

Date de dépôt : 1^{er} mars 2016

Rapport

de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat de boucllement de la loi 10177 ouvrant un crédit d'investissement de 26 350 000 F pour le développement de l'administration en ligne

Rapport de M. Roger Deneys

Mesdames et
Messieurs les députés,

La sous-commission informatique de la commission des finances, présidée par M^{me} Anne-Marie von Arx-Vernon et M. Eric Leyvraz, assistée dans ses travaux par M. Raphaël Audria, a étudié le projet de loi PL11477 lors de ses séances des 5 novembre 2014, 21 janvier, 1^{er} avril, 17 juin et 30 septembre 2015 pour rendre un préavis à l'attention de la commission des finances. Les procès-verbaux ont été tenus par M^{me} Marianne Cherbuliez et M. Gérard Riedi.

Lors de sa séance du 13 janvier 2016, la commission des finances, présidée par M. Eric Stauffer et assistée dans ses travaux par M. Raphaël Audria, a traité de ce projet de loi; le procès-verbal a été tenu par M. Gérard Riedi.

Que toutes ces personnes soient ici remerciées pour leur travail et leur disponibilité.

Introduction

Après des débats nourris, malheureusement beaucoup trop étalés dans le temps (plus d'une année !) pour conserver une certaine cohérence, la commission des finances a refusé l'entrée en matière sur le projet de loi PL11477 après son acceptation, sans conviction, par une courte majorité de la sous-commission informatique.

En réalité, ces divergences au niveau des votes ne font que souligner le profond malaise des députés, tous bords politiques confondus, quant à l'attitude à adopter face à un projet de loi qui vise à boucler un projet informatique qui n'a pas répondu à l'ensemble des attentes initiales des députés.

Une solution, peut-être de facilité, consisterait en effet à voter ce présent projet de loi – en l'acceptant ou en le refusant – pour « tourner la page » et parce qu'on nous donne des garanties qu'on ne procéderait plus ainsi aujourd'hui;

Une autre solution, plus complexe, plus coûteuse et plus difficile à mettre en œuvre par des députés de milice qui ne sont par ailleurs pas des spécialistes de l'informatique, consisterait à renvoyer ce projet de loi une nouvelle fois en commission, pour poursuivre nos investigations, en collaboration avec la Cour des comptes, afin mieux évaluer les responsabilités, notamment en matière de suivi du projet et de choix technologiques.

En tant que député, il me semble en tout cas illusoire de vouloir demander à une commission – la commission de contrôle de gestion par exemple – ou à la sous-commission informatique de la commission des finances de mener à bien de telles investigations si elles ne consacrent pas davantage de temps et de moyens pour y répondre dans un délai relativement court.

Mais le jeu en vaut-il réellement la chandelle ? Je laisse la réponse à la libre appréciation des députés.

Présentation du PL11477 en sous-commission informatique par MM. Bernard Taschini, secrétaire général adjoint/DGSI, M. Bernard GUT, directeur général/OCPM, Daniel Hodel, directeur général AFC/DF (5 novembre 2014)

M. Taschini présente¹ les objectifs de ce projet, ainsi que les difficultés rencontrées et son état actuel.

Le Conseil d'Etat a tiré un bilan assez contrasté de ce projet. Il y a des belles prestations qui existent et le système a passablement évolué, s'agissant des prestations en ligne.

Il va sur le site de l'Etat de Genève et montre la nouvelle configuration : toutes les prestations en ligne sont indiquées au niveau de e-démarche.

Les différents processus d'identification qui existaient ont, cette année, été regroupés.

¹ Annexe 1

Il s'est rendu compte qu'il n'y avait pas de vision globale de l'ensemble de ces prestations pour l'utilisateur. Partant, une entreprise a revu le design de ces prestations et a mis des logos, pour faciliter l'accès à ces différentes prestations.

Il montre ce qu'il en est, une fois que l'on est connecté ; il a accès à tous les documents que l'AFC lui a adressés. Il considère que le système mis en place est simple et accessible à tout un chacun.

Il cite l'exemple des demandes de manifestations. Le SCom reçoit aujourd'hui 50% de ces demandes sous forme électronique, le reste en version papier. L'idée est d'aller de plus en plus vers l'électronique, en encourageant les utilisateurs à être tentés de faire usage des prestations en ligne ; pour ce faire, il faut faciliter les démarches qu'ils doivent entreprendre.

En page 27, il mentionne quelques chiffres. Il annonce qu'il y a actuellement 72 000 particuliers inscrits aux e-démarches et que l'augmentation de ces inscriptions est exponentielle.

Ils n'ont pas fait de campagne de sensibilisation, car ils voulaient d'abord que le système d'adhésion aux prestations en ligne soit simplifié, ce qui est le cas aujourd'hui. Le retour sur investissement, tel que mentionné dans le rapport, est relativement faible. Lorsque le projet a été lancé en 2008, le précédant CE avait annoncé que le retour sur investissement compenserait les dépenses, ce qui n'est clairement pas le cas. L'AFC a estimé le gain à environ un million de francs par an, mais il est trop tôt pour l'OCPM pour évaluer son gain. Il est difficile de dire aujourd'hui si le programme sera rentable ou pas d'ici quelques années. Les personnes, qui avaient annoncé un retour sur investissement après 3 ans, étaient particulièrement optimistes, mais il croit qu'il y a une chance qu'à terme, ce programme soit rentable, vu le nombre d'utilisateurs.

Même si, dans certains services, il y a peu d'utilisateurs, il croit qu'il était important de faire le changement partout. La modification de la manière de travailler ne pouvait se faire qu'au niveau de l'AFC.

Le programme d'AeL comporte de très bonnes choses ; il admet qu'il y a des prestations qui ne sont pas exemplaires et qui sont encore peu utilisées.

Un député PLR remercie M. Taschini pour ses explications et exemples.

Lorsqu'il additionne les prestations activées, figurant en page 27, il n'arrive pas aux 72 000 particuliers inscrits aux e-démarches ; il imagine donc qu'il y des gens qui sont inscrits mais qui n'utilisent aucune prestation. Il ne comprend pas pour quelle raison il faut s'inscrire ; il aimerait pouvoir chercher des prestations en ligne sans avoir à s'inscrire préalablement.

A l'avenir, plutôt que de voter des crédits de 26 mio pour l'AeL, il vaudrait mieux cibler une prestation et la réaliser ; cela coûtera moins cher et sera plus rapide ; on saura mieux ce qui est souhaité.

Il demande si, à terme, on peut imaginer que ces 26 mio de frais de fonctionnement pourraient être compensés par un retour sur investissement équivalent.

M. Taschini pense que tel pourrait être le cas sur 10 ans, ce qui représenterait un montant de 2.6 mio par an.

M. Hodel répète qu'au niveau de l'AFC, le gain lié aux prestations en ligne a été estimé à 1 mio par an. Au-delà du gain, il pense que l'on est dans une dynamique, un peu partout dans le monde. Il y a des pays qui sont très en avance, d'autres moins, au niveau de l'AeL. Genève se situe vers la moitié supérieure en matière d'AeL ; elle n'est clairement pas à la pointe du développement de l'AeL.

Au niveau de l'AFC, elle est vitale, car les chiffres sont extrêmement importants. A titre d'exemple, il dit qu'à fin octobre, 28 000 personnes ont fait des demandes de modification d'acomptes par internet. S'ils ne l'avaient pas fait par internet, c'est par papier que ces demandes auraient dû être traitées. 62 000 déclarations sont envoyées par téléversement à l'AFC ; quelque 4 000 personnes demandent des délais de paiement par internet. Tout le système de l'impôt à la source se fait par internet ; ils sont passés de 55 000 en 2003 à 140 000 personnes imposées à la source aujourd'hui, alors que l'augmentation du personnel nécessaire pour traiter ces dossiers n'a quasiment pas augmenté.

Son souci, qui il espère qu'il n'arrivera jamais, c'est qu'il y ait des interférences au niveau d'internet et que des gens puissent aller consulter les comptes d'autres personnes. Ils font des essais d'intrusion chaque année et il n'y a pas eu de problème à ce jour.

Il conclut en disant que l'AFC ne pourrait plus se passer de l'AeL et note que Genève est bien placée en la matière.

Le député PLR, sous forme de boutade, dit qu'il espère que la NSA n'est pas au courant de ces 20 862 déclarations faites en ligne.

M. Hodel espère que tel n'est effectivement pas le cas ; ce serait dramatique que les gens perdent confiance en la sécurité informatique de l'AFC et qu'ils reviennent au papier.

M. GUT souhaite donner un éclairage quant à l'importance que peut avoir l'AeL pour l'OCPM. Il annonce que cet office reçoit quelque 120 000 personnes et délivre un peu plus de 100 000 titres de séjour et autres documents par an. Il y a 40 000 nouveaux passeports délivrés chaque année et 11 000

demandes d'autorisation frontalières de plus qu'en 2013. Il y a une variété d'activités, à laquelle il est parfois difficile de faire face. Il est essentiel que l'AeL se développe. Actuellement, quelque 40% des prestations délivrées par l'OCPM sont les demandes d'attestations et celles de changements d'adresse. Si le 40% des usagers de l'OCPM utilisaient l'AeL, cet office pourrait travailler plus sereinement et n'aurait pas les délais de traitement trop longs qui sont actuellement connus dans certains domaines.

Le développement technique est bon. Il est vrai qu'il faut d'abord faire une démarche pour s'inscrire, ce qui peut dissuader certains potentiels usagers qui savent que, s'ils vont au guichet, ils devront peut-être attendre mais repartiront avec la prestation demandée. Il comprend la remarque du député PLR quant à l'éventualité de se voir délivrer des prestations en ligne sans avoir à s'inscrire. Il relève que, pour une prise de rendez-vous, il est assez aisé de vérifier si la personne qui l'a demandée en ligne est bien le bon utilisateur ; en revanche, si la personne demande une attestation de domicile ou de séjour, il est plus difficile d'en vérifier l'auteur et il faut donc une identification qui, il l'admet, pourrait être moins lourde qu'elle ne l'est actuellement. Le standard est aujourd'hui élevé et, puisqu'il faut une identification homogène quelle que soit la prestation demandée, il faut se calquer sur les seuils d'exigence plus importants de sont ceux de l'AFC.

Contrairement aux usagers de l'AFC, qui se déplacent peu aux guichets, ceux de l'OCPM aiment venir au guichet pour discuter. En effet, 80% des usagers de cet office sont d'origine étrangère et ont souvent eu comme premier contact le service de migration et aiment ainsi avoir un tel contact. Il est difficile pour ces personnes de faire les démarches en ligne.

Il conclut en disant qu'il faut un site internet totalement adapté, ce qui n'est pas encore le cas. Il faut également que l'AeL soit connue, afin que les gens puissent l'utiliser.

Suite de la présentation du PL11477 par MM. Favre et Taschini, de la DGSI (21 janvier 2015).

Une députée Verts relève que l'administration en ligne (AeL) était un projet phare de la dernière législature, lequel n'a, dans ses conclusions, malheureusement pas été aussi phare que ce que les commissaires auraient souhaité. Des sommes considérables ont été investies dans ce projet et elle émet quelques doutes quant au retour sur investissement.

Dans ce contexte, elle aimerait savoir si la Commission serait d'accord d'auditionner la Cour des comptes (CdC), avec la DGSI, de sorte à pouvoir avoir un dialogue entre personnes qui connaissent bien l'AeL. Elle rappelle

que la CdC avait rédigé un rapport d'audit sur l'AeL², raison pour laquelle elle trouverait bon que les commissaires l'entendent sur ce PL de bouclement, afin notamment qu'ils sachent dans quels domaines il serait intéressant de continuer à travailler, pour l'avenir de ce programme.

M. Favre répond qu'ils peuvent effectivement faire l'exercice. Il pense que la CdC et lui-même désirent la même chose.

Le président constate que l'ensemble des commissaires est favorable à cette audition.

Il note que beaucoup d'argent a été dépensé et que le résultat est de loin pas satisfaisant et ne correspond pas à ce qui était attendu. Le CE le reconnaît, même s'il le dit à demi-mots ; les termes qu'il utilise montrent bien qu'il n'est pas satisfait.

M. Favre déclare qu'à l'avenir, il n'y aura plus une telle approche. En l'espèce, il s'agissait d'un crédit de 26 mios, au sujet duquel un retour sur investissement à même hauteur avait été promis, mais n'a pas été constaté, même s'il y a tout de même eu des belles réussites dans ce projet. A l'avenir, l'approche sera probablement plus pragmatique et ciblée ; elle ne constituera plus en un vote d'un crédit unique aussi important, avec des objectifs fixés qu'il est difficile de tenir ; le CE en discute actuellement.

Audition de M. Zuin, de la Cour des Comptes (1^{er} avril 2015)

M. Zuin distribue une présentation³ relative au PL 11477 et en lien avec le rapport 39 de la CdC de 2011 relatif à l'AeL.

En page 2 : il rappelle les points principaux de l'AeL. La loi 10177 a été votée en juin 2008, suite à de nombreux débats au sein du Grand Conseil.

L'exposé des motifs de la loi prévoyait 2 objectifs principaux, à savoir de mettre l'administration à la portée du citoyen et de la rendre moins coûteuse et plus performante.

Les coûts estimés, pour la conduite du changement, étaient de 4 mios, auxquels s'ajoutaient des charges internes RH de 16.5 mios (activées dans les départements et la DGSI) et des charges de fonctionnement de 14.5 mios, en lien avec le PFQ. Le projet implique donc, sur l'ensemble de sa durée de vie, un montant de 61 mios de dépenses.

² Voir <http://www.cdc-ge.ch/Htdocs/Files/v/5877.pdf>, <http://www.cdc-ge.ch/Htdocs/Files/v/6082.pdf> et <http://www.cdc-ge.ch/Htdocs/Files/v/6296.pdf>

³ Annexe 2

Le 26 juin 2008, le Grand Conseil s'est prononcé sur une dépense de 26.35 mios, tout en étant conscient que l'enveloppe totale impliquée par ce vote était de plus du double.

Il rappelle que le montant initial pour l'AeL était d'un peu plus de 30 mios à l'origine, ramené à 26.35 mios par la suite, considérant que l'exposé des motifs sur certaines prestations complémentaires (18) n'était pas encore assez mûr et qu'il convenait d'y revenir par la suite ; le crédit voté ne comportait donc que 10 prestations prioritaires à déployer dans les 3 ans et 7 prestations complémentaires à déployer dans les 2 années suivantes.

Le Conseil d'Etat a estimé que le retour sur investissement des 10 prestations prioritaires devrait couvrir le coût du programme dans les 5 ans suivant le déploiement desdites prestations.

En page 3 : le tableau de cette page relate les hypothèses retenues pour calculer le retour sur investissement global de ce projet, estimé à 85 mios en tout. Il s'agit essentiellement d'économies en heures passées par l'administration, soit un gain de temps, voire un gain en ETP complets pour des personnes à l'AFC.

En page 4 : figure ici le coût complet prévu pour ce projet, de 65.8 mios, calculé à l'époque sur un crédit d'investissement de 30.85 mios, lequel a été revu à 26.35 mios pour arriver à un coût total de 61 mios, évoqué précédemment.

En page 5 : il passe en revue les principaux constats faits par la CdC dans son audit, relatés dans son rapport du 3 mai 2011. Il précise que la CdC est intervenue au milieu du projet, dont le déploiement était prévu sur 5 ans au total.

La méthodologie utilisée pour déterminer les prestations en ligne était insuffisante ; il n'y avait pas assez de concertation avec les besoins réels des départements. Il y avait un manque d'anticipation sur les prérequis juridiques, notamment pour tout ce qui a trait à la signature électronique ; aujourd'hui encore, certaines prestations en sont toujours pas complètement dématérialisées car la signature électronique n'est pas complètement en place.

Il y a eu un problème de fiabilité dans l'estimation du budget des prestations et, de ce fait, un risque que les prestations effectivement mises en place ne le soient pas dans les fonctionnalités initialement prévues ; en effet, certaines choses vont être faites dans le cadre des 10 prestations prioritaires, mais il est possible que celles-ci ne correspondent pas à ce qui était envisagé au départ.

Il y a un problème sur les besoins techniques et fonctionnels, qui avaient été conçus essentiellement de manière propre à chaque prestation et non dans

une vision transversale permettant à certaines prestations d'être réutilisées par d'autres départements. Un retard a été constaté, à ce moment-là déjà, sur le déploiement des prestations prioritaires.

Il y avait un manque de refonte et d'amélioration des processus métier en amont du projet, c'est-à-dire qu'ont été informatisés un certain nombre de processus qui, eux-mêmes, étaient problématiques du point de vue de leur efficacité et de leur fonctionnement ; l'informatisation n'a pas résolu les problèmes de fonctionnement en amont.

La CdC a constaté des insuffisances dans la gestion des contrats, dans des contrats de mandat directs ou des contrats de mandat en quelque sorte triangulaires avec des sociétés de LSE ; cette problématique a toujours cours au niveau de la DGSI et a été relevée en 2013 également, dans un 2^{ème} rapport de la CdC (65), qui sera suivi encore cet été.

Enfin, il a été constaté un manque de calculs précis et de fiabilité liés au concept de retour sur investissement, mentionné à 85 mios de gain, à comparer avec 66 mios ou 61 mios de dépenses.

