



Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 23 novembre 2022

Projet de loi

de bouclement de la loi 11792 ouvrant un crédit d'investissement de 11 520 000 francs pour l'évolution du système d'information et de communication fiscal

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

Art. 1 Bouclement

Le bouclement de la loi 11792 du 22 avril 2016 ouvrant un crédit d'investissement de 11 520 000 francs pour l'évolution du système d'information et de communication fiscal se décompose de la manière suivante :

| | |
|---------------------------|-----------------------|
| – Montant brut voté | 11 520 000 fr. |
| – Dépenses brutes réelles | <u>11 523 239 fr.</u> |
| Surplus dépensé | 3 239 fr. |

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 : Michèle RIGHETTI

EXPOSÉ DES MOTIFS

Lors de sa session du 22 avril 2016, le Grand Conseil votait la loi 11792 ouvrant un crédit d'investissement de 11 520 000 francs pour l'évolution du système d'information et de communication fiscal. Cette loi avait pour objectif de couvrir la période du 1^{er} juillet 2016 au 31 décembre 2019. Le présent projet de loi a pour objectif de présenter les réalisations concrètes qui ont permis à l'administration fiscale cantonale (AFC) d'assurer sa mission au quotidien. Au-delà de l'adaptation aux modifications légales, réglementaires et jurisprudentielles mais aussi de la gestion de l'obsolescence de l'application informatique, des évolutions augmentant la productivité ont pu être réalisées. Ces évolutions ont permis de gagner en efficacité et, donc, le présent exposé des motifs s'attache aussi à démontrer le retour sur investissement de la loi 11792.

1. Les réalisations concrètes

1.1 La prise en compte des modifications légales, réglementaires et jurisprudentielles

Force est de constater que la matière fiscale évolue régulièrement. C'est pourquoi un budget pour adapter la solution informatique de l'AFC est réservé à ces fins. Au cours de la période écoulée, soit du 1^{er} juillet 2016 au 30 juin 2020, les adaptations suivantes ont dû notamment être réalisées :

- la prise en compte de la loi fédérale et de la loi cantonale sur la réforme fiscale et le financement de l'AVS (RFFA) qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020;
- la possibilité pour les personnes morales de déclarer leurs bénéfices en monnaie étrangère conformément aux prescriptions relatives à la tenue de la comptabilité du code des obligations (art. 957a, al. 4);
- la réforme fédérale de l'impôt à la source dont les premiers éléments ont dû être intégrés très tôt afin d'être prêts lors de l'entrée en vigueur de cette réforme au 1^{er} janvier 2021;
- la modification du registre fiscal afin de tenir compte du changement structurel intervenu dans le répertoire des entreprises du canton de Genève (REG) (loi 10514).

Ces exemples, non exhaustifs, reflètent les évolutions les plus importantes. Sans ces modifications, il est évident que le système d'information de l'AFC ne répondant plus aux bases légales devenait obsolète.

C'est ainsi que 4 150 000 francs ont dû être consacrés à ces évolutions contraintes sans réelle valeur ajoutée pour l'AFC hormis le fait de continuer à pouvoir utiliser son outil de taxation et de perception.

1.2 La gestion de l'obsolescence

La deuxième plus grande typologie de projets menés au cours de la période visait à contrecarrer une obsolescence prématurée du système d'information fiscale. La complexité d'un tel système d'information nécessite de mener des actions préventives imposées par la politique de fin de support menée par les éditeurs. Cela est notamment le cas du serveur d'applications Jboss dont l'éditeur Redhat n'assurait plus le support de sa version 5. C'est ainsi toute l'application fiscale, pour sa partie autre que les e-démarches, qui a dû migrer vers la version Jboss 7 lui garantissant par là-même un support jusqu'en 2026. Une démarche similaire a aussi été adoptée et initiée afin d'éviter l'obsolescence de toute l'offre des démarches en ligne, précieuse pour l'AFC mais aussi pour les contribuables.

A noter que les modifications ne sont pas forcément d'origine technologique mais qu'elles peuvent être en lien avec des fonctionnalités qu'il convient de simplifier et d'adapter. C'est le cas notamment de la comptabilisation de toutes les transactions enregistrées dans l'outil de l'AFC. La transformation des transactions faites dans l'outil fiscal en schéma comptable lisible de l'outil comptable et financier de l'Etat nécessite de passer par un composant appelé le traducteur. Le retraitement a été significativement modifié et des pistes d'audit très largement renforcées afin de garantir une traçabilité complète non seulement indispensable aux organes de révision, mais aussi à l'AFC elle-même afin d'opérer ses contrôles plus aisément.

