

Date de dépôt: 19 mai 2007

Rapport

de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat de bouclage de la loi no 7531 ouvrant un crédit de 11 300 000 F pour le remplacement et le transfert en mode numérique du réseau de radiocommunications de la police

Rapport de M. Pierre Weiss

Mesdames et
Messieurs les députés,

Il aura fallu cinq séances de la Commission des finances, sous la patiente présidence de M^{me} Mariane Grobet-Wellner, et de longues explications, rendues en partie nécessaires par les aléas voire la vanité de l'investissement impliqué par le projet de loi 9900, pour aboutir à son adoption, à l'unanimité.

La longueur des débats fut surtout causée par le traitement conjoint du projet de loi 9901 ouvrant un crédit d'étude de 300 000 F pour un réseau radio Polycom ; ils aboutirent à l'annonce de son retrait par le Conseil d'Etat ; il sera remplacé par un crédit d'investissement, une proposition adoptée, elle aussi, à l'unanimité, avec une abstention.

Mais l'adoption du projet de loi 9900 ne vaut pas quitus pour un choix que « la police savait obsolète », selon l'Inspection cantonale des finances (ICF), et une gestion de projet calamiteuse, selon son rapport pour le moins sévère. Elle ne signifie en effet rien d'autre que l'acceptation de l'exactitude formelle du compte des dépenses.

C'est ainsi que le 4 octobre 2006, ses membres ont bénéficié des informations données par M. Bernard Gut, secrétaire général du Département des institutions (DI), et M^{me} Lien Nguyen-Tang, directrice à la direction des finances du DI. Le 15 novembre 2006, l'avenir de Polycom fut discuté lors de l'audition du DI sur son budget, avec la participation de M. Laurent Moutinot, conseiller d'Etat, M. Bernard Gut et M^{me} Sophie Florinetti,

directrice administrative du DI. Le 6 décembre 2006, M. Bernard Gut fut accompagné par M. Marc Mancastropa, chef du service de télécommunication de la police, pour éclairer la commission, essentiellement sur Polycom. Le 20 décembre 2006, la commission délibéra encore en présence de M^{me} Marianne Frischknecht, secrétaire adjointe au Département des finances (DF). Enfin, le vote final eut lieu le 21 février 2007, après avoir encore reçu des explications de MM. Moutinot et Gut, toujours sur Polycom. Tous ces débats furent fidèlement retranscrits par M^{me} Mina-Claire Prigionni, Laura Platchkova, Stéphanie Kuhn, à qui vont aussi nos remerciements.

1. Les errements du projet de loi 9900 constatés par l'ICF

Rappel du projet de loi 9900, du 20 février 1997, qui ouvrait un crédit d'investissement de 11 300 000 F pour le remplacement et le transfert en mode numérique du réseau de télécommunication de la police ; deux volets sont à distinguer : l'achat de terminaux, pour 5,5 millions environ (radios portables et radios de véhicules) et le réseau d'émetteurs cryptés, pour 5 millions environ.

L'exposé des motifs souligne, avec un sens de l'« understatement » tout britannique, que les changements successifs de fournisseurs « ont toutefois eu des conséquences non négligeables sur la pérennité du réseau. Pour ces raisons, le réseau est devenu obsolète plus tôt que prévu et devra prochainement être remplacé. » (...) Néanmoins, à ce jour, pour que la police reste performante et puisse disposer de moyens radio en adéquation avec ses missions, un basculement sur un autre système est indispensable à court terme ». Polycom, « proposé par la Confédération pour relier entre elles toutes les autorités et organisations responsables de la sécurité et du sauvetage » pointe ainsi ses longues oreilles.

