

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 11 juin 2014

Projet de loi

de boucllement de la loi 10185 ouvrant un crédit d'investissement de 5 378 000 F destiné à financer la réalisation du nouveau système d'information de l'office du logement, projet « SIDLO »

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

Art. 1 Boucllement

Le boucllement de la loi N° 10185 du 19 septembre 2008 ouvrant un crédit d'investissement de 5 378 000 F destiné à financer la réalisation du nouveau système d'information de l'office du logement, projet « SIDLO », se décompose de la manière suivante :

| | |
|-------------------------|--------------|
| Montant brut voté | 5 378 000 F |
| Dépenses brutes réelles | 10 705 591 F |
| Surplus dépensé | 5 327 591 F |

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

La présente loi est soumise aux dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les Députés,

Rappel du contexte de l'office cantonal du logement

La loi 10185 sur la refonte du système d'information du logement (SIDLO) a été votée le 19 septembre 2008 par le Grand Conseil. Elle ouvrait un crédit d'investissement de 5 378 000 F pour les coûts externes. Par ailleurs, l'exposé des motifs du projet de loi déposé en 2007 par le Conseil d'Etat prévoyait 2 950 jours/homme internes, soit un montant de 2 478 000 F (sur la base d'un taux journalier moyen de 840 F). Cette loi ayant été votée avant l'application des normes IPSAS, elle ne comprend pas, dans le crédit voté, le montant des jours/homme internes.

Les principales raisons ayant incité le Conseil d'Etat à déposer ce projet de loi étaient les suivantes :

- l'objectif d'accroissement du parc sous gestion (20% du parc de logements en LUP¹ dans les 10 prochaines années);
- un parc immobilier plus complexe avec un nombre de règles de gestion accru (définies dans la LGL² et dans la LUP);
- une diminution des effectifs (planification quadriennale) et la suppression des emplois temporaires;
- la nécessité de partager les données du logement avec d'autres services de l'Etat et des partenaires externes, comme les fondations immobilières de droit public, les communes, la Confédération (OFS) et d'autres structures de droit public;
- la nécessité d'appliquer la loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales (LRD) et la loi fédérale sur l'harmonisation des registres (LHR);
- la mise en cohérence des données et la suppression des doubles saisies;
- les risques liés à l'obsolescence du système d'information actuel.

L'application principale datait de 1992. Elle était écrite en Cobol et fonctionnait sur un ordinateur Bull, obsolète, dont la maintenance est de plus

¹ LUP : loi pour la construction de logements d'utilité publique (I 4 06)

² LGL : loi générale sur le logement et la protection des locataires (I 4 05)

en plus difficilement assurée. De surcroît, les modifications légales et réglementaires ne pouvaient plus être intégrées dans l'application et impliquaient à chaque fois de jongler – non sans risques – avec différents outils complémentaires.

Déroulement du projet

Suite à la promulgation de la loi 10185, les principales étapes du projet SIDLO ont été les suivantes :

- lancement de la phase d'analyse préliminaire le 16 mars 2009;
- passage à la phase de conception / d'évaluation le 21 septembre 2009;
- constitution d'un dossier d'appel d'offres, puis traitement des offres des soumissionnaires et attribution des marchés le 24 juin 2010, pour des montants forfaitaires;
- lancement de la phase de réalisation fin février 2011, après validation des documents de conception détaillés reçus des prestataires;
- en juin 2012, la phase de réalisation n'est pas terminée, alors que la mise en production était initialement prévue en février 2012. Le projet accusait des retards importants. Des décisions de réduction de périmètre ont été prises. De plus, la date de mise en production, initialement prévue à février 2012 a été reportée à décembre 2012, puis à début février 2013.

Un projet de loi d'investissement (PL 11132), a été déposé le 27 février 2013, afin d'obtenir un crédit complémentaire à la loi 10185 de 5 609 200 F (3 131 200 F pour les ressources externes et 2 478 000 F pour l'activation des ressources internes). Ce projet de loi est en cours d'examen par la commission des finances.

