

*Date de dépôt : 3 août 2009*

## Rapport

**de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat de bouclage de la loi n° 8316 ouvrant un crédit d'investissement de 2 434 000 F pour le projet de refonte de l'application « Gestion des amendes d'ordre et des contraventions »**

### Rapport de M. Alberto Velasco

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission des finances, sous la présidence de M. Pierre Weiss, s'est réunie le 21 janvier 2009 pour examiner le projet de loi cité renvoyé à notre commission par le Grand Conseil. Assistaient aux travaux de la commission :

#### Département des finances

M. Marc Brunazzi, secrétariat général ;

#### Département des institutions

M. Stéphane Marois, direction des systèmes d'information ;

M. Jean Sanchez, chef adjoint de la Police;

#### Département des constructions et technologies de l'information

M. Jean-Marie Leclerc, direction générale et opérationnelle du CTI ;

M. Bernard Taschini, secrétariat général.

### Introduction

Ce projet de loi consiste à boucler la loi 8316, qui avait comme ambition de remplacer une application pour la gestion informatisée des amendes d'ordre et contraventions datant de 1986. Depuis le vote du projet de loi le 15 décembre 2000, un problème déjà mentionné à l'époque est devenu un motif supplémentaire et impératif de refonte : ***l'application actuelle n'est pas***

*suffisamment sécurisée pour garantir l'absence de fraude et l'intégrité des données.*

*Toutefois, devant l'impossibilité de développer et de mener à terme le projet sans l'obtention d'une rallonge budgétaire conséquente et en raison des trop nombreuses inconnues liées à un nouveau report de la date de mise en production, le comité de pilotage du projet a entériné, en décembre 2007, la décision de la direction du Département des institutions de mettre un terme au projet MICADO.*

## **Exposé des motifs présenté par le Conseil d'Etat**

### ***1. Introduction : objectifs et enjeux principaux du projet***

Le service des contraventions (ci-après SdC) dispose depuis 1986 d'une application informatique pour la gestion informatisée des amendes d'ordre (AO) et des contraventions, ainsi que le recouvrement de l'ensemble des jugements prononcés par le pouvoir judiciaire (application CICS AO).

Cette application est dépassée : inadaptée aux volumes à traiter, elle ne permet pas de fournir des prestations et outils de gestion aussi fondamentaux qu'une comptabilité ou des statistiques, pour ne nommer que ses principaux manquements. Afin de contourner en partie ce problème, le SdC doit faire régulièrement appel à des spécialistes du Centre des technologies de l'information (CTI) pour l'établissement de requêtes spécifiques, ce qui crée une dépendance incontournable. Pour tenter de pallier en partie cette carence, des solutions « locales » souvent artisanales sont mises en place, ce qui fait cohabiter, en marge de l'application principale, un nombre de sous-applications dont l'utilisation est peu aisée.

Outre tous les objectifs de gestion et d'organisation, c'est également dans le but de s'affranchir de cette dépendance qu'une refonte a été envisagée. L'élaboration du projet de loi 8316 a poursuivi les objectifs suivants :

- effectuer une refonte complète du système d'information du service;
- intégrer tous les éléments qui font actuellement défaut pour l'accomplissement de la mission des services concernés;
- améliorer et actualiser l'échange des données avec les services externes (TPG, Pouvoir judiciaire, service financier de l'Etat, etc.);
- augmenter les critères de qualité de l'information notamment en vue d'améliorer le taux de recouvrement;
- faciliter les processus de paiement en utilisant des nouvelles technologies (notamment Internet);

- mettre à disposition de l'ensemble du personnel un outil de travail convivial, tenant compte des évolutions informatiques;
- rendre conforme à la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF) la tenue de la comptabilité du SdC.

Les principaux enjeux du projet étaient :

- optimiser la gestion des AO et contraventions en y intégrant un « compte débiteur » afin d'augmenter le taux de recouvrement;
- interconnecter la gestion des AO et des contraventions avec la comptabilité financière de l'Etat;
- simplifier les procédures de travail en intégrant des nouvelles techniques d'archivage;
- harmoniser les données traitées avec le système d'information « Police » et d'autres instances fournisseurs d'informations;
- assurer la synergie entre les services départementaux - partenaires (Pouvoir judiciaire, etc.).

De plus, depuis le vote du projet de loi le 15 décembre 2000, un problème déjà mentionné à l'époque est devenu un motif supplémentaire et impératif de refonte : l'application actuelle n'est pas suffisamment sécurisée pour garantir l'absence de fraude et l'intégrité des données.

Toutefois, devant l'impossibilité de développer et de mener à terme le projet sans l'obtention d'une rallonge budgétaire conséquente et en raison des trop nombreuses inconnues liées à un nouveau report de la date de mise en production, le comité de pilotage du projet a entériné, en décembre 2007, la décision de la direction du Département des institutions de mettre un terme au projet MICADO.

