

Date de dépôt : 9 janvier 2011

Rapport

de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat ouvrant un crédit d'investissement de 1 816 000 F pour la réalisation d'une application de gestion des prestations complémentaires cantonales pour les familles

Rapport de majorité de M. Guy Mettan (page 1)

Rapport de minorité de M. Pierre Weiss (page 9)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Guy Mettan

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des finances a examiné ce projet de loi lors de sa séance du 15 décembre 2010 sous la présidence de M. Eric Bertinat, en présence de MM. Christian Goumaz, secrétaire général, Marc Maugué, directeur général de l'action sociale, représentant le DSE et Paul Schaer, directeur SI. MM. Roland Bossart, directeur pôle clients/CTI, Robert Monin, secrétaire général, Bernard Taschini, secrétaire général adjoint représentaient le DCTI. Le présent projet de loi a également fait l'objet d'une séance de la sous-commission informatique en date du 6 octobre 2010. Le procès-verbal a été assuré par Mme Marianne Cherbuliez.

Le président de la commission des finances, qui fait office de rapporteur de la sous-commission informatique signale que, dans l'ordre du jour des précédentes séances plénières du GC, les commissaires ont reçu les rapports de majorité et de minorité sur ce sujet. Une large majorité s'est déclarée en faveur du PL visant à venir en aide aux familles, ce qui implique un outil

informatique. Mais en sous-commission informatique, des questions ont été posées sur les offres AIMP, faites de gré à gré, ce qui a déplu à certains commissaires.

Le CTI avait plusieurs options : travailler directement sur une application, cloner l'application existante ou repenser complètement le système. C'est la seconde d'entre elles qui a été choisie, bien que la duplication de programmes existants coûtât cher. Le rapporteur de la sous-commission rappelle que le représentant libéral proposait de retrancher 600 000 F sur certaines parties spécifiques du PL, c'est-à-dire en diminuant par deux les sommes allouées au programme PROGRES lui-même et au chef de projet, qui serait interne à l'entreprise Thalès et donc externe au CTI et, enfin, en mettant l'adaptation du système d'information du service d'assurance-maladie au montant de 70 000 F au lieu de 150 000 F. En conclusion de leur examen, les commissaires ont préavisé négativement ce PL par 2 voix pour (1S, 1V), 3 voix contre (1R, 1L, 1UDC) et une abstention (1PDC). Le DSE a toutefois des réponses à donner à ces interrogations.

Le secrétaire général du DSE explique ainsi que ce projet informatique est extrêmement important, car il est en lien direct avec le PL 10600 qui crée la nouvelle prestation en faveur des familles. Le versement de quelque 30 millions de francs de prestations devra être géré par l'application, ce qui ne peut se faire avec de simples fichiers Excel et des fiches manuscrites. Sous l'angle du contrôle interne, il est indispensable d'avoir un outil pour ce faire. Les débats en sous-commission ont surtout porté sur le coût mais pas sur le principe même de l'application.

Comme mentionné ci-dessus, le DSE avait trois possibilités pour développer cette application. Créer une nouvelle application était une solution qui fut d'emblée exclue, car l'Etat possède déjà une application qui lui sert à verser les prestations complémentaires AVS et AI. Or, les prestations complémentaires familiales sont calquées sur ces prestations complémentaires AVS/AI ; la logique est la même, raison pour laquelle il paraissait incongru de vouloir créer quelque chose de neuf alors qu'ils ont déjà une application qui fonctionne.

Restaient deux possibilités, la première consistant à travailler directement sur l'application-mère, qui est extrêmement complexe. Mais il y aurait eu un risque important d'avoir des problèmes sur l'application, avec des conséquences funestes sur le versement des prestations complémentaires AVS et AI. Dès lors, ne restait plus que la solution de la duplication de l'application, pour pouvoir travailler sur ce programme cloné sans toucher à l'application de base.

L'option de reprendre l'application existante a obligé le DSE à travailler avec l'entreprise qui la maîtrise, soit l'entreprise Thalès. La question pertinente des commissaires, en sous-commission, était alors de savoir si l'Etat n'était pas pieds et poings liés avec cette entreprise, qui profite de sa situation dominante. La partie développée par Thalès dans ce projet figurait initialement pour un montant de 710 000 F. Or, depuis le traitement de ce PL en sous-commission, le CTI a pu renégocier les prix et a obtenu une baisse de 80 000 F pour le coût de cette prestation Thalès, qui sera désormais facturée à 630 000 F. Il ne pense pas qu'il soit possible de descendre en dessous de ce prix car les coûts de ce PL sont aussi liés à d'autres éléments, tels que le lien avec d'autres applications comme la CFI ou le service de l'assurance-maladie.

