

Date de dépôt: 4 avril 2005

Messagerie

Rapport

de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat ouvrant un crédit d'investissement de 19 000 000 F complémentaire à la loi n° 8713 du 20 septembre 2002 de 26 300 000 F pour la modernisation du système d'information de l'administration fiscale cantonale

Rapport de M. Pierre Weiss

Mesdames et
Messieurs les députés,

Peut-on s'arrêter à mi-chemin de l'*aggiornamento* de l'informatique de l'administration fiscale ? A cette question, une réponse unanimement négative a été donnée par les membres de la Commission des finances. Les commissaires ont ainsi été convaincus que le crédit d'investissement de 19 000 000 F, objet du présent projet de loi, représentait un complément à la fois nécessaire à la loi n° 8713 et imprévu en 2002, année de l'adoption de ce premier crédit de 26 300 000 F. Ils n'en ont pas moins émis de nombreuses questions sur les raisons du quasi-doublement des dépenses entraînées par la refonte de l'informatique fiscale. La facture finale présentée aux contribuables pour les taxer avec une efficacité démultipliée atteindra donc 46 300 000 F.

Le vote est intervenu, sous la houlette débonnaire de M. David Hiler, lors de la séance de la Commission des finances du 9 mars 2005, à l'issue de deux séances préparatoires de la sous-commission informatique de la Commission des finances, tenues le 15 décembre 2004 et le 23 février 2005 sous l'aimable et efficace présidence de M. Jean-Marc Odier. La première de celles-là a

bénéficié des explications de MM. Francis Walpen, directeur général de l'Administration fiscale cantonale (AFC), Jean-Marie Leclerc, directeur général du Centre des technologies de l'information (CTI), Jean-Claude Mercier, directeur opérationnel du CTI, Bernard Taschini, secrétaire de la délégation du Conseil d'Etat aux systèmes d'information, Stéphane Marois, responsable de l'organisation et des systèmes d'information du Département des finances (DF) et Roland Bossard, responsable à la Direction du développement pour le domaine fiscal, CTI ; la seconde, des éclaircissements de MM. Francis Walpen, François Berset, directeur de la perception à l'AFC, Jean-Claude Mercier, Roland Bossard et Bernard Taschini. Quant à la séance de la commission, tenue en présence de M. Jean-Paul Pangallo, directeur du budget de l'Etat, du DF, elle a entendu les explications de MM. Francis Walpen, François Berset, Stéphane Marois, Jean-Claude Mercier et Bernard Taschini. Les procès-verbaux de ces séances ont été tenus avec précision par M. Christophe Vuilleumier, le 15 décembre, et par M. Yves Picino, le 23 février et le 9 mars. Toutes ont été suivies par M. Edouard Martin, secrétaire scientifique de la Commission des finances. Que chacun soit remercié de sa contribution aux débats !

1. L'enjeu du projet de loi 9421

Le cadre de l'informatique fiscale n'a pas besoin de nombreux développements : « Outil indispensable à la bonne gestion des rentrées fiscales de l'Etat », le système d'information de l'administration fiscale « se distingue par son extrême complexité et doit faire face à des contraintes particulières liées à sa constante adaptation aux évolutions de l'environnement législatif fédéral, cantonal et communal en matière fiscale »¹. A quoi s'ajoutent la nécessité de respecter le secret fiscal et les exigences évolutives en matière de sécurité qui ne souffrent pas la moindre panne.

Les objectifs du présent projet de loi consistent à réaliser, entre 2005 et 2008, les outils servant à la prise en charge de différents impôts et taxes (personnes morales, à la source, sur bénéfiques et gains immobiliers, prestations en capital, successions, tourisme, taxe professionnelle) auxquels il faut ajouter les tâches de gestion du contentieux et de contrôle. Ce faisant, il participe de la refonte du système fiscal dont une analyse, remontant à 1998 et détaillée dans l'exposé des motifs, rappelle le potentiel de dysfonctionnements en l'absence de réforme. En vrac : manque de souplesse, difficulté d'adaptation aux changements législatifs et organisationnels,

¹ Projet de loi 9421, Exposé des motifs, p. 3.

logiciels vieillissants, hétérogènes et peu intégrés se traduisant en besoin d'informations redondantes et en tâches répétées, qualité des données peu contrôlée, temps de réponse trop longs.

Rappels. En 2002, un premier crédit d'investissement de 26 300 000 F avait été adopté par ce Grand Conseil « pour répondre aux objectifs de la réforme »² par le biais du PL 8713 résumés en quatre axes : des outils informatiques pour faciliter le travail des collaborateurs de l'AFC ; un système d'information performant, fiable, intégré, évolutif et ouvert ; un service aux contribuables amélioré ; des moyens et des outils de pilotage pour l'AFC. Grâce au premier crédit ont pu être mises en place « toute la réforme du système d'information fiscale pour les personnes physiques et une partie de l'enregistrement et de l'immobilier, ainsi que les liaisons avec l'AVS et le département des affaires militaires »³. Résultats : en 2003, l'AFC a réussi, pour la première fois, à notifier 220 000 déclarations sur 240 000 ; en 2004, 50% l'ont été avant le 15 août ; les modifications découlant de l'adoption, le 8 février 2004, du PL 8708 sur les droits d'enregistrement ont pu être mises en vigueur le 4 mars 2004 ; la refonte de l'immobilier est en marche. Au total, « un peu plus de la moitié du travail a été effectuée »⁴. Il offre dorénavant aux contribuables une meilleure communication avec l'administration fiscale ; en fait notamment partie le logiciel sur CD-ROM GE-tax, utilisé par plus de la moitié des contribuables, un succès si on compare ce résultat aux taux enregistrés dans d'autres cantons.

Toutefois, « le premier crédit d'investissement n'a pas suffi à couvrir l'intégralité du projet »⁵. Un certain nombre de raisons sont invoquées. Certaines sont techniques : réécriture de logiciels rendue nécessaire par des modifications législatives (LIPP, PL 8708) voire par une augmentation du périmètre de la refonte (projet fédéral d'évaluation des titres ; maintenance de plus en plus fréquente sur les interfaces et sur les anciens systèmes). D'autres sont plus inquiétantes, car elles renvoient à une analyse insuffisante des conséquences de la refonte : « difficulté d'appréciation initiale du périmètre global, et, surtout, de la complexité des sous-systèmes taxation et perception ; manque de recul sur les nouvelles technologies utilisées et, surtout, importants coûts de mise en œuvre ; surestimation de la capacité et de la vitesse d'absorption du changement »⁶. A l'époque du PL 8713, « la grande

² Id., p. 4.