Sur le volet de l'obsolescence, et au-delà de ces 2 exemples illustratifs et significatifs, un investissement total de 3 020 000 francs s'est avéré nécessaire afin de garantir le service attendu pour les années à venir. Un tel effort devra être poursuivi dans les années à venir.

1.3 La sécurité de l'information

L'exposé des motifs de la loi 11792 prévoyait un montant substantiel au titre de la sécurité de l'information. Les actions déjà décrites visant à contrecarrer l'obsolescence technologique ont permis intrinsèquement de sécuriser l'outil fiscal. De plus, chaque année des tests de sécurité sont menés par des entreprises reconnues, mandatées par l'Etat, afin de vérifier la compatibilité de l'outil fiscal avec les meilleurs standards en matière de sécurité. Malgré le fait que le risque zéro n'existe pas, ces actions menées régulièrement permettent de garantir un bon niveau de sécurité. Sur ce volet, seuls quelques investissements ont été réalisés pour remédier aux risques identifiés. Ces réalisations, relevant purement de la sécurité, ont coûté 47 000 francs. Mais ce montant est à rapprocher directement du montant investi pour contrecarrer l'obsolescence technologique dont le but est aussi de sécuriser l'outil fiscal.

1.4 Des évolutions utiles aux contribuables

Bien évidemment, la priorité pour l'AFC, après la stricte maintenance opérationnelle de l'outil, est de simplifier les actions attendues des contribuables. C'est pourquoi, sur la période concernée, l'AFC a mis à disposition la fusion des acomptes versés au titre de l'impôt fédéral direct (IFD) et de l'impôt cantonal et communal (ICC). Alors que l'acompte provisionnel de l'IFD est facultatif, de nombreux contribuables versaient mensuellement des acomptes. Cela multipliait les bulletins de versement envoyés et, donc, ajoutait de la complexité. En fusionnant les acomptes de ces 2 impôts périodiques, le contribuable paie via le même bulletin de versement, à la fois, sa part IFD et, à la fois, sa part ICC. L'AFC se charge d'alimenter automatiquement les bons comptes visibles du contribuable.

De même, en 2018, l'AFC a proposé à ses contribuables, personnes physiques, un pré-remplissage des rubriques lors des déclarations faites en ligne. Lors de sa connexion, le contribuable peut donc constater que les rubriques renseignées l'année précédente sont automatiquement reprises et que les données sont enrichies des informations déjà taxées par l'AFC. C'est notamment le cas lorsque des corrections ont été effectuées par les services de taxation sur les titres et sur les biens immobiliers. Mais c'est aussi le cas lorsque le contribuable perçoit des prestations sociales, informations transmises par le service du revenu déterminant unifié (RDU).

Le parcours usager a aussi été totalement revu entre le 1^{er} juillet 2016 et le 30 juin 2020. Au travers du parcours usager, il faut entendre la refonte complète de l'offre de téléphonie à destination des contribuables tout comme

l'accueil des contribuables lorsqu'ils se rendent au guichet de l'AFC. Sur le premier volet, une solution moderne de téléphonie a été mise en place. Le personnel de l'AFC a été formé à celle-ci et des objectifs précis ont été assignés aux services. C'est ainsi que, sur la période, le taux de réponse est passé de 60% à 95%. Un effort sur la clarté des documents transmis, allié avec un site Internet plus clair, a permis de passer d'un million d'appels annuels à 600 000 appels annuels. Afin de parfaire la relation contribuable, une fiche relation a été créée dans l'outil pour suivre les interactions entre l'AFC et ses usagers. Cette fiche permet non seulement de mieux renseigner le contribuable qui appelle, mais elle permet aussi de procéder à des analyses sur les écueils de compréhension des contribuables afin d'y remédier. Sur le volet de l'accueil au guichet, une solution de gestion optimale des files d'attente avec une gestion modulaire des guichets permet de limiter le temps d'attente à moins de 5 minutes en moyenne contre 20 minutes auparavant. Ces guichets ont été centralisés à un lieu unique rendant leur accès plus simple pour les contribuables.

Sur le volet des améliorations destinés aux contribuables, un investissement de 1 865 000 francs a été consenti pour obtenir les résultats décrits ci-dessus. Dans l'exposé des motifs initial, cet investissement était budgété sur les lignes « Prestations en ligne » et « Outil de pilotage ».

