

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 24 avril 2009

Projet de loi

de boucllement de la loi n° 8219 ouvrant un crédit d'investissement maximal de 37 500 000 F pour la mise en œuvre d'une solution logicielle unique et intégrée de gestion budgétaire, comptable et financière

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

Art. 1 Boucllement

Le boucllement de la loi n° 8219 du 31 août 2000 se décompose de la manière suivante :

Montant voté	37 500 000 F
Dépenses réelles	<u>37 780 090 F</u>
Dépassement	280 090 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.

Certifié conforme

Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Vous trouverez ci-joint le rapport sur le projet de Comptabilité Financière Intégrée (ci-après CFI).

Ce rapport présente, dans une première partie, la solution applicative mise en œuvre au sein de l'Etat de Genève en regard de l'exposé des motifs de la loi 8219 votée le 31 août 2000. Dans une seconde partie, le planning de réalisation de la CFI est détaillé depuis le cahier des charges jusqu'à la fin de son déploiement dans l'ensemble des départements. Enfin, en troisième partie, un bilan exhaustif des aspects financiers est dressé et le retour sur investissement est expliqué.

Le présent projet de loi atteste de la fin du projet CFI.

1. La CFI : une solution applicative en conformité avec l'exposé des motifs de la loi 8219

1.1. Les principaux concepts

Les principaux concepts de la CFI ont été décrits dans le chapitre 4.1 de l'exposé des motifs de la loi 8219. Il est important d'en reprendre les termes exacts et de détailler les réponses apportées par la solution.

- « Une application unique pour l'Etat, intégrée, multifonctions, paramétrable, capable de suivre l'évolution des besoins et permettant une information aux utilisateurs en temps réel; »

Application unique : La comptabilité générale de la CFI est l'unique comptabilité de l'Etat de Genève.

Application intégrée : La saisie est unique. Par exemple, une saisie d'une demande d'achat va servir à l'émission d'une commande, à l'enregistrement de la réception, puis de la facture et, enfin, à générer le paiement aux fournisseurs.

Application multifonctions : L'ensemble des fonctions proposées par le système se déversent automatiquement dans la comptabilité générale permettant ainsi de disposer du contrôle budgétaire en temps réel.

Application évolutive : La solution repose sur un progiciel standard du marché. A ce titre, l'évolution est garantie par l'éditeur hors développements spécifiques.

- « Une définition coordonnée du système d'informations financières et analytiques, construit sous la responsabilité de la Direction générale des finances de l'Etat, en collaboration avec les départements, et en tenant compte de leurs spécificités; »

La CFI a été construite sur la base d'un cahier des charges validé par l'ensemble des départements et des entités transversales de l'Etat. Cette transversalité représente le système tronc commun déployé à l'ensemble des utilisateurs. A ce tronc commun a été ajouté des fonctionnalités supplémentaires pour tenir compte des spécificités (à partir du moment où ces dernières ne rentraient pas en conflit avec la solution transversale).

- « Une décentralisation des fonctionnalités, mettant la solution logicielle à disposition de chaque centre de responsabilité budgétaire. En fonction de processus particuliers de centres de responsabilité, des aménagements seront établis en matière de flux de gestion, ainsi qu'en ce qui concerne la structure des bases de données décentralisées ; »

La CFI compte 750 utilisateurs réguliers et 350 occasionnels. Ce chiffre illustre le niveau de décentralisation de l'application dans les centres de responsabilité budgétaire. Il est clair que ce niveau de décentralisation a dû prendre en compte l'organisation départementale. C'est pourquoi certaines fonctionnalités, ou certaines données, sont accessibles uniquement au niveau des services financiers alors que d'autres sont à disposition de tous les utilisateurs.

- « La constitution d'une structure budgétaire et comptable annuelle, qui inclut non seulement la classification administrative et par nature, mais également une ventilation analytique par centre de responsabilité, ainsi que diverses références nécessaires à des classifications spécifiques (la plus importante d'entre elles étant la classification fonctionnelle); »

Toute saisie ou importation dans la CFI doit se faire sur la base d'un référentiel d'imputation unique. Ce référentiel est composé de 3 axes transversaux et de 2 axes départementaux. Ces axes constituent autant de possibilités de restitutions et d'analyses. Les 2 premiers axes transversaux (le centre de responsabilité et la nature comptable) sont gérés par la direction générale des finances de l'Etat. Le troisième (le projet, permettant un suivi pluriannuel des projets de loi d'investissement) est maintenu par le département des constructions et des technologies de l'information.

A ces axes transversaux s'ajoutent 2 axes départementaux pour répondre à des besoins de suivi analytique. Ces derniers sont gérés par chacun des départements.

