

Date de dépôt : 5 décembre 2018

Rapport

de la commission des travaux chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat ouvrant un crédit d'investissement de 9 000 000 F pour la période 2019-2023 pour l'évolution des systèmes d'information et de communication du domaine de l'action sociale (SIC Action sociale)

Rapport de M. Guy Mettan

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission des travaux a examiné ces objets lors de ses séances des 13 et 27 novembre 2018 sous la présidence de M. François Lefort. M. Sébastien Pasche a assuré le procès-verbal. M. Alan Rosset, responsable budget investissements, DF, a assisté à la séance, ainsi que M. Stefano Gorgone du SGGC.

Audition de M^{me} Camille Molnarfi Villegas, adjointe de direction, DGAS, et de MM. Michel Berclaz, adjoint de direction, DGAS, Fabien Pellegrini, chef de service à l'OCSIN, responsable du portefeuille DCS, DI, et Eric Favre, directeur général OCSIN, DI

Pour le DI, il est important de rappeler les chiffres clés : 1,3 milliard de francs de prestations sociales sous conditions de ressources versées ; près de 16% du budget total de l'Etat. Ces prestations sociales sont gérées par 5 offices et un établissement public autonome : le SPC, le SAM, le SCARPA, le SBPE, l'OCLPF et l'Hospice général. Les plus gros montants sont surtout liés aux prestations complémentaires AVS/AI et familiales et aux subsides LAMal. Depuis plusieurs années on constate une augmentation constante des demandes des prestations sociales et il sera donc difficile d'envisager une diminution de celles-ci à l'avenir. Partant, il est indispensable d'avoir un SIC

robuste pour assurer la bonne délivrance de ces prestations au quotidien. Actuellement, l'investissement lié à la maintenance des outils précités s'élève à environ 700 000 F par an, dont près de 600 000 F uniquement dévolus à la mise en conformité de certains logiciels et outils informatiques en lien avec les modifications légales fédérales et cantonales. Ces 700 000 F ne représentent que 0,07% de la masse sous gestion.

Il s'agit de prévenir l'obsolescence technique et fonctionnelle, assurer la mise en conformité avec les évolutions réglementaires, légales et jurisprudentielles. Au niveau de l'innovation et de l'efficacité, l'objectif est de développer les e-démarches pour faciliter l'accès aux prestations pour les citoyens, de dématérialiser les processus pour gagner en efficacité et en productivité et de développer des outils d'aide à la décision pour minimiser les risques dans l'octroi des prestations sociales.

Deuxième point de l'obsolescence technique : la migration de la comptabilité du SPC dans la comptabilité de l'Etat. Le SI de comptabilité du SPC est actuellement basé sur une ancienne version d'un logiciel et l'objectif est donc de transférer cette comptabilité dans celle de l'Etat. Au niveau de l'obsolescence fonctionnelle, il y a un certain nombre de nouvelles fonctionnalités à mettre en place pour le SAM, le SPC et le SPAd. Concernant la mise en conformité, c'est un domaine qui évolue beaucoup en termes de loi et il s'agit de pouvoir répondre à ces changements légaux. Concernant le développement des e-démarches, on peut citer les questionnaires d'éligibilité en ligne pour faciliter les échanges avec les citoyens et la dématérialisation du dossier social pour pouvoir consulter également le statut des prestations, prendre des rendez-vous en ligne et utiliser l'envoi automatique de documents. Le RDU est central par rapport à toutes les prestations de l'Action sociale et l'un des objectifs est de consolider ce SI pour le rendre plus efficace. Ils entendent aussi minimiser les risques grâce à la mise en place d'outils de pilotage et d'aide à la décision pour permettre au département de prendre des décisions et d'analyser les prestations qui sont versées aux citoyens.

Au total, il s'agit d'un crédit d'ouvrage de 9 millions sur 5 ans, de 2019 à 2023. Ce budget est donc supérieur à 3 millions de francs, ce qui nécessite de passer par un crédit d'ouvrage. Le crédit représente en moyenne 1,8 million de francs par an et le coût annuel en charges de fonctionnement liées est de 450 000 F par an. Des ressources internes à l'OCSIN vont participer au projet, ce qui représente une activation annuelle de charges de personnel de 720 000 F. Enfin le coût annuel de fonctionnement induit est de 270 000 F (1,5 ETP).