Quant à la question du chef de projet général sous l'angle de la maîtrise d'ouvrage, il constitue un point incontournable pour pouvoir réussir un projet informatique. Dès lors, c'est une mauvaise politique que de vouloir rogner sur ces coûts ou sur le principe même de la nécessité d'un chef de projet. Le chef de projet maîtrise d'ouvrage, sera en l'occurrence pris sur une ressource internalisée par le biais d'un contrat d'agent spécialisé, rémunéré au tarif Etat.

Afin d'avoir une vision un peu plus globale, il faut savoir que l'application-mère, qui permet aujourd'hui de servir les prestations complémentaires AVS/AI, avait coûté 12 302 431.34 F. Etaient incluses dans ce montant des charges internes qui figurent désormais dans les budgets d'investissements. Le prix de l'extension de l'application aux prestations complémentaires aux familles, même s'il semble important, ne représente que 14% du coût initial de l'application.

En conclusion, il s'agit de verser quelque 30 millions de prestations complémentaires aux familles. Le coût initial du PL représente 7% du montant des prestations versées, cela dans une logique qui serait celle d'amortir l'entier de ce coût en une seule année, alors qu'il est généralement considéré que les amortissements se font sur 10 ans, ce qui représenterait alors un coût annuel inférieur à 1% du montant DSE prestations versées.

Un député socialiste ne comprend pas le choix d'un clonage complet de l'application, qui impliquera notamment des saisies de données à double puisqu'ils auront deux logiciels.

Ces deux logiciels vont traiter des populations différentes, soit les personnes à l'AVS ou à l'AI d'un côté et les familles de l'autre, afin d'éviter toute interférence entre la nouvelle application, qui servira à verser les prestations complémentaires aux familles, et celle consacrée aux personnes à

l'AVS ou à l'AI. Toutefois, il va de soi que les nouveaux développements devront être faits sur les deux applications.

Mais dans les faits, on a affaire à deux silos distincts et il y a peu de chances que les mêmes modifications devront être faites dans les deux cas. La survenance de mêmes modifications dans ces deux environnements distincts lui semble être en effet peu probable ou, du moins, rare. Les modifications relatives aux prestations complémentaires AVS/AI découlent souvent des lois fédérales alors que les prestations complémentaires pour les familles sont du ressort cantonal.

Un député libéral se réfère au document « Détail des coûts » et constate avec surprise qu'un montant de 51 000 F est consacré à des postes de travail, des imprimantes ainsi qu'à la mise à disposition de la téléphonie pour les nouveaux collaborateurs du service affectés à la gestion de ces prestations.

On lui répond que, dans le cadre du PB 2011, figurent 18 collaborateurs additionnels destinés à servir ces prestations complémentaires aux familles.

Le député libéral n'est pas d'accord que les équipements destinés à ces personnes passent par ce programme ; ces 51 000 F n'ont rien à voir avec ce programme informatique. Cette dépense doit figurer dans les frais généraux du Département.

On lui rétorque que ces éléments doivent nécessairement passer sur le budget d'investissements ; les postes informatiques ne peuvent être pris dans le fonctionnement.

Le député comprend cela mais estime qu'il n'est pas possible, au travers d'un crédit pour un programme informatique spécifique, de mettre une dépense relative à l'équipement des postes de travail. Il répète que le prix des ordinateurs et autres imprimantes n'a rien à voir avec ce PL, mais fait partie du budget d'investissement général du Département. Il pense qu'il y a là une erreur comptable. Il ne conteste pas ces montants, en soi, mais leur prise en compte dans ce PL.

Le DSE indique que, s'il leur faut enlever ce montant, ils l'enlèveront et verront comment le traiter. Il ne va pas mettre en péril le PL pour cette somme de 51 000 F, qui n'a cependant pas été mise ailleurs dans les budgets d'investissement. Il admet que, par une erreur d'appréciation et par un souci de coût complet, ce montant a été mis dans ce PL. Le DSE s'incline et propose que l'amendement porte sur le titre et l'article 1^{er} de ce PL à 1 615 000 F au lieu des 1 736 000 F proposés ce jour par le Conseil d'Etat, suite à un premier amendement. Quant aux précisions relatives à cette réduction, elles figureront dans le rapport relatif au PL. (Dont acte !).

Un petit débat s'ouvre ensuite sur la fâcheuse habitude des départements à « gonfler » les estimations des dépenses informatiques en sachant que la commission des finances les raboutera ensuite. On conclut que toute systématique, quelle qu'elle soit, a des effets pervers qu'il s'agit de corriger.

Vote en premier débat

Le Président met aux voix l'entrée en matière sur le PL 10716.

