

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 22 mai 2013

Projet de loi

de bouclement de la loi 8713 ouvrant un crédit d'investissement de 26 300 000 F pour la modernisation du système d'information de l'administration fiscale cantonale et de la loi 9421 ouvrant un crédit d'investissement de 19 000 000 F complémentaire à la loi n° 8713

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

Art. 1 Bouclement

Le bouclement des lois n° 8713 du 20 septembre 2002 et n° 9421 du 22 avril 2005 pour la modernisation du système d'information de l'administration fiscale cantonale se décompose de la manière suivante :

- Montant brut voté loi 8713	26 300 000 F
- Montant brut voté loi 9421 (crédit complémentaire)	19 000 000 F
- Dépenses brutes réelles	<u>39 543 797 F</u>
Non dépensé	5 756 203 F

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

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.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

L'administration fiscale cantonale (AFC) permet à elle seule de collecter plus de 75% des ressources de l'Etat de Genève. Investir dans son système d'information afin de garantir un haut niveau de service était une priorité. Grâce à cet investissement, son informatique permet aujourd'hui à la direction générale de l'AFC de fonctionner à la satisfaction des contribuables comme l'illustre une étude de l'institut MIS Trend sur la compétitivité des administrations cantonales. Il en ressort que l'administration fiscale genevoise est la mieux notée des cantons romands sur la qualité de l'information mise à disposition des contribuables (93% des personnes interrogés sont très satisfaites).

Les outils informatiques de l'AFC

Les outils informatiques sont un enjeu crucial pour l'administration fiscale cantonale qui a connu de profondes mutations au cours des 10 dernières années. L'augmentation significative du nombre de dossiers traités et de leur complexité en sont les plus concrètes conséquences. Or, ces 2 évolutions se sont faites à périmètre constant quant au nombre de collaborateurs. Les deux principaux facteurs d'explications sont sans aucun doute la formation continue du personnel et le développement sans précédent d'une informatique adaptée aux besoins métiers et totalement intégrée.

Ces développements informatiques ont débuté en 2002 avec une première loi (L 8713) ouvrant un crédit d'investissement de 26 300 000 F. Cette loi a été complétée par un crédit complémentaire de 19 000 000 F (L 9421) en 2005.

Une refonte en profondeur sur un périmètre précis

Une très grande partie des procédures fiscales est désormais automatisée par des moyens informatiques. Les outils de l'AFC traitent tous les impôts sur l'ensemble du processus fiscal en y intégrant l'ensemble des spécificités prévues par les dispositions légales et réglementaires.

La refonte des systèmes d'information s'est accompagnée d'une optimisation des différentes procédures de traitement des dossiers à l'aide notamment de composants techniques modernes comme la dématérialisation

des documents ou comme les flux automatisés de traitement de l'information (« workflow »).

La refonte des outils de gestion porte sur un périmètre couvrant l'exhaustivité des prestations offertes par l'AFC :

- la gestion des contribuables;
- la taxation, la perception et la comptabilisation des impôts;
- le contrôle fiscal,

pour différents impôts devant être perçus : impôts cantonaux et communaux, impôt fédéral direct, impôt à la source, impôt immobilier complémentaire, l'impôt sur les prestations en capital.

Ainsi, le montant de l'impôt, totalement géré avec le nouvel outil informatique, est de presque 10 milliards de francs par an (chiffres issus des comptes 2012), y compris les montants encaissés « pour le compte de ».

La refonte de certains impôts n'a pas été financée par ces 2 lois. Une loi spécifique a été votée le 12 février 2010 (L 10538) à hauteur de 2 919 750 F. Le périmètre de cette loi est d'intégrer dans la refonte informatique l'impôt sur les bénéfiques et gains immobiliers (IBGI), la taxe sur les commissions d'assurance contre l'incendie, la taxe professionnelle communale (TPC), les droits de successions et d'enregistrement, ainsi que la gestion des procédures de poursuites et de faillite.

Un souci constant de la mutualisation des composants techniques

Afin de pouvoir couvrir l'ensemble du périmètre fonctionnel avec un minimum de programmes, des composants communs ont été développés. Il s'agit notamment de :

- la gestion du référentiel des contribuables;
- la perception de l'impôt;
- la comptabilisation de l'impôt;
- la gestion du courrier (gestion électronique documentaire).

Une définition générique des différents objets de gestion permet ainsi de mutualiser la plupart des développements quel que soit l'impôt concerné. Ces composants sont utilisables, avec quelques spécificités, pour tous les types d'impôts, droits et taxes. Cette approche permet de disposer d'une vision consolidée d'un contribuable, mais aussi de limiter les coûts d'exploitation de la solution informatique. En cas de changement structurel, la modification est appliquée sur un seul programme et celle-ci se répercute sur l'ensemble des impôts, droits et taxes. Ce tronc commun garantit ainsi l'homogénéité dans le

traitement de l'impôt, mais nécessite des phases de validation très structurées du fait des impacts transversaux induits. Seul le composant « taxation » est décliné pour chaque type d'impôt, car les règles associées sont spécifiques.