35 recommandations ont été émises et ont été suivies en été 2011, 2012 et 2013.

Au 30 juin 2013, 30 recommandations étaient mises en œuvre ; pour 8 d'entre elles, les recommandations ont en théorie été mises en œuvre mais le véritable effet ne pourrait être testé que lors d'un nouveau projet impliquant des prestations en ligne. 5 recommandations n'ont pas été réalisées.

En page 6 : sont listées les 5 recommandations qui n'ont pas été réalisées :

1. le non-aboutissement du processus d'identification, d'authentification et d'instauration d'une solution de signature électronique qualifiée. La DGSI avait indiqué à la CdC qu'elle mettrait cette recommandation en place de manière conjointe à d'autres recommandations de la CdC sur le rapport 45 lié à la gestion des identités numériques (rapport GINA). Cela n'est aujourd'hui pas en place pour la prestation 1 relative à la déclaration AFC en ligne. En effet, on peut tout saisir en ligne, sauf qu'à la fin il faut tout de même imprimer un document, le signer et l'envoyer à l'AFC ; il n'y a toujours pas de signature électronique ;
2. la centralisation de l'information pour être accessible à toutes les parties prenantes de ces projets informatiques, si possible dans un outil unique nommé « Sharepoint » à la DGSI. Cette dernière avait initialement indiqué que cela serait prêt en septembre 2011 et, dans le dernier suivi, elle a dit que ce serait prêt au 30 juin 2014. Il demande donc ce qu'il en est aujourd'hui;

3. il y avait une question sur le suivi financier des projets et l'imputation rapide des dépenses. En effet, dans le cadre de l'AeL, la CdC avait constaté qu'il s'écoulait parfois plusieurs mois avant que la facture reçue et payée ne fût imputée correctement sur le bon projet à l'interne. Cela devait initialement être réalisé en septembre 2011 et a été reporté au 31 décembre 2013. Il demande où on en est;
4. il annonce que la DGSI s'était engagée à estimer un retour sur investissement avant le lancement de chaque nouvelle prestation en ligne. Cela était prévu initialement à septembre 2011, puis reporté au 30 septembre 2013 dans le dernier suivi. Là aussi, il demande où on en est;
5. enfin, il indique que la DGSI s'était engagée à communiquer formellement aux autorités, au sens large (CE et GC), sur le véritable retour sur investissement prévu de l'AeL. Cela était initialement prévu à septembre 2011, puis revu au 31 décembre 2013. Une fois de plus, il demande où on en est. Il précise que, sur ce sujet précis, une personne dédiée avait été engagée par la DGSI pour revoir la méthode et les calculs.

Il précise que c'est parce que la CdC n'a pas trouvé, dans PL de boucllement, des informations sur ces 5 recommandations non résolues qu'elles sont mentionnées dans la présente présentation. Leur mise en œuvre ou pas n'est pas en lien direct avec le PL de boucllement.

En page 7 : la CdC invite les commissaires à demander à la DGSI un point de situation sur la mise en œuvre ou la non-mise en œuvre de ces 5 recommandations, restées en suspens au 30 juin 2013. Le but, pour les commissaires, est bien sûr de s'assurer que les mêmes problèmes ne se reproduisent pas dans le cadre de projets futurs.

Il relève qu'en page 19 de l'exposé des motifs du PL 11477, les coûts sont donnés uniquement pour la part DGSI, 34.5 mios. Or, en annexe du PL 10177-A était bien présenté un coût de 65.77 mios (ou 61 mios compte tenu de l'amendement qu'il y a eu juste avant le vote). La CdC pense qu'il serait pertinent que la DGSI rende compte de l'emploi des deniers publics sur un périmètre de 61 mios et non de 34.5 mios. Il faut parler d'investissement et de fonctionnement, ainsi que de coûts au niveau de la DGSI et dans les départements.

En page 8 : la CdC salue la rédaction de la DGSI, en pages 20 et 26-27. Les phrases surlignées démontrent une évolution très positive dans l'état d'esprit de la DGSI. Il doute que de tels propos auraient pu être lus il y a quelques années. Il y a une certaine autocritique ou pour le moins une position quelque peu distante face aux conditions cadres au sein de l'administration

pour permettre la réussite de tels projets. La DGSI a fait un bilan qualitatif contrasté du projet.

En page 9 : maintenant qu'il y a une prise de conscience que les conditions-cadres et que le niveau de maturité informatique sont problématiques, il se demande dans quelle mesure ces conditions cadres lacunaires peuvent également être problématiques pour d'autres projets, en dehors de l'AeL.

Il passe en revue les autres questions que la CdC se pose et que les commissaires devraient également se poser.

Une des questions consiste à savoir si les risques que les projets ne réussissent peut-être pas dans les termes prévus sont suffisamment mis en avant dans l'exposé des motifs. Cela lui rappelle une discussion eue en sous-commission informatique en 2009 ; les commissaires se demandaient dans quelle mesure ils voulaient faire appel à un expert externe (CdC ou tiers privé) au moment du vote des projets et non après.

Il semble effectivement préférable de questionner la pertinence d'une commande plutôt que celle d'une facture, de sorte à encore pouvoir agir avant que les dépenses ne soient engagées. Il répète, comme déjà dit il y a 6 ans, que la CdC peut être à disposition pour ce type de mandat. Cela avait été fait en 2007 sur l'informatisation de l'Hospice général et de la FSAD, qui portait sur 33 mios ; les commissaires avaient alors suivi les recommandations de la CdC en réduisant le projet à 16 mios, en proposant de voir comment cette somme était dépensée, quitte à prévoir par la suite une 2^{ème} tranche de crédit s'il y avait encore des choses à réaliser. Dans ce cas, il n'avait pas été nécessaire de faire une 2^{ème} tranche et il avait ainsi été heureux de procéder par lots. L'intervention avait eu lieu avant le vote du PL.

La CdC se demande pour quelle raison le retour sur investissement financier et non financier n'est toujours pas décrit et détaillé dans le PL de bouclage, dès lors que la DGSI avait indiqué que cela allait être finalisé d'ici la fin de l'année 2013.

Il conclut en disant que la CdC, à laquelle il est demandé de donner son avis sur ce PL, ne peut apprécier la conformité, la gestion et la bienfaisance des prestations déployées par rapport à ce qui avait été annoncé dans le PL 10177. Pour ce faire, la CdC devrait réaliser un audit complet, qui lui prendrait plusieurs mois de travail. On peut, au demeurant, s'interroger sur l'utilité de refaire un audit sur cette question, maintenant que tout a été réalisé. Il faudrait commencer par demander à la DGSI de répondre sur les points sur lesquels elle s'était engagée à fournir des réponses en 2011 déjà, voire en 2012 ou 2013.

Par exemple, la DGSi a clairement annoncé que la prestation 8, sur les autorisations de construire, n'avait pas été réalisée dans les termes convenus ; or, la CdC ne saurait dire s'il en va de même pour d'autres prestations. A l'inverse, elle ne peut non plus dire si certaines prestations ont totalement surperformé ce qui avait été annoncé.

Le président annonce qu'en lisant les points principaux en page 5 de la présentation, il a l'impression que l'on a construit un immeuble de 10 étages sans s'être soucié de la nature du sol, ce qui fait vraiment peur.

Une députée EAG dit qu'elle pensait que l'AeL était très largement tournée vers le public. Elle se demande si l'on dispose de renseignements quant au niveau de satisfaction du public.

En tant que fiduciaire, elle a été convoquée à des séances, au cours desquelles elle a eu l'impression que les informaticiens étaient très contents d'eux, alors que la fiduciaire avait plutôt l'impression que cette AeL induisait un surplus de complications et de travail pour elle. Si les clients de l'AeL, notamment les fiduciaires et leurs propres clients, trouvent le système trop compliqué, ils doivent bien continuer à travailler comme par le passé.

Il y a donc peut-être un manque de maturité de l'administration, certes, mais aussi un grand manque de maturité de la population qui, dès qu'elle se heurte à des murs informatiques, se rue sur les formulaires papier, lorsque ceux-ci existent encore.

Une députée Verts remercie M. Zuin pour sa présentation. Il est très utile pour les députés de faire le suivi par rapport à l'audit qui avait été réalisé par la CdC et par rapport à ce PL de boucllement. M. Zuin a posé des questions intéressantes, auxquelles il serait bon que la DGSi puisse répondre.

Elle a également été surprise de la capacité d'autocritique dont a fait preuve la DGSi dans l'exposé des motifs du PL 11477. Elle a le sentiment que ce programme a été plus pensé pour les besoins de l'administration que pour ceux de la population. Il y a encore une grande possibilité d'amélioration des choses.

En Commission fiscale la veille, les commissaires ont évoqué la déclaration fiscale en ligne. M. Hodel a annoncé que peu de contribuables utilisaient d'un bout à l'autre cet outil ; certains commissaires l'ont qualifié de peu attractif et dit qu'il était compliqué de se mettre dedans ; M. Hodel a alors dit qu'il était bien conscient de cela, mais qu'il se heurtait à une certaine problématique, à savoir que l'Etat définit la ligne graphique notamment. Il semble avoir des idées d'amélioration, mais a dit qu'il se trouvait entravé dans le développement d'un outil qui serait plus approprié. Elle trouverait intéressant d'entendre la DGSi sur ce point, ainsi que sur les différentes questions posées par la CdC dans sa présentation.

Un député Socialiste lit, en page 5, que le retour sur investissement n'est pas décrit et détaillé dans le PL, alors qu'il y est annoncé.

M. Zuin se réfère à la page 59 du rapport de la CdC. Le PL 10177 indique qu'« après cinq ans de fonctionnement, le retour sur investissement des dix premières prestations devrait couvrir le crédit d'investissements [30.85 millions] sollicité par le présent projet de loi ».

De plus, comme indiqué dans le rapport de la CdC, « le PL indique qu'une économie de 5 millions est également prévue sur les infrastructures matérielles et les composants logiciels du socle. Déposé le 6 mai 2008, le rapport de la commission des finances chargé d'étudier le projet de loi (PL 10177-A) indique que les 30 millions de ROI en cinq ans sont notamment dus aux 157 ETP de diminutions d'effectifs de la fonction publique soit 27 ETP liés aux tâches de déclaration fiscale (gain d'efficience pour l'Etat) et 130 ETP liés aux tâches d'administration de l'Etat en relation avec les entreprises (gain d'efficience pour l'Etat égal à celui des entreprises). Y compris les charges sociales, ces 157 ETP représentent environ 23.5 millions par année ».

Il constate qu'est mentionné le chiffre de 30 mios mais que, lorsque l'on essaye de comprendre ce qu'il recouvre, il n'y a plus que 23.5 mios. Le CTI avait ensuite évoqué un retour sur investissement de 85 mios. Il n'a, personnellement, toujours pas une vision fiable de ce que peut être le retour sur investissement. Il y a des informations non concordantes entre le texte et les tableaux de l'annexe, raison pour laquelle la CdC a souhaité que la DGSI s'engage désormais à expliquer précisément sur quelle base est calculé le retour sur investissement espéré et estimé.

Un député Socialiste signale que la sous-commission informatique avait, déjà à l'époque, demandé que les origines du retour sur investissement soient à chaque fois spécifiées.

M. Favre relève que toutes les remarques faites par M. Zuin ne sont certes pas faciles à entendre, mais qu'elles expliquent certainement sa présence à l'Etat et en cette commission aujourd'hui. Il se doit d'assumer l'héritage de ses prédécesseurs et entend bien le faire.

Il pense qu'il y a beaucoup de problèmes avec cette AeL, telle qu'elle a été décrite dans le PL initial. Un quart des difficultés rencontrées vient probablement du contenu même du PL. La CdC a relevé un certain nombre de faiblesses dans l'élaboration du PL, dont on constate les effets aujourd'hui et qui suscitent les questions fondées posées par la CdC dans sa présentation.

Il pense que la première mauvaise chose découle du fait que c'est un projet qui vient du CTI, alors que tel ne peut être le cas. La DGSI (ou ex-CTI) ne peut donner des informations au sujet du retour sur investissement, alors qu'aucun

des éléments mentionnés par M. Zuin ne repose sur le CTI. Il pourrait bien dire que la DGSI a diminué de 120 postes ; or, cela est sans lien avec l'AeL. Il est très mal à l'aise, car il n'est pas dépositaire de ces chiffres. De dire que le CTI ou la DGSI en est le dépositaire est la pire des idées et des choses à faire.

Il pense que ce projet doit être un projet de l'administration dans son ensemble.

Si l'administration présente un projet concernant le site internet de l'Etat et non spécifiquement l'AeL, il voit déjà un problème à scinder ces deux choses alors qu'il faudrait un concept général et global. S'il est décidé de refondre le site web de l'Etat, l'approche viendra probablement du PRE et non de la DGSI.

La satisfaction de l'AeL n'a jamais été mesurée. Il y a des mesures de la satisfaction de la population sur la présence de l'Etat sur internet ; elle n'est pas bonne. En revanche, il y a une vue beaucoup plus positive, et technocratique, qui est celle de la Confédération, laquelle a fait un catalogue de prestations dans sa stratégie sur la cyber-administration ; si ses prédécesseurs se sont peut-être lancés sans le moindre objectif, la DGSI vise désormais à se mettre en adéquation avec ce qui est fait au niveau de la Confédération et des autres cantons et à mesurer son travail à l'aune de ce qui se fait ailleurs. En termes de complétude, l'Etat de Genève a un bon niveau ; en termes de maturité, les performances sont de bonne qualité puisqu'apparemment, Genève est en 3^{ème} position au niveau suisse.

Il faut bien voir que l'on veut faire beaucoup faire à l'AeL. Le PL de boucllement montre un changement de ton mais également d'approche, le but étant d'arriver à quelque chose de beaucoup plus pragmatique et ciblé, en fonction de réels besoins. Le projet, à 26 mio, était conséquent ; il dénote peut-être une ambition de l'Etat qu'il ne mesure pas mais qui existait à l'époque. Il est possible que des choses inexacts aient été vendues aux députés ; il ne saurait le dire.

Au niveau du fisc, il a l'impression que les choses ont été bien faites, même si demeurent quelques obstacles. Il signale que la signature électronique n'est pas un problème technique, mais un problème juridique et légal, qu'il appartient au métier de trancher.

S'agissant des problèmes de lignes graphiques, cela est lié au fait de traiter l'AeL d'un côté et le site web de l'autre, plutôt que de tout traiter globalement.

S'il essaye d'être un peu plus positif, il dit que les coûts de l'activation des charges du personnel IPSAS ont été englobés dans le montant total comptabilisé. Depuis juillet 2013, avec l'entrée en vigueur du nouveau règlement, il n'y a plus d'informaticiens dans les départements ; ils sont tous à la DGSI.

Sur les 5 recommandations qui restent ouvertes selon la CdC, 2 sont réglées au niveau administratif, 1 est en cours de boucllement et 2 restent ouvertes.

Audition conjointe de MM. Zuin, de la Cour des Comptes, Eric Favre, directeur général DGSI, Bernard Taschini, secrétaire général adjoint, Jean-Paul Belgeri, directeur du service aux clients/ DGSI (17 juin 2015)

M. Taschini rejoint la Cour des comptes dans son appréciation du fait que, dans les chiffres évoqués au moment dépôt du PL et dans la présentation subséquente, différents éléments n'étaient pas clairs au sujet du coût même du PL, notamment par rapport aux charges qui étaient activées ou qui ne l'étaient pas.

Pour la DGSI les choses étaient claires mais, visiblement, elles ne l'étaient pas pour les commissaires. Il y a vraisemblablement encore une marge d'appréciation, raison pour laquelle il convient d'apporter quelques précisions.

Le montant total des dépenses comprend l'ensemble des coûts externes et des coûts que la DGSI a activés. Il y a peut-être des coûts du projet qui existent et qui ne sont pas parmi ceux qui sont mentionnées, mais ils sont alors très marginaux. Il peut s'agir du temps de collaborateurs des métiers qui ont participé à certains sous-projets ; ce sont des coûts qui n'étaient pas prévus au départ et qui ne sont pas activés, car les coûts qui sont activés sont ceux des collaborateurs internes de la DGSI essentiellement. Tous les coûts qui pouvaient être activés l'ont été.

Avec M. Favre, ils constatent qu'ils ont plutôt tendance à trop activer qu'à ne pas assez le faire, par rapport à l'interprétation des règles comptables. Les coûts ici présentés sont donc vraiment les coûts complets.

Le coût final du projet est de 25.4 mios, tel que cela est présenté dans le PL de boucllement. Ce coût devrait être comparé à celui envisagé à l'époque, où des coûts d'activation avaient été imaginés. Il admet qu'ils l'avaient peut-être été manière totalement excessive. On peut se demander s'il faut critiquer le chiffrage initial ou la réalisation finale.

Il n'a aucun doute sur le coût final du projet, de 25.4 mios, alors qu'il admet que le chiffrage initial n'était pas clair.

M. Zuin rappelle que ce qu'il avait essentiellement évoqué, lors de la précédente séance, était une non-cohérence entre les documents qui ont été soumis aux commissaires lorsqu'ils ont voté le PL, qui font apparaître des charges de type informatique dans les départements, et le coût final du projet.