³ Id., p. 5. Voir aussi, en annexe 1, le PL 8713-A

⁴ Id., p. 7.

⁵ Id., p. 7.

⁶ Id., p. 7.

difficulté à évaluer les coûts à long terme »⁷ de la refonte en avait toutefois été soulignée.

Conséquence : ce second projet, nécessaire pour achever la refonte en lui donnant la cohérence qu'elle mérite. C'est ainsi qu'il doit accorder, en 2005, la priorité au traitement de l'impôt des personnes morales en raison de l'obsolescence de l'application qui le concerne ; pour 2006, la priorité sera à l'impôt à la source concernant au premier titre les frontaliers. Parallèlement, en plus de l'avancement pour les autres impôts et taxes, seront mis à disposition des autorités des indicateurs et des tableaux de bord.

Le Conseil d'Etat justifie en outre les coûts élevés de développement par le fait que « le CTI manque de personnel »⁸, ce qui l'oblige à recourir à des forces extérieures onéreuses, dans un rapport de 40 collaborateurs externes pour 8 internes.

Pour la suite du projet de refonte, 1,5 million est demandé pour couvrir l'ensemble des besoins en machines (1 million) et logiciels (500 000 F) ainsi que les installations, la formation et la documentation ; 17,5 millions, correspondant au total à 70 années/hommes, sont requis au titre de l'élaboration des applications par des ressources extérieures ainsi qu'à celui de la mise en place d'un nouveau système d'information (CD-ROM permettant le traitement des listes d'employés par les employeurs pour l'impôt à la source). Selon les indications complémentaires fournies par le préavis technique de l'administration des finances de l'Etat⁹, 18 experts (d'un coût moyen de 250 000 F par personne) seront nécessaires à plein temps de 2005 à 2007, soit un total de 4,5 millions par an, et 16 personnes le seront en 2008, pour 4 millions. L'échelonnement des dépenses prévoit au total 5 millions par an de 2005 à 2007 et 4 millions en 2008. S'y ajoutent des coûts de fonctionnement induits évalués à 2 millions par an dès 2009 répartis à hauteur de 250 000 F pour la maintenance du matériel et de 1 750 000 F pour la maintenance des applications, les adaptations et l'infocentre, soit 7 experts externes à plein temps.

Relevons que la fiche technique du CTI note, au sujet du financement : « L'ensemble des coûts d'investissement sont prévus mais, dans le contexte budgétaire actuel, la couverture des frais de fonctionnement induits dès 2009 n'est pas assurée, en particulier pour les postes nouveaux qui seront indispensables au terme du projet pour assurer l'évolution et la maintenance de cette application. A cette date, le CTI devrait pouvoir internaliser quelques

⁷ Id., p. 8. Voir aussi projet de loi 8713, p. 13.

⁸ Id., p. 8.

⁹ Id., Préavis technique de l'administration des finances de l'Etat, p. 13.

collaborateurs ayant réalisé le projet »¹⁰. A souligner qu'il s'agit de la seule réserve par le CTI à la validation du projet de loi 9421.

Le Conseil d'Etat souligne encore l'amélioration de la qualité de l'information rendue possible par la mise en service totale des instruments liés à la refonte de l'administration fiscale, surtout pour les recettes. Il convient encore de relever que le présent projet de loi était considéré comme un projet clé du projet de budget 2005¹¹.

2. Eléments complémentaires issus des débats en sous-commission

2.1 Première séance de la sous-commission informatique de la Commission des finances

Lors de l'analyse qui devait déboucher sur le projet de refonte de l'informatique de l'administration fiscale, il avait été mis en évidence que cinq systèmes devaient communiquer les uns avec les autres, non sans provoquer de nombreuses erreurs et avec de grands risques de pannes. La refonte a donc eu pour objectif une plate-forme unifiée. Le directeur de l'Administration fiscale souligne que la plus grande nouveauté en est le logiciel GE-tax ; il se traduit en gain de précision (moins de cent erreurs sur 100 000 déclarations) et de temps, quand bien même la déclaration est conservée en plus du code-barre qui l'accompagne.

Une transmission électronique de la déclaration n'est toutefois pas à l'ordre du jour, en raison d'une part des coûts liés à la sécurisation des données, d'autre part d'un projet concurrent de certificat élaboré pour l'Office des poursuites incorporant une signature. Cela fournit l'occasion aux commissaires d'évoquer la sécurité des votes électroniques ; selon le directeur du CTI, « le système est en train d'être finalisé ».

Une présentation de la taxation à l'écran d'une déclaration est proposée aux commissaires. Le gain de temps résulte de la suppression quasi totale de la manipulation de documents ; les annexes sont au demeurant numérisées (17 millions de documents numérisés). D'autres avantages sont mentionnés, tels les calculs pour les contribuables quittant le canton ou encore l'obtention de tableaux de bord quotidiens du nombre de décisions de taxation.

¹⁰ Id., Fiche technique du CTI, p. 14. Cette remarque du CTI ne devrait pas manquer d'interpeller les députés sur le rapport entre amélioration de la productivité dus aux investissements informatiques et appréciation des besoins en personnel (NdR).

¹¹ Id., p. 15.

Le rapporteur relève que GE-tax ne permet pas en l'état un calcul immédiat du taux marginal et du taux moyen d'imposition. Et pas davantage une reprise des éléments restés valables de la déclaration antérieure.

Le responsable des systèmes d'information du DF énumère les autres outils mis en place grâce à la refonte de l'information fiscale : site internet, standard téléphonique, serveur et guide vocaux, meilleure gestion des guichets (59 444 clients en 2003). Il indique aussi les projets de l'AFC : CD-ROM pour l'imposition à la source, lecture automatique des documents, gestion électronique des données, en soulignant que l'impôt sur les personnes morales et l'impôt à la source sont ses deux priorités.

Le rapporteur demande des informations complémentaires sur le détail du crédit concernant les applications. De la réponse donnée par le directeur des systèmes d'information du DF, il ressort que l'exercice sera difficile pour certains éléments communs à plusieurs applications. Pour le directeur du CTI, il est plus aisé d'évaluer les gros projets que les développements.