Des compléments mis en œuvre non prévus initialement

De nombreux compléments ont été financés par les deux crédits d'investissement. Ces compléments sont de 2 typologies :

Modifications liées à des contraintes législatives :

Depuis 2002, hormis la loi concernant les outils informatiques pour le financement de la promotion du tourisme (L 9971) de 322 800 F et la loi concernant l'adaptation de l'outil informatique de l'AFC à la nouvelle loi de perception (L 10414) de 539 000 F, toutes les modifications législatives (fédérales et/ou cantonales) et jurisprudentielles ont été financées pas les crédits d'investissement susmentionnés.

Il s'agit notamment des modifications suivantes :

- introduction de la loi sur le partenariat enregistré (LPart);
- introduction du revenu déterminant unique (RDU);
- modification de la loi générale sur le logement (HLM);
- perception de la taxe personnelle (pour les permis B) par l'AFC, depuis l'entrée en vigueur des accords bilatéraux;
- mise en place du nouveau numéro de sécurité sociale (NNSS);
- introduction de l'imposition partielle des dividendes (RIE II);
- évolution des déductions LIPP-V (rabais d'impôt, etc.);
- introduction du bouclier fiscal;
- suppression de la majoration (art 361 LCP) consécutivement à un arrêt du Tribunal administratif (TA);
- responsabilité solidaire (scission) (art. 12 LIPP- I);
- reprise de la taxe d'exemption de l'obligation de servir (TEO);
- reprise des ADB du service de l'assurance maladie;
- mise à niveau des applications refonte pour intégrer une nouvelle catégorie de contribuables : le quasi-résident suite à décision du ATF du 26 janvier 2010.

Ces adaptations étant entrées en vigueur en même temps que la refonte informatique, elles ont été financées directement par la présente loi.

Des fonctionnalités avec de fortes valeurs ajoutées non prévues initialement:

Ces fonctionnalités ont permis d'augmenter significativement la productivité des collaborateurs de l'AFC ou de gagner en qualité/délai de réponse aux contribuables. C'est le cas des différentes possibilités de déclaration simplifiée (les CD-Rom), de l'infocentre (outil de pilotage stratégique), de la dématérialisation des documents (GED). Sont également concernées :

- la taxation automatique et semi-automatique,
- la mensualisation de l'impôt fédéral direct (IFD),
- la reprise des actes de défaut de biens (ADB) du service d'assurance-maladie et la taxe d'exemption d'obligation de servir.

En résumé, le projet de refonte des applications informatiques de l'administration fiscale cantonale est entré dans sa dernière phase. Le financement complémentaire de 2 919 750 F voté le 12 février 2010 va permettre de finaliser l'ensemble des développements.

Un planning plus long que prévu

Alors que le budget de 45 300 000 F avait été planifié pour être valable jusqu'en 2008, les dépenses sur cette loi se sont étalées jusqu'en 2010. Ce retard est dû principalement à 4 facteurs :

- la prise en compte de fonctionnalités non prévues ou d'adaptations nécessaires pendant la période en question;
- la difficulté à trouver des ressources techniques compétentes;
- l'interfaçage avec les prestations de l'administration en Ligne;
- un investissement important en parallèle sur les prestations en ligne de la loi 10777 afin de mettre à disposition dès 2009 l'impôt source en ligne.

Les principales fonctionnalités mises en œuvre dans le cadre du financement prévu par la loi 8713 ainsi que son complément 9421 ont respecté le planning suivant :

Libellé	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ouverture initiale		[Barre horizontale]					
Durée estimée		[Barre horizontale]					
Compta et répart.	◆ 31/12						
Taxation immobilière	◆	◆ 30/06					
Socle de perception	◆		◆ 01/01				
Numérisation taxation			◆ 01/01				
Taxation PM			◆ 01/01				
Impôt source				◆ 01/01			
Taxation automatique					◆ 01/01		
Impôt sur les prestations en capita...						◆ 01/01	◆ 01/01

Un budget maîtrisé

Malgré le fait que le projet a duré plus longtemps que prévu, les dépenses ont été maîtrisées. Il convient de donner des explications afin de pouvoir comparer le budget voté avec les comptes car le suivi comptable entre 2002 et 2010 a évolué.

La loi 8713, votée en 2002, a été complétée en 2005 par la loi 9421. La spécificité de la loi 8713 était d'avoir une source de financement à hauteur de 7 794 441 F issue d'une ancienne loi informatique (L 7838). Cette spécificité est décrite dans l'article 2, alinéa 2 :

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

Or, les dépenses initiales de la refonte ont été imputées sur la loi 7838 à hauteur de 8 538 675 F. A noter que cette loi a déjà été bouclée en 2012.