De son côté, le rapport n° 06-38 de l'ICF était plus sec dans son appréciation de ce qui ressemble fort à un échec patent :

« Nos contrôles nous ont permis de mettre en évidence les **faiblesses suivantes** :

- une absence de ségrégation de fonction dans la gestion du projet ;
- une absence de comparatif des différentes normes de réseaux offertes par le marché ;
- une absence de pilotage efficace du projet après votation de la loi ;
- une absence totale de garantie juridique du projet. »

Et de conclure : « Ces lacunes ont favorisé le mauvais choix technologique de la police qui a ainsi acquis, entre 1997 et 2001, un

équipement radio-communication qu'elle savait obsolète. Soulignons qu'aucune action n'a été menée pour corriger cette erreur de pilotage et que la supervision du projet par l'état-major de la police a été rendue bien délicate en raison de l'absence d'outils de contrôle appropriés. »

D'où, enfin, la double recommandation de l'ICF qu'à l'avenir le pôle de compétence du CTI soit utilisé et qu'un manuel de procédures (plan qualité) soit mis en place pour l'acquisition et la mise en œuvre d'un système de remplacement.

Ajoutons que l'audité, selon les mots de l'ICF, « a pris acte des constats exposés dans ce rapport et a validé les observations présentées. Il souhaite que nos recommandations soient rapidement mises en application afin d'éviter de renouveler avec le projet Polycom les erreurs commises avec Iris. »

Sur le plan purement financier, le crédit ouvert par le projet de loi 9900 se solde par un non-dépensé de 678 709 F et des dépenses à hauteur de 10 621 291 F. Quant au rapport de l'ICF, il aura coûté 25 600 F. Ajoutons, pour dédouaner, si faire se peut, la police et rendre plus critiques voire plus amers les députés, que cet échec n'est pas le seul que la dernière décennie du siècle passé a enregistré en matière informatique. Pour le futur, on ne peut qu'espérer qu'il se moule sur les recommandations de l'ICF et que se vérifie le proverbe qui veut qu'en forgeant on devienne forgeron.

2. Des débats surtout consacrés au projet de loi 9901

Les débats en commission furent longs ; ce ne fut pas sans raison, au vu de ce qui précède. Ils furent aussi francs et ouverts à la critique, et il faut à cet égard en savoir gré au DI. Ils s'expliquent par la volonté du DI de coupler l'adoption du projet de loi 9900 avec celle du projet de loi 9901 qui prend en compte les recommandations de l'ICF – pouvait-il faire autrement ? –, un couplage finalement avorté pour diverses raisons rappelées ci-dessous qui méritent d'être signalées, tant les députés échaudés par le projet de loi 9900 se sont mis à craindre les perspectives, d'une clarté variable, du projet de loi 9901.

D'ailleurs, le secrétaire général du DI précise d'emblée, **lors de la première séance**, que le DI entendait suivre les trois principales recommandations de l'ICF pour la mise en œuvre de Polycom, à savoir instituer un comité de pilotage polyvalent, planifier le projet et donner un rôle principal au comité stratégique pour analyser les risques techniques, juridiques et financiers.

A noter d'emblée que Polycom est opérationnel dans cinq cantons suisses pour la totalité de leurs territoires et des partenaires concernés (et dans cinq autres pour le corps des gardes-frontières, dont Genève). Les autres cantons sont en phase d'étude ou de planification, comme Genève, à l'exception de Zoug et de Schwyz qui ne sont pas entrés en matière. Le but est d'avoir un système de communication crypté et sécurisé. Pour Genève, la police doit être équipée *ab ovo*, Polycom n'étant pas compatible avec le système actuel. Il a encore été précisé, s'agissant du système actuel, que les problèmes initiaux de couverture du territoire cantonal ont toutefois pu être résolus.

Le coût prévu est de l'ordre de 17 millions, avec un financement de la Confédération de l'ordre de 50% pour la partie réseau, alors que les appareils et les centraux sont à la charge des utilisateurs. Ces précisions sont données sous réserve de décisions liées au programme d'allègement budgétaire de la Confédération. Cela amène un député (L) à qualifier d'incomplet le préavis technique lié au projet de loi 9901, ce qui est reconnu comme étant « une inconnue » par la directrice financière du DI.

