



Date de dépôt : 30 octobre 2023

Rapport

de la commission des travaux chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat ouvrant un crédit d'investissement de 6 253 000 francs pour la refonte du système d'information et de communication du service de protection de l'adulte

Rapport de Angèle-Marie Habiyakare (page 4)

Projet de loi (13352-A)

ouvrant un crédit d'investissement de 6 253 000 francs pour la refonte du système d'information et de communication du service de protection de l'adulte

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

Art. 1 Crédit d'investissement

Un crédit d'investissement de 6 253 000 francs (y compris TVA et renchérissement) est ouvert au Conseil d'Etat pour la refonte du système d'information et de communication du service de protection de l'adulte.

Art. 2 Planification financière

¹ Ce crédit d'investissement est ouvert dès 2023. Il est inscrit sous la politique publique C – Cohésion sociale et les rubriques suivantes :

- 0415-5060 « Equipements informatiques » ;
- 0415-5200 « Logiciels et applications » ;
- 1401-5200 « Logiciels et applications ».

² L'exécution de ce crédit sera 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 de son utilisation à la commission du Grand Conseil qui a préavisé le projet de loi. Ce suivi porte notamment 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 poursuite de la mise en œuvre du crédit d'investissement.

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.

Rapport de Angèle-Marie Habiyakare

La commission des travaux, sous la présidence de M^{me} Francine de Planta, a examiné le PL 13352 lors de la séance du 19 septembre 2023.

Ce projet de loi concerne l'ouverture d'un crédit d'investissement de 6 253 000 francs pour la refonte du système d'information et de communication du service de protection de l'adulte (SPAd).

Il est important de noter que ce projet de loi répond également à certaines recommandations de la Cour des comptes (rapport 145), qui, en janvier 2019, a publié un rapport concernant le service de protection de l'adulte (SPAd). Les alertes faites portent notamment sur la mise à jour du système de contrôle interne et les outils informatiques, qui ont un grand impact sur la gestion. Ces recommandations ont été prises en considération.

Les réponses données par ce projet de loi sont, notamment, en lien avec la mise à jour du système informatique et de communication du service de protection de l'adulte.

Il est à noter que ce projet de loi a été accepté unanimement par la commission.

Ont notamment assisté à la séance : M. Matthias Bapst, responsable du budget des investissements au DF, et M. Stefano Gorgone, secrétaire scientifique au SGGC. Le procès-verbal a été élaboré par M^{me} Garance Sallin que nous remercions de l'excellente qualité de son travail.

Présentation du projet de loi par M. Raphaël Fragnière, directeur du service de protection de l'adulte (SPAd), DCS, M. Marc Brunazzi, directeur des services supports, DCS, M. Fabien Pellegrini, chef de service, OCSIN, DIN, et M. Jean-Paul Belgeri, directeur des services aux clients de l'OCSIN, DIN

M. Fragnière explique que ce PL a pour but de financer la refonte du système d'information et de communication (SIC) du SPAd, afin de traiter efficacement les mandats de justice confiés par le Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (TPAE), de mieux servir les personnes concernées (PCo, aujourd'hui au nombre de 3800) sous mandat de curatelle, de disposer d'un outil performant de pilotage et de statistiques de la protection des adultes, de disposer d'un outil de gestion de l'accompagnement social (mais aussi sanitaire et juridique) des personnes concernées, de disposer d'un outil de gestion administrative et comptable accessible et performant, d'assurer une reddition des comptes exhaustive et de qualité, aussi bien à la personne

concernée qu'au TPAE, et d'interfacer la solution avec les principaux partenaires, en particulier le TPAE. Des interfaces existent aujourd'hui avec le service des prestations complémentaires, l'OCAS et la BCGE. La refonte vise à s'interfacer avec d'autres partenaires importants.

Les missions du SPAd sont d'exécuter tous les mandats de protection confiés par le TPAE, de, selon la nature du mandat judiciaire, représenter la personne concernée au niveau administratif, juridique et médical et de gérer les biens, les revenus et les rentes de la personne concernée. Son SIC actuel fait l'objet d'une obsolescence technologique (1^{re} mise en production en 2009), ce qui induit un risque de rupture de service, et d'une obsolescence fonctionnelle (il n'est plus adapté aux besoins du SPAd). Tout cela a pour conséquence une inefficacité dans la délivrance de prestations et crée un risque d'erreur, se convertissant en risque d'image, voire en risque financier. Il cite quelques chiffres clés, que l'on retrouve dans l'exposé des motifs. Le SPAd compte 193 collaborateurs, dont environ 70 curateurs. Parmi les plus de 163 millions de francs d'encaissements reçus, un tiers de l'activité concernait des opérations en lien avec la gestion des frais médicaux (ce qui représente environ 10% du montant, soit 16 millions de francs). Le nouveau SIC permettra de compiler l'ensemble des courriers qui partent via la messagerie électronique. Le chiffre indiqué concernant la gestion électronique des documents (GED) va augmenter, car, depuis cet automne, la GED sortante a été mise en exploitation.