- « La simplicité de mise en œuvre des opérations budgétaires et comptables qui évite aux utilisateurs l'apprentissage d'un langage trop « comptable »; »

Les nouvelles technologies permettent de donner accès aux utilisateurs à des applications en mode « web », et donc très simple d'ergonomie. A cela s'ajoute, la possibilité, pour certaines fonctionnalités, d'utiliser des alias en lieu et place d'imputation comptable (pas d'apprentissage du langage comptable et limitation des erreurs). Par exemple, dans le module d'achats auprès de la centrale commune d'achats, l'utilisateur choisit un article et en fonction de ses droits, l'imputation comptable est automatiquement déduite.

- L'intégration de flux de contrôle et d'approbation administrative (« workflow »), flux auxquels est attaché le contrôle du disponible budgétaire.

La mise en œuvre d'un système transversal CFI répond à un double enjeu : distribuer une sécurité d'accès pour que chaque entité administrative voie uniquement les données pour lesquelles il est habilité et donner des accès plus larges aux unités transversales dont le contrôle est la mission. A cette sécurité pointue sont adjointes des fonctionnalités d'approbation souples pour se caler sur les organisations départementales. Toute dépense est soumise à la règle minimale des « 4 yeux ». Tout le processus d'achats et de paiement de subventions / allocations y est soumis automatiquement. L'approbateur reçoit des notifications électroniques sur lesquelles il est amené à se prononcer en fonction d'informations à sa disposition (dont la couverture budgétaire).

1.2. Le périmètre précis de la CFI

Le tableau ci-dessous présente les fonctionnalités telles que présentées dans l'exposé des motifs de la loi 8219 (chapitre 4.2) et leur existence dans la solution CFI mise à disposition des utilisateurs :

Fonctionnalités telles que décrites dans la loi 8219	Couvert par CFI ?	Utilisé ?	Commentaires
L'élaboration des plans financiers et des budgets	Oui	Partiellement	Le plan financier quadriennal n'est actuellement pas fait dans la CFI
La gestion des fournisseurs (y compris les engagements) et des bénéficiaires de prestations et d'allocations	Oui	Oui	
La gestion des paiements	Oui	Oui	
La gestion des approvisionnements et des stocks	Oui	Oui	
La gestion des immobilisations et des inventaires	Oui	Oui	
La gestion des opérations dites comptables	Oui	Oui	
La facturation et la gestion des débiteurs	Oui	Oui	
La gestion des guichets	Oui	Oui	Une version plus aboutie va être mise en œuvre grâce à la caisse centralisée
La gestion de la trésorerie à court, moyen et long termes	Oui	Oui	
La gestion des processus administratifs liés à l'activité financière (flux d'approbation et d'exécution)	Oui	Oui	

La gestion des fonds spéciaux	Oui	Oui	
Le bouclage des comptes	Oui	Oui	
Restitutions et éditions légales	Oui	Oui	

Concernant la gestion des immobilisations et des inventaires, il convient de noter que l'inventaire du patrimoine administratif (payé par le projet CFI comme convenu dans l'exposé des motifs de la loi 8219) a été réalisé dans une logique permettant d'être compatible avec les normes comptables internationales du secteur public (IPSAS). Ainsi, le module de gestion des immobilisations a été mis en place avec les règles de gestion compatibles IPSAS.

A ce périmètre initial, il est important de noter que des compléments fonctionnels significatifs ont été mis en œuvre car ils répondaient aux deux critères suivants :

- une demande forte des utilisateurs non identifiés dans un premier temps,
- à une économie d'intégration *a priori* plutôt qu'*a posteriori*.

Le tableau ci-dessous présente les compléments fonctionnels compris dans la solution CFI :

Fonctionnalités	Descriptif
La gestion financière des projets	Permet de suivre financièrement les dépenses et recettes d'un projet de loi d'investissement en fonction d'un lotissement métier.
La gestion des fournitures scolaires	Permet de calculer automatiquement le besoin de dotation en fournitures générales classe par classe et d'émettre les commandes idoines pour la rentrée scolaire.
La gestion des comptes décentralisés	Permet de suivre toutes les transactions faites sur les comptes bancaires et postaux non encore clôturés de l'Etat de Genève.
Gestion des notes de frais	Permet un suivi et un contrôle fin conformément à la directive sur les débours.
Élaboration budgétaire des charges de personnel	Permet de simuler automatiquement les charges de personnel en faisant varier l'effectif.

1.3. Les apports de la CFI

La mise en œuvre de la CFI a permis de pérenniser l'outil informatique dédié à la comptabilité et à la finance, mais aussi d'améliorer un certain nombre de processus de gestion.