On trouve cette présentation en annexe au PL, laquelle aboutit à un chiffrage de l'ordre de 65 mios. On retrouve le détail des chiffres également en page 15 de la présentation qu'il avait faite le 1^{er} avril 2015.

De ce qu'il comprend de l'exposé fait à l'instant par M. Taschini, les charges RH (département), de l'ordre de 8 mios, n'ont pas été suivies dans le cadre du budget parce qu'elles n'ont pas été activées ; il y en a peut-être eu, mais M. Taschini a considéré qu'elles étaient marginales ; elles ne seraient en tous cas pas de l'ordre de 8 mios.

En revanche, il n'a pas entendu d'élément de la part de M. Taschini, ce jour, sur la partie fonctionnement (PFQ) ; quelques 14 mios avaient été prévus sur 4 ans. Il ne sait si ce montant entre dans les 25 mios que M. Taschini a cités ou si c'est un élément à considérer séparément.

Il estime que, face aux députés, il est normal de venir avec des informations de mêmes natures, au moment du vote puis dans le PL de bouclage.

M. Taschini admet cela, tout en rappelant qu'au moment du dépôt du projet, il n'y avait pas encore la notion d'activation des charges. Des hypothèses ont été émises à ce sujet, à l'époque, et la réalité est aujourd'hui bien différente.

S'agissant du PFQ de fonctionnement, il indique qu'il n'y a pas eu de dépenses de fonctionnement liées, ou quasiment pas, à sa connaissance. Lors de la mise en production, il peut certes y avoir quelques licences, mais cela est inclus dans le métier et les coûts n'ont rien à voir avec ceux estimés au départ.

Il se souvient encore d'une réflexion qu'avait eue la personne responsable, celle qui avait imaginé l'AeL à l'époque : elle avait dit que cela devrait sensiblement bouleverser la manière dont on travaillerait dans les administrations, ce qui n'a finalement pas été tant le cas. De plus, les efforts nombreux que cela allait supposément impliquer au niveau des métiers n'ont finalement pas été aussi importants qu'imaginés. La réflexion était que, si cela nécessiterait un investissement de temps de x homme/année d'informaticiens, cela risquerait également d'avoir un impact important dans le métier, ce qui n'a pas été le cas dans les faits. C'est ce qui explique les chiffres importants figurant dans le tableau précités.

Les choses sont désormais claires et les dépenses sont inférieures au coût du PL voté, y compris avec l'activation des charges. Il faut donc comparer ces 25 mios aux quelque 60 mios qui avaient été imaginés à l'époque.

Un député UDC avoue avoir beaucoup de peine à comprendre ces différences de chiffres, entre 25 mios et 61 mios. Il aimerait connaître le coût réel de ce projet, avec les activations de charges.

M. Taschini répète que le coût complet de ce projet s'élève à 25.4 mios, y compris les activations de charges.

Le député UDC imagine, puisque le coût du projet avait été fort mal estimé, que les gains potentiels liés au programme AeL, figurant en page 14 de la présentation de la CdC, de 86 mios, ne sont pas justes non plus.

M. Taschini explique que la DGSI essaye d'interroger les métiers pour savoir quels gains ils peuvent sérieusement envisager, lesquels chiffres elle peut ensuite transmettre à la Commission.

En l'espèce, il y a un écart énorme entre ce qui avait été imaginé à l'époque et ce qui est présenté ce jour. Les chiffres articulés au niveau de l'AFC, de l'OCPM, de la DGAS, etc., sont bien réels.

La dernière fois, M. Zuin a dit, dans sa présentation, qu'il y avait peut-être des secteurs qui avaient surperformés. Il n'en sait personnellement rien. Il cite un exemple d'un cas qu'il a pu vérifier, dans le cadre de « facture express ».

C'est un projet qui permet aux entreprises, dans le secteur des constructions, d'être payées rapidement. Au moment de la rédaction du PL 11477, il y a une année, la DGSI a écrit que le but était de traiter pour 40 mios de factures la première année, puis pour 100 mios l'année suivante ; or, selon les renseignements que lui a fournis l'OBA, ce sont 244 mios de factures qui ont été traités par le biais du service « facture express ».

Lorsque l'on offre une prestation en ligne, il faut voir les économies qu'elle apporte à l'Etat, mais également celles qui bénéficient aux entreprises. Le but était d'avoir une administration performante pour elle-même, mais aussi pour les administrés, que ce soit le public ou les entreprises. Si l'AeL permet un paiement des factures en 10 jours au lieu de 60 jours ou plus, c'est un gain appréciable pour ces entreprises. L'économie avait été estimée à 300 000 F à l'époque, en imaginant que les entreprises devaient solliciter des prêts par rapport à ceci. Il admet qu'il s'agit là d'une économie théorique pour les entreprises, mais le but est tout de même de mettre les entreprises qui travaillent avec le secteur public dans une situation la plus compétitive possible.

Le député UDC dit qu'il admet qu'il y ait des fourchettes dans les chiffres figurant dans les PL. Il trouve toutefois surprenant que le projet ne donne pas satisfaction et ne soit absolument pas dans la cible. Il est difficile, pour les commissaires, d'avoir confiance en les projets qui leur sont présentés. Il est quelque peu désespéré et dit que, finalement, autant ne pas faire de PL, s'essayer à l'AeL et dire ensuite combien cela a coûté, plutôt que de présenter un PL comprenant des chiffres qui ne correspondent à rien et qui nécessite ensuite l'intervention de la CdC.

La présidente demande si M. Zuin a des précisions à apporter.

M. Zuin répond que la convocation qu'il a reçue pour la séance de ce jour ne comportait pas d'objet particulier et qu'en conséquence, il n'a pas d'élément nouveau à apporter par rapport à la présentation qu'il a faite la dernière fois. Il n'a pas eu d'échange avec les collaborateurs de la DGSI au sujet de l'AeL, si ce n'est une discussion de 5 minutes qu'ils ont eue à l'échéance de la précédente séance.

Une députée Verts se rappelle que les commissaires avaient relevé la capacité d'autocritique de la DGSI dans le rapport qui accompagne le PL de boucllement ; elle pense que ce projet regroupe toutes les erreurs qu'il faudrait éviter de commettre à nouveau à l'avenir.

Elle estime que l'AeL a été conçue en étant trop axée sur l'administration et pas assez sur le public. Elle ne croit pas que la population ait vu sa qualité de vie augmenter grâce à l'AeL. Le retour sur investissement a été fortement gonflé et il est aujourd'hui beaucoup plus faible que ce qui avait été annoncé. Il y a eu une légèreté dans la manière d'estimer les coûts.

Aujourd'hui, les constats ont été faits. Il importe maintenant de voir comment il est possible de faire en sorte que cela ne puisse plus se produire à l'avenir. Elle demande s'ils ont de l'optimisme encore, pour que l'administration soit efficace, ou s'ils pensent que l'on est loin du compte et qu'il est inutile de développer ce genre de services tant qu'il n'y aura pas eu de réforme plus importante au sein de l'administration.

Elle pense qu'il a manqué, à l'époque, un chef de projet, qui soit plus orienté sur le public que sur l'administration elle-même. Elle imagine que les députés de l'époque ont participé à un certain mouvement d'enthousiasme général alors qu'aujourd'hui, il faut bien constater que ce projet était un fiasco.

M. Favre annonce que, dans l'exposé des motifs du PL de boucllement, la DGSI a tenté d'être la plus transparente et complète possible.

Ce projet est à l'image de l'administration : il y a des choses qui fonctionnent bien et d'autres qui fonctionnent moins bien. Il avait une ambition démesurée, par rapport à la maturité de l'organisation de l'Etat à l'époque. Il pense qu'aujourd'hui encore, il ne présenterait pas un tel projet sans prendre des risques considérables.

Comme la CdC l'a relevé, ce projet a été fait sans estimer les besoins auprès de la population. C'était un projet quelque peu nombriliste, basé surtout sur les besoins de l'administration et non sur ceux de la population. Au vu de tous ces aspects négatifs, la DGSI a aujourd'hui de la peine à démontrer qu'il y a également de belles choses qui ont été réalisées, ce qui est dommage. Depuis

quelques temps, elles sont mieux mises en évidence sur le site web de l'Etat, à moindre coût.

Il croit que le problème principal provient du fait que ce projet émane exclusivement de l'informatique. Il ne faut jamais accepter un PL qui vient exclusivement de l'informatique. Il faut que le métier et l'administration soient porteurs d'un tel projet.

Lorsqu'un PL pour un système d'information est présenté, il y a toute la partie estimation des coûts du projet qui comprennent les coûts informatiques et tous les coûts dans les offices et administrations, qui n'ont pas forcément l'habitude d'estimer ce genre de coûts et de les suivre par la suite et sur lesquels la DGSI n'a aucune prise. Il y a là un vrai problème, qu'il ne peut régler ; la DGSI présente les coûts informatiques des projets. Pour sa part, il ne présentera jamais à la Commission des coûts complets pour l'Etat de Genève, puisqu'il n'a aucun moyen d'assurer que les chiffres avancés pour l'Etat sont exacts. Il en va de même pour le retour sur investissement. Lorsqu'un PL est élaboré, la DGSI va solliciter les métiers pour qu'ils fassent part de leur retour sur investissement. C'est quelque chose qui a, jusqu'à présent, été que peu suivi et contrôlé. Une fois le programme informatique terminé, la DGSI se retourne vers le métier pour savoir s'il a fait les efforts organisationnels nécessaires pour obtenir un retour sur investissement ; or, le plus souvent, jusqu'à maintenant, cela n'a pas été fait.

Il pense qu'il faut vraiment prendre les projets de systèmes d'information, en termes de coûts et de retours sur investissement, d'abord pour ce qui est de la part informatique. Les retours sur investissement métier seront toujours mentionnés et il va se battre pour qu'ils soient avérés ; il s'y engage. L'informatique a la compétence, la capacité et l'habitude, depuis quelques temps, de suivre ses coûts complets, à savoir l'investissement et le fonctionnement, mais cela est largement moins le cas au niveau des utilisateurs.

Pour l'AeL, la méthode n'était pas la bonne ; l'objectif d'améliorer les rapports du citoyen avec son administration reste louable, mais a malheureusement été mal concrétisé dans le cas d'espèce. C'est quelque chose qu'il doit assumer, en tant que responsable de l'informatique.

Un député PLR évoque un rendez-vous citoyen qu'il y a eu il y a 2 semaines dans la cour de l'Hôtel-de-Ville. A cette occasion, il a discuté avec quelques personnes et deux d'entre elles lui ont dit qu'il serait bien pour l'Etat d'avoir une sorte de guichet unique, d'AeL, ce qui montre que le public n'est pas du tout au courant de ce qui s'est déjà fait dans ce domaine.

Il signale que le vote ou non de ce PL de boucllement par les commissaires ne change rien. Il est toutefois gêné et estime que la DGSI et la CdC devraient avoir une séance ensemble, car il ne sait personnellement pas vraiment qui écouter, dans cette prise de décision. Ne sachant quoi voter, il va probablement s'abstenir.

M. Favre précise sa réponse, car il constate qu'il n'a peut-être pas été très clair précédemment. Il s'avoue être dans l'incapacité de fournir les chiffres. Il peut indiquer le dépensé par rapport à chacune des lignes présentées à l'époque pour l'informatique, avec une bonne précision, mais ne peut le faire pour tout le reste.

Le député PLR dit qu'il ne sait très bien à quoi sert le point de ce jour, qui n'a pas apporté grand-chose.

La présidente rétorque que ce sont les commissaires qui ont souhaité que M. Zuin soit présent pour poser les dernières questions et lever les derniers doutes.

Le député PLR estime que les commissaires ont peut-être mal organisé la séance. Il pense que celle-ci aurait été plus constructive s'il y avait préalablement eu un petit point de situation entre la DGSI et la CdC.

La présidente relève que cela n'appartient pas aux commissaires.

M. Taschini dit que ses collègues et lui en étaient restés au fait qu'il fallait poursuivre la discussion. Ils ne savaient pas si les commissaires avaient encore des questions à poser ; c'était un peu ambigu pour eux.

Un député UDC demande si M. Zuin confirme la dernière remarque faite par la CdC, en page 9, qui est accablante : **« Apprécier la conformité/gestion/bienfacture des prestations déployées par rapport à ce qui était annoncé dans le PL 10177 nécessiterait un audit en tant que tel : la Cour ne peut pas se prononcer en l'état sur ces aspects pourtant fondamentaux »**.

Vu les sommes dépensées, il aimerait savoir où sont les responsabilités et si des sanctions sont prises, car il semble que ce soit la faute à personne.

Une députée Verts rappelle que, la dernière fois, ils étaient convenus de tous se revoir, car M. Zuin était venu avec un certain nombre de questions et de constats sur lesquels les commissaires voulaient obtenir des réponses ou commentaires de la part de la DGSI. Or, c'est un peu ce qui manque aujourd'hui. La DGSI dit qu'elle ne peut fournir des chiffres, ce qu'elle peut comprendre. Elle suggère alors que ces messieurs de la DGSI reprennent le procès-verbal de la dernière séance et qu'ils essaient de répondre par écrit à tout ce qui est reproché à la DGSI dans ce projet et qu'ils apportent des

réponses et disent clairement là où ils ne peuvent en apporter. Il serait aussi bon que la DGSI explique ce qu'elle a mis en œuvre pour que ce genre de chose ne se reproduise plus à l'avenir.

M. Zuin dit qu'une issue possible, pour les discussions des commissaires, pourrait être d'avoir des compléments sur des éléments qui auraient dû figurer dans le PL de boucllement ou que la DGSI rédige une note sur certains points ou qu'elle dise que le PL initial comportait des éléments sur lesquels elle ne peut rendre compte maintenant. Il est, en effet, difficile de remonter à 2007 ou 2008 et de voir comment certaines hypothèses avaient été construites à l'époque.

Lors de la dernière séance, le propos de la CdC était surtout orienté vers les futurs PL qui seraient soumis aux commissaires ; elle a suggéré aux commissaires un certain nombre de questions clés à poser à la DGSI lorsque cette dernière présente des projets d'investissement qui impliquent le même genre de démarches que celles concernées par le projet AeL. La CdC n'a aucune velléité de retarder le vote sur ce PL de boucllement.

Par rapport à la remarque d'un député UDC, il dit qu'il a été un peu gêné, la fois dernière, de ne pas pouvoir faire une sorte d'audit du PL de boucllement. Lorsque l'administration dit qu'une prestation donnée coûte finalement 2.5 mios au lieu des 2 mios initialement prévus et que seuls 80% des fonctionnalités prévues ont été mises en place, la CdC n'est pas en mesure de dire qu'elle a vérifié ce que l'administration annonce aux commissaires. Là est le sens de cette remarque conclusive.

L'examen que la CdC a fait ne porte que sur le PL de boucllement, au regard de sa cohérence par rapport au PL initial d'investissement. Il répète que le but est de se poser un maximum de questions utiles, pour éviter que le problème ne se pose à nouveau. Il croit que tous s'accordent sur le fait que ce projet a coûté beaucoup, par rapport à ce qu'il a permis de réaliser, et qu'il n'a pas répondu aux attentes.

Un député MCG signale que, si le GC ne vote pas le PL de boucllement, cela n'a aucun impact.

M. Taschini remarque que cela est déjà arrivé et qu'il a demandé au DF ce qu'il fallait faire dans pareil cas ; il n'a toujours pas obtenu de réponse à ce sujet.

Quant aux enseignements que la CdC a mentionnés, il y a cette difficulté de trouver une solution, par rapport aux chiffrages des coûts du projet. Cela ressort des discussions eues avec les commissaires et des constats faits par la CdC. La DGSI, à l'initiative de M. Favre, a décidé de faire évaluer les coûts par une société externe.

M. Favre comprend que les commissaires veulent savoir quelles mesures ont été prises par la DGSI pour que les écarts de coûts ne soient plus tels. Le plan décennal d'investissement est aujourd'hui en cours de révision ; il comprend divers projets informatiques. Suite aux discussions eues avec les commissaires, il a réfléchi et propose d'arriver désormais en Commission avec un rapport d'un tiers, qui aura passé en revue les risques exposés dans le PL, pour voir s'il y a une couverture complète des risques, et qui aura examiné la manière dont la DGSI aura estimé les coûts ; ce tiers devra également étudier quelles autres solutions existent en Suisse, pour voir si la DGSI aura bien regardé l'état du marché et s'y sera bien conformée. Il s'agit d'avoir un regard externe.

L'exercice se fait en 2 étapes.

Un premier rapport est fourni ; les mesures qui y sont mentionnées et qui peuvent être prises de suite le sont ; le PL est ensuite retouché en conséquence, puis un rapport définitif est rendu par ce tiers, que la DGSI propose de remettre aux commissaires avec chaque PL d'investissement. C'est une mesure de maîtrise des risques.

Le député MCG remarque que M. Taschini est là depuis longtemps et connaît les problèmes rencontrés à l'époque dans l'évaluation de certains projets. Il se rappelle certainement de ce qu'il a déclaré en Commission des finances ou en Commission de contrôle de gestion et est conscient du changement drastique qu'il y a eu depuis la venue de M. Favre.

Les commissaires sont prêts à refaire confiance à la DGSI mais il estime que, lorsqu'il faut taper du poing sur la table, il faut que la DGSI le fasse ; les commissaires la suivront. Ce qui est insupportable, c'est d'avoir d'abord un document puis finalement un autre, avec une augmentation de la facture entre deux pour des raisons peu compréhensibles et l'échec plus ou moins partiel du projet considéré.

