

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 11 juin 2014

Projet de loi

de bouclement de la loi 10680 ouvrant un crédit extraordinaire d'investissement de 3 572 200 F destiné à financer la refonte de l'application « Amendes d'ordre et contraventions » (AOC)

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

Art. 1 Bouclement

Le bouclement de la loi 10680 du 3 décembre 2010 ouvrant un crédit extraordinaire d'investissement de 3 572 200 F destiné à financer la refonte de l'application « Amendes d'ordre et contraventions » (AOC) se décompose de la manière suivante :

Montant brut voté	3 572 200 F
Dépenses brutes réelles	<u>3 571 491 F</u>
Non dépensé	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 4 octobre 2013.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les Députés,

Rappel du contexte

L'entrée en vigueur du nouveau code de procédure pénale suisse (CPP) au 1^{er} janvier 2011 a modifié fondamentalement le rôle du service des contraventions (SdC). L'article 12 du CPP stipule désormais que les autorités de poursuites pénales sont non seulement la police et le Ministère public, mais également « les autorités pénales compétentes en matière de contraventions ».

Cette nouvelle « autorité de poursuite pénale » signifie notamment que :

- le SdC est habilité à poursuivre les contraventions et à les réprimer;
- le SdC dispose des attributions du ministère public pour exercer ses prérogatives, telles qu'elles découlent du CPP (art. 357, al. 1, CPP);
- le SdC est indépendant dans l'application du droit et qu'il n'est soumis qu'aux règles de droit (art. 4 CPP);
- le SdC peut soumettre la police à des instructions dans le cadre de l'administration des preuves;
- les décisions du SdC sont sujettes à recours devant les autorités judiciaires pénales (art. 13 CPP) et qu'il a qualité de partie devant elles.

Dans les faits, le service des contraventions cumule plusieurs fonctions à savoir, une autorité d'encaissement et de recouvrement pour les amendes d'ordre, une autorité de poursuite pénale en matière contraventionnelle, une autorité de recouvrement des décisions du pouvoir judiciaire.

Administrativement, le SdC est rattaché à la police et, en son sein, à la direction support et logistique (DSL).

Historique (1998 – 2008)

En 1998 déjà, le SdC rédigeait un cahier des charges pour remplacer son système informatique CICS AO de gestion des amendes d'ordre et des contraventions, système mis en production en 1985, qui ne répondait alors déjà plus aux besoins fonctionnels du SdC. Un cahier des charges exprimant les besoins du SdC donnera naissance au projet MICADO, voté en 2000, et

finalement abandonné par le SdC en 2008, avant même son achèvement, pour cause de non-conformité avec les objectifs du service.

Ainsi, en 2008, le SdC n'avait pas résolu ses problèmes informatiques chroniques, et était toujours dans l'obligation de travailler avec un système désuet, inadapté en regard des volumes et de l'organisation, critiqué par les audits de sécurité et les divers organes de contrôle, et présentant de hauts risques de dysfonctionnements.

Nouveau projet : AOC (2011 – 2013)

La gestion des amendes d'ordre, des ordonnances pénales, et autres affaires associées dépend essentiellement d'une législation fédérale. Le nouveau projet de refonte informatique du SdC, nommé AOC, avait donc pour but d'acquérir des programmes susceptibles de couvrir environ 80% des fonctionnalités requises, et de les compléter avec quelques développements spécifiques à réaliser par le fournisseur.

En décembre 2010, la loi d'investissement est votée, libérant un crédit d'un montant de 3 572 200 F.

En février 2011 le projet est lancé et, une année plus tard, en janvier 2012, le nouveau système informatique AOC est mis en production au SdC. Les années 2012 et 2013 ont permis au SdC d'appréhender le nouveau système, de consolider l'acquis et de réaliser quelques adaptations fonctionnelles.

Les objectifs et réalisations concrètes du projet AOC

Avec un outil moderne couvrant l'ensemble de ses processus métier et des activités qui en découlent, la réalisation du projet AOC a permis :

- de répondre aux nouveaux besoins fonctionnels d'un SdC promu au statut d'autorité pénale (CPP) dès le 1^{er} janvier 2011;
- de faire face à l'augmentation drastique du nombre d'affaires à traiter;
- d'exécuter les tâches administratives dans les délais impartis par la loi;
- de répondre aux exigences de la Cour des comptes, de l'ICF et du contrôle interne du DSE, notamment en disposant d'une comptabilité à l'engagement;
- de maîtriser le système d'information dans sa globalité;
- d'assurer le traitement et la sauvegarde de données de justice;
- de tendre à une égalité de traitement des usagers;

- d’assurer la procédure de traitement des ordonnances de conversion (PPLS : peine privative de liberté de substitution) prononcées par le SdC et le ministère public;
- d’assurer un système de contrôle et la tenue de tableaux de bord à des fins de pilotage opérationnel, financier et de contrôle interne.

