></p>

5. COMMENTAIRE SUR LES AMENDEMENTS

5.1. Projet de décret portant octroi d'un crédit-cadre de 44'046'000 francs en faveur du développement 2024-2029 des systèmes d'information de l'État de Neuchâtel

Titre et article premier

Le montant proposé par l'amendement de la commission repose sur les réflexions émanant du groupe VertPOP et du groupe LR, ainsi que sur les considérations du groupe socialiste concernant l'ampleur des montants.

Le groupe VertPOP propose de réduire de 4'046'000 francs le montant du crédit pour le développement des systèmes d'information, compte tenu des inévitables retards pris dans les projets, notamment en raison des difficultés de recrutement, et pour tenir compte de la marge de manœuvre financière inhérente au résultat des appels d'offres. La proportionnalité des investissements informatiques par rapport à d'autres politiques publiques prioritaires comme le Plan climat motive, selon lui, également un resserrement de l'enveloppe consentie ici.

Jugeant les arguments ci-dessus pertinents, le groupe LR se base sur le montant de 40'000'000 francs proposé par le groupe VertPOP pour appliquer une réduction supplémentaire de 10'200'000 francs correspondant aux coûts d'acquisition des logiciels INOV, Justitia 4.0 et HELIUM. Le groupe LR estime en effet que la manière dont le Conseil d'État présente le financement de ces projets n'est pas suffisamment lisible et qu'une quantification complète des coûts d'investissements (achat / développement des logiciels) et des coûts de fonctionnement (ressources récurrentes, notamment pour la maintenance) est nécessaire. Pour y parvenir, il propose de demander au Conseil d'État de produire un rapport *ad hoc* ultérieurement.

Par 12 voix et 1 abstention, la commission propose au Grand Conseil de retrancher un montant total de 14'246'000 francs de cette demande de crédit, pour atteindre la somme finale de 29'800'000 francs.

La commission propose toutefois de refuser l'amendement déposé par le groupe socialiste qui vise à déduire encore 800'000 francs de l'amendement de la commission. Ce montant représente le coût de la reprise du vote électronique auquel le groupe est opposé. Les commissaires socialistes motivent cette prise de position par les doutes exprimés quant à la sécurité et à la légitimité du vote électronique. Les autres commissaires font confiance au SIEN pour n'entreprendre ces développements que si toutes les garanties de confidentialité, de sécurité et d'intégrité des scrutins sont apportées.

Article 5 (nouvelle teneur)

Cet amendement, initialement déposé par le groupe socialiste, propose que l'utilisation de ce crédit d'engagement fasse l'objet d'une présentation détaillée dans le cadre du rapport annuel sur la gestion financière de l'État, afin que le parlement puisse en faire un suivi rapproché.

5.2. Projet de décret portant octroi d'un crédit-cadre de 31'238'552 francs pour le renouvellement des infrastructures informatiques 2024-2029

Titre et article premier

Cet amendement, initialement déposé par le groupe VertPOP, propose d'arrondir le montant du décret destiné au financement des infrastructures informatiques afin d'inciter l'administration à prolonger la durée de vie du matériel sans toutefois remettre en cause les investissements nécessaires à la sécurité.

Par 12 voix et 1 abstention, la commission propose au Grand Conseil de retrancher un montant total de 1'238'552 francs de cette demande de crédit, pour atteindre la somme finale de 30'000'000 francs.

6. VOTES FINAUX

Par 12 voix et 1 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le projet de décret portant octroi d'un crédit-cadre de 44'046'000 francs en faveur du développement 2024-2029 des systèmes d'information de l'État de Neuchâtel, amendé selon ses propositions.

Par 12 voix et 1 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le projet de décret portant octroi d'un crédit-cadre de 31'238'552 francs pour le renouvellement des infrastructures informatiques 2024-2029, amendé selon sa proposition.

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le projet de loi modifiant la loi sur le guichet sécurisé unique (LGSU) tel que présenté par le Conseil d'État.

7. PRÉAVIS SUR LE TRAITEMENT DU PROJET (art. 272ss OGC)

Sans opposition, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

La commission a adopté le présent rapport par voie électronique le 10 juin 2024.

8. MOTION, POSTULATS ET RECOMMANDATION DONT LE CONSEIL D'ÉTAT PROPOSE LE CLASSEMENT

Sans opposition, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le classement du postulat du groupe libéral-radical 15.156, du 23 juin 2015, « Faciliter la vie des entreprises : des économies pour l'État et pour les entreprises ».

Sans opposition, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le classement du postulat du groupe socialiste 18.125, du 23 mars 2018, « Favoriser le Guichet unique par un bonus financier ».

Sans opposition, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le classement de la motion du groupe libéral-radical 19.107, du 23 janvier 2019, « Actes civiques pour personnes inscrites au Guichet unique ».

Par 9 voix contre 4, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le classement du postulat Daniel Ziegler 20.149, du 12 juin 2020, « Pour une compensation du coût énergétique de l'éducation numérique ». Les commissaires s'opposant à ce classement estiment que la prolongation d'une année du renouvellement des équipements ne permettra pas de compenser complètement le coût énergétique de l'éducation numérique.

Sans opposition, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le classement du postulat Anne Bramaud du Boucheron 22.158, du 29 avril 2022, « Mesurer les coûts environnementaux et pouvoir choisir la sobriété numérique ».

Sans opposition, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le classement de la recommandation du groupe libéral-radical 22.228, 17 octobre 2022, « Stratégie digitale cantonale ».

Neuchâtel, le 10 juin 2024

Au nom de la commission des finances :

Le président,
P. ERARD

Le rapporteur,
N. SMITH