Au niveau des bénéficiaires attendus, il s'agit de répondre au mieux aux besoins des personnes concernées, de mettre à disposition du personnel un outil qui réponde aux besoins du SPAd pour mieux servir les personnes concernées, d'assurer une lisibilité en temps réel de la personne concernée, aussi bien au niveau de la gestion qu'au niveau de l'accompagnement, de supprimer le risque lié à l'obsolescence, ainsi que de répondre aux recommandations émises par la Cour des comptes lors de son audit 145 de janvier 2019. Le retour sur investissement consiste en une diminution du risque d'erreurs, une meilleure efficacité (ergonomie adaptée à la complexité des situations et permettant de gagner du temps), une amélioration de l'image du SPAd auprès des personnes concernées, de leurs proches et des partenaires, ainsi que du grand public, et à mieux répondre aux décisions du tribunal.

M. Pellegrini indique que le projet informatique consiste à remplacer la solution actuelle par un nouveau système, constitué de deux briques : l'une consacrée à la gestion de l'accompagnement social, et une liée au suivi financier. Ce SIC, intégré dans l'écosystème de l'OCSIN, s'appuiera donc également sur des logiciels existants. Un travail sera aussi fait pour qu'il y ait des échanges facilités avec les partenaires externes. Le crédit d'ouvrage chiffré

est de 6 253 000 francs. En corollaire du crédit d'investissement, il est aussi prévu que le SPAd travaille sur le projet (activités d'expression des besoins, de test de l'application, etc.), pour un montant de 1 581 600 francs (fonctionnement lié). Au niveau de l'activation des charges de personnel (informaticiens de l'OCSIN et du pouvoir judiciaire qui vont travailler sur ce projet), cela se chiffre à hauteur de 1 884 000 francs. Dès 2026, une fois que le SIC sera mis en exploitation et utilisé, cela va générer des coûts de maintenance qui se chiffrent à 555 000 francs. Si le PL est voté, le projet démarrera fin 2023, et la mise en production est prévue en 2026.

Un commissaire (UDC) s'enquiert de la gestion des curateurs, qui font régulièrement l'objet d'articles dans la presse, dont un qui vient de paraître. Il souhaiterait savoir comme le système gère ces curateurs.

M. Fragnière précise que le dernier article de presse en date portait sur la question des curateurs privés. 6000 personnes sont sous curatelle à Genève ; toutes celles qui ont un seuil de fortune en dessous de 50 000 francs viennent au SPAd, et toutes celles qui sont au-dessus sont suivies par des privés. Le SPAd compte environ 70 curateurs, répartis dans cinq secteurs, avec un chef de secteur qui assure la co-curatelle. Chaque curateur traite environ 65 à 70 dossiers, soit encore au-dessus des normes de la COPMA (Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes). Une unité de soutien aux opérations a été mise en place, avec des curateurs aguerris qui assurent la formation des nouveaux curateurs, du coaching et des remplacements. Tous les curateurs suivent le premier module du CAS en curatelle à la HETSL à Lausanne, puis les autres modules dans les deux ou trois premières années depuis leur entrée en fonction.

Un commissaire (UDC) suppose que le système permet d'avoir une vision et un suivi sur les ressources humaines.

M. Fragnière répond que cela n'est pas aisé aujourd'hui. L'outil est complexe, l'accès à l'information n'est pas forcément évident. En outre, les mandats sont donnés par le tribunal aux personnes physiques, les curateurs du service, qui ont une large autonomie dans le cadre de leur action. Il y a des systèmes de supervision, des colloques de secteur, des bilatérales, etc., mais il ne peut pas y avoir un contrôle total sur leur activité.

Un commissaire (UDC) demande si les curateurs privés seront concernés par ce projet informatique.

M. Fragnière répond par la négative. En revanche, le projet prévoit d'associer le pouvoir judiciaire, afin de faciliter les échanges.