Cette décision a été prise sur la base d'éléments techniques et financiers fournis par le CTI et après une analyse de situation approfondie effectuée conjointement par le contrôleur interne du DI et le nouveau responsable du service des systèmes d'information, de la logistique et de l'organisation du département, entrés tous deux en fonction le 1<sup>er</sup> octobre 2007. Cette détermination s'est également fondée sur les conclusions de l'audit de gestion de la Cour des comptes relatif à la fonction financière du Corps de la police et au projet MICADO (Rapport N° 2 du 26 juin 2007) commandé par le département.

## 2. Historique de la naissance du projet à la décision de l'abandonner

\* Mai 1997 : rédaction du premier cahier des charges (26 pages).

\* Année 2000 : 6 septembre 2000 : le projet de loi 8316 est adopté par le Conseil d'Etat et voté par le Grand Conseil le 15 décembre 2000.

\* Année 2002 : rédaction du deuxième cahier des charges validé par le SdC en décembre 2002.

\* Année 2003 : janvier, ouverture de la procédure AIMP demandant une solution progicielle éprouvée en réponse. Fin 2003, à la suite de l'évaluation des offres de fournisseurs potentiels, aucune solution n'est retenue. Le comité de pilotage du projet propose un partenariat entre les sociétés - Epsilon et Thales - sur la base de la solution Epsipol car chacune dispose d'une partie des compétences et solutions requises, mais pas toutes. Echec de cette solution, le comité de pilotage du projet décide alors de réaliser une application spécifique.

\* Année 2004 : lettre d'intention à Thales, signée par le service « Organisation, planification et système d'information » (OPSI) du DI et le CTI, lui confiant la réalisation de l'application. En septembre 2004, changement radical du mode de fonctionnement du projet, les liens contractuels avec Thales sont modifiés. Thales fournit désormais des prestations en location de services. Pour clore ce mode de fonctionnement, Thales transmet un rapport d'analyse détaillée partiel (fruit de son travail durant l'été). Ce document correspond à environ 25% des besoins, il ne contient qu'une partie des règles métier. L'effort du travail porte essentiellement sur une partie des écrans et la navigation. Ce document est validé par le SdC. La direction du projet reste de la responsabilité de l'OPSI et le CTI devient le garant du développement de la solution. La délimitation du périmètre de l'application comptable avec tous les partenaires, SdC, CTI, DI et CFI est effectuée.

\* Janvier 2005 - mars 2006 : présentation du CTI sur les premiers développements déjà effectués (affichage : dossiers contrevenants et infractions relevées par des moyens techniques (= radar), ci après IRMT). Les résultats sont encore embryonnaires. Au printemps le SdC change de direction. Puis, « effet tunnel » subi par la maîtrise d'ouvrage (MOA), les comités de projet se poursuivent. Seules trois présentations des développements en cours ont pu être réalisées et il est difficile de se faire une idée sur la pertinence et la qualité des travaux en cours.

La directrice du SdC tire la sonnette d'alarme : le CTI manque cruellement de développeurs pour tenir le délai de mise en production annoncé début 2006 et 54% du budget est consommé, alors que seuls 25%

des fonctionnalités seraient réalisées. En juin, le retard annoncé est de 45 mois/homme.

Le CTI annonce que le budget sera intégralement consommé au 1<sup>er</sup> trimestre 2006, le délai de mise en production est repoussé au mois de mars 2007.

En parallèle et sur proposition de l'OPSI, le SdC lance une étude des processus métier. Celle-ci se termine en décembre 2005 et aboutit au recensement complet des processus du SDC, de leur optimisation et à l'expression d'axes d'amélioration (ressources humaines, formation, relations aux usagers, organisation, informatique, contrôle interne, relations avec les partenaires externes et instances supérieures).

\* Printemps 2006 : arrivée d'un nouveau responsable de division au CTI. Il prend contact avec le SdC pour juger de sa satisfaction à l'égard des prestations fournies. Le bilan est mitigé. Une mise à disposition de la migration des données étant prévue en avril 2006, il est décidé d'un commun accord d'attendre cette échéance pour statuer sur les actions à entreprendre cas échéant. Cette opération s'effectue en juin 2006 mais les résultats ne sont pas probants, les tests ne peuvent pas être menés à terme, d'autres migrations ont eu lieu par la suite et la dernière a été validée par le SdC en mars 2007, restaient quelques réserves. La crainte de la maîtrise d'ouvrage (MOA) : l'absence de contacts étroits avec le maître d'œuvre (MOE) durant la réalisation a concrétisé le risque d'inadéquation entre les besoins et le produit final (les développements ont été réalisés sur la base des analyses Thales qui ne comportaient pas les règles métiers). A cette date, plus de 75% (1 855 000 F sur 2 430 000 F) du budget sont consommés alors que le seul livrable reçu n'a pas pu être testé ni validé.

