



Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 11 décembre 2024

Projet de loi

ouvrant un crédit d'investissement de 24 600 000 francs pour l'évolution du système d'information et de communication fiscal dès 2025

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

Art. 1 Crédit d'investissement

Un crédit global de 24 600 000 francs (y compris TVA et renchérissement) est ouvert au Conseil d'Etat pour l'évolution du système d'information et de communication fiscal dès 2025.

Art. 2 Planification financière

¹ Ce crédit d'investissement est ouvert dès 2025. Il est inscrit sous la politique publique I – Impôts et finances et la rubrique 0415 5200 « logiciels et 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 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 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.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Michèle RIGHETTI-EL ZAYADI

EXPOSÉ DES MOTIFS

Objectif général du présent projet de loi

Le présent projet de loi, spécifique, vise à assurer la pérennité et le développement du système d'information et de communication fiscal. Il fait suite à la loi 11792 ouvrant un crédit d'investissement de 11 520 000 francs pour l'évolution du système d'information et de communication fiscal, du 22 avril 2016, puis à la loi 12623 ouvrant un crédit d'investissement de 11 800 000 francs pour l'évolution du système d'information et de communication fiscal de 2020 à 2024, du 12 mai 2020, dont le but était de financer les évolutions de ce système d'information sur les périodes antérieures. La première a permis d'assurer la maintenance et les évolutions de cet outil indispensable à l'administration de 2016 à 2019. La seconde a pris le relais afin d'assurer le financement des équipes dédiées de mi-2020 à fin 2024.

Le présent projet de loi a pour but de financer, pour la période allant de 2025 à fin 2029, le renouvellement et les évolutions de ce système d'information qui permet de taxer et de recouvrer l'impôt du canton, mais aussi celui de la Confédération et celui des communes.

L'administration fiscale cantonale (AFC) collecte plus de 13,8 milliards de francs au travers de 5 impôts dits périodiques (l'impôt sur le revenu des personnes physiques ainsi que l'impôt sur la fortune, l'impôt sur les bénéfices des personnes morales ainsi que l'impôt sur le capital, et enfin l'impôt à la source) et une dizaine d'impôts non périodiques (successions, enregistrement, impôts sur les bénéfices et gains immobiliers, etc.). La réglementation fiscale évolue rapidement; il est nécessaire d'adapter le système d'information aux nouvelles lois, aux nouvelles pratiques et à la jurisprudence. Ces modifications constituent, depuis 2016, le principal thème d'intervention des équipes techniques et métier.

A cette taxation plurielle il convient d'ajouter la nécessité de recouvrer l'impôt, de le comptabiliser et de le répartir aux différents bénéficiaires. Au total, cela représente 26 modules qu'il convient de maintenir technologiquement à niveau, afin que le système d'information fiscal puisse évoluer conformément aux nécessités.

Face aux menaces informatiques toujours plus importantes, le présent projet de loi prévoit aussi un volet autour de la sécurité informatique afin de protéger ce système d'information clé pour le canton et d'anticiper la mise en conformité à la prochaine évolution de la loi sur l'information du public,

l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001 (LIPAD; rs/GE A 2 08). Enfin, il est indispensable que cet outil soit un socle d'une efficacité optimale pour l'ensemble du personnel de l'AFC et générateur d'efficacité dans le traitement des dossiers.

Un bref état des lieux des financements récents dédiés à ce système d'information central

Avant de détailler le périmètre précis du présent projet de loi, il semble opportun de récapituler les différentes décisions de financement que le Grand Conseil a déjà adoptées.

La loi 12623 prévoit un montant de 11 800 000 francs auquel s'est ajouté un crédit supplémentaire de 800 000 francs accordé par la commission des travaux du 31 janvier 2023, suite à une révision du manuel comptable qui a élargi le périmètre d'activation des coûts liés au projet. Au total, ce sont donc 12 600 000 francs qui ont permis de traiter de nombreux sujets ayant trait à la maintenance et aux évolutions du système d'information fiscal durant une période allant de mi-2020 à fin 2024.

Mais, en parallèle, le Conseil d'Etat a souhaité mettre en exergue les importants investissements nécessaires autour de l'évolution des démarches en ligne fiscales mises à disposition du contribuable. C'est pourquoi un projet de loi dédié (PL 13067) a été déposé devant le Grand Conseil en 2022 à hauteur de 6 400 000 francs auquel s'est ajouté un crédit supplémentaire de 1 160 000 francs accordé par la commission des travaux du 31 janvier 2023 suite à la révision du manuel comptable, soit au total 7 560 000 francs. La loi 13067, du 2 septembre 2022, finance cette évolution majeure dont l'implémentation doit se terminer en 2028. Le présent projet de loi prendra le relais pour la maintenance évolutive des démarches en ligne nouvellement mises à disposition dès 2028. Enfin, le Conseil d'Etat a déposé en 2019 le projet de loi 12412 pour l'intégration de nouvelles modalités d'évaluation du parc immobilier. Ce projet de loi a été adopté par anticipation, le 12 septembre 2019, alors même que le sujet de l'imposition immobilière n'a été réglé qu'avec la votation populaire de juin 2023. Ce financement de 1 725 000 francs a permis d'anticiper les impacts sur le système d'information fiscal, et de tester l'utilisation d'une nouvelle architecture cible, socle du présent projet de loi.

Cette clarification contextuelle étant faite, il convient de détailler le périmètre que couvre le financement sollicité par le présent projet de loi.