Les ingrédients d'une réussite

Réussir un projet d'une telle ampleur dans un délai si court (14 mois entre le vote de la loi et la première mise en production) était une gageure. Les principaux ingrédients de succès du projet sont brièvement présentés ci-après :

1. Modélisation des processus métier

La modélisation des processus a été une étape fondamentale dans la réussite du projet AOC. Elle a permis à la direction du SdC de connaître ses besoins réels et de définir des axes d'amélioration dans l'organisation et l'automatisation. Au terme de cette analyse, le SdC a défini un « modèle d'organisation ».

Ce modèle a été un élément structurant tout au long du projet. Basé sur les activités du SdC, il a permis de définir un cahier des charges au plus près des priorités du service, avec un accent particulier sur la production de masse. En outre, le modèle a permis de rapidement prendre en compte l'impact du nouveau CPP sur les processus de travail.

2. Mise en route de grands chantiers

La *migration des données* a été le premier grand chantier. Il est apparu rapidement qu'il était indispensable de transférer un volume très conséquent de données de l'ancien système vers un futur système, quel qu'il soit. Le fait d'avoir lancé ce chantier en priorité a permis de gagner un temps considérable dans la suite du projet.

Le deuxième grand chantier lancé pour préparer le projet a été la *définition des interfaces avec les fournisseurs*. Les principaux fournisseurs du SdC sont la Fondation des parkings (FDP), la police (radars et rapports de contraventions), les communes, les prestataires privés ou publics (régies, TPG, etc.) dont les données doivent pouvoir être intégrées dans le système informatique, de manière la plus automatisée possible, sans ressaisie, mais avec un contrôle du contenu.

L'*organisation* et la *gestion du changement* ont également été rapidement intégrées dans la démarche lors du démarrage du projet en février 2011.

3. Recherche d'une solution et d'un partenaire fiables

Pour le SdC, la solution devait être une adaptation d'un logiciel existant, et non pas un développement sur mesure. Le SdC était donc à la recherche d'un partenaire fiable, avec une grande expérience dans le domaine. Grâce à une excellente collaboration avec d'autres services de police, dont la police cantonale vaudoise, la police municipale de la Ville de Lausanne, et du service de la sécurité et de l'espace publics de la Ville de Genève, le SdC a pu évaluer des solutions en production et s'appuyer sur leurs expériences.

Se basant sur l'analyse de ses processus, le SdC a lancé en avril 2010 un appel d'offres pour un logiciel de gestion des contraventions. Le marché a été remporté par la société Epsilon, dont les programmes informatiques sont utilisés par 17 corps de polices cantonales et municipales, notamment les villes de Zurich, Bâle et Lausanne.

4. Une équipe motivée

Tous les partenaires, le SdC, la DGSI, la direction de l'organisation, de la sécurité de l'information et de la logistique du département (DOSIL) et la société Epsilon, ont su mettre les ressources adéquates à la bonne exécution du projet. Malgré un manque chronique de personnel, le SdC a pu affecter les bonnes ressources au projet.

Coûts

Les comptes de la loi 10680 du 3 décembre 2010 ouvrant un crédit d'investissement de 3 572 200 F se présentent comme suit :

Montant brut voté	3 572 200 F
Dépenses brutes réelles	<u>3 571 491 F</u>
Non dépensé	709 F

Ces dépenses se décomposent de la manière suivante:

	Budget	Dépenses
Acquisition du progiciel	770 800 F	818 640 F
Développements	398 900 F	848 201 F
Prestations de service du fournisseur	472 500 F	
Matériels et logiciels (infrastructure)	390 000 F	134 636 F

Coûts de la DGSI (activation des ressources internes et personnel LSE)	1 540 000 F	1 770 014 F
Total	3 572 200 F	3 571 491 F

Le budget reposait sur l'offre de la société Epsilon. Les dépenses liées à l'acquisition du logiciel (licences) ont dépassé les prévisions de même que celles des prestations de la DGSI.

Ces dépassements ont été compensés par des coûts d'infrastructure (matériel et licences logicielles de tiers) et des prestations de service du fournisseur moins élevés.

Concernant la DGSI, le dépassement provient notamment de la charge de travail nécessaire à la mise en place des différentes interfaces (Fondation des parkings, Ville de Genève, Association des communes genevoises, TPG, Office fédéral des routes, Postfinance, Direction générale des véhicules) qui avait été sous-estimée. L'adaptation du système d'impression s'est également avérée plus coûteuse que prévu, mais indispensable afin de pouvoir décharger le SdC de tâches liées aux travaux d'impression en utilisant les infrastructures et les prestations du centre éditique de la DGSI.

Bien que la mise en production du projet ait été faite selon le calendrier prévu, les adaptations fonctionnelles demandées par le SdC pour en améliorer l'efficacité a duré plus longtemps que prévu et sont également une des causes du dépassement des coûts de la DGSI.

Retour sur investissement

Le retour sur investissement mentionné dans l'exposé des motifs à l'appui du projet de loi était notamment basé sur la valorisation des actes de défaut de biens (ADB).

Concernant ces derniers, 60 000 actes de défauts de biens ont été saisis dans la nouvelle application. Cette opération a permis de proposer un transfert vers le service contentieux de l'Etat (200 ADB par semaine). Cette procédure n'aurait pas pu être mise en place sans la nouvelle application.