Un commissaire (L) s'enquérant de l'existence du projet Polycom à l'époque du choix d'Iris, la directrice financière du DI lui répond qu'il n'était pas encore assez concret « pour se permettre d'attendre cinq, dix, quinze ans ».

A la demande d'un commissaire (PDC), la question de la collaboration entre services a aussi été abordée, une collaboration complétée par une contribution inévitable selon le secrétaire général du DI.

Un commissaire (L) se soucie du délai au-delà duquel le réseau Iris mettra en péril les opérations de la police, ainsi que des interconnexions avec le réseau français. A ce dernier égard, il lui est précisé que les premières démarches, encore délicates, sont en cours pour le corps des gardes-frontières. Quant au délai, une prolongation de la durée de fonctionnement d'Iris est attendue.

Le coût du crédit d'étude du projet de loi 9901 surprend un député (UDC). Il lui est répondu, sur la base des expériences faites avec Iris, qu'un bureau d'étude est nécessaire, ce qui amène le rapporteur (L) à s'étonner de l'absence de telles compétences au CTI. Ce dernier ne peut toutefois s'occuper, selon le secrétaire général du DI, que de la partie juridique du contrat, mais pas de l'identification des besoins, qui sont particuliers à Genève, en raison de la présence des gardes-frontières.

Un autre député (UDC) ainsi qu'un commissaire (MCG) s'étonnent de l'état d'impréparation du projet de loi 9901 qui les empêche d'entrer en matière.

Un député (L) note que le préavis technique mentionne un montant d'environ 15 millions, alors que le coût sera d'au minimum 20 millions. Un député (Ve) se soucie des conséquences d'un refus d'entrée en matière et d'une politique du cavalier seul, tout en restant très réservé sur le projet de loi 9901.

Le rapporteur (L) souligne que les leçons du passé semblent n'avoir été que partiellement tirées, insuffisamment en tout cas pour susciter la confiance par la mise à disposition d'éléments solides. Il rappelle toutefois que l'idée d'un crédit d'étude est d'éviter de se voir opposer un refus ultérieur et suggère que le DI peaufine la demande de crédit.

S'agissant du projet de loi 9900, un député (L) constate qu'« il n'y a pas grand-chose à faire », sinon de procéder au bouclage du crédit.

Lors de la deuxième séance, consacrée pour l'essentiel au budget 2007 du DI, des demandes d'informations complémentaires concernant le projet de loi 9901 sont présentées à ce département.

De son côté, le chef du DI indique préférer le terme de crédit préparatoire à celui de crédit d'étude pour le projet de loi 9901.

La troisième séance, à l'ordre du jour de laquelle figure aussi le projet de loi 9900, aborde surtout le projet de loi 9901, en commençant par le coût du système Polycom (37,5 millions au total, dont 22,5 millions, chiffre retenu par l'ICF, pour la part cantonale). En continuant par son architecture technique et sa durée, limitée à dix ans pour des raisons technologiques.

La question de la participation du CTI aurait toutefois dû avoir une influence sur son coût, selon un député (L), car elle n'avait pas été prévue d'emblée.

Pour sa part, le rapporteur (L) hasarde une analogie avec le secteur routier ou celui de la santé où les infrastructures ne sont pas prévues pour les temps de pointe ou de crise, contrairement à la demande du projet de loi 9901. Des précisions sont aussi demandées quant aux raisons des deux cantons qui ont décidé de ne pas participer à Polycom.

Un député (R) serait favorable à un investissement qui permettrait aux policiers de patrouiller seuls, comme aux Etats-Unis, et donc d'augmenter le nombre de patrouilles.

S'intéressant à Iris, un député (S) relève que le contrat de maintenance a été résilié et que la garantie sur les pièces de rechange arrive à son terme. Une renégociation du contrat plus réaliste est recherchée par la société de maintenance, lui est-il répondu, mais la garantie d'obtenir des pièces n'existe plus, même si la société en possède en stock, car elle refuse de fournir ce type

d'information ! Tout a toujours été réparé à ce jour, mais la police manque de radios. Il est encore indiqué que Saint-Gall et Berne utilisent encore Iris ; ce dernier canton, ayant engagé des spécialistes de la société de maintenance en son sein, pourrait fournir une aide à Genève en cas de besoin ; au surplus, des contacts ont été pris avec les cantons ayant eu recours à Iris pour qu'ils fournissent des pièces de rechange à Genève.