Parallèlement, lors de la même séance, le Conseil d'Etat a autorisé la DGSJ à « poursuivre l'engagement de ressources humaines et financières sur le projet, en respectant toutefois scrupuleusement l'enveloppe financière prévue dans le projet de loi complémentaire ».

Dans les faits, jusqu'en février 2013, le projet était sous la responsabilité d'un chef de projet attaché au DCTI, puis au DU. Depuis cette date, la DGSJ a repris la conduite de ce projet avec toutes ses contraintes (retard, dépassement de budget, périmètre réduit).

Premier audit de l'ICF

Le projet SIDLO a fait l'objet d'un premier audit de l'ICF (rapport 12-31 du 24 octobre 2012), qui avait pour objectifs :

- de vérifier que les retards rencontrés par le projet étaient maîtrisés;
- de s'assurer que le projet avait de fortes chances de se finaliser dans des conditions correctes (respect du périmètre, dépassements budgétaires et retards limités).

Le présent exposé des motifs est largement repris de ce rapport de l'ICF, comme il l'était également dans le projet de loi déposé par le Conseil d'Etat le 27 février 2013 en vue d'obtenir un crédit complémentaire.

Historique du processus de développement

La phase de réalisation a débuté fin février 2011 et ne s'est pas déroulée de manière satisfaisante. Voici la liste des problèmes rencontrés, formalisés dans les procès-verbaux du comité de pilotage du projet et cités dans le rapport de l'ICF susmentionné :

- les tests utilisateurs effectués par l'office du logement (OLO, aujourd'hui office cantonal du logement et de la planification foncière, OCLPF) entre juin 2011 et janvier 2012 n'étaient pas suffisamment structurés et le nombre d'anomalies remontées au cours des différentes livraisons était souvent moins élevé que le nombre d'anomalies attendues par le mandataire;
- les tests utilisateurs métier ont dû être réalisés en environnement de développement jusqu'à début décembre 2011, car l'environnement de tests n'était pas mis à disposition par la DGSi;
- les anomalies bloquantes relevées durant les tests ont fait l'objet de divergences d'opinions entre le mandataire SQLI et l'OLO à partir de septembre 2011 : SQLI considérait que les développements respectaient les spécifications et l'OLO considérait que ce n'était pas le cas. Ces divergences d'opinions n'ont fait que s'accroître au fur et à mesure des nouvelles livraisons des différents programmes;
- les tests utilisateurs effectués laissaient apparaître de multiples erreurs bloquantes;
- sur toute la partie des prestations immobilières, les tests ont fait apparaître des écarts conséquents entre les besoins métiers des utilisateurs et les développements réalisés par SQLI;
- entre septembre 2011 et janvier 2012, SQLI a fait savoir que l'OLO ne respectait pas son engagement de lui transmettre des données métiers complètes permettant de mener ses développements dans les meilleures conditions;

- à partir de début janvier 2012, il a été décidé en comité de pilotage que la date de mise en production serait décalée à fin juin 2012.

Par ailleurs, une grande partie des lots livrés par SQLI entre août 2011 et décembre 2011 n'ont pas été validés par la direction du projet SIDLO, car ils ne répondaient pas aux attentes de l'Etat.

Ainsi, la relation avec le prestataire SQLI s'est peu à peu envenimée entre juin 2011 et décembre 2011.

Pour sortir de l'impasse, des négociations ont eu lieu entre le secrétaire général du département (DCTI à l'époque), la direction générale de l'OLO et la direction de SQLI. Ces négociations ont abouti à un compromis : la mise en place d'une « task force », déployée entre mi-mars et mi-mai 2012, avec une présence des consultants SQLI dans les locaux de l'Etat et un financement supplémentaire, en régie, estimé à environ 400 000 F. Par contre, les 2 500 jours/hommes en dépassement que SQLI affirme avoir subis sont offerts gratuitement à l'Etat.