Le rapporteur s'inquiète aussi de l'augmentation des coûts de fonctionnement entre 2005 et 2009, de la prise en compte des nouvelles modalités pour l'impôt sur les successions et de l'incidence des révisions prévues de la fiscalité cantonale. Sur le premier point, la réponse du directeur des systèmes d'information du DF souligne que l'efficacité sera améliorée en raison de l'arrêt des anciens systèmes, d'où des gains ; sur le deuxième, il précise que la refonte a pris en considération les modifications d'ores et déjà prévues ; pour sa part, le directeur général de l'AFC souligne que le projet de loi 9421 n'inclut pas d'éventuelles modifications ultérieures de la législation, encore inconnues à ce jour, quelles soient fédérales ou cantonales.

Au président de la sous-commission qui souhaite connaître le nombre de personnes n'honorant pas leurs devoirs fiscaux, il est répondu que 50 000 rappels ont été envoyés au cours des deux dernières années ; le directeur général de l'AFC précise que les rappels sont *a fortiori* envoyés en cas de retards de paiement.

Le président de la sous-commission demande en outre si un allongement de l'échéancier des travaux prévus par le projet de loi 9421 est envisageable¹².

Pour sa part, le rapporteur revient sur les frais de fonctionnement en demandant quel serait le coût du maintien du système actuel de taxation. Le directeur des systèmes d'information du DF répond que le taux d'erreur étant

¹² Cette question n'a pas obtenu de réponse et n'a pas été reposée au cours des séances suivantes (NdR).

tellement élevé (60%), toutes les corrections doivent être effectuées à la main, d'où des coûts « importants », sans plus de précision.

Un commissaire (UDC) aimerait connaître les effets de ces nouveaux systèmes sur les besoins en personnel de l'AFC. De la réponse du directeur général de l'AFC, il ressort que les effectifs permettront d'absorber la forte augmentation du nombre de contribuables assujettis à la source. Le même ajoute que les gains en termes d'efficacité ont toutefois permis une diminution des effectifs de l'AFC dans le budget 2005.

Le rapporteur souhaiterait en outre disposer de plus d'informations sur l'amélioration de la productivité, en relation avec les besoins en personnel, ainsi que sur les coûts du fonctionnement actuel, tant au niveau du personnel que des logiciels. Une deuxième séance est alors prévue pour répondre aux questions en suspens.

2.2. Deuxième séance de la sous-commission

Sur la question de la productivité, il ressort des informations données par le directeur de la perception de l'AFC qu'alors que le traitement des remboursements, en forte augmentation, se faisait manuellement avec les anciennes applications, il est dorénavant automatisé¹³.

Le système identifie aussi les différents comptes des contribuables, compensant automatiquement les comptes débiteurs et créanciers, précise le directeur général de l'AFC.

Le traitement des modifications d'acompte a été rendu possible par GExtax (pour lequel un objectif de 80% des déclarations est mentionné) et peut se faire en ligne, ce qui raccourcit les délais.

L'envoi des mensualisations a aussi pu se faire plus rapidement en 2005 (sept jours d'avance sur 2004).

Le traitement automatisé des retards qui sont suivis de rappels, de sommations ou de commandements de payer tout aussi automatisés a permis de gagner trois jours pour 18 collaborateurs de l'AFC. Soit 36 jours en un an, constate un commissaire (S) qui se félicite de l'amélioration de la qualité du service au citoyen. Un commissaire (PDC) remarque que le traitement en temps réel évite l'envoi de rappels alors que les paiements ont été effectués.

Le directeur général de l'AFC relève que la notification des bordereaux peut désormais se faire une fois par semaine et non plus une fois par mois. Un avantage indirect de ce lissage des envois et donc des entrées est d'éviter des emprunts à court terme.

¹³ Voir l'annexe 2, Document fourni par l'AFC.

Il est en outre indiqué aux commissaires que, depuis 2005, la BCGe a été préférée à La Poste pour des raisons de coût et aussi en raison des intérêts dus à l'Etat pour les (deux) jours supplémentaires de mise à disposition de l'Etat des montants versés. Au rapporteur qui s'inquiète du maintien du secret fiscal à la suite de cette modification, le directeur général de l'AFC répond que le secret n'était pas total avec La Poste, les BVR étant photocopiés, alors que la BCGe ne dispose que des codes.

Concernant l'imposition à la source – dont les avantages indirects sont soulignés par le directeur général de l'AFC –, l'objectif de l'AFC est d'obtenir une collaboration à 100% des 11 000 employeurs concernés, ce qui suscite le scepticisme du président de la sous-commission.

A une question d'un commissaire (PDC) sur les droits de propriété des logiciels, il est répondu par le directeur général adjoint du CTI que l'Etat est seul propriétaire des développements effectués pour son compte. A un autre (S) qui se soucie des conséquences de la disparition d'une société sous contrat de l'Etat, il est répondu par le même que, dans certains cas, des dépôts des codes-source ont été demandés.

Le directeur général de l'AFC précise encore que l'automatisation des différentes procédures n'a pas débouché sur une diminution du nombre de collaborateurs, mais a permis de les affecter à d'autres tâches, tels des contrôles aléatoires plus efficaces ou le traitement des déclarations des contribuables imposés à la source (le taux de contrôle est d'environ 50%). Les gains en temps correspondent environ à 19 personnes ; de plus, il rappelle que l'augmentation de cinq postes, créés pour la refonte en 2003, est compensée par la diminution de cinq autres postes qui ne figurent plus dans le budget 2005. Au total, l'amélioration de la qualité du travail de l'AFC et de la formation de ses collaborateurs a été permise par la refonte de l'informatique de l'AFC.

A la question de l'augmentation des coûts de fonctionnement, il est répondu par le directeur général adjoint du CTI et par le directeur général de l'AFC que plusieurs modifications législatives se sont produites depuis le vote du PL 8713. Le périmètre de la refonte a aussi été agrandi. A titre d'exemple, le contrôle électronique des titres (CEDT) est mentionné. Des progrès technologiques ont aussi été enregistrés dans des domaines où l'expertise du CTI était faible. De plus, les évaluations de ce dernier quant à la productivité des équipes d'informaticiens étaient probablement trop optimistes.

Une source importante des coûts supplémentaires est le recours à des experts externes, ce qui les multiplie par un facteur entre 2 et 2,3, selon les

éléments fournis par le directeur général adjoint du CTI en réponse à une question d'un commissaire (S) ; en revanche, comme il le précise au président de la sous-commission, il y a nettement moins de problèmes de résiliation en cas d'insatisfaction quant à la qualité du travail fourni par un expert externe, ce qui s'est du reste produit dans 5 cas sur 60.