- ***Pérenniser un outil indispensable***

Les précédentes comptabilités reposaient non seulement sur des technologies difficilement maintenables, mais aussi fragmentées (une comptabilité par département, et, enfin, une comptabilité macroscopique pour la vision consolidée tous les 15 mois).

La consolidation tardive de l'Etat de Genève avait pour conséquence que le budget de l'exercice n+1 était établi sur base de chiffres de l'exercice n-2.

Cette situation pouvait conduire à des erreurs de gestion et cela a donné lieu à une préconisation forte de refonte au profit d'un système comptable et financier unique.

Le projet CFI permet de disposer en temps réel d'une situation comptable macroscopique pour descendre au niveau le plus fin des imputations pour une meilleure analyse.

Au delà du simple outil réglementaire de tenue des comptes, la CFI se pose en véritable instrument de gestion (émission de rapports en fonction d'éléments déclenchant comme un dépassement de 85% du budget annuel, synoptique comparatif pour tenir compte de la saisonnalité des événements métier,...).

Le fait d'avoir opté pour un outil standard du marché (éditeur Oracle), la maintenance évolutive de la solution s'en trouve facilitée. C'est ainsi que le passage aux normes IPSAS ne génèrent pas de surcoûts logiciels et techniques. Les normes IPSAS étant une émanation des normes IAS, les éditeurs de progiciels comptables doivent obligatoirement les intégrer au fil de leurs versions.

- ***Fluidifier la mise à disposition d'informations financières***

L'unicité du système d'informations financier a pour principal conséquence de fluidifier la mise à disposition des informations comptables et financières. Les réconciliations entre les comptabilités départementales et la comptabilité générale n'étant plus d'actualité, il est maintenant possible de sortir en temps réel la situation comptable et budgétaire d'un centre de responsabilité, d'une direction générale, d'un département ou bien de l'Etat de Genève. Ainsi, une culture de bouclage périodique s'installe dans l'administration. Ces bouclages mensuels permettent des décisions de gestion circonscrites et proactives.

Sans cet esprit comptable et financier, il semble illusoire de mettre en œuvre une comptabilité analytique ou un suivi par prestation.

La mise en œuvre de la CFI a permis de prendre en compte les changements organisationnels significatifs introduits lors de la nouvelle législature sans rupture avec les historiques. Les départements significativement modifiés ont pu être reconstitués comme s'ils avaient toujours existé. Des comparatifs comptables et financiers ont été établis pour mesurer l'efficacité des différentes mesures prises.

Enfin, et surtout, cette fluidité de l'information permet de mieux anticiper les décaissements (car introduit plus tôt dans le système) pour une meilleure gestion de la liquidité court terme.

- ***Fédérer les compétences des directions financières***

Le projet CFI a non seulement abouti à une solution applicative mais aussi à recenser et optimiser les différentes règles de gestion adoptées par les différents départements et services transversaux. Les meilleures pratiques ont été modélisées et instrumentalisées.

Les différents points de ressaisie ont été supprimés. L'information est saisie à un endroit unique et elle est exploitée ou accessible par les différents intervenants habilités.

La CFI repose sur des référentiels transversaux à l'administration (référentiel fournisseurs, référentiel débiteurs,...). Cette fonctionnalité permet de capitaliser sur des informations propres aux tiers conformément aux lois sur la protection des données personnelles (qualité du référentiel et pas de ressaisie), mais aussi de pouvoir disposer d'une information du type chiffre d'affaires fournisseurs (fortement utile pour une meilleure négociation avec des fournisseurs).

Ces différents constats ont permis de diminuer significativement les zones de saisie mais aussi de disposer d'un langage commun. Ce sont deux pré-requis indispensables à la centralisation de la fonction finances.

Il est clair que, maintenant, le profil d'une direction financière a été significativement modifié pour opérer une mutation de saisisseur à contrôleur / anticipateur.

1.4. Les axes d'amélioration de la CFI

Bien évidemment, le changement de culture, et donc l'utilisation pleine de la CFI, est un processus continu. A ce titre, des axes de travail sont encore d'actualité comme :

- disposer de prévisions plus fiables : la mensualisation des budgets (face à une saisonnalité de certaines activités) doit être introduite. Ce point d'amélioration est corrélé à la systématisation des remontées des variations significatives par rapport aux projections établies, et donc à la culture de gestion de chaque centre de responsabilité.
- Généraliser l'instrumentation des demandes d'achats : en effet, tout achat doit être renseigné dans le système, dès la demande d'achat, afin que la décision de gestion se prenne en amont de l'engagement juridique. Cette anticipation permet de vérifier la disponibilité du budget mais aussi de mieux prévoir les décaissements à venir.