\* Août 2006 : un audit a été demandé et réalisé par le CTI pour revalider les options technologiques avant de poursuivre. La mise en veille de l'équipe de développement constitue un risque de perte de compétences : les externes seraient irrémédiablement affectés à d'autres projets. Le Comité de pilotage (COPIL) de la police assure la pérennité du projet MICADO; les ressources restent mobilisées. Le CTI propose une structure nouvelle pour le projet, qui a fait ses preuves ailleurs, et celui-ci est intégralement replanifié, la mise en production est annoncée pour février 2008.

\* Fin 2006 : afin de répondre aux nouvelles exigences de l'Etat de Genève en matière de comptabilité, une étude d'intégration de la CFI dans le projet est lancée. Bien que les grandes lignes soient très intéressantes, le SdC juge les modalités pratiques incompatibles avec les besoins et ses exigences métiers (voir septembre 2007). Le chef de projet CTI confirme que les

développements sont en avance (pour le premier lot P0). L'entente et la compréhension entre les acteurs du terrain sont excellentes (développeurs du CTI, collaborateurs SdC et collaborateurs OPSI). Les résultats fonctionnels sont excellents. En revanche, vu les préoccupations budgétaires, le chef de projet CTI est légitimement contraint à limiter les dépenses. Cet objectif incite à restreindre la couverture des besoins fonctionnels du client, ce qui devient source de conflits.

\* Début 2007 : entrée en vigueur du nouveau code pénal suisse, qui a son lot de répercussions sur les analyses et nécessite des modifications des développements déjà effectués. Des alarmes sont remontées par le CTI à la direction du SdC sur les demandes de changement qui empêchent la stabilisation d'un planning. Le directeur général du CTI et le secrétaire général du DI prennent une décision pour fixer un périmètre et s'y tenir. Pour le SdC cette solution induit inévitablement une révision des analyses déjà effectuées (et donc des développements correspondants). Pour tenir les objectifs, une logique de réduction-compensation-négociation s'installe et ne quittera plus l'équipe de projet jusqu'à son abandon. Durant une séance au Département des institutions, le SdC confirme son inquiétude sur la viabilité de la solution envisagée. Il est décidé de poursuivre dans cette voie.

\* Juin 2007 : rapport de la Cour des Comptes. Extrait :

*« La Cour conclut que le projet MICADO ne respecte pas :*

- la légalité puisque le crédit initial est déjà dépassé à ce jour, et que les engagements pris font qu'il le sera encore davantage d'ici la fin de l'année. L'art. 55 de la LGAF n'est pas respecté.*
- la régularité des comptes, puisqu'une partie des coûts externes est imputée sur le budget de fonctionnement du CTI (compte de fonctionnement) au lieu d'être activée (bilan).*
- le bon emploi des fonds à disposition, puisque aucune fonctionnalité n'est en production à ce jour, malgré une dépense supérieure à la totalité du budget initial.*

*Pour sortir de l'illégalité actuelle (dépenses sans base légale, ni objectifs, ni délais de réalisation précis), il faudra une décision de poursuite du projet impliquant une demande de crédit complémentaire voire le dépôt d'un nouveau projet de loi, ou alors une décision d'abandonner le projet. La poursuite du projet permettrait d'améliorer la situation au Service des contraventions et de le doter de l'outil promis il y a sept ans. »*

\* Juin 2007 : le chef de la police adjoint reprend la direction du projet MICADO. Le périmètre du projet reste celui défini le 23 avril 2007. Le projet

est découpé en quatre lots métiers permettant un avancement des travaux en parallèle. Le Centre de compétences CFI (CCCFI) devient partie prenante du projet pour les aspects d'assistance dans l'expression des besoins comptables et de paramétrage de la solution CFI qui s'intégrera dans MICADO. La direction du département valide la réalisation d'une version midi (périmètre restreint), déjà évoquée en mai 2007, pour autant que la mise en production des premiers livrables puisse se faire avant la fin du premier semestre 2008.

\* Septembre 2007 : le SdC démontre qu'en son état actuel la CFI ne répond que partiellement à la couverture des besoins du service. Cette piste est définitivement abandonnée.

\* Octobre 2007 : l'abandon de l'option CFI nécessite une replanification du projet. Sa situation financière ayant encore évolué, une réduction de périmètre est à nouveau requise. Le périmètre comptable des opérations métier sort du périmètre. Le SdC communique au CTI, pour estimation de charges, la première mouture d'un document reflétant l'expression des besoins du service en termes de suivi financier. Un document définitif est reçu le 30.