Toutefois, ajoute-t-il, il convient de reconnaître que certaines fonctions pérennes sont actuellement occupées par des collaborateurs externes, ce qui entraîne des surcoûts. Le rapporteur lui rappelle que, lors de l'approbation du budget 2005, il avait été indiqué qu'il n'y aurait plus de régularisation d'auxiliaires, un statut dont la différence avec les externes est soulignée par le président de la sous-commission et le directeur général adjoint du CTI. Ces points seront abordés lors d'une autre séance de la sous-commission informatique.

Des indications sont encore données par le directeur général de l'AFC sur la gestion des actes de défaut de biens. Plus de 100 000 actes ont été introduits dans la base de données de l'AFC, et les débiteurs contactés. Il en résulte un apport de 3 à 4 millions par année, grâce aux retours à meilleure fortune.

Sur les dépenses relatives au projet de loi 8713, le directeur général de l'AFC renvoie aussi à divers schémas de l'annexe¹⁴. Un commissaire (PDC) constate que la partie la plus importante des dépenses est liée au développement des applications. Il souhaite en connaître la partie sous-traitée et savoir si les sociétés ayant travaillé sous contrat sont établies à Genève, ce qui est important d'un point de vue fiscal. Le directeur général adjoint du CTI précise que 21 millions ont été dépensés en développements externes ; un appel d'offre selon les normes de l'AIMP a été fait auprès de 12 sociétés ; 8 ont été retenues, toutes genevoises. En outre, les chefs de projet sont tous des collaborateurs du CTI, et la responsabilité de la conduite du projet incombe à l'Etat de Genève.

A la demande du rapporteur, le directeur général de l'AFC informe les commissaires que la commission vient de commencer ses travaux relatifs à la mise en conformité de la LIPP : il n'en connaîtra pas les coûts avant 2006. Il remarque toutefois que les développements actuels de la refonte informatique lui paraissent suffisamment souples pour absorber sans trop de problèmes les changements qui seront nécessaires. Le directeur général adjoint du CTI précise toutefois, à la suite de l'intervention d'un commissaire (PDC), que l'ampleur des modifications pourrait avoir de l'importance.

¹⁴ Cf. ann. 2.

3. Discussion par la sous-commission et préavis

Une discussion sur le fond du projet de loi 9421 est ouverte par le président de la sous-commission. Le rapporteur et un commissaire (PDC) le préavisent favorablement en raison des explications données. Un commissaire (S) préfère s'abstenir, estimant manquer d'informations. Le président de la sous-commission rappelle que la deuxième séance avait pour fonction de fournir des réponses aux questions en suspens. Il est lui-même favorable au projet de loi sur la base des explications obtenues et des documents distribués.

Le préavis de la sous-commission sur le projet de loi 9421 est donc positif.

4. Discussion par la Commission des finances et vote

Le rapporteur résume la teneur du projet de loi 9421 et les débats de la sous-commission qui ont nécessité la tenue de deux séances, notamment pour répondre à la question du retour sur investissement offert par les moyens affectés à la refonte de l'informatique de l'AFC, évalué à 17 personnes. Il précise, à la demande du président de la commission, que les membres de la sous-commission ont acquis la conviction que le complément demandé pour le projet de loi 8713 ne faisait pas l'objet d'une démarche préméditée lors de l'adoption de ce dernier. Il ajoute, par la suite, que la complexité des révisions informatiques est parfois telle qu'elle dépasse les compétences de ceux qui sont appelés à les mettre en œuvre.

Le président de la commission, relevant que d'importants éléments du projet de loi 8713 n'ont pas été réalisés, souhaite connaître la part des divers facteurs de dépassement des coûts initialement prévus par le projet de loi 8713. De la réponse donnée par le responsable des systèmes d'information du DF, il apparaît que l'intégralité de l'infrastructure technique a été testée et mise en place, mais que nombre de développements font encore défaut. La technologie du projet est nouvelle, ce qui a nécessité de nombreux tests. De nouvelles compétences ont été acquises. Les éléments restants pourront en bénéficier. Des changements ont amené à modifier l'infrastructure existante. Leur incidence financière n'a toutefois pas été décomposée.

Diverses interventions critiques ont lieu.

Alors qu'un commissaire (AdG), membre de la sous-commission informatique, donne plusieurs raisons à l'augmentation des coûts, un

commissaire (L) relève le quasi-doublement du montant initial et souhaite qu'une telle mésaventure ne se reproduise pas.

Le président de la sous-commission souligne que l'Etat a déjà connu pareille situation, par exemple dans le cas de l'OCPA, et que le secteur privé rencontre aussi ce type de situations. Il comprend aussi les difficultés d'évaluation des coûts d'une réforme aussi importante que la refonte de l'informatique fiscale. Il renvoie toutefois au document faisant la liste des gains en productivité¹⁵ qui a convaincu la sous-commission du bien-fondé d'avoir passé de l'ancien système au nouveau.

Un commissaire (PDC), membre de la sous-commission informatique, précise que le nouveau système est paramétrable, et donc adaptable aux révisions législatives.

Un autre (AdG) souhaite connaître l'impact de la refonte informatique sur les rentrées fiscales¹⁶.

Le président de la commission, partant d'une interrogation sur la répartition entre matériel et prestations dans le projet de loi 8713, met en cause la justification de la dénomination « investissement » de la demande de crédit. Il craint en outre que la durée de l'échelonnement ne rende nécessaire une autre demande de crédit à son échéance.

Le responsable des systèmes d'information du DF confirme que le projet de loi 8713 n'a pas été volontairement découpé. En revanche, les défauts et les erreurs de l'ancien système n'ont pas été totalement évalués. Il souligne que la « paramétrisation » du nouveau système n'est pas absolue, que l'importance des changements intervenus sur plusieurs plans a été grande et que les exigences de l'administration ont peut-être été trop élevées dans certains domaines¹⁷. D'autres moyens de financement ont été imaginés, comme de faire payer GE-tax ou de financer ce dernier par la publicité, mais l'AFC y a renoncé, en raison d'échecs antérieurs.

Il souligne toutefois les nombreux tests et la grande qualité du système tel que développé, relevant l'utilité des statistiques qu'il fournit sur les personnes physiques, un point qu'exemplifie le directeur général de l'AFC. La qualité améliorée du travail des collaborateurs de l'AFC diminue nettement le risque d'erreurs ; de plus, l'automatisation est considérable. Un savoir-faire a aussi été acquis.