- Capitaliser sur cette solution applicative lors de refonte de systèmes d'information : la tendance naturelle est de créer un nouveau système d'information métier qui prend aussi en compte les flux comptables et financiers (pour une meilleure intégration et une tendance à une certaine autonomie du centre de responsabilité). Or, tous ces flux doivent obligatoirement transiter par les comptabilités auxiliaires de la CFI qui garantit la confidentialité des mouvements.

Un axe d'amélioration plus technique est la création de rapports synthétiques de gestion qui reprennent les éléments clés des différents systèmes de gestion (CFI mais aussi SIRH, AFC, OCSTAT, système métier). Ce point était déjà identifié, dans la loi 8219 dans son exposé des motifs, mais il était hors périmètre. Ce point constitue le socle de projet de réforme de l'Etat comme le budget par prestation.

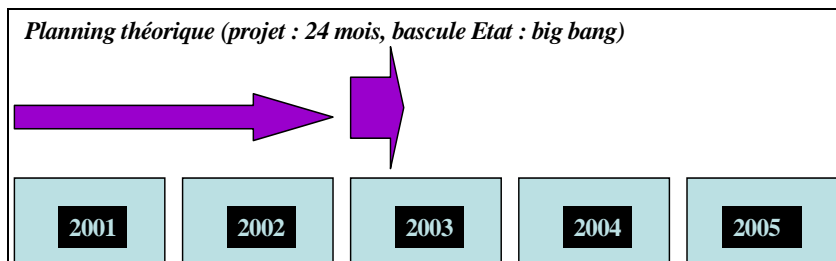
Conclusion préliminaire

La CFI permet à l'Etat de Genève de disposer d'un back-office comptable et financier robuste, souple et évolutif. Ce back-office répond à l'esprit de la loi et à l'intégralité du cahier des charges, avec, même, une couverture fonctionnelle plus large. La généralisation des concepts au sein de l'administration est un processus continu mais nécessaire pour réformer en profondeur l'Etat de Genève.

2. Le calendrier de mise en œuvre de la CFI

2.1. Un bref rappel du calendrier prévu initialement

Le planning du projet CFI prévoyait à l'origine (selon le projet de loi CFI) des travaux de conception sur une durée de 24 mois, avec un déploiement de la solution logicielle en "big-bang" (déploiement unique et en une seule fois) pour toute l'administration centrale.



2.2. Le calendrier de conception

Le planning de conception de la CFI a été globalement maîtrisé grâce notamment à un lotissement en fonction des priorités. Cela a permis de débiter le déploiement de la CFI aux utilisateurs dès 2003, comme prévu.

Les grandes échéances de cette phase de conception ont été :

- 30 juin 2002 : livraison de la première partie de la solution. La gestion des revenus, les demandes d'achats, l'élaboration budgétaire, la gestion des immobilisations et les restitutions sous forme de tableaux de bord n'étaient pas livrées dans cette partie.
- 31 décembre 2002 : livraison de la deuxième partie de la solution. Les demandes d'achats v1 et l'élaboration budgétaire sont ajoutées à la première livraison.
- 30 juin 2003 : livraison de la troisième partie. La gestion des revenus, la gestion des immobilisations et les premiers tableaux de bord sont à disposition des premiers utilisateurs.

Il est à noter que la mise en adéquation des outils pour les approvisionnements, conformément à la réorganisation de l'économat cantonal devenu centrale commune d'achats, a été finie le 30 novembre 2003.

Le choix d'un planning phasé a permis de limiter les "effets tunnel", mais a nécessité des phases de tests beaucoup plus importantes non budgétées (autant de tests de non régression que de livraisons).

De plus, le fait que le projet complet soit livré, dans sa globalité, fin 2003, a nécessité la mise à jour de la solution à la nouvelle version du progiciel livrée par l'éditeur (migration non budgétée de la version 6 à la version 8).

L'impact financier de ces deux sources de dépassement budgétaire est détaillé dans le paragraphe 3.2.

2.3. Le calendrier du déploiement

Le déploiement consiste à implémenter la solution applicative dans l'ensemble des départements et services transversaux de l'administration centrale.

C'est pendant cette phase que les actions suivantes sont menées :

- prise en compte des spécificités départementales,
- mise à plat des processus administratifs en vue du paramétrage des circuits d'approbation,
- prise en compte des accès de confidentialité et d'habilitations,

- formation des utilisateurs,
- support de proximité aux utilisateurs.

Il est apparu comme une évidence que toutes ces actions ne pouvaient être menées de front pour l'ensemble de l'administration centrale (environ 1 400 utilisateurs paramétrés dans le système lors du déploiement).