Un commissaire (UDC) demande si, dans l'hypothèse, il serait possible d'intégrer les curateurs privés dans ce système.

M. Fragnière ne pense pas que ce serait adapté : le SPAd fait de la gestion de masse, alors que les curateurs privés traitent généralement une personne, et ont des redditions de comptes différentes.

Un commissaire (UDC) demande quel est le montant annuel de la maintenance actuellement. Il demande pourquoi il y a des frais de maintenance supplémentaires induits par ce projet.

M. Pellegrini répond que c'est parce qu'il s'agit d'un nouveau système qui va générer des charges supplémentaires.

M. Belgeri précise que, pendant une période, le système actuel va devoir être conservé. Ce système dessert deux services, le SPAd et le SPMi. Le SPMi prévoit aussi un projet de refonte de son SIC, mais tant qu'il ne l'aura pas réalisé, le système ne pourra pas être arrêté, ce qui engendre des coûts de maintenance.

Un commissaire (UDC) comprend que cela signifie que d'ici quelques années, quand le SPMi aura son propre système, les coûts pourront potentiellement redescendre.

M. Belgeri le confirme.

Un commissaire (LJS) demande si, avec ce système, il sera plus facile pour les usagers d'avoir les gestionnaires au téléphone ou d'interagir avec eux.

M. Fragnière répond que, au-delà de la seule question de la refonte du SIC, ils aspirent de toute manière à être plus atteignables pour les administrés. Toutefois, plusieurs milliers de personnes essaient de joindre les curateurs chaque jour. Il a donc fallu limiter les appels au matin, pour que les curateurs puissent accomplir d'autres tâches (réunions de réseau, entretiens...). Avec le nouveau système, ils espèrent pouvoir maintenir un meilleur contact avec les administrés. L'enjeu est aussi de ne pas oublier les personnes qui ne tentent pas de les joindre.

Un commissaire (LJS) demande si ce système prévoit une manière d'interagir directement, par exemple via une boîte de dialogue.

M. Fragnière répond qu'une boîte de dialogue n'est pas prévue. Il y a cependant d'autres moyens de joindre le service, comme l'adresse générique, l'adresse de la direction du SPAd, des entretiens sollicités par les personnes, etc.

Un commissaire (S) constate qu'il y a une certaine automaticité s'agissant de l'accessibilité des informations, par exemple avec d'autres services. Il demande si le nouveau système aura la même automaticité au niveau de la circulation des informations et s'ils ne craignent pas que cela permette plus de

fuites. Par exemple, avec ce même système, utilisé par le SPMi, les informations sur ces personnes vulnérables peuvent fuir très facilement.

M. Fragnière assure que, dans le cadre de l'interfaçage prévu, le TPAE partage cette crainte et que toutes les précautions sont prises. S'agissant du SPMi, il n'est pas compétent pour répondre, mais le SPAD n'a pas connu de problème de ce type.

Un commissaire (S) demande qui a accès aux informations.

M. Fragnière explique qu'il n'y a pas d'accès : il s'agit d'échanges de données. Un magistrat du pouvoir judiciaire ne peut pas accéder à leur base de données pour aller chercher des informations. S'il veut demander des comptes, il écrit au SPAD, qui lui répond. Certaines données sont accessibles, comme les rapports, mais ils ne peuvent pas chercher les informations sur les personnes. Ceci est paramétrable. Le nouveau système tient compte de tous ces aspects.

Un commissaire (S) observe que le SPAD et le SPMi auront désormais des programmes différents. Il demande si le fait d'avoir le même SIC facilitait les choses, sachant qu'il peut y avoir une continuité entre les personnes suivies (p. ex. un mineur suivi par le SPMi qui serait ensuite suivi par le SPAD).

M. Fragnière répond que les données des mineurs sont extrêmement protégées. Le SPAD n'y a pas accès. Les transferts de situation se font d'humain à humain, du personnel du SPMi au personnel du SPAD, et via le dossier confié par le tribunal. Il y a simplement un outil commun, ce qui peut amener quelques difficultés par ailleurs, par exemple en termes d'impact lors de modifications. De plus, le SPMi est dans un projet plus global, celui de l'office de l'enfance et de la jeunesse, et n'a pas les mêmes besoins. Le SPAD a toute une réalité de gestion financière et administrative, un aspect qui n'est pas traité par le SPMi par exemple. C'est donc une bonne chose qu'ils prévoient maintenant deux systèmes différents.