¹⁵ Cf. ann. 2.

¹⁶ Cette question n'obtient pas de réponse (NdR).

¹⁷ Cette précision n'avait pas été donnée lors des auditions en sous-commission (NdR).

Il n'empêche que, pour les personnes morales et d'autres impôts, rien n'a pu être entrepris. La proportion des dépenses entre matériels et développements informatiques est équivalente dans le présent projet de loi à celle constatée dans le projet de loi 8713.

Le directeur général de l'AFC précise pour sa part que l'AFC compte un poste de moins au budget 2005 qu'en 2001. Les 5 postes liés à la refonte informatique en 2003 ont été rendus en 2005. Or, de 2000 à 2004, le nombre des assujettis à la source a augmenté de 50% (de 56 000 à 84 000) et le nombre des autres contribuables a augmenté de 7% pendant le même laps de temps (de 228 997 à 244 658 pour les personnes physiques, de 23 614 à 25 137 pour les personnes physiques).

Il souligne, parmi les gains de productivité, les traitements des remboursements en ligne (mensuels auparavant), les compensations entre comptes automatiques (manuelles auparavant), les modifications d'acompte en trois jours (six semaines auparavant), les rappels automatiques (trois jours auparavant), l'amélioration des contrôles, dont le rapport est évident, ainsi que l'accélération du rythme des notifications, d'où une suppression des besoins d'emprunt à court terme, et la suppression de la saisie des données pour les déclarations faites avec GE-tax. S'y ajoutent la plus grande rapidité des réponses aux questions des contribuables venus aux guichets de l'AFC et pour les contribuables quittant le canton, ainsi que l'amélioration de la formation du personnel, autant d'éléments déjà présentés à la sous-commission informatique.

A un commissaire (L) qui fait état de doutes quant à l'amélioration de la qualité des relations des contribuables avec l'AFC, le directeur général de l'AFC répond que l'OREF, un organisme regroupant mandataires, experts fiscaux et sociétés, a reconnu les progrès accomplis par l'AFC.

La commission procède alors à un premier vote d'entrée en matière ; celle-ci est acceptée à l'unanimité qui est confirmée par le vote article par article et par le vote d'ensemble.

Compte tenu des informations fournies et de l'analyse de ce projet de loi par la Commission des finances et au vu de ses votes, après audition des responsables concernés et son examen par la sous-commission informatique, l'adoption du projet de loi 9421 est recommandée à ce Grand Conseil.

Projet de loi (9421)

ouvrant un crédit d'investissement de 19 000 000 F complémentaire à la loi n° 8713 du 20 septembre 2002 de 26 300 000 F pour la modernisation du système d'information de l'administration fiscale cantonale

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

Art. 1 Crédit complémentaire d'investissement

¹ Un crédit d'investissement de 19 000 000 F (y compris TVA et renchérissement) complémentaire à la loi n° 8713 du 20 septembre 2002 de 26 300 000 F est ouvert au Conseil d'Etat pour la modernisation du système d'information de l'administration fiscale cantonale.

² Il se décompose de la manière suivante :

• matériel et logiciels	1 500 000 F
• prestations de tiers	17 500 000 F
• Total	19 000 000 F

Art. 2 Budget d'investissement

Ce crédit complémentaire est réparti en tranches annuelles inscrites au budget d'investissement dès 2005 sous la rubrique 17.00.00.506.65.

Art. 3 Financement et charges financières

Le financement de ce crédit complémentaire est assuré, au besoin, par le recours à l'emprunt dans le cadre du volume d'investissement « nets-nets » fixé par le Conseil d'Etat, dont les charges financières en intérêts et en amortissements sont à couvrir par l'impôt.

Art. 4 Amortissement

L'amortissement de l'investissement est calculé chaque année sur la valeur d'acquisition (ou initiale) selon la méthode linéaire et est porté au compte de fonctionnement.

Art. 5 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 de Genève, du 7 octobre 1993.

Secrétariat du Grand Conseil**PL 8713-A***Date de dépôt: 26 août 2002**Messagerie***Rapport****de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat ouvrant un crédit d'investissement de 26 300 000 F pour la modernisation du système d'information de l'administration fiscale cantonale****Rapporteur: M. Pierre Weiss**

Mesdames et
Messieurs les députés,

Consacrer l'argent des contribuables, à hauteur de 26 300 000 francs, à rendre l'administration fiscale plus performante ne constitue pas, à première vue, le moindre des dilemmes auxquels sont confrontés les élus du peuple. Mais le PL 8713 ne se fait au demeurant pas faute de rappeler les risques du statu quo, dont singulièrement celui de mettre en péril le fonctionnement de l'Etat.

C'est donc à l'unanimité que, dans sa séance du 19 juin 2002 et sous la présidence de M. Philippe Glatz, la Commission des finances a adopté le PL 8713, le sens de l'intérêt commun – et le souci de ne pas arrêter une réforme au milieu du gué – l'emportant sur toute autre considération.

Cette décision n'a pu que rassurer M^{me} Micheline Calmy-Rey, présidente du Département des finances (DF), et M. Stéphane Marois, directeur de l'organisation et des systèmes d'information du DF, qui assistaient à la séance. Le procès-verbal en a été tenu avec son intelligence habituelle des questions complexes par M^{me} Eliane Monnin.

1. Les raisons d'une dépense

L'informatique du DF, en fonction jusqu'à fin 2001 et d'un poids de 5642 kilogrammes, comme l'ont appris avec intérêt les commissaires, n'était plus en mesure de satisfaire ni les percepteurs, ni les contribuables. Peu souple, peu intégrée, productrice d'une information à la fois redondante et peu fiable, lente, en un mot obsolète, elle appelait la venue d'un nouveau système qui lui ressemblerait comme le jour à la nuit. Il en va de 70% des recettes de l'Etat.

D'ailleurs, le PL 7838, d'un montant de 48,2 millions consacré pour l'essentiel au passage à l'an 2000, a ouvert la voie de la refonte du système passant par une solution de continuité fiabilisée, pour un montant de 13 millions de francs. Car ce dernier montant est à ajouter au non-dépensé du PL 7838, soit 7 794 441 francs, conformément à un accord donné par la commission des finances le 6 mars 2002, et à une somme nouvelle destinée aux besoins encore à couvrir, estimés à 18 505 559 francs.

