

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 31 janvier 2018

Projet de loi

de bouclement de la loi 10759 ouvrant un crédit d'investissement de 8 940 000 F pour l'acquisition des services, du matériel et des logiciels nécessaires à la refonte du système d'information de l'office des poursuites

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

Art. 1 Bouclement

Le bouclement de la loi 10759 du 8 juin 2012 se décompose de la manière suivante :

– Montant brut voté	8 940 000 F
– Dépenses réelles	<u>8 723 675 F</u>
Non dépensé	216 325 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,

La loi 10759, adoptée en juin 2012, a ouvert un crédit d'investissement pour financer la refonte du système d'information de l'office des poursuites (OP), mis en service il y a plus de 30 ans, en 1985.

L'aboutissement de ce projet a notamment permis à l'OP de revoir ses processus, de s'affranchir de l'obsolescence technologique, de se mettre en conformité avec les exigences de la Confédération quant aux normes d'échanges en matière de poursuites (e-LP) et d'adopter les meilleures pratiques en matière de gestion de dossiers.

Sous l'angle technique, l'ensemble des fonctionnalités demandées par l'OP ont été développées et mises en service dans le budget initialement convenu.

En revanche, force est de reconnaître que la mise en œuvre du nouveau système d'information a malheureusement généré d'importantes difficultés pour le personnel concerné. En premier lieu, l'office a dû s'adapter aux changements induits. Ensuite, comme c'est généralement le cas lors de refontes informatiques d'un tel niveau de complexité, l'application a nécessité des réglages inhérents à sa jeunesse.

Depuis lors, des mesures ont été mises en place pour stabiliser l'application et pour accompagner les utilisateurs. Ce travail porte ses fruits et le plein potentiel de l'outil commence à se faire sentir.

Sans tous ces efforts, l'OP serait aujourd'hui dépourvu d'un système d'information en mesure d'évoluer, voire tout simplement en état de fonctionner, alors que cet outil est indispensable à l'accomplissement de l'importante mission qui lui est confiée.

Respect du périmètre initial

L'exposé des motifs du projet de loi 10759 indiquait précisément les principales tâches pour lesquelles l'outil devait assister les collaborateurs de l'office des poursuites, soit :

- enregistrer les réquisitions de poursuite,
- notifier les commandements de payer,
- prendre note des oppositions,
- exécuter les saisies,

- procéder à la réalisation des biens saisis,
- distribuer le produit de réalisation aux créanciers,
- délivrer les actes de défaut de biens,
- encaisser les paiements effectués par les débiteurs.

L'ensemble de ces fonctionnalités ont été informatisées. Cette liste, en apparence assez simple, cache de nombreuses exceptions et des règles de calcul parfois complexes. En outre, le principal enjeu de cette informatisation est de faire face au volume de dossiers traités.

C'est pourquoi le projet de loi détaillait des objectifs bien précis (cf. PL 10759, page 6/18), soit :

- intégrer toutes les fonctionnalités utiles à l'accomplissement de la mission de l'OP conformément à la loi,
- augmenter la qualité des prestations délivrées et la productivité des collaborateurs,
- disposer d'une application évolutive,
- mettre en place un contrôle de gestion,
- faciliter l'échange des informations entre l'OP et ses clients,
- s'ouvrir vers les citoyens à travers l'administration en ligne.

L'atteinte des objectifs reste encore à confirmer

Au regard des objectifs rappelés précédemment, il semble encore tôt pour les confirmer intégralement même si de nombreux faits viennent étayer leur réalisation.

Concernant l'intégration de l'ensemble des fonctionnalités, il est important de rappeler que l'ensemble du périmètre du projet a été décomposé en une liste de plus de 1 100 points représentant plus de 200 scénarios de gestion pour les utilisateurs. L'intégralité de ces points a été développée, représentant plus de 2 000 pages de spécifications établies au cours de plus de 150 ateliers de travail où les collaborateurs de l'office exprimaient leurs besoins au niveau des processus et fonctionnalités à intégrer dans le nouvel outil. Le double enjeu derrière ces chiffres est de mettre à disposition une solution cohérente en évitant de reproduire le système existant. C'est pourquoi l'office des poursuites a désigné et mis à contribution une trentaine de collaborateurs en charge de projeter l'évolution de leur office et de leur métier dans l'avenir.