Des questions sur le vieillissement du matériel et ses conséquences en cas de refus du vote du crédit Polycom sont encore posées par un député (Ve). Tout dépendra de la résistance du matériel, une réponse de Normand.

Ses questions sont complétées par d'autres portant sur la compatibilité du matériel Polycom avec les polices des autres cantons et avec les autorités françaises – un souci de la présidente (S) – qui ont opté pour la même technologie. Il apparaît que des canaux permettent la communication en direct, alors que les réseaux ne sont pas actuellement interconnectés sur le plan transnational.

Un député (R) remarque que plusieurs métiers de la sécurité sont concernés par Polycom. La question des nécessités prioritaires se pose, notamment pour la police, qui est confirmée, de même que celle de l'expérience acquise par les autres cantons avec Polycom. A cet égard, des difficultés seraient apparues, du moins au début, dans le canton de Neuchâtel, mais la fiabilité du matériel est à ce point grande que la société de maintenance de Polycom a décidé de prolonger gratuitement son service de garantie ! Enfin, à sa demande de la revente du matériel existant, il est indiqué que celui de la police ne peut être revendu, pour des raisons de cryptage.

A noter que la clé de répartition avec les communes genevoises n'est pas encore établie.

Le rapporteur (L) se préoccupe pour sa part de la diminution du prix du matériel électronique et de sa traduction pour Polycom, dont le coût pour le canton est estimé à 22,5 millions, en comparaison avec Iris (10,6 millions). Des explications générales à périmètre équivalent (police) sont apportées d'où il ressort que « la même somme serait approximativement retrouvée ». Une note écrite est demandée par la présidente (S).

Le rapporteur (L) demande encore des précisions sur le calendrier de mise en œuvre de Polycom dans les autres cantons. Elle dépend du vote du crédit d'investissement, lui répond le secrétaire général du DI. Pour le canton de Berne, le chef du service de la police ajoute que la mise en œuvre se fera en quatre phases, en 2007, 2009, 2010 et 2011.

La nécessité de l'équipement des gardes de l'environnement ou de la voirie pose problème à un autre député (L). La seconde est un partenaire de la police en cas de catastrophe et permet d'obtenir une part du financement fédéral ; quant aux premiers, leur demande est en examen, lui est-il indiqué. Ce député souhaite surseoir au vote du projet, dans l'attente de précisions sur l'apport du CTI et de l'assurance écrite que ce projet ne concerne que la sécurité et la police. Un député (S) lui précise qu'à teneur d'un courrier du chef du DI, les services concernés sont : la police, les services sanitaires, les sapeurs-pompiers, la protection civile, les services techniques, les corps des gardes-frontières et l'armée.

Ce qui amène le rapporteur (L) à souhaiter davantage d'informations sur la solution dite intermédiaire prévue, le cas échéant, par le DI. Le secrétaire général réplique en indiquant qu'« il n'existe pas d'autres scénarios que ceux évoqués, comme éventuellement un passage à des communications par natel ainsi qu'une réduction du nombre de radios par patrouille et par unité d'intervention ; il s'agit d'une réduction progressive des moyens à disposition ». De plus, l'élimination du système de cryptage pourrait être envisagée, avec tous les risques qu'elle comporte, ajoute le chef du service de la police.

Des informations sont encore demandées sur le prix des enregistreurs de la police (actuellement 100 000 F par appareil + 50 000 F pour le matériel de connexion).

La présidente (S) propose de voter le crédit d'étude sans attendre les réponses du DI.

Cette proposition recueille 4 voix pour (3 S, 1 R) et 8 voix contre (1 MCG, 1 UDC, 2 L, 2 PDC, 2 Ve).