L'un et l'autre font l'objet du présent projet de loi qui déploiera ses effets jusqu'en 2005. Précisons qu'il est prévu de diviser le montant total de 26,3 millions de F en dépenses techniques (3,1 millions pour les machines et les logiciels), en applications (16,6 millions), en utilisation (3 millions de F pour la reprise des données existantes et la formation), en communication interne et externe (1,3 million de F) et en nouvelles technologies (2,3 millions de F). Son démarrage est attendu pour le 2 septembre 2002 ; la première cible sera le registre fiscal des personnes physiques ; les autres impôts suivront en 2003 voire 2004 selon des priorités à définir par le DF.

On ne s'étendra pas sur les missions essentielles de l'administration fiscale cantonale, rappelées dans le projet de loi 8713 – rôles de créateur de droit fiscal, de producteur de l'impôt, de percepteur et, *dulcis in fundo*, de détecteur des fraudes.

Il est plus pertinent de signaler que, dans cette opération de refonte lancée en janvier 2000, ce ne sont pas moins de 80 personnes du DF qui collaborent à sa bonne marche (p. 6/19), voire 100 collaborateurs (p. 13/19), auxquels s'ajoutent 12 autres travaillant au Centre des technologies de l'information (CTI) et 18 collaborateurs externes¹⁸, soit un total oscillant entre 110 et

¹⁸ A hauteur de 950 francs par jour par développeur et de 1200 franc par chef de projet.

130 personnes¹⁹. Le projet de loi précise qu'il faudra leur adjoindre jusqu'à son terme 3 postes internes en chiffres nets et 5 mandataires externes, soit 8 personnes.

La refonte vise de nombreux objectifs, et notamment faciliter le travail des collaborateurs de l'administration fiscale par le mise à disposition d'outils efficaces, conviviaux (au sens dérivé de « facile à utiliser »), fiables, cohérents ; simplifier la vie du contribuable ; offrir des indicateurs statistiques au DF ; diminuer la paperasserie dont l'exposé des motifs du projet de loi avoue que l'administration fiscale en est « actuellement champion toutes catégories ».

Le DF se hasarde à en estimer le bénéfice à « un petit pour cent de l'amélioration de la productivité » (p. 15/19), soit 45 millions de francs de recettes fiscales supplémentaires, tout en ajoutant qu'« il nous est actuellement impossible de tenir ce raisonnement pour sûr en l'absence d'outils fiables et de tableaux de bord ». Qui vivra verra.

2. Les observations de la commission

Lors du bref débat qui a suivi la présentation du projet de loi 8713 en commission, des explications ont été demandées sur la mention dans le préavis technique de la cellule d'expertise financière d'un besoin d'explications plus circonstancié. Cette remarque était due, selon le directeur de l'organisation et des systèmes d'information, à une rédaction de ladite note antérieure aux explications données en séance (voir notamment note 1 *infra*).

Intéressé de savoir dans quelle mesure le processus d'harmonisation fiscale pouvait être en l'espèce mis à profit, le même commissaire a été informé, comme ses collègues, qu'à l'exception de contacts – dont l'objet n'a pas été précisé – avec le canton de Fribourg, les seuls fruits du fédéralisme ont été trouvés dans la gestion des états des titres et dans le CD-Rom *Getax*, né de développements bernois. La raison essentielle en est, de l'avis de M. Marois, que « Genève a pris l'option du rabais d'impôt, spécificité qui

¹⁹ Lors des débats en commission, le directeur de l'organisation et des systèmes d'information du DF a actualisé les chiffres figurant dans le projet de loi 8713 pour le CTI (15 collaborateurs) et les externes (20), s'ajoutant aux 80 personnes du DF, soit 115 personnes, plus 17 personnes externes, 8 du CTI et 6 du DF pour la maintenance, ce qui donne 29 autres postes à temps plein ou partiel. Et de souligner que « le système d'information de l'AFC repose essentiellement sur les externes, d'autant plus que les collaborateurs du CTI et du Département ne travaillent pas à plein temps » (sur cette refonte).

n'est pas connue par ailleurs ». M^{me} Micheline Calmy-Rey y a ajouté les spécificités genevoises de la péréquation intercommunale.

Enfin, à sa question sur les imprécisions du retour sur investissement liées à cette refonte, une réponse a été donnée par M. Marois qui a souligné la précision supplémentaire obtenue grâce à *Getax* et le temps gagné *ipso facto* par les collaborateurs du DF qui peut désormais « être affecté à d'autres tâches de contrôle ».

Un autre député a enfin regretté que le présent projet d'investissement intègre des coûts de fonctionnement.

3. Votes

L'entrée en matière a été acceptée à l'unanimité.

L'article 1 a été accepté sans opposition.

L'article 2, alinéa 1, par 9 voix (1 UDC, 3 L, 2 R, 1 PDC, 2 S) contre 2 (1 Ve, 1 AdG), a été complété d'un amendement de nature évaluative libellé de la sorte : « *En cas de retard dans le déroulement du projet, un rapport sera remis à la Commission des finances* ».

L'article 2 ainsi amendé a été accepté par 9 voix (les mêmes) et 2 abstentions (1 Ve, 1 AdG).

Les articles 3, 4 et 5 ont été acceptés à l'unanimité.

Au vote final, le projet de loi 8713 a été accepté à l'unanimité.

Projet de loi **(8713)**

ouvrant un crédit d'investissement de 26 300 000 F pour la modernisation du système d'information de l'administration fiscale cantonale

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

Art. 1 Crédit d'investissement

¹ *Un crédit d'investissement de 26 300 000 F (y compris TVA et renchérissement) est ouvert au Conseil d'Etat pour l'acquisition du matériel, de logiciels et de services, nécessaires à la modernisation des systèmes d'information de l'administration fiscale cantonale.*

² *Il se décompose ainsi :*

<i>Matériel et logiciels</i>	<i>5 800 000 F</i>
<i>Prestations de tiers</i>	<i><u>20 500 000 F</u></i>
<i>Total</i>	<i>26 300 000 F</i>

Art. 2 Budget et compte d'investissement

¹ *Un crédit de 18 505 559 F sera réparti en tranches annuelles inscrites au budget d'investissement dès 2002, sous la rubrique 24.00.00.506.10. En cas de retard dans le déroulement du projet, un rapport sera remis à la Commission des finances.*