Une députée EAG se dit opposée, a priori, à tout recours à des rapports externes, car il y a suffisamment de compétences à l'interne pour estimer les coûts d'un projet.

M. Favre répond qu'il s'agit d'un tout petit mandat. Il estime qu'il est aussi rassurant pour lui d'avoir un contrôle avec 2 yeux supplémentaires.

La présidente demande si les commissaires sont prêts à voter le préavis relatif au PL 11477 ou s'ils souhaitent encore poursuivre les débats et auditions à son sujet.

Une députée Verts dit qu'elle aurait bien aimé que la DGSI fasse un rapport succinct par rapport à la prise de position de la CdC et aux interrogations qui demeurent. Elle estime que des traces de ceci doivent rester et que le procès-

verbal, même s'il est toujours fort bien rédigé, ne suffit pas, car les réponses sont évasives et que la procès-verbaliste ne peut inventer des réponses. Il serait bien d'avoir cette note, pour le rapport qui sera rédigé au sujet du PL. Il faut que la DGSI apporte encore des réponses et qu'elle indique clairement lorsqu'elle n'est pas en mesure de le faire.

Un député UDC adhère à cette proposition, qui est suivie par l'ensemble de la commission.

Audition de MM. Eric Favre, directeur général DGSI, Bernard Taschini, secrétaire général adjoint, Jean-Paul Belgeri, directeur du service aux clients/ DGSI (30 septembre 2015)

Le président demande si les commissaires ont des questions sur le PL 11477 de bouclage de la loi 10177.

Un député MCG se dit effaré de voir qu'un programme informatique a coûté 26 millions de francs. On dirait qu'on a plus le sens de réalités.

M. Favre note qu'un tel montant peut sembler étonnant vu de l'extérieur. Cela étant, il y avait eu une ambition et le Conseil d'Etat a vraisemblablement su se faire convaincre à l'époque. Par ailleurs, ce n'est clairement pas la démarche qui est proposée à l'avenir. On part maintenant sur une démarche qui se veut plus progressive et au gré des besoins. On ne va pas anticiper des besoins qui n'existent pas encore. De manière plus générale, là où le montant choque, ce n'est pas tant la question de l'ambition – c'est une ambition politique que M. Favre n'a pas à juger – mais de savoir si l'administration était prête à l'époque pour un tel saut.

Le député MCG aimerait savoir si ce coût inclut également le hardware.

M. Taschini répond que le hardware représente une faible part du coût, de l'ordre de 10 à 15 % au maximum.

Le député MCG aimerait une réponse précise. Si c'est une part de 10 à 15 %, le hardware représente donc environ 2 millions de francs et le reste est de la programmation. Il n'arrive pas à comprendre si cela signifie par exemple que 3'000 programmeurs ont travaillé pendant six ans.

M. Taschini signale qu'il n'y a pas que de la programmation, mais aussi des licences qu'il fallait acquérir (cf. les informations figurant dans le projet de loi de bouclage qui reprend les coûts par système). Il était également expliqué, dans l'exposé des motifs, quelles étaient les refontes de systèmes d'informations voulues. M. Taschini prend l'exemple de l'harmonisation des registres qui a impliqué des modifications dans la plupart des programmes existants. Il est vrai que cela coûtait cher et que l'ambition était importante.

Cette harmonisation avait été chiffrée à plusieurs millions de francs et on estimait que l'économie que l'on pouvait faire en évitant le recensement manuel était de l'ordre de 7 millions de francs. Ce sont des enjeux non négligeables, mais il y a eu des informations importantes à modifier telles que le nouveau numéro AVS, le numéro des logements, le numéro des immeubles, etc. Tout cela faisait partie de l'harmonisation des registres.

Le député MCG comprend qu'il a peut-être fallu modifier l'interface utilisée par le fonctionnaire parce que le numéro AVS a changé. Un ou cinq programmeurs doivent alors aller bidouiller pour faire en sorte que cela fonctionne et s'affiche correctement. Il n'arrive toutefois pas à comprendre que cela coûte 26 millions de francs au final.

Si on parle de programmes informatiques, le député aimerait savoir quel pourcentage de ces 26 millions de francs est consacré aux licences.

Sa question n'a pas de fondement sur ce projet spécifique, mais avec un tel montant on peut se demander si ce n'est pas déconnecté de la réalité.

L'objectif de ce projet est certainement louable et il permet peut-être de faire des économies en termes de ressources humaines. Le député se demande ainsi combien d'heures de programmation ont été nécessaires, s'il y a un contrôle là-dessus ou si ce sont des mandats externes.

M. Favre signale que le chapitre 21 du projet de loi de bouclage intitulé « coûts » (p. 18) apporte de nombreuses réponses.

Il est notamment dit que « les travaux des collaborateurs de la DGSJ ont représenté au total 3 500 jours/hommes, par rapport à une estimation initiale supérieure à 8 000 jours/hommes.

Les mandats confiés à différentes sociétés s'élèvent à 7 964 420 francs, soit 36 % des dépenses externes, alors que les ressources en location de service, représentent un coût total de 15 151 029 francs, soit 64 % ».

On voit ainsi que c'est beaucoup de ressources humaines. Ce sont surtout des coûts de développement qui constituent l'essentiel de ce projet informatique avec une dizaine de prestations qui ont été mises en ligne avec un bonheur varié. Il y a eu de jolis succès, le citoyen qui interagit avec l'AFC a bénéficié à travers ce programme de jolies prestations avec un bon retour sur investissement.

Il faut comprendre que modifier le rapport que l'administration cantonale a avec son citoyen à travers une administration en ligne peut être un objectif louable. Ensuite, cela pose la question de la méthode et des coûts. M. Favre avoue qu'il commence à être très embarrassé par ce dossier. Il n'aurait pas utilisé cette méthode compte tenu de l'état de son office à cette époque. Au-

delà de la DGSI ou du CTI, l'administration cantonale, à l'époque et même aujourd'hui, n'est pas encore prête à un programme de cette envergure. Par contre, ponctuellement, l'AFC était prête.

Cela a marché, mais si on avait décidé de mettre le fisc en ligne pour un coût de 6 ou 8 millions de francs, il y aurait eu un vrai retour sur investissement et un projet avec un milieu, un début et une fin.

Là, on a un programme avec dix prestations dont certaines sont abouties et d'autres où ce n'est clairement pas le cas. On a ainsi un bilan contrasté.

Le seul élément positif est de dire que le montant voté a été respecté et qu'il inclut les charges internes alors que ce n'était pas prévu à l'origine. Au-delà de ça, le bilan annoncé par le conseil d'Etat est un bilan mesuré dans un langage politiquement correct. Selon M. Favre, s'il fallait le refaire, on ne procéderait pas ainsi.

Le député MCG comprend, en résumé, que 26 millions de francs ont été dépensés pour dix prestations, dont une fonctionne.

M. Favre précise que cela a permis d'avoir dix prestations principales et toute une série d'autres prestations mentionnées dans le projet de loi. Par ailleurs, plusieurs prestations fonctionnent. Il y a de jolis succès et, certes, d'autres choses dont M. Favre ne va pas se vanter puisque, comme des rapports d'audit le démontrent, certaines prestations sont manquées. La proportion est plutôt de deux tiers de succès et un tiers de prestations peu honorables.

Une députée EAG souhaite passer en revue les objectifs du programme AeL tels qu'ils figurent en page 2 du PL 11477.

- Structurer le registre des habitants conformément à la LHR et garantir au citoyen l'unicité de représentation ;

La députée aimerait savoir si le résultat est satisfaisant.

M. Taschini répond que cela faisait partie du travail d'harmonisation des registres qui a été fait.

- Offrir aux usagers/citoyens dix prestations d'impulsions et sept prestations complémentaires;

M. Taschini indique que, dans ces dix prestations, certaines sont excellentes, par exemple à l'AFC.

- Offrir un système d'identification et d'authentification standardisé;

M. Favre signale que cela a été fait en plus des prestations. Cela fonctionne, mais peut être largement amélioré.

- Construire les composants techniques transversaux nécessaires au déploiement et au fonctionnement de l'ensemble des prestations;

M. Taschini fait savoir que cela a été mis en place. Par exemple, on a mis un système qui permet de stocker des documents. Dans le cadre de l'AFC, il est ainsi possible de conserver sur un serveur, auquel vous avez accès, toutes les pièces que vous avez échangées avec l'AFC. Ce serveur est quelque chose qui peut être réutilisé dans d'autres secteurs. Ce sont des éléments de logiciels qui ne sont pas uniquement utilisés pour l'AFC, mais qui peuvent être utilisés dans d'autres contextes.

Un député MCG aimerait savoir combien cet élément seul a coûté.

M. Belgeri pense que cela devait être quelque chose comme 800'000 F.

- Faciliter l'accès par une identité visuelle globale, sans aucune forme d'exclusion;
- Développer les partenariats internes et externes pour accompagner une nouvelle façon de travailler tenant compte des prestations en ligne.

La députée EAG comprend que ce dernier objectif est tellement vaste qu'il est difficile à évaluer.

Le président trouve qu'il est assez rare d'avoir un rapport de la Cour des comptes qui soit aussi sévère concernant ce projet. Quand on lit que le « bilan du Conseil d'Etat est indubitablement contrasté », cela veut dire que c'est un échec.

M. Taschini précise que c'est ce que le Conseil d'Etat a écrit.

Le président note également que « les coûts restent élevés par rapport aux économies promises » et que « dans quelle mesure ces conditions-cadres lacunaires peuvent être également problématiques pour la réussite d'autres projets informatiques ». Le président espère que cela servira de leçon, mais c'est une leçon qui aura coûté cher. D'ailleurs, lors de la discussion sur le rapport de la Cour des comptes, Le président avait noté qu'il n'y avait pas de réponses sur les tâches effectuées, leur prix et le pourcentage atteint dans les objectifs des tâches. Il aimerait savoir s'il y a quelque chose d'un peu mieux trois mois plus tard.

M. Favre estime qu'il y a beaucoup de défauts, mais la comptabilité du projet de loi est assez serrée, ne serait-ce parce que la Cour des comptes est intervenue pour demander d'y mettre bon ordre. Il y a donc une pléthore de chiffres, mais le fait que le bilan soit contrasté, que c'est une expérience à ne pas reproduire, etc., sont des phraséologies qui ont été retenues par le Conseil d'Etat dans le projet de loi de bouclage. La Cour des comptes n'a pas ajouté cela, elle l'a juste repris ce qui était déjà formulé par le Conseil d'Etat.

Le président souhaite savoir ce qui est proposé dans le cas où de nouveaux projets ne donneraient pas satisfaction et qui n'arriveraient pas à leur fin.

M. Favre répond, par rapport à l'AeL, qu'il y aura une autre approche. On viendra vers le Grand Conseil avec un besoin précis (par exemple pour mettre une prestation en ligne pour l'AFC), mais pas avec quelque chose d'aussi vague qu'un programme avec dix prestations.

Comme le disait le premier rapport de la Cour des comptes, datant sauf erreur de 2009, on a procédé à l'envers. On a commencé par présenter un projet de loi avant de savoir quels étaient les besoins. C'est ce genre de choses qu'il ne faut plus reproduire.

Ensuite, si le Conseil d'Etat a une vraie ambition de refondre l'ensemble de l'administration cantonale et que cela coûte 30 millions de francs, M. Favre va s'assurer qu'on est organisé pour atteindre un tel objectif. Selon M. Favre, on le l'était pas à l'époque et on ne l'est pas encore aujourd'hui.

Si le Conseil d'Etat vient lui dire qu'on se lance dans un tel projet, il demandera la plus grande prudence. Cela étant, c'est valable pour l'Etat de Genève, mais cela serait valable pour n'importe quelle autre administration publique. On est rarement outillé pour faire une telle transformation en si peu de temps.

M. Taschini ajoute qu'il a repris la présidence du comité de pilotage du projet six mois avant la fin du projet. Un de ses buts était vraiment de valider chaque dépense pour être sûr qu'on allait être dans le budget, ce qui a été le cas.

Le président fait remarquer qu'on ne peut pas dire que l'argent a été utilisé du mieux possible quand on reste dans le budget, mais que les objectifs ne sont pas atteints.

M. Favre note que le même problème s'est posé pour SIDLO où le périmètre n'a pas été atteint non plus.

Une députée Verts a compris que ce projet n'était pas une grande réussite. À l'avenir, elle aimerait savoir si on parlera davantage des besoins des utilisateurs. Pour définir les nouvelles prestations à offrir en ligne, on a pu avoir l'impression, par le passé, qu'il y avait une sorte d'appel aux bonnes volontés et, si un chef de service était par exemple fêru d'informatique, c'est lui qui exprimait sa volonté d'avoir une prestation en ligne. Cela semblait ainsi plutôt dépendre des bonnes volontés ou de la motivation des services, mais sans s'intéresser à ce que le citoyen aimerait faire en ligne.

La députée Verts se demande si cette logique, consistant à mettre le besoin de l'administration avant le besoin de l'utilisateur, va être inversée. Il s'agit notamment de s'assurer que ces prestations seront largement utilisées et qu'elles répondront à un besoin du citoyen et pas juste à un besoin interne de

l'administration qui se crée du travail comme elle sait parfois assez bien le faire.

M. Favre relève que l'administration est composée de toute sorte de personnes. Certaines personnes vont d'abord regarder leurs avantages et leurs intérêts, mais il y a quand même une majorité de directeurs généraux ou de directeurs d'office qui sont là pour faire avancer l'Etat dans un sens positif.

Par contre, il est vrai que l'administration est très concentrée sur elle-même. La machine est tellement grande qu'on regarde d'abord comme faire fonctionner la machine administrative. Quant à la question de savoir si l'on peut simplifier la vie du citoyen, certains l'adressent, mais ce n'est pas un réflexe. Le travail qu'il fait faire, c'est d'en faire un réflexe et de s'intéresser d'abord à ce que l'on peut fournir comme prestations à un tiers avant de voir systématiquement le fonctionnement de l'administration.

Somme toute, il faut passer d'une informatique qui est un prestataire interne à une informatique qui peut être aussi un prestataire directement en contact avec la population. C'est un sujet que le Conseil d'Etat va certainement vouloir mettre en avant dans les prochaines années. Il ne s'agit pas d'arriver avec un projet à 26 millions de francs, mais de faire entrer dans l'ADN de l'administration cantonale le fait de se demander d'abord si la prestation fait du sens au citoyen.

Concernant la question de savoir ce que pense le citoyen, il existe des instruments de mesure à l'extérieur de l'Etat avec des institutions qui se chargent de ça. Cela étant, une enquête va être menée dans les mois à venir. Les commissaires savent que la DGSI réalise une enquête, tous les trois ou quatre ans, pour mesurer la perception de la qualité de ses services à l'interne.

Cette fois, une deuxième enquête va être réalisée à l'extérieur pour mesurer les attentes de la population vis-à-vis de son site Internet. De manière générale, l'Etat de Genève part du haut et va vers le bas et l'administration reste très régaliennne dans son fonctionnement. C'est l'Etat qui décide et il va rarement chercher l'information directement auprès de la population. Là on peut faire beaucoup de choses avec peu de frais.

Un député MCG calcule que cela fait sept ans qu'il est membre de la commission des finances et de la sous-commission informatique. Cela le fait hurler quand, un jour après qu'un projet ait été vendu aux commissaires, on leur dit qu'ils ne savaient pas exactement ce qu'ils allaient faire. Le député demande à M. Taschini quelle confiance les commissaires peuvent avoir quand ils ont été confrontés à tant de projets informatiques qui ont raté et qu'on est toujours en train de dire que cela a coûté cher, que ce n'était pas la panacée, mais que cette expérience a permis d'apprendre. Le député ne parle pas d'un

élément précis. Dans les procès-verbaux où M. Taschini est venu vendre des projets de loi avec M. Leclerc, le député s'était fâché avec M. Leclerc en lui disant qu'il était en train de faire le paratonnerre pour toutes les administrations qui demandaient des applications à son service. En effet, c'était lui qui venait défendre les projets. Ensuite, tellement de besoins avaient été ajoutés que personne ne comprenait plus rien et le projet ratait à la fin. Entre les procès-verbaux sur le suivi et aujourd'hui, il y a juste un problème.

M. Taschini a regardé les procès-verbaux, notamment sur le projet d'AeL. Il peut assurer que, pour certains éléments, ce n'est pas lui qui s'est exprimé par rapport à certains de ces projets. Par ailleurs, il a présenté le tableau avec les différents indicateurs sur les différents projets. Certes, l'Etat a connu des difficultés sur certains d'entre eux, mais ce n'est pas la majorité.

Depuis deux ans, on s'est attelé à boucler tout d'abord environ 30 projets de lois puis 11 projets de lois l'année dernière et, effectivement, on a dit aux commissaires que ça n'a pas été avec deux projets de lois. On a essayé d'être le plus objectif par rapport à l'ensemble de ces projets. Un exercice critique a été fait pour dire aux commissaires où les équipes ont bien marché, où le résultat est moyen, où le résultat est parfait – il y en a eu plusieurs. On peut repartir sur les mauvais exemples, mais il ne faut pas non plus tout peindre en noir.