Il est à noter que cette option reproduit la situation actuelle sous CICS AO, non satisfaisante et signalée par l'ICF.

\* Décembre 2007- janvier 2008 : décision d'arrêt du projet MICADO. Le délai, le périmètre, le financement et les objectifs initiaux ne peuvent pas être tenus, une livraison partielle intermédiaire ne pouvant être effectuée, il est décidé d'arrêter ce projet voté sept ans auparavant.

### 3. Aspects financiers

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
<i>Projet de loi 8316</i>	0.00	0.00	0.00	690'878.08	743'809.17	763'404.80	137'190.00	58'216.45	2'393'498.5
<i>Fonctionnement</i>	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	334'426.20	754'846.28	0.00	1'089'272.48
<i>Coûts totaux</i>	0.00	0.00	0.00	690'878.08	743'809.17	1'097'831.00	892'036.28	58'216.45	3'482'770.98

\* Conformément aux normes comptables en vigueur, il est tenu compte, à partir de 2008, de l'évaluation des charges des internes relatif au projet (montant de l'activation des charges internes : 36'481.25 F)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Charge interne (Jour/Homme)	39	182	211	268	266	509	815	56	2'346

D'un point de vue analytique les dépenses ont été réparties ainsi :

Organisation (Gestion de projet, consultance, coordination des équipes) (hors charges internes)	146'230.81
Analyse (initiale et en cours de projet) (hors charges internes)	1'420'259.14
Développement (hors charges internes)	1'760'791.82
Tests Unitaire & Contrôle qualité (hors charges internes)	119'008.01

Les trois premières années, suivant la votation du budget, ont été utilisées à la réécriture du cahier des charges et à la mise en place de l'organisation du projet (choix du fournisseur, type de solution, définition des rôles et responsabilités des parties prenantes, ...).

Ces travaux réalisés par des ressources internes n'ont pas été imputés au budget du projet de loi.

En 2004, une société est chargée de mener et de rédiger les analyses détaillées. Les développements, réalisés en interne et sous contrat LSE<sup>1</sup> avec nos partenaires, débutent en 2005 et cesseront à fin 2007.

Pendant cette période, la répartition des charges liées à l'organisation du projet, les analyses, le développement pur et les tests internes (contrôle qualité) se décomposent respectivement en 5 %, 30 %, 60 % et 5 %.

Il est à noter que les 820 000 F prévus dans le projet de loi pour l'acquisition de matériel ont été presque totalement affectés à des tâches de développement. La réattribution du budget en regard de l'infrastructure technique déjà disponible au CTI a permis de dégager 640 000 F pour le développement.

<sup>1</sup> LSE : loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services.

Conformément aux normes comptables en vigueur, dans la mesure où cet investissement ne permet pas d'obtenir un bien immatériel activable, il sera entièrement amorti cette année.

#### **4. Bilan**

L'historique du projet MICADO mène aux constats suivants :

##### **a) Durée**

Le projet entrait dans sa septième année. Cela n'est pas compatible avec la nature même du projet dont il est question (voir développements ci-après) et provoque inévitablement un essoufflement des partenaires.

En outre, une pareille durée expose tout projet de ce type à un risque de changements structurels, législatifs, etc., qui s'est concrétisé par l'entrée en vigueur du nouveau code pénal suisse en 2007.

##### **b) Ressources humaines**

Un nombre considérable de ressources sont intervenues sur le projet.

Au SdC tout d'abord : changement de direction en cours de projet soit au printemps 2005.

Au SILO<sup>2</sup> ensuite, soit l'entité AMOA (anciennement OPSI) : six intervenants différents se sont succédé, avec un poste de directeur resté vacant durant 6 mois (arrivée du nouveau directeur en octobre 2007).

Au CTI enfin : trois chefs de projet, trois responsables de division, huit consultants externes et sept intervenants internes (seuls ceux dont le nombre de jours d'intervention est significatif ont été comptés) plus un nombre important d'intervenants ponctuels.

Ces changements d'acteurs ont entraîné à chaque fois des pertes de temps coûteuses (mise à jour des connaissances du métier, appropriation de la matière, acquisition de productivité, modes de fonctionnement à retrouver, problèmes de communication) et induit des déperditions d'information. Du côté du CTI, cependant, trois ressources du développement ont perduré du début du projet jusqu'à son terme.

##### **c) Prise de décision**

Avant la reprise en main du projet en août 2006 la MOA n'a pas souvenir d'avoir été associée aux grandes décisions (approbation de dépenses, choix stratégiques, périmètre, mode de lotissement du métier, etc.). La MOA, jusqu'à cette période, était représentée par l'OPSI au comité de pilotage

---

<sup>2</sup> SILO : systèmes d'information, logistique et organisation

police. Dès août, un pouvoir décisionnaire est octroyé à la MOA en cas d'absence de consensus du comité de direction de projet. Dans les faits, ses décisions et points de vue ont toujours été remis en cause.