S'agissant de l'augmentation de la qualité des prestations délivrées et de la productivité des collaborateurs, il est important de disposer d'un recul supplémentaire. Alors que la mise en production a été faite le 29 mars 2016, le

Conseil d'Etat ne dispose que de 20 mois de recul. Cependant, les indicateurs montrent une réelle progression qui doit être confirmée. Les outils mis à disposition ont permis d'automatiser la production de ces indicateurs (ce qui n'était pas le cas précédemment). Le tableau ci-dessous présente les indicateurs en fin d'année évoqués ci-dessus avec leur évolution dans le temps :

	2014	2015	2016	2017
Délai moyen d'édition du commandement de payer (en jours)	20	41	48	3
Délai moyen de contrôle de la réquisition de continuer (en jours)	Non mesuré	Non mesuré	40	4
Délai moyen de délivrance d'extrait du registre des poursuites (en jours)	Non mesuré	Non mesuré	8	0.8

Le troisième objectif du projet était de mettre à disposition une application évolutive. Avec la précédente application, à cause de l'obsolescence de sa plateforme technique, il n'était plus possible de prendre en compte des modifications légales ou jurisprudentielles. Par ailleurs, il était nécessaire de lever cette contrainte afin d'intégrer les normes e-LP mais aussi les modifications planifiées par la Confédération quant aux principaux documents sortants (extrait du registre des poursuites, commandement de payer, procès-verbal de saisie, ...). Avec une technologie maîtrisée par la direction générale des systèmes d'information, les demandes de modifications sont maintenant traitées suivant une planification convenue avec l'office des poursuites. A noter que l'architecture retenue pour cet outil est la même que celle mise à disposition d'autres grandes applications de l'Etat comme celles de l'administration fiscale. Dès lors, l'évolution de cette plateforme est intégrée dans un schéma directeur plus global, gage de maintenance pérenne pour l'office.

Le quatrième objectif est de mettre en place un contrôle de gestion. Cela passe par la mise à disposition d'indicateurs clés portant aussi bien sur des analyses de productivité par collaborateur que des contrôles en fonction de montants financiers. C'est pourquoi le système intègre des circuits d'approbation en fonction de seuils de matérialité paramétrables. Ainsi, des éléments factuels sont mis à disposition de l'organisation. Ces éléments sont amenés à évoluer du fait de la nécessaire montée en maturité de l'office sur ces aspects.

Le cinquième objectif ayant trait à la simplification des échanges entre l'OP et ses clients a été rempli du fait de la mise à disposition du protocole d'échange d'information décidé par la Confédération : e-LP. Cette norme d'échange permet de faire parvenir à l'OP l'ensemble des documents clés nécessaires au bon traitement du dossier de poursuite par un unique canal : le numérique. L'intégration des réponses fournies par l'office des poursuites est alors automatiquement faite dans les outils de gestion du contentieux des créanciers. De même, l'office des poursuites bénéficie de gains en productivité. A noter que Genève avait déjà développé son propre protocole de transfert avec certains de ses créanciers mais uniquement sur la réquisition de poursuite. Cela était une nécessité du fait des volumes gérés à Genève, qui représentent 10% de l'ensemble des poursuites requises en Suisse (année 2016). Depuis cette initiative, l'office a encore enregistré des gains de productivité du fait notamment des contrôles automatiques mis en place dans la nouvelle application.