Constatant ces difficultés, le DCTI a pris l'initiative, au printemps 2012, d'alerter la commission des finances sur les risques de dépassement de crédit. De même, afin d'assurer la livraison des fonctionnalités essentielles dans les délais requis, il a dû restreindre le périmètre du projet SIDLO.

A la suite de la mise en place de la « task force », les profondes divergences quant à la compréhension du périmètre du projet entre le prestataire et l'OLO ont néanmoins perduré. Décision a été prise de revenir à un mode de facturation en régie afin de débloquer la situation et de poursuivre la réalisation du système d'information.

La gestion des risques, mise en place en septembre 2012, a permis de constater le retard pris dans le développement des fonctionnalités de l'application. Dès lors, la direction de projet a engagé des ressources supplémentaires afin de renforcer les équipes de développement, de tests et de gestion de projet.

Après une analyse plus détaillée du travail restant à faire, la date de mise en production a été repoussée. L'application a été mise en service le 4 février 2013.

Périmètre redéfini

Le cahier des charges initial décrivait un périmètre fonctionnel couvrant l'ensemble des activités liées aux prestations logement à la personne et à la pierre. Par ailleurs, ce système d'information visait également la réalisation

d'un outil permettant à l'utilisateur d'effectuer son métier dans les meilleures conditions possibles.

En juin 2012, suite à la réduction susmentionnée du périmètre, le projet ne couvrait plus que les prestations à la personne, à savoir l'accès à des logements contrôlés LUP/LGL, l'octroi de subvention personnalisée HM, l'allocation logement ainsi que la surtaxe. Le système d'information devait également prendre en charge les processus administratifs associés, dont le suivi financier. Par contre, le traitement des prestations à la pierre ne faisait plus partie de ce périmètre.

La reprise des données a également été redimensionnée à l'ensemble des données nécessaires à la délivrance des prestations à la personne. Cependant, compte tenu des efforts importants qui ont été consentis pour structurer l'ensemble des données relatives au logement, dont l'analyse est à même de fournir des indications précieuses pour orienter les politiques publiques, ces données ont été mises en cohérence et stockées en vue d'une utilisation ultérieure.

En outre, afin d'améliorer la qualité des données gérées par l'office, pour toute donnée redondante avec des informations connues d'autres référentiels, les clefs vers ces données de références ont été identifiées et enregistrées. A titre d'exemple, les données des personnes ont été validées avec celles de l'OCPM, les données des logements avec le référentiel géré par l'OCSTAT, les adresses avec celles du SITG. Enfin, les bâtiments ont été mis en corrélation avec les numéros des bâtiments gérés par le cadastre.

Eléments financiers du projet

En principe, un contrat au forfait présente l'avantage pour le client de maîtriser l'enveloppe allouée à son projet et pour le mandataire de planifier son revenu au terme de l'opération. Le principe du forfait peut cependant s'avérer fatal pour un projet, lorsque le mandataire sous-estime le périmètre du projet ou que celui-ci s'étend au gré de demandes imprévues du client. A priori, le mandataire prend donc plus de risques que son client, mais ce dernier peut se retrouver face à un prestataire qui n'est plus en mesure de réaliser le mandat. Pour éviter une situation inextricable, la conduite d'un projet au forfait doit être aussi rigoureuse et formaliste que pour un mandat en régie.

L'option retenue au premier trimestre 2012 a été de payer le mandataire en régie, en sus du contrat initial et en dépassement du budget voté. Il s'agissait de préserver les développements réalisés et les investissements consentis depuis plus d'une année.

La date de juin 2012 n'ayant pu être tenue malgré les travaux de la « task force », le comité de pilotage du projet a pris la décision de le mener à terme, à nouveau pour préserver les investissements déjà consentis et pour que le nouveau système d'information puisse être mis à disposition des gestionnaires dans le courant du premier trimestre 2013.