M. Taschini est tout à fait conscient que le projet a été très ambitieux. Il y a eu une volonté politique de moderniser l'administration au départ, ce qui a été approuvé par le Grand Conseil. Il faut comprendre que l'informatique ce n'est pas seulement des gens qui développent, ce sont aussi des métiers qui doivent exploiter, qui doivent exprimer des besoins et qui doivent être partenaires dans les projets.

Lorsqu'un projet échoue, ce n'est pas uniquement la faute à l'informatique. Dans certains cas, les métiers étaient murs et dans d'autres cas ils l'étaient moins. Parmi les contraintes, il y avait aussi le fait de savoir si les systèmes d'informatique pouvaient supporter d'aller plus loin pour l'exploitation des données. Peut-être que l'ensemble des équipes ont voulu aller trop loin, mais le rapport du Conseil d'Etat dit que Genève s'est relativement bien positionné par rapport aux autres cantons sur les prestations en ligne. Toutefois, tout n'est pas rose puisqu'une étude montre qu'il y a d'autres attentes de la population par rapport à ces prestations. M. Taschini pense néanmoins que la situation serait bien pire aujourd'hui que si rien n'avait été fait en matière de prestations en ligne.

Cela a aussi été l'occasion de restructurer un certain nombre de systèmes d'informations. Il faut comprendre que l'informatique de l'Etat a été construite depuis des années de manière très cloisonnée. Le grand défi de l'administration

en ligne, c'est que, pour faciliter la vie du citoyen, il faut pouvoir puiser les informations dans les différents systèmes d'information, d'où la nécessité de cette harmonisation. Il est clair que c'est un passage obligé. Il est vrai que tous les résultats ne sont pas à la hauteur de ce qui avait été espéré, mais, dans l'ensemble des projets, les résultats sont plutôt positifs.

Le député MCG entend bien ce que dit M. Taschini, mais cela ne lui enlève pas le doute raisonnable. Quand des projets foirent, cela représente des sommes importantes alors que, en parallèle, la Commission des finances va s'écharper pour un ou deux millions de francs.

M. Favre a un discours clair et transparent sur le fonctionnement de l'informatique cantonale qu'il espère bien améliorer. Il y a quand même un discours paradoxal au sien de l'administration. On est dans une période où tout le monde cherche à faire des économies. Tout le monde se tourne alors vers l'informatique pour améliorer l'efficacité, automatiser les processus, gérer l'informatique de manière plus efficace, etc. Il devrait aussi y avoir de plus en plus de projets informatiques parce que cela correspond à ce que les gens vivent dans leur quotidien de manière générale.

Maintenant, l'approche de M. Favre est peut-être différente de celle que les commissaires ont eue jusqu'à présent. Il croit à une approche pragmatique et ciblée sur de vrais besoins. Si un office lui dit qu'il peut améliorer son efficacité avec l'aide de la DGSI, cette demande va être examinée. D'ailleurs, elle est priorisée par d'autres personnes que M. Favre puisqu'une commission de gouvernance a été mise en place. Ensuite, on le fait avec beaucoup d'attention sur les chiffres et les dépenses. M. Favre vient d'une plus petite administration qui a beaucoup plus la sensibilité de devoir gérer son budget au quotidien. Il faut être responsable de ses deniers, mais c'est quelque chose qui ne se décrète pas. C'est un acte de transformation que M. Favre doit faire à la DGSI. On habitue les gens à travailler avec des millions de francs et, quand ils se trompent, ce qui est heureusement rare, on ne retient que ça. Cela étant, ces plantées sont tellement mémorables que M. Favre ne peut que donner raisons aux commissaires. M. Favre assure toutefois qu'il a des collaborateurs qui se donnent de la peine au quotidien et que les problèmes se situent plutôt au niveau de l'organisation, ce qui est train d'être amélioré. D'ailleurs, cela se fait dans un cadre qui n'est pas le plus facile compte tenu des difficultés rencontrées par l'Etat pour se financer. On demande ainsi à la fois beaucoup plus à la DGSI, tout en lui demandant de faire des économies. Cela signifie qu'il faut gérer de nombreux paradoxes simultanément.

M. Favre ne demande pas qu'on lui donne une confiance totale. Il a plutôt besoin d'avoir des gens à qui rendre des comptes. À chaque fois que les

commissaires lui poseront des questions, il se battra pour fournir toutes les informations nécessaires pour qu'ils puissent prendre les bonnes décisions.

M. Favre note que le député MCG a dit que son prédécesseur défendait des catastrophes qui pouvaient être dues à ses clients. En même temps, M. Favre fait la même chose. En effet, s'il plante un projet, en tant que patron, c'est aussi parce qu'il ne s'est pas assuré que son client était cadré. Cela fait aussi partie de sa mission. S'il ne s'en préoccupe pas, il risque d'y avoir une explosion du périmètre. Dans d'autres cas, ce sont d'autres paramètres, mais c'est plus rarement des problèmes techniques, de développeurs ou de programmeurs. Ce sont des problèmes d'organisation ou de ressources humaines.

Les services informatiques de l'Etat ont changé quatre fois de pilote avant M. Favre et maintenant il faut aller de l'avant. Les premiers crédits d'ouvrage que M. Favre va apporter aux députés en tant que responsable de l'informatique cantonale vont arriver dans les prochains mois. Il y aura des crédits importants avec de gros clients comme l'AFC et des crédits plus petits que ceux que les députés ont l'habitude de voir.

M. Favre compte vraiment sur les députés pour *challenger* tout cela. Ensuite, une fois que l'on s'est mis en ordre de marche, il faut pouvoir se voir régulièrement pour présenter aux commissaires l'avancement des projets et, le cas échéant, serrer le frein à main ou geler un projet. Cela étant, il ne faut pas que les commissaires partent avec l'image que l'informatique est forcément une catastrophe. Il faut savoir que, en dix-sept ans à la Ville de Genève, M. Favre n'a jamais dépensé un franc de plus que les crédits qui ont été votés. On peut faire des projets informatiques sans les faire exploser en cours de vol.

Une députée EAG voit que, sur un total de 25 millions de francs, il y a 3,2 millions de francs pour des collaborateurs internes et 22 millions de francs pour des mandats externes. Elle a déjà eu à faire, professionnellement à des collaborateurs externes (des Français loin de se douter qu'elle était politisée) et qui lui disait que c'était un vrai délice de travailler dans ces conditions où ils passent leur temps en réunions contradictoires en étant royalement payés. Cela lui laisse penser que, dans ces 22 millions de francs, il doit quand même y avoir du gaspillage.

M. Favre signale que, à son arrivée à la DGSI, le taux de collaborateurs sous contrat de location de service était à 45 %. La Cour des comptes, à qui il avait été demandé de faire une photographie à son arrivée, avait été dirigée sur cette question très précisément. Elle a ainsi fait le constat que la moyenne dans la branche est à 10 %. Dans ce cas, on arrive ainsi non seulement à l'état d'esprit décrit par la députée EAG, mais aussi, en termes d'économies, on arrivait à

démontrer que des économies importantes pouvaient être faites en internalisant des postes.

Grâce au Conseiller d'Etat et au Grand Conseil, il a ainsi été possible d'internaliser 25 postes en 2014, 60 postes l'année passée et on arrive maintenant à ce ratio de 10 %. Cela veut dire que si M. Favre avait dû faire ce crédit aujourd'hui, la balance aurait probablement été inversée et il y aurait eu d'abord des prestations internes. M. Favre précise que les normes IPSAS ne lui rendent pas service avec l'activation des charges de personnel. Il doit ainsi gérer un mécanisme assez abracadabrants où il paie le salaire ses collaborateurs d'un côté et qu'il doit mettre sur des crédits d'investissement pour la part de leurs activités d'investissement. Cela revient ensuite en recettes sur le budget de fonctionnement. Cette « moulinette » est toujours son quotidien et cela ne lui facilite pas la vie en termes de gestion.

Pour terminer la réponse à la députée EAG, l'idée d'internaliser ces postes a été appliquée et les ratios sont maintenant tout autres. Ce travail donne aussi une agilité et une capacité d'exécution qui est bien meilleure. Les collaborateurs sont là et ils font du bon boulot.

La députée EAG ne veut pas forcément dire qu'un fonctionnaire est plus rentable qu'un collaborateur externe, mais elle a eu des témoignages de gens qui disaient cyniquement qu'ils étaient dans un fromage et qu'ils en profitaient bien.

Un député PLR constate que les députés ne voient pas de crédits d'investissement en matière informatique depuis longtemps. Ils se demandent ainsi ce qu'il se passe. Il est clair que l'on fait des économies quand on ne fait plus rien. L'inconvénient, quand on est un service de support, c'est qu'on est là pour réceptionner les demandes et regarder si on a le temps de les faire ou non.

Quand le député PLR voit que rien n'arrive, il se demande si cela vient du fait que le service n'a plus de temps et que, du coup, ils disent non. Comme dans beaucoup d'entreprises de taille moyenne et plus importantes, les services informatiques sont un peu ceux qui gèrent le développement des différents autres services en disant s'ils ont le temps ou non de s'en occuper. Dans le privé, 30 % des projets n'aboutissent pas. Au départ, on a une idée. Ensuite, quand on fait l'étude avec les services informatiques, ceux-ci vont analyser toutes les conséquences et voir tout ce qui serait préférable d'intégrer à ce moment. Du coup, cela démotive tout le monde, parce que deux ans se sont passés entre-temps. Au final, on arrive à un tel résultat, parce que certains ont pu lâcher prise à un moment donné. Certains peuvent se dire que, s'il y en a pour quatre ans, puisqu'ils ne savent pas où ils seront dans quatre ans, ils préfèrent abandonner.

Que cela soit dans le cas de l'AeL ou de SIDLO, on peut comprendre qu'un gros projet qui se casse la gueule ait plus d'impact. En revanche, il n'est pas admissible de ne pas respecter le processus et de ne pas corriger les erreurs qui interviendraient dans le processus. Le cahier des charges est très important et il doit être fait aussi avec les métiers, mais le chef de projet est plus important encore. Si on le laisse jusqu'à la fin parce que l'on ne veut pas se mettre en porte-à-faux par un changement de chef de projet, c'est ce qui ne va pas. La différence avec le secteur privé, c'est qu'on le fait avec l'argent des contribuables. On a donc moins droit à l'erreur que dans le privé.

Le député PLR pense que la solution passe par une gouvernance – M. Favre a dit qu'elle était aujourd'hui plus élaborée – où l'on ne dit pas oui à tout, ni non à tout. Il faut bien réfléchir à ce qu'on fait et mettre les bons chefs de projet aux bons endroits et arriver à des vraies améliorations possibles pour l'Etat.

M. Favre signale qu'il y a eu un gros projet qui était le crédit de renouvellement. En effet, on peut faire beaucoup de petites choses spécifiques avant d'entamer les gros dossiers. Quand M. Favre est arrivé, il a clairement tiré le frein à main. Cela explique pourquoi la DGSI n'est pas arrivée avec d'autres crédits. M. Favre a tiré le frein à main parce qu'il avait l'impression d'avoir un véhicule en perte de maîtrise. Il a donc préféré arrêter le véhicule pour ensuite le relancer sur de bons rails. M. Favre pense qu'il est l'un des principaux éléments qui font que le rythme a été ralenti en termes d'investissements informatiques. Le crédit de renouvellement a également été fortement raboté puisque les tranches annuelles sont inférieures de 44 % à celles antérieures à 2015. C'était peut-être un peu excessif, mais il le voit aussi comme une opportunité de continuer à mettre un bon ordre avant de lancer de trop gros projets.

Ce qui est important, c'est que les priorisations ne sont pas faites par l'informatique. L'informatique gère les projets et le porte-monnaie, mais les priorisations sont effectuées par une commission de gouvernance interdépartementale que M. Favre préside, mais où il ne vote pas. Il laisse les départements se crêper le chignon pour décider de l'ordre des projets.

Par rapport au fait que des projets se plantent, il est vrai que cela arrive aussi dans le privé. Cela étant, il ne va pas venir dire que, parce cela se fait ailleurs, il faut lui donner la chance de se planter. Cela étant, il donne raison au député PLR sur beaucoup de choses. En juillet 2013 est entré en vigueur un nouveau règlement de l'Etat en termes d'organisation de son informatique. Celui-ci dit que c'est la DGSI qui conduit les projets, ce qui n'était pas le cas avant. Il définit également des rôles et des responsabilités qui n'existaient pas avant. Ainsi, le flou artistique qui existait auparavant a peut-être fait que le

prédécesseur de M. Favre s'est trouvé dans une situation où il ne décidait pas forcément, mais où il avait quand même la responsabilité.

Quand on confie de l'argent à M. Favre, il a la responsabilité jusqu'au bout, y compris d'expliquer les choses aux métiers. Quand un métier lui dit qu'un objectif a été atteint à 100 %, M. Favre se dit que trop d'argent a été dépensé. Il vise un objectif entre 80 et 100 %. À un moment donné, on arrive forcément à des zones où les 20 derniers pourcents vont coûter plus cher que les 80 % du début. C'est avec ce genre de principe, un peu simpliste, qu'on arrive à faire beaucoup de choses et c'est ce qui dicte maintenant le quotidien de la DGSI.

En résumé, il existe une gouvernance interdépartementale et la DGSI est là pour fournir la prestation, pour gérer les deniers publics et rendre des comptes aux députés (s'ils ont des questions, il faut aussi les poser aux métiers) et pour gérer les projets. Ensuite, M. Favre a l'informatique dont il a hérité avec ses avantages et ses inconvénients et il a besoin d'un peu de temps pour la faire évoluer.

Un député Socialiste était perplexe en écoutant son collègue MCG. On dirait que le Grand Conseil s'est fait avoir et que quelque chose n'a pas joué de son côté. En relisant le mémorial sur ce projet de loi⁴, on voit que les craintes sur la gouvernance de ce projet étaient déjà exprimées, notamment par la députée Socialiste Elisabeth Chatelain : « [...] *Reste la crainte liée au pilotage des différents projets. En effet, le graphique expliquant ce dernier - présenté suite à ma question de savoir qui était responsable de quoi - tient largement plus de l'usine à gaz que de l'image d'une gestion compréhensible et efficace ! Personnellement, j'ai de grandes craintes par rapport à ce pilotage, car il reste très difficile de savoir qui l'on pourra féliciter en cas de succès et qui blâmer en cas de retard ou de surcoût* »⁵.

En relisant le PL 11477, le député Socialiste voit qu'il comporte un bilan politique, mais pas vraiment de bilan technique.

Le Grand Conseil se posait la question, à l'époque, de savoir qui devait s'occuper du suivi du projet et un débat avait eu lieu en plénière pour savoir si c'est les commissions du Grand Conseil, la commission de contrôle de gestion ou les sous-commissions informatiques qui devaient s'en occuper. Une partie du Grand Conseil a dit que ce n'était pas à eux de s'en occuper.

M. Velasco, par exemple, a dit⁶ qu' "*on ne doit pas s'ingérer dans la direction ni dans la gestion du projet. Notre mission, en tant que députés, est*

⁴ Voir <http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/560310/53/3/>

⁵ http://www.geneve.ch/grandconseil/memorial/data/560310/53/560310_53_partie3.asp

⁶ <http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/560310/53/3/#400863>

de contrôler du point de vue parlementaire le suivi et la bienséance de ce projet, de voir si les objectifs définis par le Conseil d'Etat sont tenus et, le cas échéant, de vérifier avant le terme s'il n'y a pas de déviance."

Quelque part, le député Socialiste constate que cela pose les limites de l'exercice de contrôle par le Grand Conseil. Il reste un peu perplexe en constatant qu'il manque un paragraphe sur la gouvernance interne de l'informatique du projet lui-même au-delà du bilan politique général.

Le projet a été vendu par le Conseil d'Etat et les députés ont été enthousiastes, à l'exception des Verts et d'une partie des socialistes. Ils ont été convaincus que la démarche était jouable et ils ont fait confiance au Conseil d'Etat et au CTI.

À un moment, on peut donc se demander si quelque chose a dysfonctionné au CTI et a empêché que le projet d'AeL soit plus rapidement sous contrôle.

M. Favre pense que le projet portait les germes de sa dérive. Le fait qu'il soit vendu par l'informatique n'était pas bon. Même si M. Favre est le porte-parole des métiers, le projet doit d'abord être porté par ses clients ou par les usagers. Quand on dit aux commissaires que l'informatique va fédérer dix prestations de dix offices différents, même si M. Favre a certaines attributions au sein de l'Etat, il n'a pas celle de gouverner les offices dans les départements. M. Favre ne sait pas quel était l'état d'esprit du Conseil d'Etat de l'époque, mais, même aujourd'hui, il ne le ferait pas dans ces conditions. Il attendrait d'avoir une impulsion venant des utilisateurs, des clients et des usagers avant de se lancer.

Sous l'angle strictement technique, le projet a porté ses fruits. En effet, beaucoup d'éléments construits à ce moment sont utiles aujourd'hui pour d'autres projets. Toutefois, la communication autour du projet a été assez modeste, voire mauvaise. Beaucoup de prestations sont en ligne et pendant des années beaucoup de gens ne savaient pas qu'elles existaient. Heureusement, elles sont aujourd'hui mieux mises en évidence.