M. Belgeri précise que le seul partage est le plateau technologique, avec le même serveur. Il n'y a pas de partage de données. Aujourd'hui, c'est plutôt une difficulté d'avoir le même serveur, car si une mise à jour doit être faite pour l'un, elle doit aussi être faite pour l'autre.

Un commissaire (S) souligne que ce sont des enjeux très importants, concernant des personnes vulnérables qui ont des multitudes d'intermédiaires, qui accèdent à des informations sensibles à leur sujet.

Un commissaire (Ve) évoque les recommandations de la Cour des comptes. Celles-ci mentionnaient que le service n'avait pas d'outil d'analyse statistique ; il demande si un tel outil est prévu dans le nouveau système. Il était aussi

recommandé de voir le découpage organisationnel par phase de traitement des dossiers ; il demande ce qu'il en est.

M. Fragnière explique qu'ils ont déjà répondu à cette dernière recommandation sur le plan organisationnel, en réorganisant le service, en créant des cellules spécialisées. La recommandation 6 était de redéfinir et d'améliorer les transmissions de données entre le TPAE et le SPAd ; il y a maintenant une collaboration étroite par rapport à cela. Pour la recommandation demandant de revoir les flux d'informations avec les partenaires, il est également prévu quelque chose dans le projet, et ça l'est déjà aujourd'hui, car il y a des interfaces avec l'OCAS, le service des prestations complémentaires et la BCGE. Quant aux indicateurs de pilotage, en lien avec les statistiques, ils ont été complètement intégrés dans le projet.

Un commissaire (PLR) relève que le SPAd a 12 postes supplémentaires au projet de budget 2024 (PB 2024), en plus des 12 accordés dans le cadre des crédits supplémentaires 2023. Il relève qu'ils visent un taux de réclamation de 3%, qui était à 4% dans le budget 2023. Vu les sujets sensibles traités, il trouve cela correct. La COPMA recommande 60 dossiers par curateur, mais aux comptes 2022, ils sont à 72 dossiers, au budget 2023 à 65 dossiers, et prévoient 78 dossiers dans le PB 2024, alors qu'ils ont 24 collaborateurs de plus qu'en 2023, ce qui est surprenant. De plus, le coût moyen de traitement d'un dossier était de 4927 francs aux comptes 2022, et ils envisagent de passer à 4200 francs, malgré l'augmentation du nombre de postes. Il demande ce qui justifie cela.

M. Fragnière répond que cela est principalement dû à la hausse des mandats. En 2020 et 2021, ils ont reçu respectivement 349 et 351 nouveaux mandats du TPAE. En 2022, il y a eu une hausse extraordinaire de 468 nouveaux mandats. Les projections sont à 650 pour la fin 2023. Les raisons qui peuvent expliquer cela sont le vieillissement de la population, l'après-COVID et la fragilisation d'un certain nombre de personnes. Le SPAd prend en charge 3800 personnes, dont un tiers de seniors, mais il y a entre 800 et 1000 personnes qui ont des difficultés énormes, des troubles psychiatriques lourds, des addictions, etc., ce qui demande une énergie importante de la part des curateurs. Effectivement, ils ne sont pas aux 60 dossiers par curateur comme le recommande la COPMA, mais c'est un objectif qu'ils gardent en tête. Le nombre figurant dans le PB 2024 est arithmétique. Les 12 postes demandés n'ont pas encore tous été recrutés. Ils essaient de travailler en parallèle sur d'autres sources d'efficacité, par exemple pour les relèvees en cas de fortune : un dispositif de surveillance a été mis en place pour que, dès lors qu'une personne a plus de 50 000 francs de fortune, et que toutes ses affaires administratives ont été réglées, ils demandent la relève au TPAE. Entre juin et

fin septembre, ils ont demandé plus d'une centaine de relèves. Cela dit, il est prévu dans le règlement fixant la rémunération des curateurs que le SPAd ne peut pas refuser un mandat. Il n'y a pas de dispositif comme dans le canton de Vaud, où dès qu'ils dépassent les 60 dossiers par curateur, il est possible d'engager automatiquement sous statut d'auxiliaire. Inversement, dès que cela repasse sous 60, ces contrats s'arrêtent.

La présidente demande ce qui se passe en cas de demande de relève.

M. Fragnière répond que le juge statue. S'il estime que les critères sont réunis, il confie le mandat à un curateur privé.

Un commissaire (PLR) demande si le système du canton de Vaud est adaptable à Genève.