Il convient de relever que cette phase critique a été analysée par l'ICF dont la plupart des recommandations ont été prises en compte par le comité de pilotage du projet. L'ICF, malgré un constat de l'état général du projet « très critique » a préconisé de le terminer le plus rapidement possible. En effet, dans son appréciation générale, l'ICF a relevé notamment que « La direction de l'office du logement, ses collaborateurs ainsi que la direction du projet se sont passablement investis dans la réalisation de cette nouvelle application, et ils sont prêts à continuer à le faire. Nous sommes d'avis que ce projet doit être mené à son terme, malgré les difficultés existantes ».

Ce n'est qu'à l'automne 2012 que le coût supplémentaire, en grande partie déjà dépensé, a pu être chiffré, ce qui a conduit le Conseil d'Etat à déposer le projet de loi en vue d'obtenir un crédit complémentaire en février 2013.

Au terme du projet, la répartition des dépenses d'investissement peut être résumée comme suit :

| | |
|---|--------------|
| Dépenses externes | |
| Développement de la solution | 6 569 178 F |
| Reprise des données | 1 498 841 F |
| Licences | 77 341 F |
| Matériel | 26 300 F |
| Sous-Total | 8 171 660 F |
| Activation des ressources internes et personnel sous contrat LSE ³ | |
| OCLPF | 618 520 F |
| DGSI | 1 915 411 F |
| Sous-Total | 2 533 931 F |
| Total | 10 705 591 F |

³ Contrat LSE : contrat selon la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services

Concernant les coûts induits, le PL 10185 faisait référence à des coûts de fonctionnement annuels à hauteur de 600 jours/hommes, auxquels il faut ajouter 45 000 F prévus au titre des coûts des licences. Le montant total des coûts de fonctionnement induits avait donc été évalué à quelque 550 000 F.

Actuellement, le coût de la maintenance pour le système d'information SIDLO de 400 000 F par année a été externalisé. A ce montant, il convient d'ajouter la valorisation de plusieurs personnes de la DGSi représentant une activité d'un ETP à 75%, ainsi que 45 000 F pour la maintenance de l'infrastructure et le financement des licences. Le montant total du fonctionnement induit du projet peut ainsi être évalué entre 550 000 F et 600 000 F, montant proche de l'enveloppe initialement prévue.

Les objectifs et réalisations concrètes du projet SIDLO

Concrètement les objectifs du projet SIDLO, tels que mentionnés dans l'exposé des motifs à l'appui du PL 10185 étaient les suivants :

- faciliter et optimiser l'ensemble des démarches administratives du citoyen demandeur, ainsi que leur suivi;
- prendre en charge les futures évolutions métier découlant de la nouvelle loi pour la construction de logements d'utilité publique (LUP), notamment les changements dans la volumétrie (de 20 000 à 29 000 logements à gérer) et dans la redéfinition de nombreuses procédures découlant de règlements qui ne pouvaient pas être prises en compte par l'ancien système;
- garantir l'optimisation de la perception des surtaxes et du versement des allocations et subventions personnalisées;
- garantir une intégration complète des fonctionnalités et éviter les doubles saisies qui ralentissaient la réalisation de certains processus et perturbent le suivi des dossiers;
- assurer l'interopérabilité avec des systèmes partenaires tels que les régies ou les fondations immobilières;
- s'intégrer dans l'architecture d'ensemble des systèmes d'information de l'Etat de Genève (CFI, AFC, Calvin, RDU, SITG, etc.);
- supprimer les développements coûteux sur un système obsolète pour tenir compte des nouveaux référentiels (RDU, ID Logement);
- garantir plus de flexibilité pour créer les outils de pilotage, dont les tableaux de bord et de statistiques;

- généraliser la gestion électronique des documents pour l'ensemble des dossiers et des communications entrantes et sortantes de l'OCLPF (numérisation des courriers pour permettre un meilleur suivi);
- optimiser les processus métiers (supprimer les activités doublons);
- réduire les coûts du matériel informatique par la mise en œuvre d'une gestion des impressions groupées et traitées en masse;
- réduire les coûts d'entretien du système en général.