C'est pourquoi, un phasage du déploiement a été acté avec pour contrepartie, non seulement un dérapage par rapport au planning initial, mais aussi la coexistence des anciens systèmes comptables et du nouveau (impact financier détaillé au paragraphe 3.2).

L'exercice comptable 2003 a été consacré au démarrage du département des finances et de ses services transversaux (dont la comptabilité générale, la trésorerie générale et la centrale commune d'achats).

Puis, le déploiement s'est déroulé sur un rythme moyen d'un département tous les 2 mois pour se finir fin 2005.

Rétrospectivement, le déploiement de type « big bang » n'aurait pas été possible avec une équipe projet constituée de 9 ETP. Mais il est certain que la solution phasée, la seule possible, a été beaucoup plus onéreuse pour l'administration.

De plus, du fait de la faible implication de la maîtrise d'ouvrage du projet CFI, les départements étaient en position de force pour faire des demandes complémentaires en vue de satisfaire de nombreuses spécificités départementales posées comme condition *sine qua non* au déploiement de la CFI dans leur « dicastère ». C'est ainsi que l'équipe projet CFI a été contrainte de mettre en œuvre du paramétrage compliqué pour tenir compte de l'organisation existante elle-même compliquée.

Il est évident que des mesures du type « centralisation de la fonction finances » permettent de remettre à plat et d'homogénéiser les organisations financières.

Conclusion préliminaire

Le calendrier de conception de la CFI est globalement en adéquation avec celui initialement prévu. Cependant, le planning de déploiement de la solution à l'ensemble des utilisateurs avait été sous-dimensionné, et, par conséquent, les ressources financières associées à cette étape du projet.

3. Les aspects financiers complets liés à la mise en œuvre de la CFI

3.1. Un budget d'investissement maîtrisé

Le tableau ci-dessous présente la consommation du budget d'investissement en regard du budget voté :

Exercice	Budget d'investissement	Consommé investissement	Ecart
2000	3 900 000	268 725,30	3 631 274,70
2001	17 100 000	10 855 414,11	6 244 585,89
2002	16 500 000	11 185 381,13	5 314 618,87
2003		11 961 171,13	-11 961 171,13
2004		3 505 107,65	-3 505 107,65
2005		4 291,10	-4 291,10
Total	37 500 000	37 780 090,42	-280 090,42

La très bonne maîtrise des charges d'investissement est due :

- aux modalités contractuelles convenues avec l'intégrateur,
- à un pilotage très fin du projet.

Les modalités contractuelles :

Un contrat forfaitaire a été signé avec une société externe d'intégration de systèmes d'information qui prenait la responsabilité de la livraison de la solution clé en main. Seules les grandes échéances, détaillées dans le chapitre précédent, donnaient lieu à émission de factures moyennant une validation formelle des livraisons effectuées. Bien que l'intégralité de la solution fût livrée en 2003, l'échéance de l'exercice 2004 correspond à la facturation finale du contrat forfaitaire suite à la levée de garantie.

Un pilotage très fin du projet :

Le lotissement, tel que présenté dans le paragraphe précédent, a généré un décalage de planning. L'enveloppe d'investissement a pu être contenue grâce à une redéfinition précise des ressources nécessaires pour tenir compte de ce décalage. De même, une assistance juridique pointue a permis de préserver les intérêts de l'Etat de Genève, dans la contractualisation et dans le suivi de projet, malgré le décalage. A titre d'illustration, au plus fort du projet, plus de 85 personnes travaillaient simultanément sur le projet dont 70 consultants. Plus de 80 collaboratrices / collaborateurs de l'administration ont participé aux analyses, à la conception et aux tests.

3.2. Un budget de fonctionnement en dépassement

La loi 8219 prévoyait une présentation des aspects financiers sous l'angle des coûts complets. Cette démarche innovante permet de mesurer l'intégralité des dépenses générées par la mise en œuvre d'un système d'informations tel que la CFI (coûts directs et coûts indirects).