M. Fragnière explique que le système de Vaud fait que, dès lors qu'ils dépassent les 60 dossiers, cela déclenche un système qui autorise automatiquement l'engagement. C'est potentiellement adaptable. C'est une autre recommandation de la Cour des comptes que d'adapter au nombre de dossiers.

Un commissaire (PLR) demande où en est le recrutement des 12 postes.

M. Fragnière répond qu'un recrutement a lieu le lendemain et un autre le mardi suivant. L'annonce a été publiée fin juin ; il a fallu republier l'annonce depuis. Ils ont beaucoup d'espoir de pouvoir finaliser ces recrutements prochainement. Dans les 12 postes demandés, il y avait 7 postes de curateurs. Un curateur est engagé en classe 16.

Un commissaire (PLR) relève qu'il y a plus de volume à traiter, une demande de moyens en plus, et que le coût moyen par dossier baisse. Il s'étonne que le coût de traitement baisse alors que le personnel augmente. Il cherche à comprendre : il suppose qu'il y a plus de dossiers qui rentrent, mais aussi beaucoup qui sortent, ce qui crée une surcharge de travail administratif.

M. Brunazzi explique qu'il y a ce phénomène, mais aussi l'augmentation des dépenses générales, avec un mandat confié à une société pour les déclarations fiscales des personnes concernées. Cela fait aussi augmenter le coût. Une information plus fine peut être donnée dans le cadre du budget 2024. Dans le PB 2024, il y a trois postes qui figurent dans le PL, qui ont une durée limitée : ce sont des auxiliaires pendant 3 ans mis à disposition du SPAd pour encadrer le projet. A terme, ils restitueront 3 postes.

M. Fragnière propose de transmettre ultérieurement une réponse plus complète à la commission. Il précise que les clôtures en cours sont encore considérées comme des mandats actifs, car cela génère encore du travail jusqu'à l'approbation de clôture par le tribunal.

Un commissaire (MCG) demande si des tests psychotechniques sont effectués lorsqu'ils engagent des curateurs, et comment l'état de santé des collaborateurs est suivi, sachant qu'ils accèdent à des données sensibles.

M. Fragnière répond que l'exposition émotionnelle est très forte. Ils travaillent les mises en situation les plus difficiles durant les entretiens de recrutement. Le taux d'absentéisme au SPAd a fortement baissé : les collaborateurs sont mieux accueillis et mieux formés. Cependant, certains se rendent compte au fil du temps de la dureté de ce travail, et ne tiennent pas sur la longueur. Il n'y a pas de psychologue d'entreprise, mais la question s'est posée. Leur outil est la supervision, pour discuter des situations difficiles. Ils peuvent aussi faire appel à l'AGPsy pour un débriefing lorsqu'il y a une intervention de la police. Il n'y a pas de tests psychotechniques à l'embauche pour les curateurs, mais parfois pour les cadres. Ceux-ci sont co-curateurs pour l'ensemble de leur secteur et sont très exposés, ce sont souvent eux qui vont au front dans les situations très complexes.

Un commissaire (LC) relève que quatre lignes sont prévues pour l'OCSIN dans le chiffrage du PL. Il s'interroge sur les trois lignes concernant les coûts de personnel interne, de personnel externe et des mandats externes.

M. Belgeri explique que le PDI est à hauteur de 1 milliard, ce qui représente un très grand nombre de demandes de la part des services, avec une forte croissance liée à la transition numérique. L'OCSIN n'a pas une croissance à l'échelle de cette croissance-là. Ils doivent donc travailler avec des externes, en location de services. Dans certains cas, ils n'ont pas besoin de personnel dédié sur la longueur du projet, mais pour une tâche bien spécifique, où ils font donc un mandat. Tous les projets informatiques seront structurés ainsi. L'OCSIN compte actuellement un peu plus de 600 collaborateurs.

Votes

1^{er} débat

La présidente met aux voix l'entrée en matière du PL 13352 :

Oui : 15 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 2 MCG, 1 LC, 4 PLR, 2 UDC)

Non : –

Abstentions : –

L'entrée en matière est acceptée.

2^e débat

La présidente 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

La présidente met aux voix l'ensemble du PL 13352 :

Oui :	15 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 2 MCG, 1 LC, 4 PLR, 2 UDC)
Non :	–
Abstentions :	–

Le PL 13352 est accepté.

La commission des travaux vous invite donc à voter favorablement ce projet de loi, comme elle l'a fait à l'unanimité.