Au niveau de la planification des dépenses, on prévoit de répartir les dépenses de manière homogène sur 5 ans (avec en moyenne 1,8 million par an). Après la phase d'initialisation, on va monter ensuite en puissance à partir de la deuxième année.

Une commissaire S demande s'il est envisagé de proposer des langues différentes, autres que le français, et les explications qui vont avec, pour faciliter l'accès à ces e-démarches. Par ailleurs, concernant l'éligibilité en ligne et la prise de rendez-vous en ligne, elle pense que ce n'est pas forcément évident pour tous les prestataires ; elle désire savoir si des contacts ont déjà été pris avec l'Hospice général ou d'autres acteurs sociaux ; elle se demande donc ce qu'il en est de l'articulation que cela représente au niveau du travail des personnes qui accompagnent les bénéficiaires de ces prestations (à l'Hospice, à Caritas, au CSP,...).

La machine ne sera qu'une aide et ceux qui accompagnent les bénéficiaires pourront saisir directement les données ; c'est une évolution, mais pas vraiment une révolution. On aura à chaque étape la présence des partenaires, lesquels doivent valider notamment le questionnaire d'éligibilité. Le travail se fera en étroite collaboration avec les partenaires hors Etat. Un sous-groupe de travail fonctionne déjà dans le cadre du rapport sur la pauvreté, qui est consacré spécifiquement à la meilleure lisibilité du dispositif social. On pourra utiliser en ce sens des relais tels que les communes, Caritas ou le CSP pour aider à faire ces démarches. Les acteurs souhaitent avoir un seul outil pour que l'on puisse répondre aux différentes questions de leurs usagers. Concernant les langues, elle indique qu'il est encore un peu tôt, mais que ce serait en effet l'idéal de pouvoir traduire dans d'autres langues. Le choix des langues relève d'une décision politique.

Son collègue S aborde les problèmes de l'office cantonal du logement par rapport au RDU ; il explique que, à chaque fois, il y a un besoin d'adapter le loyer à la situation immédiate, il est difficile d'utiliser le RDU, car il fonctionne de manière décalée dans le temps. Il désire donc savoir si ce PL va permettre à toutes les entités concernées d'utiliser directement le RDU et si l'on aura une telle amélioration dans le cadre de ce PL.

Le RDU est une base centralisée de données qui se base sur les données fiscales, qui sont donc N-2. Certains services comme l'office du logement, le SAM ou le service des bourses et prêts d'études ont la capacité de mettre à jour ces données sur les situations actualisées de leurs usagers. L'idée est d'avoir une uniformité de pratique ; l'intention, dans le cadre de ce PL, n'est pas de revoir le RDU avec des données N, mais plutôt d'affiner la qualité des données du RDU. Il y a des prestataires externes comme les crèches qui souhaitent accéder au RDU et qui pourraient peut-être avoir, dans ces cas, un

RDU actualisé. Cela relève néanmoins de la gestion des accès qui dépend de la loi.

Il existe les comptabilités dites autonomes ou auxiliaires, il en existe aussi d'autres, par exemple pour la gestion des amendes d'ordre, mais à un moment donné, il y a un basculement dans la comptabilité qui a été paramétré, qui se fait donc de manière informatique et qui a dû être développé. Il y a au fond deux étapes : une forme de gestion autonome dans l'office métier et un basculement dans la comptabilité générale de l'Etat.

Concernant les postes, pour l'informatique, il s'agit toujours d'un transfert des charges. Il précise qu'il y a toujours une charge de travail supplémentaire du côté de son office. C'est le département concerné qui se prononce pour voir s'il préserve la qualité de la prestation. Cela peut déboucher soit sur une suppression de postes, soit sur une amélioration de la qualité. En l'occurrence, il s'agit plutôt ici d'une nécessité de renforcer le système à cause d'une forte augmentation du nombre de dossiers.

L'activation des charges du personnel concerne le personnel de l'OCSIN : lorsqu'il travaille sur un actif, le personnel doit imputer son salaire sur les crédits d'investissements et donc ces coûts salariaux sont débités du crédit (720 000 F / année). Il y a ensuite les coûts de fonctionnement induits qui sont ceux qui n'ont pas pu être mis dans le crédit d'investissement ; il s'agit concrètement du personnel informatique nécessaire pour faire fonctionner la plateforme. Ces tableaux ne prennent pas en compte les coûts induits dans les offices qui vont travailler sur ces projets, même si ces derniers vont contribuer fortement à la mise en place de ces applications. Concernant la question de la crèche, il n'y a pas de contribution prévue à leur intention.