Lors de la quatrième séance consacrée à l'examen du projet de loi 9900 et du projet de loi 9901, un député (UDC) relève que « les explications données à la commission manquent quelque peu de clarté ». Le crédit d'étude n'assure pas une couverture pour l'Euro-Foot 2008, un point considéré comme important par la Commission de contrôle de gestion dans le RD 663 ; au surplus, le canton est d'ores et déjà couvert par le corps des gardes-frontières, à l'exception de la région de Versoix ; des liaisons sont enfin possibles avec la gendarmerie et la police françaises voisines. Il ne devrait donc y avoir aucun problème de passage de l'étude à la faisabilité, « or les explications données par le DI semblent indiquer le contraire ».

Un député (L) constate à nouveau que les réponses du DI sur le coût du CTI pour ce projet ne sont pas satisfaisantes et qu'il connaît une inflation du nombre de participants.

Contrairement à l'avis d'un député (UDC) et malgré les craintes d'un autre député (S), inquiet de l'approvisionnement en pièces détachées, cet achat n'apparaît pas nécessaire aux yeux d'un autre député (R), qui, se fiant aux explications reçues, pense que le système actuel peut durer encore plusieurs années, que des pièces de rechange pourront être trouvées et qu'« il a été expliqué que ce système permettra de faire face aux exigences de l'Euro-Foot 2008 ». Un autre député (MCG) le rejoint en substance.

Tout en ne souhaitant pas endosser une responsabilité en cas d'événement grave, un député (Ve) considère qu'« il est possible de différer cet achat en raison de la situation actuelle de l'état du matériel, telle qu'elle a été décrite, de la possibilité de recourir à la solidarité confédérale puisque le canton de Berne a débauché des techniciens (...) et du coût de cet investissement ».

Un vote est proposé par un député (UDC) sur l'audition d'un expert au fait des différentes possibilités et de leurs coûts.

Cette proposition est mise aux voix par la présidente (S). Elle reçoit 9 voix favorables (3 S, 2 Ve, 1 PDC, 2 UDC, 1 MCG) et 4 voix défavorables (3 L, 1 R), avec 1 abstention (1 PDC).

La cinquième séance fut la dernière.

Un député (MCG), président de la sous-commission informatique de la Commission des finances, informe cette dernière des travaux concluants relatifs au projet de loi 9901. Des experts du corps des gardes-frontières y ont été entendus et ont rassuré les commissaires quant au fonctionnement de Polycom.

En revanche, la justification du crédit d'étude, qui a normalement pour but de choisir entre plusieurs fournisseurs, n'est pas démontrée, puisqu'un fournisseur a d'ores et déjà été choisi. De plus, des informations fort divergentes ont été recueillies sur le montant nécessaire pour le crédit d'investissement : au lieu des 11 millions demandés par le DI, les gardes-frontières entendus estiment que 3 à 4 millions devraient suffire.

Le chef du DI estime d'emblée que Genève ne peut se permettre une « Genferei » dans le domaine de la sécurité ; le canton doit donc se doter de Polycom, de préférence avant l'Euro-Foot 2008. Quant au crédit d'investissement, son montant définitif dépendra des résultats de l'étude ; toutefois, il précise d'ores et déjà que la différence de 7,5 millions entre 3,5 millions et 11 millions provient de l'achat des appareils, alors que le montant de 3,5 millions ne couvre que la finalisation du réseau. Pour optimiser le montant cantonal, le DI se bornera encore à étudier les compléments à apporter au réseau des gardes-frontières.

Un député (L) constate un manque de transparence, y compris dans les réponses aux questions des députés, par exemple sur le coût de l'enregistreur. Se référant au rapport de l'ICF sur le projet de loi 9900, il souhaite connaître de façon précise l'apport du CTI. Il désire enfin que soient distinguées les parts revenant à d'autres services que la police.

Polycom ne constitue pas une priorité pour un député (R) qui préférerait réduire le coût des interventions de la police par une amélioration de leur productivité. Il revient sur les arguments des pièces détachées qui sont pour lui typiques de l'argumentation d'un vendeur, raison pour laquelle il suggère de constituer un stock, et sur le refus de Zoug et de Schwyz.