Pour les lois 8713 et 9421, la décomposition par année est synthétisée dans le tableau ci-dessous :

	Loi	Budget	Réalisé	Economie
Ante 2005	8713	26 300 000 F	18 505 457 F	due à l'imputation sur la loi 7838
2005	9421	5 000 000 F	3 692 828 F	
2006	9421	5 000 000 F	4 851 314 F	
2007	9421	5 000 000 F	4 188 217 F	
2008	9421	4 000 000 F	4 300 239 F	
2009	9421		3 149 408 F	
2010	9421		856 333 F	
Total		45 300 000 F	39 543 797 F	5 756 203 F

Les montants ci-dessus incluent la valorisation des charges de personnel interne à l'administration ayant travaillé sur la modernisation du système d'information de l'administration fiscale cantonale.

La part des charges internes est la suivante (à partir de 2008, date d'application des normes IPSAS) :

	Charges de personnel interne
2008	697 710 F
2009	533 785 F
2010	219 384 F
Total	1 450 880 F

Afin de disposer d'une vision complète, il est important de faire un tableau de synthèse de l'ensemble des éléments :

	Montant
Dépensé sur les lois 8713 et 9421	39 543 797 F
Dépensé sur la loi 7838	8 538 675 F
Charges internes non prévues dans les lois 8713 et 9421	- 1 450 880 F
Total dépensé comparable au budget voté de 45 300 000 F	46 631 592 F

Ainsi, en regard d'un budget voté de 45 300 000 F, il ressort que le coût de la refonte est de 46 631 592 F, soit un trop dépensé de 1 331 592 F, un dépassement inférieur à 3%.

Les apports indéniables du système d'information de l'AFC

Indispensable pour exercer cette mission de puissance publique, le système d'information de l'administration fiscale est devenu un axe de rationalisation du travail des collaborateurs.

Depuis le courrier entrant qui est numérisé jusqu'à l'indicateur de productivité par collaborateur, le système d'information est le centre nerveux de l'administration fiscale cantonale. Les taxateurs travaillent sans papier avec une dématérialisation des documents, les déclarations sont affectées automatiquement par un workflow au taxateur ayant les compétences pour les vérifier et les taxer. Un doute : une notification est électroniquement envoyée au service du contrôle fiscal. Cette fluidité permet à l'administration de faire plus (nombre et complexité des dossiers) avec moins de moyen (réduction de 5% des effectifs).

Ramené au nombre de dossiers traités sur les 10 années (scénario conservateur), le coût moyen de ce système d'information est de moins de 14 francs par dossier.

La mensualisation de l'IFD et le paiement de l'impôt avec l'escompte sont aussi des avancées qui permettent de limiter le besoin de liquidités de l'Etat.

Ce back-office fort est une brique indispensable pour que le contribuable ait confiance en son administration.

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



REPUBLIQUE ET
CANTON DE GENEVE

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 No 8713 ouvrant un crédit d'investissement de 26 300 000 F pour la modernisation du système d'information de l'administration fiscale cantonale et de la loi 9421 ouvrant un crédit d'investissement de 19 000 000 F complémentaire à la loi n° 8713.

- Financement :

Pour un montant total voté de 45 300 000 F, les dépenses brutes effectives s'élèvent à 39 543 797 F. Un non-dépensé de 5 756 203 F est à constater.

- Annexes au projet de loi :

Préavis technique financier.

- Remarques :

Ce projet de loi de bouclement n'est pas conforme aux dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière (D 1 05) car le bouclement intervient après les 24 mois prescrit lorsque l'ouvrage a été remis ou à l'achèvement des travaux, ou après les 36 mois suivant le vote du crédit si celui-ci n'a pas été utilisé ou si le projet est abandonné.

Sous réserve des remarques précédentes, le département atteste que le présent projet de loi est conforme à la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF), à la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF), au manuel de comptabilité publique édité par la conférence des directeurs cantonaux des finances (NMC) pour les charges et les revenus de fonctionnement, au manuel de comptabilité publique MCH2 pour les dépenses et les recettes d'investissement, et aux procédures internes adoptées par le Conseil d'Etat.

Genève, le 7 mai 2013

Signature de la direction financière départementale :

Stefanie Bartolomei-Flückiger

2. Approbation / Avis du département des finances

Cette loi entre dans le cadre de l'opération lancée fin 2011 - début 2012 du bouclement d'un grand nombre de lois et a été identifiée comme telle lors du bouclement des comptes 2012 (tome 3).

De manière générale, le visa du DF rendu dans le cadre du préavis d'un projet de loi de bouclement ne peut être considéré comme un contrôle a posteriori des dépenses d'investissement réalisées. En ce sens, il appartient aux départements compétents de justifier l'usage des crédits dépensés, de vérifier les dépenses et d'en assumer la responsabilité.

Genève, le 7 mai 2013

Visa du département des finances : Marc Gioria

N.B. : Le présent préavis technique est basé sur le PL et son exposé des motifs.