L'entrée en matière du PL 10716 est acceptée par :

Pour : 8 (1 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 1 MCG)

Contre : 2 (1 L, 1 MCG)

Abstentions : 3 (2 L, 1 UDC)

Vote en deuxième débat

Le DSE ayant suggéré un amendement réduisant cette somme à 1 736 000 F. Puis, suite à la discussion en commission, ce montant a encore été diminué. Ainsi, le président met aux voix le titre du PL 10716, avec un amendement incluant la double proposition dont la teneur est désormais la suivante :

« Projet de loi ouvrant un crédit d'investissement de 1 615 000 F pour la réalisation d'une application de gestion des prestations complémentaires cantonales pour les familles »

Le titre du PL 10716, tel qu'amendé par le CE, est accepté par :

Pour : 9 (1 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 1 UDC, 1 MCG)

Contre : 3 (3 L)

Abstentions : 1 (1 MCG)

Le Président met aux voix l'article 1^{er} « Crédit d'investissement », tel qu'amendé dont la teneur est la suivante :

« Un crédit d'investissement de 1 615 000 F (y compris TVA et renchérissement) est ouvert au Conseil d'Etat pour l'acquisition des services, du matériel et des logiciels nécessaires à la réalisation d'une application de gestion pour les prestations complémentaires cantonales pour les familles »

L'article 1^{er} « Crédit d'investissement », tel qu'amendé par le CE, est accepté par :

Pour : 9 (1 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 1 UDC, 1 MCG)

Contre : 3 (3 L)

Abstentions : 1 (1 MCG)

Les articles 2 à 6 sont adoptés sans modifications avec la même majorité, la même minorité et la même voix d'abstention.

Vote en troisième débat**Le PL 10716 dans son ensemble, tel qu'amendé, est adopté par :**

Pour : 9 (1 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 1 UDC, 1 MCG)

Contre : 3 (3 L)

Abstentions : 1 (1 MCG)

La majorité de la commission vous suggère, Mesdames et Messieurs les députés, d'accepter ce PL 10716.

Préavis sur la catégorie de débat : catégorie II (débat organisé)

Projet de loi (10716)

ouvrant un crédit d'investissement de 1 615 000 F pour la réalisation d'une application de gestion des prestations complémentaires cantonales pour les familles

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

Art. 1 Crédit d'investissement

Un crédit d'investissement de 1 615 000 F (y compris TVA et renchérissement) est ouvert au Conseil d'Etat pour l'acquisition des services, du matériel et des logiciels nécessaires à la réalisation d'une application de gestion pour les prestations complémentaires cantonales pour les familles.

Art. 2 Budget d'investissement

¹ Ce crédit est inscrit au budget d'investissement dès 2011 sous les rubriques 05.08.00.00 5062 et 05.08.00.00 5201.

² L'exécution budgétaire de ce crédit est suivie au travers d'un numéro de projet correspondant au numéro de la présente loi.

Art. 3 Financement et charges financières

Le financement de ce crédit 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 Suivi périodique

¹ Une fois l'an, les responsables du département en charge des technologies de l'information, ainsi que ceux du département représentant le bénéficiaire final du crédit d'investissement, rendent compte à la commission des finances du Grand Conseil de son utilisation, en particulier en ce qui concerne l'état de réalisation du projet, la consommation des ressources accordées et la planification retenue pour l'année suivante.

² Ces informations sont présentées aux commissaires rapporteurs respectifs de ces départements, au moment de l'examen de leurs comptes et de leur rapport de gestion.

³ Ce bilan conditionne, au moment du vote du budget, la libération de la tranche prévue pour l'année suivante, selon la planification retenue.

⁴ La commission peut en outre en tout temps demander des informations sur l'état d'avancement des dépenses et des travaux.

Art. 6 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.

Date de dépôt : 25 janvier 2011

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Pierre Weiss

Mesdames et
Messieurs les députés,

De l'effet néfaste des monopoles. Et des bienfaits, en un premier temps, de la négociation en Commission des finances puis par l'Etat, sur la formation des prix. Voilà le thème offert à ce Grand Conseil par la discussion sur le PL 10716. Un projet de loi non contesté sur le fond, car nécessaire à la mise en œuvre d'une application de gestion des prestations complémentaires cantonales pour les familles régies par le PL 10600.

On rappellera que le PL 10716 a fait l'objet d'un préavis négatif par la sous-commission informatique de la Commission des finances, en sa séance du 6 octobre 2010, avec 2 voix en sa faveur (1 S, 1 Ve), 3 opposées (1 R, 1 L, 1 UDC) et 1 abstention (1 PDC), un commissaire (MCG) étant absent de la salle.