Vu de l'extérieur de l'Etat, M. Favre avait l'impression que l'Etat était passé à côté du changement de paradigme qu'était Internet. Il y a beaucoup d'éléments (l'absence de communicant, le fait que l'informatique vienne elle seule présenter un projet sur lequel elle doit ensuite fédérer, etc.), ont conduit à cet état. Même la Cour des comptes dit que c'était une ambition louable, mais qu'il fallait avoir les reins solides pour le faire.

Aujourd'hui, si on donnait 30 millions de francs à M. Favre pour le faire, il répondrait qu'il ne veut pas jeter cette somme par la fenêtre.

Un député PLR trouve difficile de réagir à la demande de M. Favre pour que la sous-commission informatique se transforme en partenaire. À part peut-

être son collègue Socialiste, les membres de la sous-commission ne connaissent pas vraiment l'informatique. Ils peuvent peut-être donner un coup de main sur le regard client, mais cela semble plus difficile pour le reste.

Il voit bien que cela a été très conflictuel et que, à un moment donné, la commission tranchait. Elle se disait que c'était beaucoup trop et elle coupait en deux les projets. En fait, elle faisait parfois n'importe quoi parce qu'elle n'avait aucune idée. Maintenant, la sous-commission peut aider pour le regard client, mais pour le reste elle fait le même travail que la Commission des finances en étudiant les budgets attribués.

M. Favre souligne que ce n'est pas à lui de décider du rôle de la commission. Mais il est toutefois déçu si les commissaires n'ont pas saisi le sens de la demande qu'il peut leur faire. Son rôle n'est pas de leur vendre de la technologie (il doit gérer cela à l'interne), mais la finalité d'un projet. Il peut comprendre que ce n'est pas le quotidien des commissaires, mais il va essayer d'apporter d'autres outils, notamment des regards extérieurs, pour aider les commissaires.

Maintenant, à chaque fois qu'un projet de loi est déposé – cela a été fait avec ceux qui ont inscrit à l'ordre du jour du Conseil d'Etat – il a demandé à un tiers de faire un bref rapport. Cela permet de voir si la demande est conforme à ce qui se fait en Suisse et si les chiffres énoncés sont conformes aux pratiques du métier. Il s'agit de rassurer M. Favre, mais aussi les commissaires, sur le fait que l'on est sur des choses qui existent par ailleurs. M. Favre comprend que ces montants sortent de l'ordinaire et qu'il n'est pas facile de saisir si on est dans la cible ou si c'est de la folie. Par contre, sur le besoin lui-même et sur la nature de celui-ci, M. Favre serait déçu de ne pas réussir à avoir un lien avec les commissaires.

Le député PLR se rappelle que, à l'époque, les commissaires demandaient de regarder la situation dans les autres cantons et cela permettait souvent de voir que c'était moins cher qu'à Genève. L'explication donnée à cet écart était certainement juste, mais les commissaires ne sont pas capables de savoir pourquoi d'autres cantons sont beaucoup moins chers pour un projet similaire. La demande de la sous-commission serait ainsi que la DGSI aille voir combien cela coûte dans le privé.

Ces réflexions intéressent le député PLR en tant que commissaire, mais il est surtout intéressé par le rapport client. Par contre, il ne sert à rien du tout de parler des heures sur un projet comme SIDLO.

Le président note que l'Etat français a déclaré que toutes les déclarations fiscales se feraient en ligne (avec éventuellement quelques exceptions pour les

personnes très âgées). Il se demande si la DGSI va pousser pour que cela soit la même chose à Genève.

M. Favre constate que c'est une question très politique. Il n'a pas le sentiment que cela soit l'intention politique genevoise, mais il ne peut pas répondre.

M. Taschini signale que M. Hodel s'est exprimé récemment à la télévision où il a parlé du transfert automatique des certificats de salaire. À la limite, il aimerait aller plus loin et avoir des déclarations quasiment autoremplies et en ligne. Il constate néanmoins que, depuis que le processus a été lancé il y a dix ans, on n'arrive pas à descendre en dessous du seuil de 20 % de déclarations qui reviennent de manière quasiment manuelle. Il faut dire que la déclaration genevoise est quand même plus compliquée que la déclaration française. On peut améliorer encore ce résultat, mais ensuite cela sera une question de transfert automatique d'informations et d'éléments de ce genre.

Vote de la sous-commission informatique de la commission des finances (30 septembre 2015)

Le président propose à la commission de prendre position sur le PL 11477.

Le président met aux voix le préavis sur le PL 11477.

Pour :	3 (1 EAG, 1 S, 1 PDC)
Contre :	1 (1 MCG)
Abstentions :	3 (1 Ve, 1 PLR, 1 UDC)

La commission préavis favorablement le PL 11477.

Un député MCG estime que l'on peut raconter ce que l'on veut aux commissaires, mais, à un moment donné, il leur manque la compétence métier. Il a par exemple été dit que le projet AeL a demandé 3'500 jours/hommes de travail. À un moment, il faut avoir le courage d'aller plus loin et d'être peut-être plus incisifs. M. Stauffer a fait le calcul. Le projet a coûté 40 millions de francs. Il se demande ainsi combien d'heures de séances de la Commission des finances il faudra pour trouver une économie de 40 millions de francs pour le budget.

Discussion et vote de la commission des finances (13 janvier 2016)

Votre serviteur, rapporteur de la sous-commission, rappelle que ce projet de loi de bouclage présente un non dépensé qui pourrait donner une apparence de bonne gestion du projet.

Il rappelle que le projet de loi pour le développement de l'administration en ligne avait été largement accepté par le Grand Conseil avec un refus des Verts et d'une partie des Socialistes.

En fait, la question qui se pose est de savoir si, bien que les coûts aient été respectés, l'administration en ligne est à la hauteur des espérances de l'époque.

La réponse est clairement négative.

Il y a des éléments de l'administration en ligne qui fonctionnent, mais d'autres ne fonctionnent pas ou pas encore. Le périmètre de l'administration en ligne a ainsi été réduit par rapport au projet initial. M. Deneys signale que la sous-commission informatique a accepté sans conviction le projet de loi de bouclage (trois oui, trois abstentions et un refus), mais, comme avec d'autres bouclages, elle était un peu perplexe sur l'opportunité de refuser le bouclage. En l'occurrence, M. Favre est venu dire à la sous-commission que l'Etat ne procédera plus de la même façon dans le cadre d'éventuelles nouvelles réformes informatiques.

Dans son rapport, notamment en p. 5, concernant la conformité de la gestion et de la bienfaisance des prestations déployées par rapport à ce qui a été annoncé dans le projet de loi initial, la Cour des comptes relève que la réponse à cette question nécessiterait un audit en tant que tel. La Cour des comptes ne peut pas se prononcer en l'état sur ces aspects pourtant fondamentaux. Pour elle, il n'y a pas moyen de savoir avec une analyse rapide si le projet de loi est satisfaisant au niveau des prestations fournies à la population avec l'administration en ligne.

La Cour des comptes relève qu'elle ne peut pas se prononcer sur le retour sur investissement du projet de loi qui n'a pas été calculé dans le projet de loi de bouclage.

Le rapporteur de sous-commission estime ainsi que la question reste ouverte de savoir s'il faut accepter ce bouclage. En tout cas, le préavis de la sous-commission est favorable à l'acceptation de ce projet de loi.

Un député Socialiste pense que le problème de ce projet de loi informatique est qu'il n'y a jamais quelqu'un qui est responsable. Des millions de francs s'envolent et les projets n'arrivent pas à leur but. On cherche alors un lampiste, par contre les cadres supérieurs qui ont mené l'histoire sont toujours là. Le député Socialiste se demande pourquoi on n'arrive pas à savoir quelles sont les raisons pour lesquelles ce projet a échoué. On ne sait pas si c'est dû à de l'incompétence, parce que le cahier des charges était mauvais, parce qu'il y a eu un manque de moyens, etc. On sait seulement qu'après des millions de francs dépensés, ce projet ne correspond pas au retour sur investissement escompté.

Lors de ses études de physique, le député a appris qu'il n'est pas grave d'échouer dans une expérience, mais il faut alors comprendre les raisons de l'échec pour ne pas commettre à nouveau les mêmes erreurs. Dans le cas du projet faisant l'objet de la discussion, comme on ne sait pas quelles erreurs ont été commises, elles risquent d'être commises à nouveau. Dès lors, il se demande s'il ne faudrait pas faire une enquête pour savoir pourquoi on en est arrivé là. Cela serait utile pour le futur.

Le rapporteur de sous-commission est allé consulter le mémorial sur le PL 10177. La députée Socialiste Elisabeth Chatelain disait : « *Reste la crainte liée au pilotage des différents projets. En effet, le graphique expliquant ce dernier - présenté suite à ma question de savoir qui était responsable de quoi - tient largement plus de l'usine à gaz que de l'image d'une gestion compréhensible et efficace ! Personnellement, j'ai de grandes craintes par rapport à ce pilotage, car il reste très difficile de savoir qui l'on pourra féliciter en cas de succès et qui blâmer en cas de retard ou de surcoût* »⁷.

De son côté, le député Socialiste Alberto Velasco avait évoqué, à l'époque, le fait que ce n'était pas au Grand Conseil de s'occuper du suivi opérationnel, mais qu'il devait donner l'impulsion politique.

Il se trouve que le Grand Conseil avait été favorable au projet et que la question du pilotage du projet avait été évoquée dès le départ.

Le rapporteur relève que, dans son rapport, la Cour des comptes évoque le fait qu'il faudrait lui poser la question de façon plus précise pour vérifier de la question de bienfacture du suivi interne au niveau informatique et pas simplement en disant que le budget a été respecté. En réalité, seule la moitié de ce qui était prévu a été réalisé, ce qui correspond en fait à un doublement des coûts attendus.

La Cour des comptes a dit qu'elle ne pouvait pas répondre sur ce point en faisant une analyse succincte et qu'il faudrait lui confier un mandat supplémentaire pour qu'elle puisse donner une réponse. Il reste donc à savoir s'il faut retarder d'autant le bouclement du projet de loi.

Toujours est-il que cela n'empêche pas de poser les questions plus en détail sur cette question du suivi des projets au cours du temps d'autant plus que ce projet avait bénéficié d'un crédit supplémentaire.

Le rapporteur relève que M. Favre a dit à la sous-commission que le projet portait les germes de sa dérive et que le fait qu'il soit vendu par l'informatique n'était pas bon. On a ainsi déjà une sorte d'analyse sur le fait qu'il ne faudrait

⁷ http://www.geneve.ch/grandconseil/memorial/data/560310/53/560310_53_partie3.asp

plus faire ainsi, mais il reste à savoir si la commission des finances s'en satisfait.

Pour sa part, le rapporteur pense qu'il faudrait investiguer davantage sur le suivi de la gouvernance informatique du projet. Il ne s'agirait pas uniquement de dire s'il y avait des prestations qu'il fallait faire ou non, mais de voir comment elles ont été suivies, évaluées, poursuivies ou non, etc.

M. Dal Busco comprend la perplexité des commissaires. Même, le Conseil d'Etat parlait d'un bilan « indubitablement contrasté ». Il faut toutefois relever qu'il y a des éléments positifs dans cette administration en ligne.

M. Dal Busco trouve que l'AFC fournit des prestations intéressantes et qui sont véritablement performantes. Il a d'ailleurs indiqué à M. Hodel, directeur général de l'AFC, qu'il faut absolument développer l'attractivité de ces services et les faire connaître. Le gain de productivité occasionné à l'AFC (1,1 million de francs) est bien entendu modeste, mais M. Dal Busco est persuadé qu'en faisant la promotion de ces services et en orientant les contribuables vers ces prestations, cela permettrait par exemple de réduire la quantité astronomique de coups de fil que l'AFC reçoit chaque année. En orientant le client vers certains services et prestations, avec les investissements qui ont déjà été faits, on peut augmenter le retour sur investissement. C'est un point sur lequel l'AFC est en train de travailler.

Par ailleurs, il est clair qu'il y avait d'autres ambitions, notamment à l'OBA, où les objectifs n'ont pas été atteints. M. Dal Busco observe en tout cas que le budget n'a pas été dépassé comme c'est parfois le cas dans certains projets informatiques, notamment à la Confédération. Dans ce cas précis, le périmètre a été réduit suffisamment tôt.

Il faut également relever que M. Favre a indiqué au Conseil d'Etat ainsi qu'à la sous-commission combien son approche est différente aujourd'hui. M. Dal Busco lui fait confiance.

S'agissant d'autres crédits d'investissements, notamment dans le domaine du bâtiment, le canton de Genève a connu par le passé des dérapages et des coûts qui n'ont pas été maîtrisés. Cela étant, les commissaires ont pu voir à la faveur de boucllements que des outils de gestion extrêmement rigoureux de ces crédits ont été mis en place. Personnellement, M. Dal Busco met un point d'honneur à ce que le contrôle financier de ces projets soit absolument parfait.

La posture du Conseil d'Etat consiste à boucler ces crédits d'investissements et procéder autrement à l'avenir. Il faut être beaucoup plus professionnel et plus efficace. Surtout, il faut essayer de valoriser l'investissement. En tout cas, c'est ce que M. Dal Busco s'engage à faire du côté de l'AFC.

Une députée Socialiste indique, comme l'a rappelé le rapporteur, que les Verts et quelques Socialistes s'étaient opposés à ce projet de loi.

Maintenant, la première erreur à ne pas refaire, c'est celle qui a été faite par le parlement en votant un crédit cadre aussi large. De cette manière, il a lâché la bride au CTI et cette liberté était visiblement trop grande puisqu'une bonne partie des réalisations prévues ne l'ont pas été à l'arrivée. Il faut également constater que, depuis le vote de ce projet de loi, de nombreux autres projets concernant aussi l'administration en ligne ont été déposés.

Au final, l'enveloppe globale de tout ce qui a été dépensé pour l'administration en ligne va donc au-delà de la somme figurant dans ce projet de loi de boucllement 11477.

Si on voit que, dans les projets distincts, il y a parfois des dépassements et des objectifs qui ne sont pas atteints, quand on est dans une grande enveloppe comme celle du projet de loi de boucllement 11477, on a un résultat qui est quand même assez désastreux.

Il est toutefois vrai que l'AFC est un peu un contre-exemple parce que c'est le domaine où l'administration en ligne fonctionne le mieux et propose les prestations les plus intéressantes. C'est également un contre-exemple, car les utilisateurs ont pu donner leur avis. En effet, un défaut relevé tout au long du suivi des projets d'administration en ligne est qu'elle s'est construite autour des besoins de l'Etat et de l'administration et pas nécessairement autour des besoins des usagers. On n'a pas essayé de demander aux gens quelle est la démarche qu'ils aimeraient pouvoir faire par Internet. On a demandé aux services qui étaient motivés de développer une prestation en ligne, mais l'utilisateur des prestations n'était pas au centre des réflexions. D'ailleurs, c'est probablement une des raisons pour lesquelles les résultats ne sont pas très satisfaisants. Pour toutes ces raisons, la députée Verts va transformer son abstention en sous-commission en opposition au projet de loi de boucllement.

Un député Socialiste indique qu'il avait dit, à l'époque, et il le maintient, que le Grand Conseil ne doit pas se mêler des éléments opérationnels. Toutefois, rien n'empêche de voir pourquoi il y a eu un échec. Le député n'est pas gêné par le fait qu'il y ait un échec, cela peut arriver, mais il semble qu'il y a une mentalité dans l'administration consistant à cacher certaines choses. Alors qu'il n'y a rien à cacher. Il faut voir pour quelles raisons le but n'a pas été atteint ou n'a été atteint que partiellement. Si des rapports donnant de telles explications existaient, cela serait différent.

S'agissant de l'administration en ligne, le député Socialiste pensait que cela permettrait aux contribuables de recevoir la décision d'imposition plus rapidement, mais certains citoyens la reçoivent avec une année, voire deux, de

retard. En tout cas, le député est gêné de voter ce bouclement, car il lui manque les raisons pour lesquelles le but recherché n'a pas été atteint.

Un député Socialiste se demande si la Commission ne devrait pas prendre le temps de lire le rapport de la Cour des comptes avant de se prononcer sur le PL 11477 pour savoir si elle demande des informations complémentaires à la Cour des comptes ou au département.

La Cour des comptes indique qu'elle a émis 35 recommandations, dont 30 ont été suivies par la DGSI et 5 n'ont pas été réalisées. Dans le document envoyé aux commissaires, la Cour des comptes dit notamment qu'un point de situation sur la mise en œuvre des 5 recommandations de la Cour des comptes non réalisées au 30 juin 2013 aurait été bienvenu pour que le CE et les députés puissent s'assurer que les mêmes problèmes ne se répéteront pas dans le cadre de projets d'investissement futurs.

La Cour des comptes évoque aussi la question des coûts qui sont pour elle supérieurs à ce qui a été voté et qu'il serait donc pertinent tant pour le CE que pour les députés d'avoir une information fiable quant aux dépenses effectives (investissements et fonctionnement) que l'AEL a impliqué et portant sur l'ensemble du périmètre des coûts.

En d'autres termes, la Cour des comptes invite quand même la Commission des finances à investiguer davantage. Il reste alors à déterminer la façon de le faire.