Le tableau ci-dessous présente la consommation du budget de fonctionnement en regard du budget voté annuellement, mais aussi du budget de fonctionnement annoncé dans la loi 8219 :

Exercice	Budget de fonctionnement présenté dans la loi 8219	Budget de fonctionnement voté	Consommé fonctionnement
2000	5 330 000	0	0
2001	6 905 000	6 677 690	4 712 701
2002	6 765 000	8 408 690	8 227 114
2003	5 190 000	6 869 690	9 635 102
2004	5 190 000	8 295 680	7 747 432
2005	5 190 000	6 509 150	14 262 693
2006	5 190 000	5 421 334	7 115 732
Total	39 760 000	42 182 234	51 700 774
<i>Dépassement par rapport à la loi 8219</i>			<i>11 940 774</i>
<i>Dépassement par rapport au budget voté</i>			<i>9 518 540</i>

Une présentation sous l'angle des natures de dépenses permet de compléter la vision :

Nature	Budget de fonctionnement voté	Consommé	Ecart
Charges de personnel	14 359 620	9 288 535	5 071 085
Formation	13 100 000	16 897 101	-3 797 101
Mandats à des tiers	13 121 834	22 319 310	-9 197 476
Locaux	1 390 000	2 897 257	-1 507 257
Divers fournitures	210 780	298 571	-87 791
Total	42 182 234	51 700 774	-9 518 540

Il est important de noter que le recrutement de profil d'experts étant difficile, le budget de charges de personnel n'a pas été consommé pour plus de 5 millions. Cela est à mettre en regard de la surconsommation de mandat de tiers réalisé à hauteur de plus de 9 millions. Si l'Etat de Genève avait été en position de recruter ce type de profil, une économie de fonctionnement aurait pu être réalisée à hauteur de plus de 5 millions (avec l'hypothèse conservatrice qu'un consultant coûte 2 fois plus cher d'un employé de l'administration).

Ce dépassement s'explique de la façon suivante :

Formation - dépassement de 3 797 101 F:

Bien que le nombre de personnes à former a été correctement identifié (1 400 utilisateurs formés au total), le besoin de formation nécessaire à l'utilisation de l'application a été sous-dimensionné. Le coût moyen de la formation a été donc d'environ 12 000 F par utilisateur. Ce coût tient compte non seulement de la formation en cours magistral mais aussi, et surtout, de coaching individuels faits sur la place de travail du collaborateur.

A noter que le coût de la formation pour l'année 2005 (année de déploiement au DAEL et DIAE) a été de 6 488 095 F uniquement pour ces 2 départements pour lesquels le niveau de décentralisation de l'application a été fin. En effet, il est important de noter que de multiples formations au métier de la comptabilité publique, au-delà de la formation à l'outil, ont dû être dispensées (très gros retard cumulé depuis des années en la matière).

Prise en compte des spécificités départementales - dépassement de 2 200 000 F :

La loi 8219 ne prévoyait pas la prise en compte des développements spécifiques liés à l'implémentation dans les départements. Le nombre de demandes d'amélioration, formulées par les départements et services transversaux, est de 283 au 31 décembre 2006. Ces demandes d'amélioration sont de 2 types : besoins métiers complémentaires, conduite de changement facilité. La valorisation financière de ces développements est de 2 200 000 F (1 journée de qualification fonctionnelle du besoin suivi de 5 jours de développement et une demi-journée d'installation technique, le tout valorisé à 1 200 F, coût moyen d'un consultant externe).

Déploiement progressif - dépassement de 2 100 000 F :

Comme présenté dans le paragraphe concernant le calendrier, pour des raisons de sécurité et de ressources, le déploiement s'est fait département par département (et non en « big bang » comme prévu dans la loi). Cette décision a nécessité de faire perdurer pendant 2 années supplémentaires les anciens systèmes comptables, dont le coût de maintenance est de 1 million F par an, soit 2 millions au total. Afin de garantir le bouclage des comptes 2004 et 2005, il a été nécessaire de développer des interfaces pour transférer toutes les écritures passées sur les anciens systèmes vers le nouveau système.

Locaux - dépassement de 1 500 000 F :

Le projet CFI s'est déroulé dans des locaux dédiés au projet rassemblant tous les acteurs. Ce dispositif a permis de gagner du temps et de la transparence dans un projet dont les fonctionnalités sont nombreuses et interdépendantes. Pour faire face aux nombres de personnes présents sur le projet (jusqu'à 80 personnes), un étage supplémentaire a dû être loué. A cela s'ajoute une location sur une année complémentaire non planifiée.

Extension du périmètre fonctionnel de la CFI - dépassement de 1 000 000 F :

Comme expliqué dans le premier paragraphe, la couverture fonctionnelle de la CFI est plus importante que celle prévue initialement. Les fonctionnalités suivantes ont été ajoutées :

- la gestion financière par projet;
- la gestion des fournitures scolaires;
- la gestion des comptes bancaires autres que ceux gérés par la direction de la trésorerie générale;
- La gestion des notes de frais;
- L'élaboration budgétaire des charges de personnel.

Le surcoût lié à ces développements est de 1 000 000 F. Pour des besoins de réactivité, ces dépenses ont été enregistrées en fonctionnement car il a été estimé que le coût de réalisation, en même temps que le projet, est moindre qu'une réalisation a posteriori.