1.5 L'échange automatique d'informations

C'est sur ce volet que l'AFC a pu retirer le maximum de bénéfices. En effet, en automatisant certains échanges, le travail à faible valeur ajoutée se déporte de l'humain vers l'informatique.

Les échanges automatiques mis en place sont parfois internes à l'outil fiscal composé de 26 modules mais aussi avec des entités externes à l'AFC. C'est le cas, par exemple, des informations financières ayant trait aux subsides sociaux versés aux bénéficiaires. Sur le plan des améliorations intrinsèques à l'outil fiscal, l'exemple du transfert au contrôle permet d'illustrer les propos. En utilisant une nouvelle fonctionnalité mise à disposition, le dossier d'un contribuable passe d'un service à un autre sans ressaisie et avec les éléments d'analyse déjà réalisés par le taxateur.

Une gouvernance interne à l'AFC est en place depuis de nombreuses années afin d'évaluer la pertinence des nombreuses demandes en la matière et de prioriser celles qui ont le plus de valeur ajoutée. L'investissement consenti sur cet axe est de 1 240 000 francs.

1.6 L'archivage

A travers la notion d'archivage, il faut entendre la nécessité de purger des données auxquelles l'AFC ne devrait plus avoir accès selon la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001 (LIPAD; rs/GE A 2 08). Une analyse juridique a permis d'identifier la période durant laquelle l'AFC doit encore accéder aux données du contribuable pour exercer sa mission. Or, l'outil fiscal ne stocke pas encore de données tellement anciennes qu'il conviendrait de les effacer. C'est pourquoi ce volet n'a pas été traité en lien notamment avec les fortes contraintes légales, réglementaires et jurisprudentielles auxquelles l'AFC a dû faire face.

1.7 Les petites maintenances évolutives complémentaires activables

Cette ligne budgétaire regroupe tous les petits développements nécessaires pour répondre à des exigences ou des besoins de typologie très différents. Cela va de la nécessité d'émettre un nouveau courrier à l'ensemble des contribuables (comme celui figeant l'indexation de la valeur fiscale des immeubles dans le cadre de la loi sur les estimations fiscales de certains immeubles, du 22 novembre 2018 (LEFI; rs/GE D 3 10) à des tableaux de bord pour la direction de l'AFC. Et c'est notamment sur ce dernier volet que de nombreuses sollicitations ont été faites. Et ce, afin d'accompagner le déploiement du projet Harmonie visant à responsabiliser le personnel de l'AFC. Cette responsabilisation nécessite la mise en place d'indicateurs de performance, de résultats. Des tableaux de bord interactifs permettant de zoomer sur les performances ont été mis à disposition des directions afin de vérifier l'engagement constant des collaboratrices et des collaborateurs.

Un investissement total de 1 201 239 francs a été consenti sur l'ensemble de ces demandes soumises à l'entité de gouvernance précédemment évoquée.

2. Un respect des budgets mis à disposition et du planning

2.1. Un budget global respecté

L'exposé des motifs de la loi 11792 présentait un budget d'investissement selon les grands axes envisagés. Le tableau ci-dessous reprend le tableau initialement présenté (« Budgeté ») pour y ajouter une colonne supplémentaire présentant les investissements réalisés *in fine* (« Consommé »).

| <i>en francs</i> | Budgété | Consommé |
|---|-------------------|-------------------|
| Prise en compte des modifications légales, réglementaires et jurisprudentielles | 3 600 000 | 4 150 000 |
| Adaptations techniques | 3 200 000 | 3 067 000 |
| Sécurité de l'information | 1 500 000 | |
| Outil de pilotage | 800 000 | 1 865 000 |
| Prestations en ligne | 800 000 | |
| Echanges automatiques | 500 000 | 1 240 000 |
| Archivage | 700 000 | 0 |
| Petites maintenances évolutives complémentaires activables | 420 000 | 1 201 239 |
| Total | 11 520 000 | 11 523 239 |

Ce pilotage au plus juste des finances de la loi 11792 est dû au fait que l'ensemble de ces investissements reposent sur l'activation de charges de personnel qui sont affectées aux projets décidés.

La gouvernance mise en place lance les projets en fonction de leur coût et de leur valeur ajoutée afin de respecter le budget alloué.