La Commission des finances peut se prononcer maintenant sur le bouclement et écrire ensuite à la Cour des comptes, ou inversement, mais il serait important d'obtenir des réponses précises pour être sûr qu'il n'y a eu de l'argent qui est passé dans la poche de quelqu'un au détour d'une prestation non réalisée et pour avoir des clarifications sur ces dépassements.

Un député MCG trouve qu'il est toujours intéressant de relire les rapports du Grand Conseil, notamment celui sur le PL 10177⁸, où M^{me} Anne-Marie von Arx-Vernon, la rapporteur, indique, page 14, que « *la Commission des finances a fait preuve, dans l'étude de ce projet de loi 10177, d'exigences encore jamais inégalées en matière de projets de loi informatiques* ».

Si on lit ce rapport, on se dit que tout est parfait, d'autant plus que personne ne va être opposé à l'administration en ligne. Toutefois, au lieu d'avoir une vision précise des problématiques, notamment celles de l'administration, on a voulu se calquer sur quelque chose qui paraissait à la mode et faire de la démagogie au niveau politique et au niveau de la haute administration.

⁸ <http://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL10177A.pdf>

Le député MCG pense qu'il ne sert à rien de dire qu'un tel a dit ceci et tel autre a dit cela. Ce type de méthode est très mauvais avec des gens qui essaient de se valoriser avec des projets foireux. Heureusement, l'entier du projet n'était pas foireux, mais c'est le genre de méthode qu'il faudrait abolir. Il faudrait être plus précis et c'est apparemment ce qui se fait maintenant grâce à la sous-commission informatique et au travail actuel. Cela étant, le groupe MCG va refuser le projet de loi de bouclement.

Un député Socialiste rappelle sa demande consistant à savoir si la Commission des finances souhaite écrire à la Cour des comptes pour avoir des réponses complémentaires sur ces 5 recommandations de la Cour des comptes qui n'ont pas été suivies.

Le président met aux voix l'entrée en matière sur le PL 11477.

L'entrée en matière du PL 11477 est refusée par :

Pour : 1 (1 PDC)
 Contre : 7 (3 S, 1 Ve, 3 MCG)
 Abstentions : 5 (3 PLR, 2 UDC)

Le président met aux voix la proposition du député Socialiste d'écrire à la Cour des comptes concernant le suivi des recommandations.

Pour : 9 (3 S, 1 Ve, 2 UDC, 3 MCG)
 Contre :
 Abstentions : 4 (1 PDC, 3 PLR)

Cette proposition est acceptée.

En annexe, figurent également le courrier⁹ adressé par la commission des finances à la Cour des comptes et la réponse¹⁰ de cette dernière.

⁹ Annexe 3

¹⁰ Annexe 4

Projet de loi (11477)

de bouclement de la loi 10177 ouvrant un crédit d'investissement de 26 350 000 F pour le développement de l'administration en ligne

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

Art. 1 Bouclement

Le bouclement de la loi 10177 du 26 juin 2008 ouvrant un crédit d'investissement de 26 350 000 F pour le développement de l'administration en ligne se décompose de la manière suivante :

Montant brut voté	26 350 000 F
Dépenses brutes réelles	<u>25 412 639 F</u>
Non dépensé	937 361 F

Art. 2 Recette d'investissement

Une recette d'investissement, non prévue initialement dans la loi, a été comptabilisée pour un montant de 10 000 F.

Art. 3 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 4 octobre 2013.

Administration en ligne

(PL 11477, loi 10177, du 26.6.2008)

Global	▲
Finances	●
Planification	▲
Périmètre	▲

• Objectifs

- Structurer le registre des habitants conformément à la LHR et garantir au citoyen l'unicité de représentation ;
- Offrir aux usagers / citoyens dix prestations d'impulsions et sept prestations complémentaires ;
- Offrir un système d'identification et d'authentification standardisé ;
- Construire les composants techniques transversaux nécessaires au déploiement et au fonctionnement de l'ensemble des prestations ;
- Faciliter l'accès par une identité visuelle globale, sans aucune forme d'exclusion ;
- Développer les partenariats internes et externes pour accompagner une nouvelle façon de travailler tenant compte des prestations en ligne.



Administration en ligne

(PL 11477, loi 10177, du 26.6.2008)

• Difficultés rencontrées

- Niveau de maturité de l'administration ;
- Administration travaillant essentiellement en silos ;
- Échéances courtes pour les premières prestations (LHR) ;
- Suivi du projet (rapport de la Cour)
- Législation pas toujours adaptée ;
- Prestations peu connues (peu de communication).

• Etat actuel

- Une vingtaine de prestations en ligne ;
- Une vision d'ensemble et un processus d'inscription perfectibles ;
- Un niveau de cyberadministration qui place Genève en 3^{ème} position ;
- Un retour sur investissement insuffisant.



Administration en ligne

(PL 11477, loi 10177, du 26.6.2008)

A. Particuliers

Entreprises

Capitaliser sur les prestations existantes...

...et mettre en œuvre de nouvelles prestations en s'appuyant sur une analyse des besoins des citoyens

Impôts

- Déclaration fiscale
- Demande de dédit
- Modification d'impôts
- Accès au dossier fiscal
- Paiement en ligne
- Impôts pour l'intérêt à la source

Population

- Changement d'adresse
- Demande d'attestation
- Procé de recensement

Prestations complémentaires familiales

- Procé de rendez-vous
- Calcul des prestations

Subsidés d'assurance maladie

- Situation
- Attestation
- Calculer

Impôts

- Demande de dédit
- Déclaration fiscale
- Accès au dossier fiscal
- Prestations impôt-solde pour employeurs

Rapports des entreprises

- Impôts
- Achet de bons offices d'entreprises

Registre du Commerce

- Inscrire / modifier / faire d'une entreprise
- Intégrer au d'Etat social de personnes

Service de la grande économie

- Création, développement et extension d'entreprises de commerce

Organisation de manifestations ou d'événements

- Demande d'autorisation

Poursuites

- Attestation de non poursuite

Police cantonale

- Certificat de bonne vie et mœurs

Véhicules

- Inscription sans mal de conduite
- Renseignement distributeurs
- Demande de permis
- D'autres formes

Professions de santé

- Attestation d'un mal de pratique

Organisation de manifestations ou d'événements

- Demande d'autorisation

Véhicules

- Renseignement distributeurs
- Demande de permis
- D'autres formes

Garants d'immobles

- Echange de données avec l'OCDE
- Arrêté de dérogation pour l'OCDE
- Documentation

Territoire de Genève

- Accès à la ressource officielle du cadastre
- Consultation données 3D

Subventions énergie

- Demande de subvention

<http://ige.ch/e-demarches>

Signalisation de chantier

- Demande de directives

Territoire de Genève

- Accès à la ressource officielle du cadastre
- Consultation données 3D

<http://ige.ch/e-demarches>



Département de la sécurité et de l'économie

06.11.2014 - Page 26

Administration en ligne

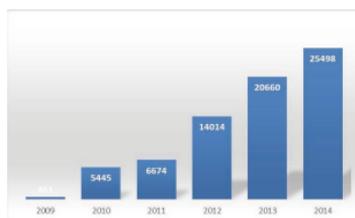
(PL 11477, loi 10177, du 26.6.2008)

Nombre de particuliers inscrits aux e-démarches : 72690

- 2009 : 461
- 2010 : 5445
- 2011 : 6674
- 2012 : 14014
- 2013 : 20660
- 2014 (au 4.11) : 25498

Prestations activées :

- Impôts particuliers : 20962
- Population : 9338
- Assurance maladie : 6259
- Organisation de manifestations ou d'événements : 4084
- Territoire : 1937
- Certificat de bonnes vie et mœurs : 959
- Subvention énergie: 236.



Entreprises inscrites aux e-démarches : 9541



Département de la sécurité et de l'économie

06.11.2014 - Page 27

ADMINISTRATION EN LIGNE (AEL)

PL 11477 ET LIEN AVEC LE RAPPORT NO 39 DE LA COUR DES COMPTES RELATIF AU PROGRAMME D'ADMINISTRATION EN LIGNE (AEL)

PRÉSENTATION À LA COMMISSION DES FINANCES – 1^{ER} AVRIL 2015



CC COUR DES COMPTES
REPUBLICQUE FÉDÉRALE DE SUISSE

AEL - POINTS PRINCIPAUX

- Loi 10177 votée le 26 juin 2008 (52 oui, 16 non, 2 abstentions).
- Crédit d'investissement de 26'350'000 F, avec deux objectifs principaux pour le CE: mettre l'administration à la portée du citoyen et rendre l'administration plus performante et moins coûteuse.
- Coûts de fonctionnement estimés à 4 millions dans le PL (« conduite du changement ») + charges internes RH 16.5 millions (à activer selon IPSAS) + charges de fonctionnement PFQ 14.5 millions . Total de 61 millions y compris le crédit d'investissement voté.
- 10 prestations prioritaires à déployer dans les 3 ans, puis 7 prestations complémentaires dans les 2 ans suivants. Déploiement total sur 5 ans. 18 autres prestations complémentaires devaient faire l'objet de crédits d'investissement distincts.
- Selon le CE, le retour sur investissement des 10 prestations prioritaires devait couvrir le coût du programme dans les 5 ans suivant le déploiement des prestations.

AEL – ROI PRÉVU (PAGE 54 PL 10177-A)

ROI – Eléments constitutifs pour les hypothèses retenues pour construire le budget du PL

Cas et base de calcul	Hypothèses/ an	Gains (5 ans)
Entreprises et administration Le SECO a estimé que chaque entreprise pourrait gagner 1h par mois, pour 20'000 entreprises Genevoises: soient sur 5 ans: 1.2 M heures	1% des heures impliquent une personne de l'administration pour le même temps	6.6 ETP soient 0.96 M CHF / an 4.8 M CHF (5 ans)
Composant métier: Ressaie des adresses Gain en temps pour la ressaie et le temps passé à la correction des erreurs: 6'000 heures	50% de gain par le composant métier Ael (utilisé par Ael, et autres canaux) hors entreprises	3'000 h soient 0.25 M CHF / an 1.25 M CHF (5 ans)
Dématérialisation: expérience AFC Gain en ETP par traitement automatisé des déclarations via une douchette saisissant les formulaires papiers: 48'600 heures / an	90'000 heures / an sur la mise en œuvre des 10 prestations (+25) amenant de la dématérialisation	90'000 heures soient 7.35 M CHF / an 36.75 M CHF (5 ans)
Harmonisation des registres: Cas SITG Lors de l'harmonisation des registres (cadastres) du SITG les gains ont été de 115'200 heures / an	110'000 heures / an sur la mise en place de la LHR dans le cadre du programme de l'Ael.	110'000 heures soient 8.93 M CHF / an 44.7 M CHF (5 ans)
Total		87.5 MCHF

Gain potentiel lié au programme de l'Ael: Basse: 77 M CHF **Cible: 85 M CHF** Haut: 94 M CHF

1 ETP, 8h @ 225j @ 650 CHF # 147 KCHF
8h: 650 CHF



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

04.03.2009 - Page 14

AEL – ROI PRÉVU (PAGE 55 PL 10177-A)

Tableau récapitulatif

Programme de l'Ael		PL		
Investissement		30.85 MCHF		
Fonctionnement du programme		4.00 MCHF		
Montant PL		34.85 MCHF		
Charges RH (CTI)	14 ETP @ 4 ans (1)	8.23 MCHF		
Charges RH (départements)	14 ETP @ 4 ans (1)	8.23 MCHF		
Programme		61.31 MCHF		
Fonctionnement (PFQ)	(sur 4 ans)	14.46 MCHF	ROI	GAIN
Cible		65.77 MCHF	85.00 MCHF	19.23 MCHF
Défavorable (+15% dépense / ROI défavorable)		75.63 MCHF	77.00 MCHF	1.37 MCHF
Favorable (dépense cible / ROI favorable)		65.77 MCHF	94.00 MCHF	28.23 MCHF

1 ETP, 8h @ 225j @ 650 CHF # 147 KCHF
Calculs sans valeurs actualisées (inflation, taux d'intérêt)
(1) activation des salaires



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

04.03.2009 - Page 15

AUDIT DE LA COUR - POINTS PRINCIPAUX

- Audit réalisé de mi-2010 à avril 2011, en cours d'avancement du projet
- Constats principaux du rapport publié le 3 mai 2011 :
 - ✗ Méthodologie utilisée insatisfaisante pour déterminer les prestations en ligne
 - ✗ Manque d'anticipation sur les pré-requis juridiques
 - ✗ Manque de fiabilité de l'estimation du budget des prestations et risque que les prestations effectivement en place ne le soient pas dans les fonctionnalités initialement prévues
 - ✗ Manque d'anticipation sur les besoins techniques et fonctionnels
 - ✗ Retard sur le déploiement des prestations
 - ✗ Manque de refonte et d'amélioration des processus métiers en amont du projet
 - ✗ Insuffisances dans la gestion des contrats
 - ✗ Manque de calculs et de fiabilité liés au retour sur investissement
- 35 recommandations émises, suivies à l'été 2011, 2012 et 2013. Etat du suivi au 30 juin 2013:
 - ✓ 30 recommandations mises en œuvre (dont 8 pour lesquelles une vérification détaillée ne peut être effectuée qu'en cas de nouveaux déploiements de prestations en ligne),
 - ✗ 5 non réalisées

CC

AUDIT DE LA COUR – RECOMMANDATIONS NON RÉALISÉES AU 30 JUIN 2013

1. Processus d'identification et authentification, instauration d'une solution de signature électronique qualifiée
 - Prévu d'être lié au plan d'action GINA (soit d'ici 2015 selon suivi au 30 juin 2013 du rapport no 45) : quid ? En tous les cas pas en place pour la P1.
2. Centralisation de l'information pour être accessible à toutes les personnes concernées et outil unique (« Sharepoint »)
 - Prévu d'être réalisée au 30 juin 2014 (initialement septembre 2011) : quid ?
3. Suivi financier du projet, imputation rapide des dépenses, reporting
 - Prévu d'être réalisée au 31 décembre 2013 (initialement septembre 2011) : quid ?
4. Estimation du ROI avant le lancement des futures prestations
 - Prévu d'être réalisée au 30 septembre 2013 (initialement septembre 2011) : quid ?
5. Communication formelle aux autorités sur le ROI annoncé de l'AeI
 - Prévu d'être réalisée au 31 décembre 2013 (initialement septembre 2011) : quid, d'autant plus qu'une personne dédiée avait été engagée pour revoir la méthode et les calculs ?

CC

PL 11477 – LIEN AVEC LE RAPPORT DE LA COUR

SUGGESTIONS DE COMPLÉMENTS À OBTENIR POUR LA COFIN

- Un point de situation sur la mise en œuvre des 5 recommandations de la Cour non réalisées au 30 juin 2013 eût été bienvenu pour que le CE/les députés puissent s'assurer que les mêmes problèmes ne se répéteront pas dans le cadre de projets d'investissements futurs.
- **Page 19 PL 11477** «les coûts d'investissement totaux du projet avaient été évalués à 34.5 millions pour la DGSi (y compris 8.23 millions de coûts internes); selon annexe 2 du PL 10177-A»

Certes, mais l'annexe 2 du PL 10177-A indique aussi les coûts totaux prévus par le projet au-delà de la seule DGSi. Ils sont de 42.8 millions (investissement) + 18.5 millions (fonctionnement), soit un total de 61 millions (yc l'amendement du GC 30.85 -> 26.35). Il serait donc pertinent, tant pour le CE que pour les députés, d'avoir une information fiable quant aux dépenses effectives (investissement et fonctionnement) que l'AeL a impliquées, et portant sur l'ensemble du périmètre des coûts (DGSi + départements).

LIEN AVEC LE PL 11477 – BOUCLEMENT DE LA LOI 10177 (SUITE)

- **Pages 20 et 26/27 PL 11477**

En fait, le bilan contrasté de l'AeL illustre en premier lieu l'écart entre la maturité attendue pour mener à bien un projet de cette envergure avec la réalité de notre administration. En effet, les conditions n'étaient pas et ne sont toujours pas réunies au sein de l'administration cantonale pour qu'une telle impulsion – financée à hauteur de 26 millions de francs – soit complètement couronnée de succès et dans la globalité des bénéfices articulés lors du dépôt de projet de loi – dont l'élément saillant est certainement le retour sur investissement sur 5 ans, alors estimé à un montant équivalant à l'investissement consenti.

13. Conclusion

Le bilan que le Conseil d'Etat tire de l'AeL est indubitablement contrasté. L'examen de l'historique de ce dossier et les rapports d'audit démontrent sans ambiguïté que la démarche proposée dans le projet de loi 10177 n'a globalement jamais été en adéquation avec la maturité de l'administration cantonale, en particulier dans le domaine des systèmes d'information et de communication. Les prestations mises en ligne dans le cadre de l'AeL positionnent heureusement Genève de manière favorable en comparaison aux développements menés dans le même domaine au sein des autres cantons.

Elles ne répondent toutefois qu'imparfaitement aux attentes des citoyens et les coûts, certes annoncés, restent élevés par rapport aux économies promises lors du dépôt de la loi.

LIEN AVEC LE PL 11477 – BOUCLEMENT DE LA LOI 10177 (SUITE)

- **Pages 20 et 26/27 PL 11477**

Dans quelle mesure ces conditions-cadres lacunaires peuvent également être problématiques pour la réussite d'autres projets informatiques ?