Au terme du projet, dans le cadre du périmètre redéfini, ces objectifs ont pratiquement tous été atteints. Dans la mesure où il n'y a pas de prestation en ligne, seul l'objectif visant à faciliter la démarche administrative au citoyen n'a pas été atteint.

Gains métiers

L'application SIDLO remplit son objectif principal en offrant un dossier entièrement informatisé. L'intégration des processus métiers dans les flux applicatifs (workflow) ainsi que la numérisation des documents des dossiers sont réalisés.

L'office dispose maintenant d'un outil puissant, souple et évolutif qui intègre les meilleures pratiques en matière de dématérialisation des documents, mais aussi d'échange en temps réel avec de nombreux autres systèmes de référence. Les exemples ci-après permettent d'illustrer les progrès accomplis :

- le système intègre un algorithme qui analyse les prestations et peut déclencher automatiquement une tâche de contrôle. Cet algorithme peut être facilement étendu pour inclure de nouveaux contrôles;
- cette année, le processus de renouvellement s'est effectué de mi-février à fin mars. Par le passé, ce processus prenait 3 fois plus de temps et se terminait à fin mai;
- d'une manière générale, le traitement courant des dossiers est plus rapide. C'est ainsi que pour les décisions en matière d'allocation et de subvention HM le gain est estimé à environ 20%;
- plus de 80% des courriers de décisions sont produits automatiquement par le système;
- tous les courriers de l'office à l'attention des demandeurs ou bénéficiaires de prestations sont créés et stockés dans SIDLO au format numérique;

- les informations détaillées des personnes sont extraites automatiquement du référentiel de l'OCPM;
- les informations des avis de taxations (année N-1) sont extraites sur demande du gestionnaire du référentiel de l'AFC;
- tous les versements et factures sont automatiquement transmis à la CFI;
- l'état des paiements de facturation est enregistré automatiquement dans SIDLO;
- le traitement des dossiers courants avec imputation financière (rétroactif de surtaxe et trop-perçu d'allocation et de subvention HM) est plus rapide d'environ 10%;
- la gestion des droits d'accès s'effectue à travers l'outil de sécurité de l'Etat;
- l'impression en masse de courriers à l'attention de bénéficiaires de prestations est configurable;
- les demandes de prestations avec les justificatifs sont dématérialisées et enregistrées dans SIDLO. Le collaborateur de l'OCLPF accède rapidement aux pièces pour le traitement des dossiers standards;
- le suivi des tâches par catégorie de prestation et par service est intégré dans SIDLO qui offre une visualisation rapide du travail en cours, à faire et en retard;
- la production de statistiques pour l'Office fédéral de la statistique est industrialisée. Les rapports sont produits en moins d'un mois au lieu des 4 mois requis avec l'ancien système. Ces statistiques sont indispensables à la bonne exécution de la loi fédérale sur la péréquation financière;
- des analyses statistiques permettant de mieux détailler les prestations à la personne sont devenues possibles, ce qui permet de les rapprocher des prestations sociales versées par l'Etat de Genève;
- la mise en production de SIDLO a permis l'intégration des prestations à la personne délivrée par l'office dans le RDU;
- le système d'information sur le RDU a pu s'appuyer sur les acquis de SIDLO;
- la production de tableaux de bord pour l'office est également industrialisée. Les tableaux de bord sont disponibles en tout temps et mis à jour tous les mois. Ceux-ci peuvent aussi être produits à la demande.