Pour le chef du DI, Polycom permettra une coordination de l'ensemble des forces de sécurité et de santé. Les cantons refusant Polycom sont dénués de frontières avec l'étranger, d'aéroport, de missions étrangères et d'Euro-Foot 2008. Il assure avoir pris la mesure des recommandations de l'ICF.

Un autre député (R) souhaite que Polycom se limite aux forces de sécurité que sont la police et les gardes-frontières, alors que le chef du DI est favorable à ce que l'étude garde toutes les options ouvertes.

Pour un député (UDC) favorable à Polycom, comme pour un autre député (S), Polycom est un système de qualité, testé, qui risque toutefois de ne pas être opérationnel pour l'Euro-Foot. Une crainte partagée par le chef du DI qui renvoie le parlement à sa rapidité à voter le crédit.

Le chef du DI partage un souci du rapporteur (L) de ralentir le rythme de remplacement des équipements informatiques. Il ne voit par ailleurs guère d'autres solutions que de procéder à des études de périmètre avant de prendre une décision. Quant à l'apport du CTI, il est exclu dans le domaine du cryptage.

Un député (PDC) ne voit pas les éléments qui pourront être apportés par le crédit d'étude.

A ce stade, le chef du DI propose, « pour autant que la commission reconnaisse l'utilité de Polycom, de présenter un crédit d'investissement où figureront toutes les réponses aux questions de la commission et de retirer le projet de loi 9901 ouvrant le crédit d'étude ; cette procédure offrant l'avantage de gagner beaucoup de temps ».

Cette proposition rencontre l'assentiment des députés, pour autant, précise un député (L), qu'elle ne préjuge pas du résultat du vote sur le crédit d'investissement. Des questions encore sans réponse sont rappelées : composition de la somme (p. 19 du document compilant les travaux relatifs au PL 9901) ; apport du CTI ; coût de l'enregistreur et du matériel de connexion ; diminution du prix du matériel électronique ;

calendrier de mise en œuvre de Polycom dans les autres cantons ; collaboration avec d'autres cantons pour l'achat de pièces détachées pour Iris.

D'autres se trouvent rappelées ci-dessus, telle la non-participation de Zoug et de Schwyz, la part des services autres que la police, ou encore l'organisation des patrouilles.

3. Votes

La présidente met alors aux voix la question de déposer directement un projet de loi relatif au crédit d'investissement pour Polycom, accompagné du retrait du crédit d'étude proposé par le projet de loi 9901.

Cette proposition est acceptée par 14 oui (3 S, 2 Ve, 1 R, 2 PDC, 3 L, 2 UDC, 1 MCG), avec 1 abstention (1 R).

La présidente (S) met alors aux voix l'entrée en matière sur le projet de loi 9900.

L'entrée en matière est acceptée à l'unanimité des 14 membres présents de la commission (3 S, 2 Ve, 1 R, 2 PDC, 3 L, 2 UDC, 1 MCG).

Elle met ensuite aux voix le vote d'ensemble sur le projet de loi 9900.

Le vote d'ensemble recueille l'unanimité des 14 commissaires présents (3 S, 2 Ve, 1 R, 2 PDC, 3 L, 2 UDC, 1 MCG).

Au bénéfice de ces explications, il est recommandé à ce Grand Conseil de suivre la position de sa Commission des finances.

Projet de loi (9900)

de boucllement de la loi no 7531 ouvrant un crédit de 11 300 000 F pour le remplacement et le transfert en mode numérique du réseau de radiocommunications de la police

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Boucllement

Le boucllement de la loi n° 7531 du 20 février 1997 se décompose de la manière suivante:

• Montant voté	11 300 000 F
• Dépenses réelles	<u>10 621 291 F</u>
• Non-dépensé	678 709 F

Art. 2 Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat

La présente loi est soumise aux dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 7 octobre 1993.

Art. 3 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.