2.2 Des délais respectés

La gestion de projet mise en place au sein des équipes travaillant sur l'outil fiscal prévoit une mise en production trois fois par an. Les sujets, même importants en complexité, sont subdivisés en sujets plus petits, délivrés au fil des mises en production (comme cela est le cas dans l'exemple donné sur la révision de l'impôt à la source dont la date d'entrée en vigueur est le 1^{er} janvier 2021 mais pour laquelle des réalisations ont déjà été faites avant le 30 juin 2020). Cette stratégie a toujours permis de tenir les échéances incontournables fixées par les lois et règlements.

3. Un retour sur investissement avéré

Le crédit d'investissement ouvert par la loi 11792 a permis un retour sur investissement qualitatif notamment concernant :

- la pérennisation des outils informatiques évitant la perte pure et simple des investissements consentis jusqu'alors;
- l'image de l'AFC toujours pionnière dans ses développements à l'attention des contribuables;
- l'amélioration de la qualité de la prestation aux contribuables permettant de simplifier les démarches de la population.

Pour les aspects financiers, l'évolution du nombre d'équivalents temps plein (ETP) n'est pas significative du fait des priorités voulues par le Conseil d'Etat et adoptées par le Grand Conseil. Ainsi, la direction du contrôle a été renforcée avec 5 contrôleurs en 2017 et une entité spécifique a été créée pour traiter les dénonciations spontanées (constituée de 20 ETP introduits au budget 2018). C'est pourquoi, afin de comparer des données comparables en termes de productivité, il convient de retraiter les ETP de l'AFC afin de tenir compte de ce changement de périmètre quant aux missions données à l'administration.

Le tableau ci-dessous explique ce retraitement et la comparaison avec le nombre de dossiers devant être traités annuellement :

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| ETP AFC votés au budget | 514,9 | 519,9 | 561,8 | 564,8 | 563,7 | 563,34 |
| ETP AFC retraités (hors contrôleurs et dénonciations spontanées) | 514,9 | 514,9 | 536,8 | 539,8 | 538,7 | 538,34 |
| Evolution des ETP retraités | | | | | | +4,55% |
| Nombre de dossiers totaux traités | 501 392 | 512 732 | 526 697 | 526 468 | 537 725 | 532 007 |
| Evolution du nombre de dossiers | | | | | | +6,11% |

Par simple calcul, du fait que l'évolution du nombre de dossiers à traiter est plus rapide que l'évolution du nombre d'ETP, et ce, avec une différence de 1,56%, si on applique cette différence à l'effectif retraité alors un effectif complémentaire de 8 ETP aurait été nécessaire. A cette analyse, il convient d'ajouter que le Conseil d'Etat a souhaité baisser les seuils de matérialité dans les contrôles faits sur les taxations. Cela a été absorbé par des gains de productivité encore supérieur à ceux calculés ci-dessus.

Cette économie est corrélée à plusieurs facteurs explicatifs : à une organisation toujours plus performante (développement du projet Harmonie visant à responsabiliser les collaboratrices et les collaborateurs), à une formation continue mais aussi à l'automatisation des tâches via l'informatisation.

Dans l'exposé des motifs de la loi 11792 (en page 14) l'hypothèse posée était de retenir que 50% de ces économies sont en lien direct avec l'amélioration des outils. C'est ainsi que l'on peut conclure que la loi 11792 a permis de générer une économie au minimum de 4 ETP pérenne sur la période.

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 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 des infrastructures.
- ♦ Objet : Projet de loi de bouclage de la loi 11792 ouvrant un crédit d'investissement de 11 520 000 francs pour l'évolution du système d'information et de communication fiscal.

♦ Financement :

Pour un montant de dépenses voté de 11 520 000 francs, les dépenses effectives en investissement s'élèvent à 11 523 239 francs soit un surplus dépensé de 3 239 francs.

♦ 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.

oui non Un crédit supplémentaire au sens des articles 32, 33 et 34 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (D 1 05) a été demandé avant tout dépassement.

oui non Autre remarque : -

Sous réserve des remarques précédentes, 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 : 19.10.2022 Signature du responsable financier :

C. Arnold

2. Approbation / Avis du département des finances

oui non Remarque complémentaire du département des finances :
cette loi a été identifiée comme étant une loi à boucler dans
le cadre du projet de budget 2023 (Tome 2, annexe 6).

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 :

18.10.2022

Visa du département des finances :



N.B. : Le présent préavis financier est basé sur le PL et son exposé des motifs transmis le 14 octobre 2022.