Deuxième audit de l'ICF

Un deuxième audit a été conduit cette année et l'ICF relève que « les fonctionnalités de l'application SIDLO prévues dans le périmètre restreint défini début 2012 ont globalement été mises en place en particulier en ce qui concerne l'attribution de logement, l'octroi de subventions personnalisées HM et l'octroi d'allocations de logement ». Néanmoins, l'ICF a également constaté que des erreurs de développement (anomalies) subsistent et doivent encore être corrigées. Ces anomalies ne portent que sur un nombre très restreint de dossiers (moins d'une dizaine).

Certes, il reste encore des points à améliorer et l'ICF mentionne notamment l'absence de contrôle systématique de correspondance entre les revenus effectifs des bénéficiaires et ceux déclarés. Il s'agit d'un développement mineur (de l'ordre de 20 jours), mais, avant de l'entreprendre, il convenait d'évaluer les avantages et inconvénients de chaque référentiel, celui de l'AFC ou le RDU.

Conclusion

Après avoir rencontré de nombreuses difficultés, le système d'information de l'office du logement est désormais opérationnel et le résultat obtenu est, sous l'angle métier et technique, globalement positif.

Il est toutefois indubitable que l'administration cantonale n'a pas su contenir les coûts du projet, dont le périmètre a de surcroît dû être revu à la baisse. Par conséquent, et conformément à la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF), le Conseil d'Etat aurait dû déposer un projet de loi ouvrant un crédit complémentaire plus rapidement, après la première information à la commission des finances. Il ne disposait toutefois pas de tous les éléments nécessaires et la situation continuait d'évoluer.

Certes, contrairement à ce qui était envisagé lors du dépôt du projet de loi 10185, le traitement des prestations à la pierre n'est pas géré par le système, mais il convient de relever que le périmètre réduit des prestations à la personne recouvre, d'un point de vue technique, plus de 80% des fonctionnalités définies dans le cahier des charges initial. Ce choix a été effectué non seulement pour préserver les investissements, mais également pour assurer l'utilisation du nouveau système par les gestionnaires dans le courant du premier trimestre 2013.

Le Conseil d'Etat relève que ces choix et décisions ont permis d'obtenir un résultat final sans comparaison avec celui qui aurait résulté d'un abandon du projet avec la perte des investissements consentis.

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

Annexe : *préavis technique financier*



REPUBLIQUE ET
CANTON DE GENEVE

PREAVIS TECHNIQUE FINANCIER

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

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

♦ Projet de loi présenté par le département de la sécurité et de l'économie.

♦ Objet :

Projet de loi de bouclage de la loi 10185 ouvrant un crédit d'investissement de 5 378 000 F destiné à financer la réalisation du nouveau système d'information de l'office du logement, projet "SIDLO".

♦ Financement :

Pour un montant total voté de 5 378 000 F, les dépenses brutes effectives s'élèvent à 10 705 591 F. Un dépassement de 5 327 591 F est à constater.

♦ Annexes au projet de loi :

Préavis technique financier.

♦ Remarques :

Un projet de loi ouvrant un crédit d'investissement complémentaire à la loi 10185 a été déposé au Grand Conseil le 27 février 2013 (PL 11132). A ce jour, ce projet de loi n'a toujours pas été voté par le Grand Conseil. Si ce projet de loi avait été voté, le présent projet de loi de bouclage présenterait un non dépensé de 281 609 F.

Ce projet de loi de bouclage n'est pas conforme aux dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (D 1 05) car un crédit supplémentaire au sens des articles 32, 33 et 34 aurait dû être voté avant tout dépassement du crédit d'investissement accordé.

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

Genève, le 3.6.2014

Signature du responsable financier : Dominique Ritter

Approbation / Avis du département des finances

Cette loi entre dans le cadre de l'opération lancée en 2012 du bouclage d'un grand nombre de lois et a été identifiée comme telle lors du bouclage des comptes 2013 (tome 3).

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

Genève, le 3 juin 2014

Visa du département des finances :

B. W. Made Kaidis
Eric Varissade Kaidis

N.B. : Le présent préavis technique est basé sur le PL, son exposé des motifs du 3-6-2014