#### ***d) Processus d'analyse***

En soi, la phase d'analyse est une opération exigeante tant du point de vue intellectuel que matériel. Cette opération s'est avérée chronophage dès qu'il s'est agi de procéder à des révisions successives en raison du projet qui poursuivait sa route. Plus le temps passait, plus il fallait avancer la date de livraison pour éviter aux budgets d'exploser, donc plus il fallait réduire le périmètre. Pour réduire le périmètre, on recommençait les analyses et la spirale infernale était en marche.

#### ***e) Suivi budgétaire***

C'est la MOE en collaboration avec l'OPSI qui a géré le budget, comme pour tous les projets informatiques à l'Etat de Genève. Seules de rares informations ponctuelles et globales ont été communiquées à la MOA jusqu'au comité d'avril 2007.

#### ***f) Mouvance des périmètres***

Dès l'été 2006 et jusqu'à la fin, de nombreuses réunions ont eu lieu afin de revoir les périmètres fonctionnels et le lotissement des fonctionnalités. En parallèle, les délais de réalisation n'ont cessé de se rallonger car, tout étant lié, les changements influaient forcément sur les développements déjà réalisés.

#### ***g) Choix techniques***

Pour la MOA, la technologie utilisée a semblé lourde et rigide et a eu deux conséquences importantes :

La moindre modification, même minime du point de vue du client final, s'est avérée extrêmement lourde en nombre de jours de développement.

La mise à disposition d'un environnement de test permettant de vérifier les fonctionnalités développées quasiment en temps réel, a été rendue trop complexe, ce qui a empêché une validation au fil de l'eau. La visibilité du produit fini a donc été repoussée d'autant et les changements à effectuer sont devenus lourds à gérer car ayant un impact de nombreux programmes. La mise en place « du bac à sable » (environnement de tests pour le SdC) est cependant intervenue en février 2007.

### ***h) Divergence entre MOA et MOE quant à la méthode d'approche du métier***

La MOA et l'AMOA ont, au changement de direction, utilisé la modélisation des processus internes du SdC sous forme de schémas pour guider la description des besoins métier. Cette méthode a clairement porté ses fruits lors des analyses, mais n'a pas été exploitée par la conduite de projet (MOE) qui portait son effort sur les fonctionnalités extraites du cahier des charges validé en 2003.

### ***i) Opportunité d'un développement plutôt que d'un progiciel existant***

L'analyse des processus a permis au SdC de parfaitement connaître son fonctionnement et de pouvoir l'optimiser. Cette connaissance et l'évolution des produits du marché couvrant ce type de fonctionnalité permettent aujourd'hui d'affirmer que la solution future sera l'utilisation d'un progiciel existant éventuellement assorti d'outils complémentaires. Il n'est pas réaliste de se relancer dans un projet de développement complet.

### ***j) Eléments qui peuvent être récupérés pour l'application future***

En dépit de l'arrêt du projet, quelques fonctionnalités pourraient être récupérées, pour autant toutefois que la nouvelle solution soit implémentée dans un futur proche (court terme) :

La migration des données (bien que non finalisée), les programmes permettant de décharger les données existantes sont réalisés.

Quelques fonctionnalités métier : échéancier, batch gérant le traitement des délais, affichage de documents PDF, envoi d'e-mails depuis l'application.

Les documents d'analyses détaillées, même s'il ne faut pas sous-estimer la charge de travail qui consistera à les reprendre, à les remettre à niveau et pour certains à les repenser.

## **5. Conclusion**

A ce jour, la dépendance du SdC vis-à-vis de l'existant perdure. L'outil obsolète ne couvre pas la totalité des besoins métier, il rend difficile, voire impossible, toute mise en conformité avec les normes de l'Etat (sécurité et intégrité des données, normes comptables, intégration à la CFI). L'échec du projet MICADO oblige à le maintenir en fonction plus longtemps et induit des risques accrus.

Vu la capacité de retour sur investissement du SdC, il est important de rechercher une solution informatique dans un avenir proche, afin de limiter les problèmes majeurs extrêmement critiques :

- une large part des effectifs du SdC est affectée à des tâches répétitives (à double, voire triple), sources d'erreurs, d'où une utilisation totalement inefficace des ressources;
- en l'état actuel, le SdC subit des volumes de travail qu'il n'est pas en mesure d'absorber correctement, d'où une déperdition importante des recettes (prescription des affaires pénales trois ans après leur entrée en force);
- les risques liés à la sécurité de l'application et à l'intégrité des données (risque de fraude) sont toujours présents, malgré des contrôles qui ont été renforcés;
- avènement du nouveau code de procédure pénal suisse unifié en 2010 : impossibilité d'ajuster l'application actuelle, que peu de personnes maîtrisent, avec un risque d'effets de bord des modifications particulièrement avéré.