Mais, les avantages de l'application AOC sont les nouvelles fonctionnalités qui permettent au SdC d'effectuer sa mission, en particulier :

- le passage d'une comptabilité à l'encaissement à une comptabilité à l'engagement (comptabilité débiteur);

- la mise en place de balances agées¹ permettant le calcul et la constitution de provisions par type de fournisseurs;
- la ventilation des paiements par fournisseur permettant des rétrocessions correctes aux communes;
- la gestion intégrale des montants payés en trop et leur remboursement;
- la mise en place d'un bilan et d'un compte de résultat dans l'application;
- le calcul du taux de recouvrement des types d'affaires par fournisseur;
- procéder à des défalcatons et annulations d'écritures comptables.

Pour les contrevenants, l'application AOC offre également la possibilité de payer les amendes et ordonnances pénales par carte de crédit via Internet.

Sous l'angle du contrôle interne, AOC offre une traçabilité des opérations effectuées permettant de garantir l'intégrité des données.

En outre, ce logiciel intègre une gestion électronique des documents ainsi que les interfaces nécessaires avec la bureautique. Il a l'avantage d'être paramétrable ce qui permet notamment de mettre en place des nouveaux flux métier en adéquation avec les modifications légales.

Il a également permis d'externaliser l'édition de masse toujours croissante auprès du centre éditique de l'Etat. Au regard des volumes actuels, le SdC n'aurait jamais pu imprimer tous les documents.

A ce propos, même si l'augmentation des affaires n'est pas liée à AOC dans la mesure où le SdC n'inflige pas, mais sanctionne, il a permis d'absorber les volumes provenant de la FDP (350 000 en 2012 et 450 000 en 2013, soit plus de 28%) et de la brigade de sécurité routière (173 000 amendes d'ordre en 2012 et 226 000 en 2013, soit plus de 30%).

Par ailleurs, l'entrée du nCPP le 1^{er} janvier 2011 a complexifié le travail du SdC dans le traitement des dossiers. Le service n'aurait pu assumer ses missions et prestations sans la nouvelle application.

Finalement, il convient de relever que la refonte de l'ancienne application CICS AO était une condition nécessaire à l'abandon de l'ancien système IBM dont les coûts totaux d'exploitation étaient de l'ordre de 900 000 F par an. Même si cette économie ne peut être imputée à la refonte des applications métiers du SdC puisque deux autres applications métiers étaient encore hébergées sur cette machine au moment de la mise en production d'AOC, elle y a contribué.

¹ En comptabilité, la balance agée est un document d'analyse qui indique les sommes dues par échéances successives.

Conclusion

En résumé, tant sur le plan fonctionnel que technique, le système AOC répond aux besoins du SdC, énoncés dans le cahier des charges. Le système mis en place est évolutif, il est en production dans quasi tous les cantons suisses, et est supporté par une grande communauté d'utilisateurs, motivés et proactifs.

Aujourd'hui, le SdC poursuit une démarche d'amélioration continue de son fonctionnement, notamment en analysant les développements futurs qui pourraient encore améliorer l'efficacité du service.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les Députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexe : préavis technique financier



RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE GENÈVE

PREAVIS TECHNIQUE FINANCIER

Ce préavis technique ne préjuge en rien des décisions qui seront prises en matière de politique budgétaire.

1. Attestation de contrôle par le département présentant le projet de loi

- ♦ Projet de loi présenté par le département de la sécurité et de l'économie.

- ♦ Objet :

Projet de loi de bouclage de la loi 10680 ouvrant un crédit extraordinaire d'investissement de 3 572 200 F destiné à financer la refonte de l'application "Amendes d'ordre et contraventions" (AOC).

- ♦ Financement :

Pour un montant total voté de 3 572 200 F, les dépenses brutes effectives s'élèvent à 3 571 491 F. Un non-dépensé de 709 F est à constater.

- ♦ Annexes au projet de loi :

Préavis technique financier.

Le département atteste que le présent projet de loi est conforme à la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF), à la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF), au manuel de comptabilité publique édité par la conférence des directeurs cantonaux des finances (NMC) pour les charges et les revenus de fonctionnement, au manuel de comptabilité publique MCH2 pour les dépenses et les recettes d'investissement, et aux procédures internes adoptées par le Conseil d'Etat.

Genève, le 27.5.2014

Signature du responsable financier : Dominique Ritter

Approbation / Avis du département des finances

Cette loi entre dans le cadre de l'opération lancée en 2012 du bouclage d'un grand nombre de lois et a été identifiée comme telle lors du bouclage des comptes 2013 (tome 3).

De manière générale, le visa du DF rendu dans le cadre du préavis d'un projet de loi de bouclage ne peut être considéré comme un contrôle a posteriori des dépenses d'investissement réalisées. En ce sens, il appartient aux départements compétents de justifier l'usage des crédits dépensés, de vérifier les dépenses et d'en assumer la responsabilité.

Genève, le 26/05/2014

Visa du département des finances : A. ROSSET.

N.B. : Le présent préavis technique est basé sur le PL, son exposé des motifs du 13-5-2014