² *Le solde du crédit d'un montant de 7 794 441 F (non dépensé de la loi N° 7838) est réparti en tranches annuelles inscrites au budget et compte d'investissement dès 2002, sous la rubrique 24.00.00.506.09.*

Art. 3 Financement et couverture des charges financières

¹ *Le financement de ce crédit (déduction faite du non-dépensé de 7 794 441 F de la loi N° 7838) est, au besoin, assuré par le recours à l'emprunt dans le cadre du volume d'investissement « nets-nets » fixé par le Conseil d'Etat, dont les charges financières en intérêts et en amortissements sont à couvrir par l'impôt.*

² *Le crédit d'investissement de 26 300 000 F est financé de la manière suivante :*

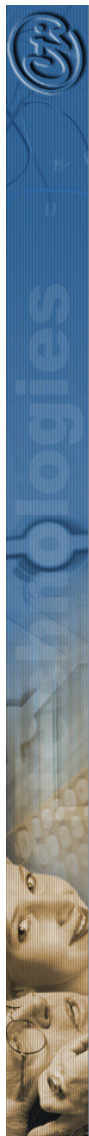
- crédit d'investissement	26 300 000 F
- non dépensé de la loi N° 7838	7 794 441 F
- solde de financement	18 505 559 F

Art. 4 **Amortissement**


L'amortissement de l'investissement est calculé chaque année sur la valeur d'acquisition selon la méthode linéaire et est porté au compte de fonctionnement.

Art. 5 **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 de Genève, du 7 octobre 1993.



**Sous-commission
des finances
23 février 2005**



**Poursuite de la refonte
intégrale du système
d'information de
l'administration fiscale
(PL 9421)**



Refonte II (PL 9421)

AVANT REFONTE

Projet: IAO
 Outil: NSDK
 Matériel: IBM

Magic
 MAGIC
 Serveur Novell

Divers
 BUREAUTIQUE
 PC

Ancienne Application
 COBOL
 UNIX

COMPTA INTEGREE
 COBOL
 BULL

Rôle PP
 Rôle PM
 Rôle employeur
 Rôle employé
 Rôle Immo
 Prestataires ISR

Exaction ICC/IFD PP
 Taxation ICC/IFD PM

Exaction ISE
 Taxation Immo
 Taxation IPC
 Taxation IGBI
 Taxation SUCC
 Taxation TT

Production IGBI
 Production SUCC
 Production TT

Perception ICC/IFD PP
 Perception ICC/IFD PM

Perception ISE
 Perception ISR
 Perception IPC
 Perception IGBI
 Perception SUCC
 Perception TT

Contentieux ICC/IFD PP
 Contentieux ICC/IFD PM

Contentieux ISE
 Contentieux ISR

Declaration AVS
 Declaration ICC/IFD PP
 Declaration ICC/IFD PM

Taxation ENR

Production ENR
 Production IPC
 Production ISE
 Production TPC

Perception ENR
 Perception ICC/IFD PP
 Perception ICC/IFD PM
 Perception ISE
 Perception ISR
 Perception IPC
 Perception TPC

Comptabilité ICC/IFD PP
 Comptabilité ICC/IFD PM
 Comptabilité ISE
 Comptabilité ISR
 Comptabilité IPC
 Comptabilité IGBI
 Comptabilité SUCC
 Comptabilité TT

Impôt Cantonal Communal et Fédéral Personnes Physiques (ICC/IFD PP)
 Impôt Cantonal Communal et Fédéral Personnes Morales (ICC/IFD PM)
 Impôt Source Employé (ISE)
 Impôt Source Employeur (ISR)
 Impôt Prestations en Capital PP et PM (IPC)
 Impôt Immobilier (IMMO)
 Assurance Vieillesse Survivants (AVS)

Impôt sur les Bénéfices et Gains Immobiliers (IGBI)
 Taxe militaire (TM)
 Successions (SUCC)
 Taxe sur le Tourisme (TT)
 Enregistrement (ENR)
 Taxe professionnelle Communale (TPC)

Refonte II (PL 9421)



ETAT ACTUEL REFONTE I

Projet:
Outil:
Matériel:

IAO NSDK IBM	Magic MAGIC Serveur Novell	REFONTE FRAMEWORK CTI UNIX	Ancienne Application COBOL UNIX	COMPTA INTEGREE COBOL BULL	CTI ORALE FINANCIAL UNIX
--------------------	----------------------------------	----------------------------------	---------------------------------------	----------------------------------	--------------------------------

ROLE employeur Rôle employé	ROLE PP Rôle PM Rôle Immo	Risq
Declarations ISR	Declarations ISR	
Taxation ISE Taxation IPC Taxation IGBI Taxation SUCC Taxation TT	Declarations ICC/IFD PP Déclaration ICC/IFD PM Déclaration AVS Déclaration TM Taxation ICC/IFD PP Production ICC/IFD PP Taxation Immo Taxation ENR Production ENR	Risq Ridécia Rtax Rimm Renn Rper
Perception ICC/IFD PM Perception ISE Perception ISR Perception IPC Perception IGBI Perception SUJCC Perception TT	Perception ICC/IFD PM Perception ISE Perception ISR Perception IPC Perception IGBI Perception SUJCC Perception TT	Perception ICC/IFD PP Perception ENR
Contentieux ICC/IFD PP Contentieux ICC/IFD PM Contentieux ISE Contentieux ISR Contentieux IPC	Contentieux ICC/IFD PP Contentieux ICC/IFD PM Contentieux ISE Contentieux ISR Contentieux IPC	

Production ISE Production IPC Production TPC	Perception ICC/IFD PM Perception ISE Perception ISR Perception IPC Perception TPC
--	---

Comptabilité ICC/IFD PP Comptabilité ICC/IFD PM Comptabilité ISE Comptabilité ISR Comptabilité IPC Comptabilité IGBI Comptabilité SUCC Comptabilité TT

La Refonte AFC et le contribuable

- **Site internet et formulaires téléchargeables**
- **Standard téléphonique dédié**
- **Serveur vocal**
- **Guide vocal**
- **Gestion des guichets**
- **CDRom GETax et GETIS**
- **Lecture automatique de documents et code à barre
deux dimensions**
- **GED**
- **"Zéro papier" à la source : Workflow Source**



Refonte II (PL 9421)

Productivité sur fonctionnement courant

Gains réalisés	Avant	Actuel
Traitements des remboursements hebdomadaires	70'000 1 x par mois	238'810 en 2003 109'963 en 2004
Compensations automatiques	manuel	automatique
Traitement des modifications d'acompte	17'000 manuel	25'000 en 2004 LAD
	Délai traitement max. : 6 semaines	3 jours
Envoi de la mensualisation PP	fin février	4 février 2005
Traitement des relances (rappels, sommations, CDP)	3 jours contrôles	aucun contrôles auto.