Enfin, les revers subis doivent amener à réfléchir aux points suivants :

- Un cahier des charges, accepté par tous, décrivant l'ensemble des fonctionnalités attendues et leur architecture est la pierre angulaire d'un projet.
- Les outils utilisés dans d'autres administrations cantonales devraient être étudiés parallèlement à l'élaboration du cahier des charges afin de déterminer s'ils répondent en tout ou en partie à celui-ci.
- Le suivi de projet doit avoir lieu dès son démarrage avec une méthode, des outils et des tableaux de bord acceptés et accessibles à toutes et tous.
- Les événements majeurs doivent être pris en compte et leurs incidences clairement être établies, notamment sur le cahier des charges. Ils doivent faire l'objet d'une décision du Comité de pilotage (COFIL) avant de poursuivre le projet.
- Le projet doit être découpé en lots successifs dont chacun doit fournir un livrable obligatoire pour passer au lot suivant. Un lot doit être limité en durée dans le temps entre six et douze mois au maximum.
- Les rôles et responsabilités de chacun doivent être clairement définis au démarrage du projet pour former une équipe solidaire et gagnante.

Cet échec et ce projet de bouclage doivent servir aux personnes concernées à comprendre et ne pas reproduire les erreurs du passé et à ne plus se laisser aveugler par l'obtention d'un résultat à n'importe quel prix.

Les nouvelles structures mises en place au DI et au CTI, notamment celles liées au contrôle interne, méritent votre confiance pour redonner rapidement les moyens au SdC de repartir dans la recherche d'une solution pérenne et moins lourde dans sa réalisation. Ces structures garantiront que le démarrage d'un nouveau projet se fera selon des règles en matière de gestion de projet qui poseront des exigences élevées, notamment en matière de validation, de formalisation, de disponibilités, de suivi et permettront un contrôle continu.

Un outil de gestion du SdC est indispensable au bon fonctionnement de l'Etat pour les recettes qu'il génère, pour répondre aux besoins d'efficience, pour la contribution à l'amélioration de l'image qu'il va fournir et pour la crédibilité des activités du service.

### **Travaux de la commission**

En introduction, M. Velasco, en tant que rapporteur de la sous-commission informatique de la Commission des finances, indique que les commissaires sont ici face à un crédit de bouclage d'un projet qui s'est mal déroulé et qui concerne la perception des amendes. Toutefois, grâce aux anciens outils, notamment informatiques, ces amendes peuvent continuer à être perçues.

Il relève que la science progresse toujours par des échecs et qu'il est ainsi positif si celui-ci peut servir d'expérience. Par contre, s'il n'est pas utilisé pour aller de l'avant, ce sera une perte sèche. Concrètement, le groupe de travail, nanti de l'expérience acquise par cet échec, se doit de tout mettre en œuvre pour réaliser un projet qui réponde aux nécessités de l'administration et surtout des administrés.

Il s'agit d'un non-dépensé de 40 513 F, sur un montant voté de 2 434 000 F. Le crédit voté à l'époque a donc été presque intégralement dépensé.

#### *Objectif*

Les objectifs du projet étaient une refonte complète du système d'information du service des amendes et contraventions, la facilitation du processus de paiement et la mise en conformité avec la LGAF, soit un projet d'envergure, avec des prétentions assez importantes. Il y avait aussi toute la problématique de l'optimisation de la gestion des amendes et de la mise en lien avec la comptabilité de l'Etat, CFI.

### *Coût supplémentaire*

Il note qu'il a suivi les discussions sur ce projet à plusieurs reprises et relate que ce projet a commencé en 1997 et que le processus s'est arrêté en 2007. L'estimation du travail restant qui a été faite indique que celui-ci est équivalent à environ dix-huit mois et un coût de 2 millions supplémentaires, pour le livrer en 2010. Il précise que, dans les montants donnés tout à l'heure et qui figurent dans l'exposé des motifs du projet de loi 10382, il faut ajouter le budget de fonctionnement du CTI, soit 1 089 272 F.

### *Causes de l'abandon du projet*

La faiblesse du projet a été sa durée, dix ans, les nombreux changements au niveau des ressources humaines, le manque de définition des rôles, l'absence de méthodes partagées, la faiblesse des outils, etc. Un élément important fut la démission, en cours de projet, du chef de projet, soit la disparition de la connaissance-métier. Le projet s'est donc poursuivi, mais avec des difficultés et sans véritable chef de projet. Toutefois, cette carence de structure est aujourd'hui éliminée.