Dans quelle mesure la «maturité de l'administration cantonale» est-elle prise en compte et cas échéant réformée avant de déployer des projets informatiques ?

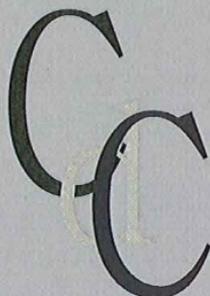
Dans quelle mesure les informations liées à ces conditions-cadres (resp. maturité) sont-elles désormais présentées de manière fiable et complète dans les projets de loi ?

Le ROI financier et non financier «prévisionnel» n'est pas détaillé/décrit dans le PL 11477, pourquoi ? Quel est le résultat de la démarche engagée par la DGSJ en 2011 quant à la définition de ces ROI ? Comment la DGSJ envisage-t-elle de communiquer les résultats «effectifs» après 5 ans ?

- **Ensemble du PL 11477**



Apprécier la conformité/gestion/bienfacture des prestations déployées par rapport à ce qui était annoncé dans le PL 10177 (voire par rapport aux bonnes pratiques en l'absence d'éléments pertinents dans le projet) nécessiterait un audit en tant que tel: la Cour ne peut pas se prononcer en l'état sur ces aspects pourtant fondamentaux.





RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
GRAND CONSEIL
Commission des finances

Genève, le 20 janvier 2016

Cour des Comptes
Route de Chêne 54
CP 3159
1211 Genève 3

Ref. 20160106/ES/ra

PL 11477 de boucllement de la loi 10177 ouvrant un crédit d'investissement de 26'350'000F pour le développement de l'administration en ligne

Madame la Présidente,
Messieurs les Magistrats,

La Commission des finances a repris récemment ses travaux sur le projet de loi cités en objet.

Dans le cadre de ses débats, il a été fait référence aux 5 recommandations non réalisées par l'administration que la Cour avait énoncée lors de son audition par la sous-commission informatique de la Commission des finances le 1^{er} avril 2015.

Afin d'effectuer un suivi de ce domaine particulier, la commission souhaiterait savoir si la Cour des comptes a obtenu, entre-temps, des informations de la part de l'Etat de Genève concernant une éventuelle réalisation de ces recommandations en lien avec le rapport n°39. Le cas échéant, la Commission souhaiterait pouvoir avoir un état de situation actualisé de la part de la Cour des comptes sur le sujet.

Plus largement, la commission souhaite savoir si le suivi financier, la transparence des coûts (i.e. une information fiable quant aux dépenses effectives) et/ou l'estimation du ROI, dans la gestion des projets informatiques de l'Etat, ont connu – à la connaissance de la Cour – une amélioration qualitative entre 2013 et 2016.

En vous remerciant par avance de votre réponse, nous vous prions de croire, Madame la Présidente, Messieurs les Magistrats, à l'assurance de notre considération distinguée.

Eric Stauffer
Président

ANNEXE 4



Cour des comptes
54 rte de Chêne
1208 Genève
Tél. : +41 (0)22 388 77 90
Fax : +41 (0)22 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>

Monsieur Eric STAUFFER
Président de la Commission des
finances
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
Case postale 3970
1211 Genève 3

Genève, le 10 février 2016

PL 11477 – Administration en ligne

Monsieur le président,

En réponse à votre demande du 20 janvier courant, la Cour vous fait savoir qu'elle n'avait obtenu, depuis l'audition du 1^{er} avril 2015 par votre sous-commission informatique et avant ce jour, aucune information particulière de l'administration relativement aux recommandations non réalisées en lien avec le développement de l'administration en ligne.

Toutefois, la Cour a sollicité le Département de la sécurité et de l'économie le 8 février 2016 et a obtenu une copie de son courrier du 28 septembre 2015 à l'attention de votre sous-commission informatique. Il ressort de ce courrier que le département a rédigé un bref point de situation sur les recommandations non réalisées au 30 juin 2013.

Ceci exposé, sans mener des investigations détaillées sur quelques projets informatiques dont le crédit d'investissement aurait été récemment déposé, la Cour ne peut pas se prononcer sur une éventuelle « amélioration qualitative entre 2013 et 2016 » de la gestion des projets informatiques, notamment concernant « le suivi financier, la transparence des coûts ou l'estimation du ROI ».

Cependant, une mission spécifique de la Cour pourrait être menée sur ces aspects si votre Commission le souhaitait, avec un rapport d'audit prêt pour publication en 2016.

Nous tenant à votre disposition pour tout complément et dans l'attente de votre réponse, nous vous prions de croire, Monsieur le président, à l'assurance de notre considération distinguée.

Pour la Cour des comptes



Isabelle TERRIER, présidente



Stanislas ZUIN, magistrat titulaire



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département de la sécurité et de l'économie
Le Conseiller d'Etat



DSE
Case postale 3962
1211 Genève 3

406294-2015

Commission des finances
du Grand Conseil
Sous-commission informatique
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
Case postale 3970
1211 Genève 3

Genève, le 28 septembre 2015

Concerne : Questions de la sous-commission informatique

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

En vue de votre séance du 30 septembre 2015, je vous transmets ci-après les réponses aux questions formulées au cours de vos séances des 1^{er} avril et 17 juin 2015 (PV 5 et 6) et transmises par M. Raphael Audria, secrétaire scientifique, dans le courant de l'été.

1. Procédure d'accréditation au sein de la DGSJ et procédure concernant l'accès au système de vidéoprotection

Nous vous transmettons en annexe les documents décrivant le processus et la marche à suivre pour l'accréditation des collaborateurs internes et externes, œuvrant dans le cadre des services délivrés par la DGSJ, soit :

- le processus et la marche à suivre pour les accréditations DGSJ;
- le formulaire demande d'accréditation;
- le formulaire secret de fonction des collaborateurs;
- le formulaire secret fiscal;
- l'attestation sur l'honneur.

Concernant le complément d'information au sujet de la procédure d'accès aux données de la vidéoprotection, en complément de la procédure d'accréditation DGSJ qui s'applique légitimement, il convient de préciser ce qui suit.

Du point de vue de l'architecture technique, le système de vidéoprotection est déployé sur trois serveurs informatiques placés dans un réseau dédié aux images vidéo, lui-même accessible uniquement depuis l'environnement sécurisé de la Police. Les caméras sont directement connectées à ce réseau spécifique.

Les fournisseurs de la solution (les sociétés STVS pour les caméras et TYCO l'intégrateur pour le logiciel Seetec) ont leurs sièges sociaux ou une agence dans le canton de Genève. L'éditeur du logiciel, la société Seetec, est basée en Allemagne et délivre son support au travers de son intégrateur genevois.

Pour raison de sécurité, il n'y a aucun accès à distance possible. En cas de problèmes, les fournisseurs doivent venir sur site pour constater, corriger ou encore installer leurs solutions.

Dans ce cas, les techniciens dépêchés sur site sont toujours accompagnés en « procédure à 4 yeux »; soit d'un responsable du groupe « Optimisation-Cecal » de la police, soit d'une personne accréditée police de la DGSJ.

La centrale de vidéoprotection est située dans les locaux du Nouvel Hôtel de Police, qui ne sont accessibles que via un sas sécurisé. Chaque personne entrant dans la centrale doit remplir et signer le formulaire d'accès à cet espace. Cette procédure est obligatoire, même pour la DGSJ, et est appliquée par les opérateurs de la centrale de vidéoprotection.

2. Question concernant le PL 11477 de bouclage de la loi 10177 (AeL)

Coûts annoncés et coûts réels

Dans son document remis en avril à la commission des finances, la Cour des comptes se réfère à une annexe mentionnant un coût global de 65,8 millions de francs. Cette annexe n'est citée ni dans le courrier du Conseiller d'Etat adressé à la commission des finances, ni dans le rapport de la commission des finances, ni dans les débats qui ont précédé le vote du crédit.

Dans son rapport (PL 10177-A), Madame von Arx-Vernon se réfère aux tableaux figurant dans le projet de loi (avec un coût de quelque 30 millions) et non ceux mentionnés dans cette annexe.

Cette annexe était une réponse à une demande de la sous-commission informatique qui s'intéressait à l'impact sur le personnel de la DGSJ (à l'époque CTI) ainsi que sur les collaborateurs des départements et offices concernés.

Le tableau de cette annexe parlait de l'hypothèse qu'un tel projet aurait un impact très important à la fois sur les collaborateurs de la DGSJ que ceux des métiers concernés. Concrètement, les chiffres mentionnés parlaient du principe qu'il y aurait autant de collaborateurs mobilisés en interne au sein de la DGSJ et des offices concernés que de collaborateurs externes mandatés et financés par le crédit d'investissement. Il ne s'agissait que d'une hypothèse. **Ce ne sont pas les chiffres sur lesquels s'est basé le Grand Conseil pour voter le crédit d'investissement.**

Crédit voté et dépenses effectives

Le crédit voté s'est finalement élevé, après l'adoption d'un amendement, à 26.35 millions, charges internes non comprises puisque cette loi a été votée avant la mise en œuvre des normes IPSAS relative à l'activation des charges.

Comme indiqué dans le PL de bouclage le montant total dépensé s'est élevé à 25,4 millions de francs répartis comme suit :

- Activation des charges internes (collaborateurs de la DGSJ) : 3,3 millions
- Dépenses externes : 22,1 millions.

Non seulement, il n'y a pas eu de dépassement de crédit tel que craint au moment de l'examen du PL, mais l'activation des charges internes est comprise dans ce montant.

En d'autres termes, non seulement ce projet a coûté nettement moins que prévu, mais l'ensemble des coûts liés se sont révélés nettement inférieurs aux différentes hypothèses mentionnées.

Les seules charges qui ne sont pas prises en compte dans ces totaux correspondent au temps passé par les collaborateurs des offices concernés pour adapter les processus et tester les prestations. Il n'est pas possible d'évaluer ce temps, mais il s'inscrit dans une démarche régulière d'amélioration continue des prestations de l'Etat.

Quant aux charges de fonctionnement, mentionnées dans le PL, principalement pour l'accompagnement au changement à hauteur de 4 millions, elles ont également été drastiquement réduites, notamment par le fait qu'elles devaient s'inscrire dans les budgets annuels avec les contraintes que l'on connaît. Selon une estimation des personnes impliquées dans le projet, ces charges n'ont pas dépassé 1,5 million de francs sur les 6 ans qu'a duré le projet.

Il n'est pas possible de chiffrer ces coûts de manière plus précise, faute d'une comptabilité analytique adéquate. Le modèle de gestion financière utilisé par la DGSJ a été adapté en 2015 et sera finalisé sur 2016 pour remédier à cela.

Retour sur investissement

Comme rappelé par la Cour, le Conseil d'Etat avait estimé que les gains devaient couvrir le coût du programme dans les 5 ans suivant le déploiement des prestations. Il ne s'agit pas de l'hypothèse maximum, mais bien des coûts réels du projet.

L'exposé des motifs du projet de loi de bouclage mentionne bien que la rentabilité annoncée ne sera probablement pas au rendez-vous. Néanmoins, alors que les dernières prestations ont été mises en ligne au début de l'année 2014, certains éléments de rentabilité ont été relevés :

- La mise en œuvre de la loi sur l'harmonisation des registres a permis au canton d'éviter un recensement manuel au profit d'un recensement automatisé. La dépense évitée avait été évaluée à quelque 7 millions de francs. En outre, au sein de l'office cantonal de la population et des migrations, le personnel nécessaire à la production du recensement trimestriel est passé de 1,5 ETP à 0,35 ETP.
- L'AFC évalue son gain opérationnel annuel à environ 1.1 million de francs. En effet, durant cette période, l'AFC, sans procéder à de nouveaux recrutements, a vu sa charge de travail augmenter sensiblement non seulement à cause des nouveaux traitements liés à l'impôt à la source, mais également par l'afflux d'environ 4500 nouveaux contribuables chaque année (sur une base totale d'environ 250'000 contribuables). Le montant de 1,1 million de francs correspond aux postes que l'AFC auraient dû engager, avec la même productivité, pour faire face à cette augmentation de volume des dossiers.

D'autres économies sont mentionnées dans le rapport du Conseil d'Etat. Par ailleurs, comme indiqué dans l'exposé des motifs à l'appui du projet de loi d'investissement, dans certains cas l'économie n'est pas réalisée par l'administration, mais par l'utilisateur. C'est le cas du service électronique « Facture Express ». Cette prestation permet à une entreprise du bâtiment de soumettre électroniquement une facture à l'office du bâtiment et de voir sa facture traitée et

réglée en 10 jours. Sur un volume financier de 40 millions de francs facturés par ce canal en 2013, le gain de trésorerie apporté aux entreprises représente une économie évaluée à 120'000 francs. L'an dernier l'OBA a traité plus de 200 millions de francs, soit une économie pour les entreprises de l'ordre de 600'000 francs, économie qui sera répétée d'année en année.

Audit de la Cour des comptes

Dans son document la Cour mentionne 5 recommandations qui étaient restées ouvertes. C'est l'occasion de rappeler que la Cour avait émis, en 2011, 35 recommandations concernant le programme AeL. Une année après, lors du suivi 2012, la Cour avait constaté que 30 parmi les 35 recommandations avaient été mises en place. Elle avait souligné « que de nombreuses actions ont été prises et que des solutions ont pu être réalisées notamment dans les domaines suivants :

- le déploiement des prestations ;
- la conduite du programme ;
- l'accompagnement du changement et la communication ;
- la gestion des contrats ».

En 2013, parmi les 5 recommandations non réalisées au 30 juin, la Cour indiquait que « les efforts doivent être poursuivis notamment au niveau du suivi financier et de la mise sur pied d'une évaluation systématique du retour sur investissement et des gains non financiers des prestations et du programme dans son ensemble ».

Voici le point de situation sur les recommandations ouvertes :

1. Processus d'identification et authentification, instauration d'une solution de signature électronique qualifiée : un vide ou tout au moins un flou juridique existait au moment du développement des différentes prestations en ligne. Pour la plupart des prestations une authentification forte utilisant un mécanisme de mot de passe à usage unique (solution faisant partie des bonnes pratiques et couramment utilisée par les banques), a été mise en place. Récemment, un projet de loi sur « l'administration en ligne » (PL 11684) a été déposé par le Conseil d'Etat afin de définir un cadre général aux prestations en ligne, notamment pour la signature électronique.
2. Centralisation de l'information pour être accessible à toutes les personnes concernées et outil unique : il s'agissait d'une recommandation destinée au comité de pilotage du programme, partant du constat que l'outil de gestion documentaire contenait une très grande masse d'informations, de sorte qu'il était difficile de la synthétiser, de connaître sa validité ou encore de s'assurer de son exhaustivité. Le comité de pilotage ayant terminé ses travaux, la recommandation qui portait sur ce projet d'une envergure particulière et concernant des domaines très variés n'a plus vraiment de sens. Néanmoins, la DGSi en a tiré la leçon et pour les projets en cours a mis en place une solution collaborative. Un espace est créé pour tout nouveau projet. Il offre la gestion des contenus, des versions, les moteurs de recherche, la gestion électronique de documents, les forums, la possibilité de créer des formulaires et des statistiques décisionnelles.
3. Suivi financier du projet, imputation rapide des dépenses, reporting : cette recommandation faisait suite au constat qu'il n'existait pas un outil unique permettant

un suivi financier du programme AeL de manière adéquate selon plusieurs dimensions. Il est vrai que la complexité du système et l'activation des charges du personnel interne ne permettaient pas d'avoir une vision instantanée des dépenses. Néanmoins, sur la base de cette recommandation, le comité de pilotage a suivi chaque mois l'évolution des dépenses avec pour objectif de ne pas dépasser le budget alloué. Aujourd'hui, constatant que l'activation des charges présente plus d'inconvénients que d'avantages, j'entends présenter au Conseil d'Etat une proposition en vue de modifier cette pratique liée à l'application des normes IPSAS, mais qui n'est, à ma connaissance, que peu suivie par les autres cantons, et qui donne systématiquement l'impression que nos projets informatiques coûtent plus chers.

4. Estimation du ROI avant le lancement des futures prestations : comme la Cour l'a relevé, la direction de programme a essayé différentes méthodes de calcul du retour sur investissement. S'agissant de prestations publiques, il est réducteur de se limiter à un seul critère financier et la Cour recommandait une évaluation systématique du ROI financier et non financier des prestations et du programme dans son ensemble. Dans la perspective de la poursuite de l'AeL (« AeL 2 »), il convenait d'effectuer une estimation du ROI avant le lancement des futures prestations. Le Conseil d'Etat a abandonné l'idée de présenter un projet « AeL2 », mais depuis cette année, avant de solliciter un nouveau crédit d'investissement, la DGSJ demande un audit qualité externe qui examine et valide le retour sur investissement annoncé, en particulier pour la part articulée par les offices demandeurs. Ce ROI est désormais un indicateur qui sera suivi dans le cadre des futurs crédits d'investissement.
5. Communication formelle aux autorités sur le ROI annoncé de l'AeL : cette recommandation n'a pu être mise en œuvre en cours de projet. Le retour sur investissement fait l'objet de commentaires dans l'exposé des motifs du projet de loi de bouclage.

En espérant avoir ainsi répondu aux attentes de la sous-commission, je vous prie de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Pierre Maudet