Le commissaire EAG pense aux personnes sous curatelle et se demande s'ils ont le sentiment que le système mis en place va pouvoir convenir pour ces dernières. Il désire savoir si ces 9 millions d'investissements vont avoir un pouvoir d'influence sur les organes sociaux et vont les conduire à se rationaliser dans leur fonctionnement. Ensuite, il indique avoir de la peine à lire ce que le PL représente en termes de charges de personnel. Enfin, quelqu'un a évoqué la problématique des crèches : une bonne partie est sous la tutelle de la Ville de Genève et il se demande donc si la Ville va bénéficier de retombées liées à cet investissement.

Le SPMi et le SPAd sont concernés dans le cadre du SI RDU depuis l'année dernière, ce qui facilite grandement les démarches à travers l'instruction des dossiers, puisqu'ils ont désormais accès à l'intégralité des informations des personnes concernées. Par rapport au service de protection des adultes, on prévoit de traiter l'aspect de l'obsolescence technique et celui

de la dématérialisation des processus, mais il n'y a pas de e-démarches prévues pour le SPAd.

En fait, la question porte sur l'accès à la base de données du RDU par des entités externes aux services de l'Etat. Le département est en pourparlers par exemple avec la gérance immobilière municipale et on a déjà eu passablement de contacts avec un certain nombre de crèches qui n'étaient pour l'heure pas vraiment intéressées par le RDU, compte tenu du décalage des données N-2.

Un commissaire MCG se demande si ce PL est au fond un peu un self-service et une addition de rustines.

Ce crédit à hauteur de 60% a le goût et la couleur d'une extension de crédit de renouvellement, prévu pour des évolutions qu'on connaît en partie, même s'il est difficile de se projeter sur 5 ans, notamment au niveau des modifications et des adaptations législatives. On ne se trouve donc pas sur un crédit d'ouvrage traditionnel où l'on peut expliquer tout le chemin que l'on va accomplir et citer précisément les actions à entreprendre, d'où le flou certain qu'il y a dans l'exposé des motifs.

Deux étapes sont prévues pour la refonte du SIC Action sociale : le PL proposé aujourd'hui ; ensuite, un PL à partir de 2023 pour une refonte complète, avec probablement une modification des outils en place. On aura alors plus d'informations sur le cahier des charges et le périmètre de la refonte. D'ici 2023, il s'agit aussi de réfléchir où veut aller le dispositif social. Tout le dispositif et le système informatique doivent avancer ensemble dans le même sens pour tendre vers un système d'accès plus simple pour les citoyens.

Le commissaire UDC comprend qu'un jeune sans revenu, mal outillé en informatique, pourrait avec ce PL bénéficier d'une nouvelle aide. Il se demande si les formulaires seront complètement actualisés ; les formulaires exigeant les signatures de nombreuses personnes sont tout à fait obsolètes. C'est par exemple problématique pour une personne nécessitant les signatures de ces parents et qui n'est plus du tout en contact avec sa famille.

L'aide se traduit simplement par le fait que le collaborateur de l'Hospice général pourra saisir plus facilement les données de la personne. L'idée est de revoir le questionnaire d'éligibilité et les différents critères, mais les questions de signatures devront en effet être revues également.

Un commissaire PLR relève que l'OCSIN, dans le plan financier quadriennal (PFQ), prévoit 85 nouveaux postes pour les 4 prochaines années. Il se demande si cela est vraiment pertinent, compte tenu du fait qu'il y a déjà des personnes à l'OCSIN qui travaillent sur les systèmes d'information

actuels. Il a la même question pour la DGAS. Il précise que le PLR ne veut pas forcément une diminution du nombre de fonctionnaires, mais au moins une stabilisation. On dit toujours que l'on est un canton vieillissant et qu'il y a plus de criminalité, mais il considère que, d'un autre côté, l'on ne voit pas d'économies possibles, malgré les améliorations apportées par un SI. Il ajoute que la population du canton entre 2009 et 2018, a augmenté de 8,8%, tandis que les charges de personnel et le nombre d'ETP ont augmenté de 18,8%, ce qui représente un différentiel de 10% ou de 450 millions de budget annuel, ce qui couvrirait, selon lui, à la fois la réforme de l'imposition des entreprises et la recapitalisation de la CPEG.