### *Suite et conclusion*

Pour la suite du projet, il serait judicieux de prendre en compte les expériences réalisées dans d'autres administrations car il y a aujourd'hui une forte volonté de réussir ce projet.

En conclusion, et eu égard au fait de l'obsolescence des outils à disposition, il faudrait relancer et poursuivre ce projet. Les enjeux et objectifs sont les mêmes, mais l'idée est de le développer par étapes en lots, plutôt que de le réaliser en bloc. En plus, les outils développés et à développer sont et seraient réutilisables pour d'autres projets actuels et à venir.

Le rapporteur conclut que la sous-commission informatique de la Commission des finances, à l'unanimité, a voté ce bouclage de crédit, en prenant acte des explications fort transparentes du CTI. Il estime que la sous-commission présentera dans un futur proche un projet permettant de finaliser ce projet MICADO, qui est nécessaire pour l'administration.

### *Interventions des auditionnés et questions des commissaires*

Ensuite de quoi le président passe la parole à M. Marois qui note qu'un arrêté du Conseil d'Etat est aujourd'hui attendu concernant la réorganisation du service. L'idée était de ventiler les activités dans différents services de l'administration : le recouvrement au centre de recouvrement des finances, la partie exécution des peines au pouvoir judiciaire. Par ailleurs, il a été démontré à travers ce projet que la difficulté était d'avoir deux métiers

distincts qui cohabitaient, soit la gestion des amendes et son exécution, et la partie recouvrement, gestion du contentieux.

M. Sanchez, tout en relevant l'exactitude de la synthèse faite par le rapporteur, explique qu'il a assumé l'héritage de ce projet il y a deux ans et demi. Il relève qu'une partie du travail effectué par les collaborateurs n'est pas perdue et pourra être récupérée pour le développement futur et souligne également la bonne collaboration entre le CTI et le département.

Un commissaire (Ve) tient à remercier le département pour l'honnêteté dont ses collaborateurs ont fait preuve et relève que tout cela constitue une belle catastrophe dont il faut tirer les leçons, car il y a eu des frais. Il remercie surtout M. Sanchez, dont il faut relever le courage de devoir expliquer que le projet ne fonctionnait pas. Il a cependant eu l'impression que de réelles mesures avaient été prises et que les gens sont maintenant prêts à avancer et qu'ils ont fait en sorte que cela ne se reproduise plus. Il pense que la culture est en train de changer, en matière de projets informatiques, et il annonce que les Verts voteront dès lors ce projet de loi.

Un commissaire (L), faisant référence au rapport présenté par le rapporteur de la sous-commission informatique, et concernant les déclarations faites pour l'avenir, remarque que l'échec a été constaté. Il comprend que les activités vont être réparties dans plusieurs services, ce qui devrait, selon lui, compliquer les choses en termes d'informatique. Il note que le rapporteur a dit qu'il faudrait rapidement un système informatique, mais que l'organisation n'était toutefois pas encore prête. Il a donc quelques craintes concernant les délais.

Le rapporteur ajoute que le projet CFI a été pris en compte et que ce projet devra, d'une manière ou d'une autre, être mené à terme. Certains éléments ayant été développés peuvent être utilisés, même s'ils ne font pas partie de la structure, en bloc. Il faudra les prendre et en faire une nouvelle architecture cohérente, qui soit fiable et utilisable. Cela nécessitera un crédit supplémentaire et une année de travail en plus.

M. Marois indique que les éléments existants sont fiabilisés pour pouvoir perdurer et qu'une étude est demandée par le Conseil d'Etat qui veut des propositions de solutions. Il sera éventuellement montré, à travers cette étude, que d'autres personnes ont des compétences dans le cadre de certains métiers, tels que la perception ou le recouvrement de créances. Il conclut en indiquant qu'il semble difficile d'élaborer maintenant un cahier des charges sans connaître la structure finale.

M. Leclerc, prenant la parole, indique qu'il a des précisions à apporter. En effet, lorsque MICADO a débuté, d'autres très grands projets avaient été

lancés à l'Etat en parallèle. Afin d'utiliser les composants développés dans le cadre de certains projets, le CTI va s'appuyer sur des systèmes qui, aujourd'hui, fonctionnent à satisfaction. Il ajoute que, lorsqu'en 2000 il avait prospecté le marché, un progiciel d'amendes d'ordre existait, mais que manquait la partie contraventions. Depuis, ce produit a été ajouté. Il conclut qu'il ne s'agit pas d'une reconstruction totale, mais au contraire de s'appuyer sur des composants qui ont fait leurs preuves.