Cette première séance s'est toutefois traduite en un premier résultat positif, le montant initial passant de 1 816 000 F à 1 736 000 F, soit une économie de 80 000 F, du fait d'un amendement du Conseil d'Etat faisant suite aux remarques des sous-commissaires. Etant entendu, selon le représentant du DCTI dans un mail du 9 novembre 2010 adressé à la Commission des finances, qu' « il semble peu réaliste d'envisager des économies supplémentaires sans toucher plus profondément au périmètre fonctionnel du projet ». Une affirmation dont la suite des débats montrera le caractère imprudent.

Cette séance a surtout mis en évidence la situation de « client captif », pour reprendre les termes d'un sous-commissaire PDC, dans laquelle se trouve l'Etat obligé de négocier avec un et un seul fournisseur pour la solution informatique en cause.

Cette situation de monopole a ainsi amené un sous-commissaire UDC à proposer une diminution du coût du projet de 300 000 F à 500 000 F, et le rapporteur de minorité de surenchérir à 600 000 F, ramenant le coût du projet à 1 216 000 F. Certes, le côté arbitraire de l'amendement est assumé. Mais il

en va de même de diverses composantes du coût du projet, poétiquement fixées, de l'achat du logiciel Progrès à l'adaptation de la comptabilité financière, du montant du mandat pour le chef de projet à celui qui concerne l'adaptation du système d'information. A noter que sans se prononcer sur ces montants, la présidente Ve de la sous-commission s'est déclarée favorable à reprendre le dossier avec le CTI « pour faire éventuellement baisser les prix ».

Nier que la sous-commission ait délibéré dans un climat de souk serait manifestement contraire à la réalité ! Pour autant que l'on reconnaisse aussi que ce climat est né d'une accumulation de dossiers où les réticences de la sous-commission se sont vues « miraculeusement » traduites par des baisses de coût...

Ces éléments sont à prendre en considération quand on se penche sur l'examen par la Commission des finances, en sa séance du 15 décembre 2010, du PL 10716 et de son premier amendement par le Conseil d'Etat.

Car c'est peu dire que le scepticisme continue à imprégner les esprits de certains députés, un scepticisme encouragé par l'annonce de la réduction de prix de 80 000 F « arrachée » au fournisseur après le débat en sous-commission.

Ce scepticisme n'a ainsi pas manqué d'encourager un commissaire libéral à s'interroger sur la pertinence de la présence des coûts de mise à disposition de la téléphonie, des imprimantes et des postes de travail dans la facture présentée par le PL 10716. Il s'agit à son sens de frais généraux. Tout en contestant cette interprétation, le secrétaire général du DSE reconnaît « une erreur comptable » et admet que ces dépenses auraient pu figurer dans les investissements de son département. *Exeunt*, avec son accord, 51 000 F. Le rapporteur de minorité ayant mis à jour un autre montant de 70 000 F dans le développement et l'intégration pour les équipements téléphoniques des nouveaux collaborateurs, un commissaire radical propose de faire subir à ce nouveau montant le même sort. *Exeunt*, toujours avec l'accord du secrétaire général, 70 000 F. Et voilà comment 121 000 F se trouvent encore ôtés de là où ils n'auraient pas dû se trouver !

A ce stade, le rapporteur de minorité rappelle que le PL 10716 est le troisième du genre pour lequel les départements concernés proposent des rabais pour arracher l'accord de la Commission des finances. Il peine à ne pas y trouver un certain amateurisme, pire, un bradage indigne de l'Etat. Un avertissement valant pour tous les départements est adressé au représentant du DF assistant aux séances de la Commission des finances. Un commissaire PDC ajoute que ces faits démontrent que les députés « ont eu raison de

dénoncer, depuis trois ans, le rôle de client captif de l'Etat », une situation « insupportable ».

Au terme des votes ayant finalement mené le PL 10716 à n'être refusé que par les seuls commissaires libéraux, avec l'abstention d'un commissaire MCG, la question qui se pose est de savoir si ce Grand Conseil entend se satisfaire d'avoir diminué le coût initial de 1 816 000 F à 1 615 000 F, ou s'il convient de rechercher des économies supplémentaires dans ce projet de loi.

Pour éviter tout arbitraire dans la formulation d'un amendement, le rapporteur de minorité propose de renvoyer ce projet de loi en Commission des finances pour y examiner de façon générale l'ampleur et l'incidence des relations de « client captif » dont l'Etat est victime avant de donner un sort définitif au PL 10716. Bref, de veiller à sortir de la dépendance des monopoles, petits ou grands, pour entrer dans le monde de la concurrence, pour le plus grand bien des finances publiques, et de ceux qui les alimentent.