Le PFQ demande en effet un certain nombre de postes pour l'OCSIN pour l'ensemble des PP de l'Etat. Concernant ce PL, il y a un transfert de charges pour les informaticiens qui induirait 1,5 ETP en plus à l'OCSIN. 40% du crédit représente une demande pour des nouvelles fonctionnalités, ce qui nécessite donc plus de travail par l'OCSIN. Par ailleurs, une éventuelle compensation des nouveaux postes à l'OCSIN, dans les autres services, est une question politique qui incombe au Conseil d'Etat. Enfin, les SI évitent d'augmenter les postes dans les services concernés, malgré l'augmentation du nombre de dossiers à traiter. Mais on constate une augmentation du nombre de bénéficiaires et des montants versés. Il y a en outre une hausse de la complexité de l'analyse des dossiers. Malgré cela, les services ne sont pas en hausse en termes de personnel. Les services ont donc fait de gros efforts compte tenu de l'évolution de la base des bénéficiaires. Si les bénéficiaires augmentent par exemple de 10%, l'on ne sera pas sur 10% de staff en plus, mais moins que cela. L'effort de rationalisation dans l'action sociale est donc bel et bien visible.

Un député Ve se demande s'il y a une base de données commune entre les différentes applications de ces services.

Le DI souhaite procéder en deux phases et créer un SI commun dans un deuxième temps. Ils vont en outre utiliser les quelques années qui nous séparent du prochain crédit pour mettre en place un concept qui permettra de fédérer les systèmes. Les services concernés par le PL représentent plus d'un milliard de francs en termes de prestations. Cela concerne environ 100 000 personnes pour le SAM (de 30 F par mois au subside complet pour les bénéficiaires des PC). Les PC AVS et AI concernent environ 25 000 personnes et les prestations complémentaires familiales environ 5000 à 6000 personnes.

Une commissaire S précise qu'elle réagit en fonction de sa formation en sociologie et constate qu'il y a + 5,3% de dossiers, qu'il y a + 10,4% en prestations financières et qu'il y a une augmentation constante des dossiers et

des prestations, alors que les effectifs des services n'ont pas augmenté de la même manière. Elle rappelle que certaines études, dont celle de Caritas, ont montré que le fait d'avoir un revenu régulier n'empêchait pas de tomber dans la pauvreté.

Le vieillissement de la population fait que les prestations complémentaires AVS augmentent ; la Confédération table sur une augmentation annuelle de 2% et, donc, on peut attendre une augmentation constante. Concernant les PC AI, on est moins sûr de l'augmentation, car on a tendance à rendre les conditions d'obtention des prestations AI plus difficiles. On a environ 5% d'augmentation par année pour la prise en charge des subsides LAMal par l'Etat et également environ 5% d'augmentation par année pour les prestations de l'action sociale, ce qui explique donc les 1,3 milliard mentionné dans le PL.

Un commissaire PLR demande ce qui relève plus spécifiquement de l'investissement.

Le DI veut mettre de la transparence à la fois dans l'utilisation des crédits de renouvellement et dans la composition de ces crédits. Il est prévu que, dès que le montant de 3 millions d'investissements est atteint pour un crédit de renouvellement, un PL doit alors être réalisé, car l'on ne peut pas intégrer une telle somme dans un simple crédit de renouvellement. Dès que l'on atteint ce seuil, il est donc opportun que la commission en soit informée. La durée d'amortissement du crédit d'investissement est de 8 ans. En ajoutant de nouvelles fonctionnalités, on rajoute de la valeur à l'actif, tandis que le renouvellement devrait arriver à partir de la neuvième année.

Un commissaire PDC se demande si l'OCSIN tient compte des besoins métier de l'Hospice général dans le projet et de ce qui va être entrepris ces prochaines années. Il imagine qu'il faudrait qu'il y ait plus de ponts entre les systèmes des différents services.