En réponse à la question d'un commissaire (L) qui demande si le délai de dix-huit mois, mentionné par le rapporteur, part du moment auquel la structure aura été identifiée, M. Marois indique que le délai ne partira que lorsque le périmètre sera défini. Il ajoute qu'en fonction du périmètre, ce délai pourrait même être moindre. En effet, si les projets sont séparés, de plus petite taille, ils permettront de limiter certains risques, mais nécessiteront également une gestion d'ensemble qui pourrait connaître d'autres difficultés.

Le commissaire souhaite alors savoir si les demandes de crédits seront déposées seulement lorsque le département saura vers quoi il va. Cette question est appuyée et enrichie par une deuxième provenant d'un commissaire du même groupe, à savoir si les collaborateurs présents ont le sentiment que le nouveau projet a des chances d'aboutir.

M. Marois répond par l'affirmative, en expliquant qu'il peut trouver aujourd'hui, sur le marché, un produit qui permet de réaliser une grande partie de l'activité du Service des contraventions. Avec le changement de direction, il admet qu'il aurait dû y avoir un arrêt du projet, car une personne nouvelle est arrivée, qui voyait les choses différemment.

Le commissaire demande s'il peut déduire de cette remarque que le CTI va tenir compte des erreurs du passé, ce à quoi M. Marois répond positivement et note que le but du CTI est de prendre toutes les dispositions pour éviter que cela ne se reproduise. Il précise qu'il y a deux axes : la méthode Hermes, reconnue, éprouvée et unique pour l'Etat de Genève, et le fait de bien connaître le périmètre, de savoir ce que doit couvrir le projet et ensuite de le découper. Il est convaincu qu'il faudra l'assemblage de plusieurs projets pour atteindre l'objectif.

Il y a deux métiers bien distincts, de la finance et du métier, dont il faut tenir compte dans le projet.

A l'écoute du terme "périmètre", le commissaire demande si celui du programme qu'ils vont implémenter aura un rayon d'application supérieur à 50 km.

M. Marois répond affirmativement et note que tel est déjà le cas aujourd'hui. Il relève toutefois que, si les fichiers n'existent pas ou que les accès ne sont pas autorisés, le département ne peut rien faire. Il indique qu'aujourd'hui, 40% des adresses des contrevenants sont fiabilisées, dans et hors canton, et l'objectif, techniquement, est de traiter tout le monde.

Une commissaire (PDC) pense que ce qui se passe avec ce « vaccin » MICADO est très important. Elle souligne que la sous-commission a pu travailler avec des professionnels qui lui ont expliqué, à travers la déconstruction de ce qui n'avait pas marché, comment il était désormais possible de travailler. Elle souligne la bonne collaboration entre les services et remercie les collaborateurs pour la transparence dont ils ont fait preuve. Elle admet qu'il n'est, bien sûr, pas possible de se réjouir d'avoir dépensé autant d'argent, mais constate qu'il y a eu une restauration de la confiance entre le politique et le technique.

Pour conclure le débat, le rapporteur remarque que l'échec de ce projet est presque un salut et qu'il n'y a pas de pertes, puisque les éléments développés subsistent et peuvent être utilisés. Cet échec a permis de voir qu'il n'était plus possible de fonctionner ainsi et de gérer un projet de la sorte. Il conclut au constat qu'en matière de développement de projet informatique il y a un changement de culture.

Tout en remerciant MM. Leclerc, Sanchez, Marois et Taschini, le président, sans autre commentaire et question de la part des commissaires, propose de soumettre le projet de loi aux voix.

## Votes

### *Vote d'entrée en matière*

Mise aux voix, l'entrée en matière est **acceptée à l'unanimité** par : 15 oui (3 S, 2 Ve, 2 R, 2 PDC, 3 L, 2 UDC, 1 MCG).

### *Deuxième débat*

Mis aux voix, les **articles 1 et 2 sont adoptés sans opposition.**

*Troisième débat*

Mis aux voix, le projet de loi dans son ensemble **est adopté** par: 12 oui (3 S, 2 Ve, 2 R, 2 PDC, 2 UDC, 1 MCG) et 3 abstentions (L).

**Conclusion des travaux**

Au bénéfice de ces explications, Mesdames et Messieurs les députés, la majorité de la Commission des finances vous recommande de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

## **Projet de loi (10382)**

**de bouclement de la loi n° 8316 ouvrant un crédit d'investissement de 2 434 000 F pour le projet de refonte de l'application « Gestion des amendes d'ordre et des contraventions »**

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

### **Art. 1 Bouclement**

Le bouclement de la loi n° 8316 du 15 décembre 2000 se décompose de la manière suivante :

Matériel et logiciels	820 000 F
+ Développement	1 614 000 F
= Total (montant voté)	2 434 000 F
<u>./. Dépenses brutes</u>	<u>2 393 487 F</u>
= Non dépensé	40'513 F

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

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