Refonte II (PL 9421)

Productivité sur fonctionnement courant

Gains réalisés	Avant	Actuel
Arrangements de paiement	manuel 2001 : 45'955	automatique 69'694 en 2004
Mise à jour des comptes	différé BVR 2 j. Autres 7 j.	temps réel
Notification des bordereaux	1 x par mois	1 x par semaine
Notification en locale (à l'unité)	impossible	instantanée
Reprise des données Getax (50 %)	manuel	LAD
Extraction des données (système imprromptu)	plusieurs jours	instantané



Refonte II (PL 9421)

Retour sur investissement

Gain estimé en personnel

Implantation de la GED et du système Workflow à l'impôt à la source	5 personnes
Getax : reprise des données automatiques (50% des déclarations)	10 personnes
Implantation de la GED sur processus courrier au recouvrement	2 personnes
Traitement de modification acompte provisionnel avec LAD	2 personnes

Pourquoi le PL 8713 n'a pas suffi ?

- Modifications de lois en cours lors de l'estimation des coûts du projet :
 - écriture de deux programmes car votation populaire du 24/10/2002
 - CASATAX (PL 8708).
- Augmentation du périmètre. Par exemple, CET.
- Difficultés d'appréciation initiale du périmètre global et de la complexité des sous-systèmes taxation et perception.
- Surcoût dû au développement fait essentiellement par des externes.
- Nouvelles technologies (estimations basées sur l'ancienne architecture, qualification).

Les projets de la Refonte II

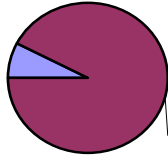
- **Taxation PM**
- **Contentieux**
- **ADB**
- **Contrôle et Vérification**
- **Taxe incendie**
- **Bénéfices et Gains Immobiliers**
- **Impôt à la source**
- **Prestations Capital**
- **Successions**
- **Tourisme (?)**
- **Taxe Professionnelle Communale (?)**
- **Consolidation GED**
- **Intégration de l'ensemble**

Refonte II (PL 9421)

PL 8713 - Dépenses au 31.01.2005

Total de 23'492'238.18 F

1'752'907.50



21'739'330.68

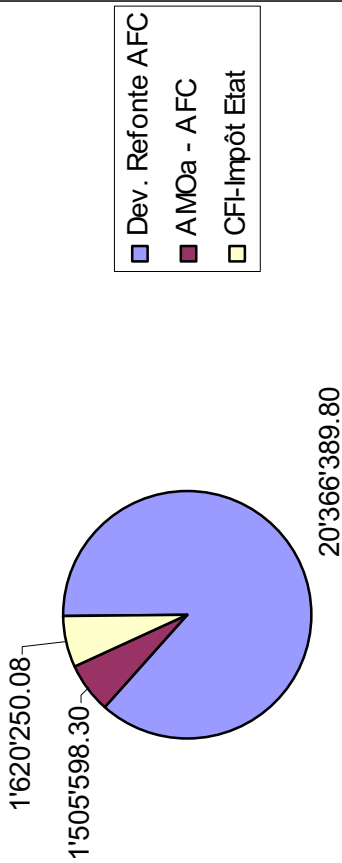
■ Matériel

■ Ressources humaines

Refonte II (PL 9421)

PL 8713 - Dépenses au 31.01.2005 - Destinations

Total de 23'492'238.18 F



Refonte II (PL 9421)

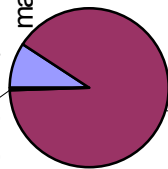
PL 8713 - Dépenses au 31.01.2005 - Détail Refonte AFC (y.c. matériel)

Total de 20'366'389.80 F

1'881'247.15

(dont 1,5M de matériel)

31'096.40



18'454'046.25

dont 0,2M de matériel

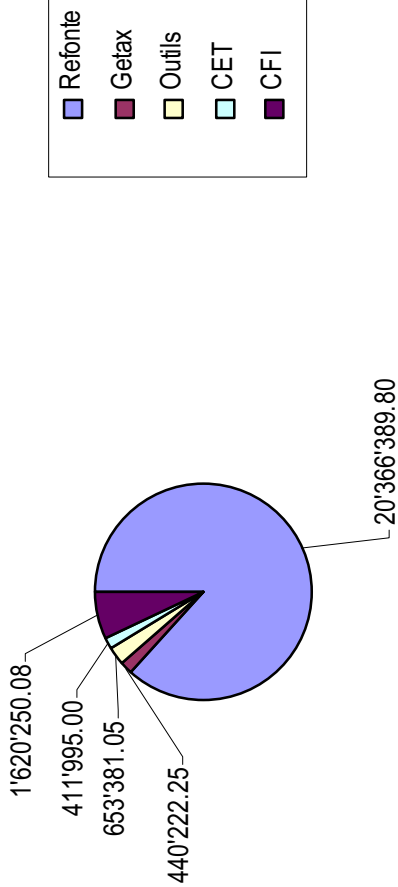
Production

Développement

CIT1

Refonte II (PL 9421)

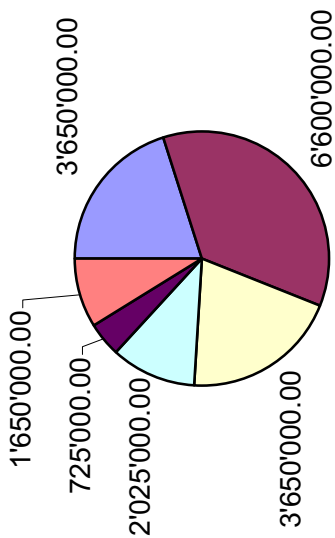
PL 8713 - Dépenses au 31.01.2005 - Réalisations
Total de 23'492'238.18 F



Refonte II (PL 9421)

PL 8713 - Dépenses au 31.01.2005 - Réalisations Refonte

Total de 18,3M



■ Taxation PP (R-Tax)

■ Perception PP (R-Per)

■ Registre fiscal (R-Fisc)

■ Immobilier (R-Immo)

■ Enregistrement (R-Enr)

■ Courrier & déclaration (R-Afc)