L'Inspection Cantonale des Finances (ICF) a, à juste titre, remarqué et signalé cette imputation erronée sur le compte de fonctionnement en lieu et place du compte d'investissement.

Transformation de l'économat cantonal en centrale commune d'achats - dépassement de 900 000 F :

Un audit, ainsi que l'élaboration des nouvelles procédures, ont été réalisés par un cabinet de conseils suite à une demande expresse du Conseiller d'Etat en exercice en charge du département des finances. Cet audit a été facturé sur le projet CFI.

Changement de version de l'application - dépassement de 450 000 F :

Du fait de la durée du projet, y compris la phase de déploiement (5 années), l'Etat de Genève a été obligé de se mettre en conformité avec la version du progiciel. Ce sous-projet a été réalisé avec une contractualisation forfaitaire de la prestation auprès de la même société qui a mis en œuvre la solution clé en main. Ce changement de version n'a pas été planifié dans la loi 8219.

En synthèse, le dépassement budgétaire, par rapport à la loi 8219, s'explique de la façon suivante :

<i>Cause</i>	<i>Dépassement</i>
Formation	3 797 101
Spécifiques départementaux	2 200 000
Déploiement progressif	2 100 000
Locaux	1 500 000
Extension de la couverture fonctionnelle	1 000 000
Réorganisation de la CCA	900 000
Changement de version	450 000
Total	11 947 101

3.3. Un coût de maintenance inférieur au budget prévu

L'année 2007 a marqué un tournant dans la gestion du projet CFI. En effet, la CFI est passée en mode maintenance. La couverture fonctionnelle exprimée dans la loi initiale ayant été couverte, la CFI est alors rentrée dans une étape de maintenance évolutive. Des améliorations peuvent être apportées à la solution mais chaque fonctionnalité nouvelle ne doit pas excéder 30 jours de développement.

A ce titre, la loi 8219 indiquait un coût récurrent de 5 190 000 F par an. Les exercices budgétaires 2007 et 2008 ont montré qu'une économie est constatée chaque année.

Le tableau ci-dessous reprend les différents éléments financiers :

Exercice	Budget de fonctionnement présenté dans la loi 8219	Budget de fonctionnement voté	Consommé fonctionnement
2007	5 190 000	5 161 890	4 465 994
2008	5 190 000	5 192 465	4 154 210
Total	10 380 000	10 354 355	8 620 204
<i>Dépassement par rapport à la loi 8219</i>			- 1 759 796
<i>Dépassement par rapport au budget voté</i>			- 1 734 151

Cette tendance à l'économie par rapport au budget initial est structurelle. C'est pourquoi le budget voté 2009 prévoit encore plus d'économies.

3.4. Un retour sur investissement démontré

Afin de calculer le retour sur investissement, il convient d'identifier les économies ou les non-dépenses réalisées pendant cette période et les périodes suivantes.

Economie sur les charges de personnel (nature 30) :

Sans la CFI, la centralisation de la fonction finances n'aurait pas été possible. Les études préalablement menées par la direction générale des finances de l'Etat démontrent que cette mesure organisationnelle permet de réaliser une économie en postes. La centralisation étant en cours, il conviendra de vérifier la matérialité de cette économie, qui n'est pas chiffrée pour l'instant.

La réorganisation de la centrale commune d'achats a permis de se séparer de certains secteurs annexes tels que les transports, le garde meuble ou le stock. Elle a permis de développer des outils d'e-procurement adaptés à une gestion performante des achats, amenant à une réduction des coûts administratifs et de capital humain. Le processus global intégrant la demande d'achat informatique émise par les services de l'administration jusqu'à la validation de la facture est réalisé avec l'outil informatique, ceci occasionnant une diminution notable du temps de traitement de chaque activité, une traçabilité de tous les éléments.

Cela a eu pour conséquence directe une diminution du nombre d'ETP réalisant l'activité d'achat, soit une baisse de 8.36 EPT depuis 2004. Moyenne salariale de 100 000 F par an = 836 000 F.

2004	2005	2006	2007	2008
836'000	836'000	836'000	836'000	836'000

Total sur 5 ans : 4 180 000 F. d'économie.

Économie sur les dépenses générales (nature 31) :

La réorganisation de la CCA et son informatisation ont aussi permis la diminution substantielle des achats dissidents au profit d'achats sur catalogue générant des coûts administratifs plus bas, une baisse du nombre des commandes globales ainsi que la réalisation d'économies d'échelles suite à la réalisation des catalogues.

Le coût administratif global d'une commande d'achat à la CCA est d'environ de 150 F (charges 3)

Le tableau ci-dessous mentionne le nombre de commande réalisée par année à la Centrale commune d'achats à comparer à environ 36'000 commandes du temps de l'économat cantonal.