Au niveau informatique, l'on se trouve sur des SI complètement séparés ; même le Grand Conseil et le PJ ont des systèmes indépendants et il en va de même avec l'Hospice général, même si c'est son service qui gère ces SI. A partir du moment où des concepts techniques sont proposés, rien n'empêche de faire les réalisations ensemble. On vise bien sûr un système permettant à la DGAS et à l'Hospice de se parler, notamment sur les questions de mises en place de questionnaires, de demandes de prestations, etc.

L'Hospice, à l'instar du Grand Conseil et de la PJ, tient à son indépendance pour ses choix technologiques et informatiques. Le DI se charge d'une partie de l'informatique du PJ, malgré l'indépendance de ce dernier, ce qui nécessite une coordination de la part de l'autorité politique. Il

faut néanmoins une base légale pour pouvoir faire sauter les cloisons. Le curseur est à mettre entre l'efficacité économique et la protection des données personnelles ; à ce niveau, l'on est assez conservateur à Genève.

Un commissaire MCG relève que le bassin des prestataires va continuer à être en augmentation lorsque les personnes au chômage de plus de 50 ans se retrouveront au PC, car ils ne retrouvent pas d'emploi, compte tenu du fait, selon lui, qu'on préfère des jeunes et des personnes provenant de l'autre côté de la frontière. Il y aura aussi tous ceux qui ont utilisé fortement leur 2^e pilier et qui seront pris de cours lors de leur retraite. Il se dit par ailleurs surpris par rapport aux risques de pertes de données évoqués ; il se demande s'ils n'ont pas un système de sauvegarde pour prévenir cela et, si c'est le cas, quelle est la périodicité de cette dernière.

C'est au maximum une journée complète de travail qui peut être perdue. Un ordinateur dure usuellement sur le marché 4 ans, voire 5 ans, alors qu'à l'Etat, la durée habituelle est de 7 ans. Les machines cassent souvent au bout de 5 ans et il faut donc de toute manière les remplacer. A ce rythme, on perd évidemment de l'efficacité. Souvent, certains offices voient leurs demandes moins bien priorisées que d'autres, alors qu'ils doivent répondre à des besoins importants, ce qui est très problématique.

Vote

Un court débat s'engage, au cours duquel certains se demandent s'il ne conviendrait pas d'amender ce PL. Mais on y renonce et on peut alors passer au vote.

1^{er} débat

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12386 :

Oui : 15 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : –

Abstentions : –

L'entrée en matière est acceptée.

2^e débat

Le président procède au vote du 2^e débat.

Titre et préambule, pas d'opposition, adopté

art. 1 pas d'opposition, adopté

art. 2 pas d'opposition, adopté

art. 3 pas d'opposition, adopté

art. 4 pas d'opposition, adopté

art. 5 pas d'opposition, adopté

3^e débat

Le président met aux voix l'ensemble du PL 12386 :

Oui : 13 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 1 MCG)

Non : –

Abstentions : 2 (1 UDC, 1 MCG)

Le PL 12386 est accepté.

Suite à ces débats, la commission vous demande donc, Mesdames et Messieurs les députés, d'accepter ce projet de loi.

Projet de loi (12386-A)

ouvrant un crédit d'investissement de 9 000 000 F pour la période 2019-2023 pour l'évolution des systèmes d'information et de communication du domaine de l'action sociale (SIC Action sociale)

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

Art. 1 Crédit d'investissement

Un crédit global de 9 000 000 F (y compris TVA et renchérissement) est ouvert au Conseil d'Etat pour l'évolution des SIC du domaine de l'action sociale.

Art. 2 Planification financière

¹ Ce crédit d'investissement est ouvert dès 2019. Il est inscrit sous les politiques publiques C – Action sociale et D – Personnes âgées et la rubrique 06.15.520000 « Logiciels, applications ».

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

Art. 3 Amortissement

L'amortissement de l'investissement est calculé chaque année sur la valeur d'acquisition (ou initiale) selon la méthode linéaire et est porté au compte de fonctionnement.

Art. 4 Suivi périodique

¹ Une fois l'an, les bénéficiaires du crédit d'investissement rendent compte à la commission des finances du Grand Conseil de son utilisation, en particulier sur l'état de réalisation des projets, la consommation des ressources accordées et la planification retenue pour l'année suivante.

² Ce bilan conditionne la libération de la tranche prévue pour l'année suivante, selon la planification retenue.

Art. 5 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.