Enfin, le dernier objectif, et non des moindres, était de s'ouvrir vers les citoyens à travers l'administration en ligne. C'est ainsi que l'office a mis à disposition un certain nombre de services. Cela passe par la mise à disposition du temps d'attente en temps réel au guichet de l'office et par la possibilité de demander un extrait du registre des poursuites pour soi-même, son conjoint, ou concernant un tiers dans la mesure où l'intérêt est rendu vraisemblable au sens de l'article 8a de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 11 avril 1889 (LP). Plus récemment, c'est la possibilité de consulter le solde d'une poursuite, son avancement dans le processus et, enfin, de la payer qui est offerte aux usagers. Cette prestation permet de désengorger aussi le central téléphonique, car plus d'un appel sur 3 porte sur cette nécessité de connaître le solde d'une poursuite avant de la régler car ce solde varie quotidiennement en raison des intérêts.

Un changement de stratégie dans la mise en place de la solution

Contrairement à ce qui figure dans l'exposé des motifs de la loi 10759, il n'a pas été possible de mettre en place une solution reposant sur un progiciel de gestion vendu pour les autres cantons. En effet, même si le métier de la poursuite est le même, le volume sous gestion de l'office des poursuites genevois ne permet pas de mettre en place une solution standard du fait notamment de la nécessité de disposer d'un processus informatisé de suivi de dossiers, fonctionnalité non présente dans les outils du marché. Après une analyse détaillée, l'éditeur de la solution commercialisée en Suisse et son intégrateur ont écrit à l'Etat de Genève afin de lui notifier la non-faisabilité d'un tel projet.

Cependant, force est de constater que les licences acquises par l'Etat de Genève ont permis de cadrer précisément les développements quant aux règles de gestion (contrôle, algorithme de calcul,...) à programmer dans l'application en cours de développement. Cela a donc permis de sécuriser le projet et de gagner du temps en spécification.

Ce changement de paradigme a fait l'objet d'une présentation formelle à la commission des finances du Grand Conseil le 10 septembre 2014.

Des coûts d'investissement maîtrisés

Au regard des coûts d'investissement budgétisés dans le projet de loi amendé, les dépenses réelles ont été les suivantes :

	Budget	Réel	Ecart
Achat de matériel	900 000	189 084	710 916
Achat de licences	2 500 000	1 165 136	1 334 864
Complément pour adapter la solution aux besoins de l'OP Genève	2 350 000	5 578 861	-728 861
Connexion de l'application avec le centre éditique	750 000		
Mise en place d'une solution d'aide à la décision	750 000		
Prise en compte de la dématérialisation des documents entrants à joindre au dossier	500 000		
Développement des interfaces avec l'ensemble des systèmes d'information partenaires	500 000		
Charges de personnel interne DGSI activables	504 000	1 620 074	-1 116 074
Charges de personnel interne MOA/AMOA activables	186 000	170 520	15 480
Total	8 940 000	8 723 675	216 325

La structure des dépenses entre le projet de loi amendé et les dépenses réelles est différente du fait même du changement de stratégie expliqué ci-dessus. Cela a conduit mécaniquement à une économie sur les aspects licences mais à un coût supplémentaire sur les aspects directement liés au développement spécifique (mandats externes).

A noter qu'un budget de charges non activables en fonctionnement avait été annoncé pendant la durée du projet à hauteur de 620 000 francs, il s'avère que le montant dépensé est de 616 000 francs.

Il est important de noter que la mise en place de ce système a nécessité un investissement des collaborateurs de l'office des poursuites de plus de 2 000 jours de travail, en sus de leur activité courante de gestion des dossiers.

Un projet plus long que prévu

La planification globale initiale était prévue sur 3 années. Alors que la loi 10759 a été votée le 8 juin 2012, c'est le 29 mars 2016 que la mise en production intégrale de l'application a été réalisée, portant ainsi le délai total à 3 ans et 10 mois.

Ce décalage du planning n'a pas entraîné de coûts supplémentaires du fait de la maîtrise des équipes en place et d'un engagement contractuel forfaitaire. Cependant, ce décalage a eu pour conséquence des charges supplémentaires des équipes internes.