2004	2005	2006	2007	2008
22'916	27'126	23'636	26'323	27'322

Diminution du nombre de commandes de 9 000 par année au minimum x 150 F en moyenne = 1 350 000 F par an.

Total sur 5 ans = 6 750 000 F d'économie.

La traçabilité et le suivi des engagements à travers un outil unique alliant

la comptabilité et les achats pour l'ensemble de l'administration permet aux services de l'administration de piloter les natures de dépenses et en particulier la 31 de manière efficiente dans le but de respect des budgets alloués.

Le tableau ci-dessous illustre le taux de consommation de la nature 31 par rapport au budget voté, et les économies générées en millions de F:

2003	2004	2005	2006	2007
121 %	103 %	99 %	95 %	91 %
+80.2	+13.7	-5.0	-24.2	-40.7

Il est important de souligner que le fait de disposer d'un outil unique pour l'ensemble de l'administration permet de pouvoir piloter au mieux les dépenses générales mais qu'une partie des économies réalisées est imputable à la mise en place de procédure et d'une organisation performante, et à la baisse des prix qui a pu être négociée grâce à la centralisation des achats.. On ne retiendra donc qu'une partie des économies annuelles réalisées depuis 2004.

Economie sur les charges financières (nature 32) :

Comme évoqué précédemment, un important investissement a été réalisé sur des outils pour une meilleure gestion de la liquidité court terme de l'Etat de Genève. Ces investissements ont permis de mieux gérer du fait d'une anticipation accrue mais aussi, et tout simplement, en ayant une visibilité sur l'ensemble des liquidités de l'administration.

Ces axes d'amélioration ont conduit naturellement à la formalisation et au vote par le Grand Conseil de la loi 9734 concernant la caisse centralisée.

C'est pourquoi, afin de donner une vision claire et exhaustive, les bénéfices de l'implémentation de la CFI seront présentés dans le projet de loi de bouclage de la caisse centralisée.

Les économies générées par la mise en place de l'application CFI depuis 2004 sont donc les suivantes :

<i>(en mios)</i>	Économie calculée	Économie retenue
Charges de personnel	4.2	4.2
Coût de traitement des commandes	6.7	3.4
Dépenses générales	56	28
	Total	35.6

Les principales sources d'économies réalisées sont démontrées. Le montant précis du non-dépensé peut toujours être soumis à interprétation (car le non dépensé ne peut pas donné lieu à imputation comptable). Cependant, grâce à ce type d'outil structurant, l'optimisation des deniers publics est forte.

Conclusion préliminaire :

Avec un retour sur investissement vérifié, la CFI s'avère être une véritable opportunité. Cependant, il est clair que la situation initiale n'était de loin pas optimale. Avec des messages politiques forts de sensibilisation à la gestion et l'effort de formation fait par la CFI qui relayait le message du Conseil d'Etat, une culture de gestion et d'optimisation des ressources a pris place au sein de l'Etat de Genève.

Conclusion définitive :

Au prix d'importants investissements humains et financiers, l'Etat de Genève s'est doté d'un outil comptable et financier complet et évolutif. Reposant sur un progiciel standard du marché, des processus de gestion ont été significativement modifiés pour prendre en compte les meilleures pratiques. Un changement de culture s'est opéré en profondeur. Le changement de culture étant un processus continu et long, il est évident que des axes d'efficience sont encore possibles. Cependant, ce projet, sous-ensemble d'une logique plus globale exprimé dans le schéma directeur Service Public 2005, est une pierre angulaire de la réforme de l'Etat.

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

Annexe :

Préavis technique financier



RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE GENÈVE

PREAVIS TECHNIQUE FINANCIER

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

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

Projet de loi présenté par le Département des finances.

♦ Objet :

Projet de loi de bouclement de la loi N° 8219 ouvrant un crédit d'investissement maximal de 37 500 000 F pour la mise en œuvre d'une solution logicielle unique et intégrée de gestion budgétaire, comptable et financière.

♦ Financement :

Le projet de loi de bouclement présente un trop dépensé de 280 090 F.

Pour un montant total voté de 37 500 000 F, les dépenses brutes effectives à la charge de l'Etat de Genève s'élèvent à 37 780 090 F.

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

Genève, le 3 avril 2009

Signature du responsable financier : Anne-Catherine Callot

N.B. : Le présent préavis technique est basé sur le PL, et son exposé des motifs datés du 10 mars 2009.

2. Approbation / Avis du département des finances

Genève, le 3 avril 2009

Visa du département des finances : Marc Giorja