Ce délai supplémentaire s'explique par une phase d'analyse de 4 mois en début de projet afin de conclure à la nécessité de changer de stratégie (choix de faire un développement spécifique). De plus, en fin de projet, 6 mois supplémentaires ont été nécessaires pour consolider les tests et la phase de correction des anomalies avant la mise en production. Ce n'est qu'à l'issue de cette période supplémentaire que le comité de pilotage pluridisciplinaire a décidé de la date de mise en production. Cette décision a été prise sur base d'éléments factuels afin de prendre en compte les aspects financiers du projet mais aussi la capacité d'acceptation de la solution par l'organisation. Sur ce dernier point, les impacts de la mise en place de la nouvelle solution ont sans aucun doute été sous-évalués.

Retour sur investissement pas encore avéré

Le retour sur investissement présenté dans le projet de loi portait sur trois aspects :

- Economique pour l'Etat de Genève avec l'arrêt du recours aux auxiliaires pour environ 1 million de francs par année du fait des gains de productivité découlant de la nouvelle application. Sur cet aspect précis, au moment de

la rédaction de cet exposé des motifs, cette économie n'est pas encore d'actualité, mais le conseiller d'Etat chargé du département des finances a indiqué qu'elle serait concrétisée en 2019.

- Financier pour l'économie genevoise du fait du traitement rapide du contentieux qui génère mécaniquement un recouvrement facilité. Sur ce point, les avancées liées à la mise en place de la nouvelle solution sont très concrètes car, comme illustré précédemment, le délai moyen de traitement d'une réquisition de poursuite est de 3 jours contre 41 jours à fin 2015.
- Image de l'administration. Il s'agit à ce jour du principal écueil de la mise en production de cette nouvelle solution. De nombreuses communications critiques ont émaillé la phase de nécessaire stabilisation de l'application mise en place. Une mise en production complexe dans le contexte difficile dans lequel évoluait l'office des poursuites explique sans doute en partie ces communications. Les avancées sont cependant réelles et les effets bénéfiques de la nouvelle organisation mise en place commencent déjà à se faire sentir. La mise à disposition de fonctionnalités nouvelles via internet va également contribuer à moderniser l'image de l'office.

Enfin, conformément à l'intention d'origine, la mise en place de la nouvelle application de l'office des poursuites a permis de désengager la très ancienne machine Bull (31 ans). Alors que celle-ci tombait en panne le 7 mars 2016 avec des conséquences non neutres sur de multiples dossiers, elle a été maintenue en état à des fins de consultation jusqu'à la fin de l'année 2016 puis démantelée avec l'économie sur sa maintenance à la clé.

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

Annexe : *préavis financier*



REPUBLIQUE ET
CANTON DE GENEVE

PREAVIS FINANCIER

Ce préavis financier 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 10759 ouvrant un crédit d'investissement de 8 940 000 F pour l'acquisition des services, du matériel et des logiciels nécessaires à la refonte du système d'information de l'office des poursuites.
- ♦ Financement :

Pour un montant total voté de 8 940 000 F, les dépenses brutes effectives s'élèvent à 8 723 675 F. Un non dépensé de 216 325 F est à constater

- ♦ Remarques (modifier et cocher ce qui convient) :

oui non Ce projet de loi de bouclage est présenté dans le délai de 24 mois après la date de remise de l'ouvrage à l'utilisateur fixé par la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (D 1 05).

oui non Le crédit initial voté a été dépassé. Si oui :

oui non Autre(s) remarque(s) : -

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 modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2) et aux dispositions d'exécution adoptées par le Conseil d'Etat.

Genève, le : 17.1.2018

Signature du responsable financier :


 Dominique RITTER
 DIRECTEUR DU SERVICE FINANCIER

2. Approbation / Avis du département des finances

oui non Remarque(s) complémentaire(s) du département des finances : -

De manière générale, le visa du DF rendu dans le cadre du préavis financier 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 : 17.01.2018

Visa du département des finances :

 A. ROSSET

N.B. : Le présent préavis financier est basé sur le PL et son exposé des motifs transmis le 16 janvier 2017.