Une refonte en profondeur du socle technologique du système d'information fiscal tout en maintenant l'existant

Une architecture obsolète et une intégration trop contraignante

Les fondements du système d'information de l'AFC datent de l'an 2000. Le choix des technologies opéré à l'époque s'est avéré judicieux car cela a permis une très forte stabilité de l'ensemble de l'édifice durant une longue période. Mais, 20 ans plus tard, il est difficile de trouver des collaborateurs avec des compétences techniques de développement maîtrisant encore ces technologies. Avec l'émergence de nouveaux outils plus complets, plus performants et intégrant la mise en place de tests automatiques, il est essentiel de procéder à un virage stratégique majeur afin de pouvoir continuer non seulement à trouver des compétences mais aussi de bénéficier des avantages et opportunités offerts par ces nouveaux outils.

Le système d'information utilisé par l'AFC elle-même est constitué de 26 modules. Du fait de cette architecture datant de plus de 20 ans, ces modules sont très fortement interconnectés. En effet, cela signifie qu'une modification dans l'un d'entre eux peut engendrer des conséquences sur un autre, impliquant à la fois des modifications dans d'autres modules et de facto de nombreux tests de non-régression chronophages pour l'AFC sur l'ensemble de son système d'information. Il en résulte que l'office cantonal des systèmes d'information et du numérique (OCSIN) doit procéder à la livraison complète de l'ensemble du système d'information fiscal alors que la modification porte potentiellement sur un seul module. Cette contrainte complique bien évidemment la réactivité car la livraison de l'ensemble du système d'information fiscal ne se fait que tous les quadrimestres du fait des risques inhérents et de la charge de tests pour l'AFC.

Afin de neutraliser ces différentes contraintes et, en conséquence, de pouvoir envisager des évolutions futures plus rapides et moins coûteuses du système d'information fiscal, une étude a été menée afin d'identifier le meilleur socle architectural et technologique permettant de supporter les nombreux enjeux de l'informatique fiscale pour les années futures. Ainsi, un premier module a été migré vers ce nouveau socle technologique. Il s'agit du module gérant le référentiel des valeurs des biens immobiliers du canton. Comme évoqué précédemment, ce changement sur ce premier module a été financé par la loi 12412.

Ce socle ayant fait ses preuves, il convient de réaliser les composants indispensables de cette architecture et de la généraliser progressivement sur les autres modules du système d'information fiscal. Cette migration explique que les tranches annuelles nécessaires à l'évolution du système d'information

aient augmenté dans le présent projet de loi, de 1 322 000 francs par an en regard du précédent. En tout, le présent projet de loi prévoit une enveloppe de 6 610 000 francs pour cette migration du socle technologique. Notons qu'une enveloppe équivalente sera nécessaire pour continuer cette migration sur la période suivante.

La gestion de l'obsolescence technologique à financer

Au-delà de cette migration d'architecture essentielle pour le système d'information fiscal, une gestion de l'obsolescence des différents composants technologiques de l'outil est à prévoir.

Ainsi, sur la période allant de 2025 à 2029, toute une série de mises à jour est à prévoir. A titre illustratif, 2 exemples sont décrits ci-après.

La première opération concerne l'outil de gestion documentaire. Cet outil permet de stocker plus de 100 millions de documents numérisés de l'AFC. La période précédente a permis de mettre au point le protocole de transfert des documents de la solution existante obsolète vers une nouvelle solution pérenne. Le présent projet de loi doit prévoir le portage des documents de l'ensemble des modules de taxation périodique mais aussi des modules de taxation non périodique non encore migrés. La solution existante n'étant plus maintenue par l'éditeur, cette migration est indispensable. En complément, la nouvelle solution permet de mettre à disposition plus rapidement les documents utiles aux contribuables car l'archivage et sa confirmation seront réalisés sans les délais liés à l'architecture actuelle.

La deuxième mise à jour importante porte sur le compilateur et l'environnement d'exécution des programmes. Ces composants technologiques permettent de convertir tous les développements faits en un langage intelligible par l'ordinateur. Ces changements de version sont, par expérience, rarement anodins. En effet, cela implique une compatibilité ascendante et des tests de l'ensemble du système d'information fiscal. Sur la base des mises à jour précédentes, il a été constaté que certains programmes devaient être adaptés et d'autres réécrits.

Alors que certains modules seront passés sur le nouveau socle technologique retenu et donc technologiquement à jour, les modules qui resteront sur l'ancien socle nécessiteront des mises à jour de l'ensemble des couches du système d'information fiscal. Ces mises à jour sont imposées par les éditeurs de solution notamment afin de prendre en compte les éventuelles failles de sécurité qui peuvent surgir avec le temps face à la pression de hackers toujours plus efficaces.

L'expérience de l'OCSIN en matière de gestion de l'obsolescence au cours des 15 dernières années nous enseigne qu'il est nécessaire de prévoir un budget récurrent annuel d'en moyenne 1 154 000 francs. Ce montant est le prix à payer pour protéger un investissement total de plus de 75 millions de francs en plus de 20 ans. Au total, sur la période allant de 2025 à 2029, un investissement de 5 770 000 francs est indispensable pour assurer le bon fonctionnement du système d'information fiscal.

Ainsi, les préoccupations purement technologiques monopolisent plus de 50% du présent projet de loi. Le montant total prévu sur la période se situe à 12 380 000 francs.

Une matière fiscale en constante évolution

Comme brièvement évoqué en introduction, une part importante des financements précédemment votés était dédiée à la prise en compte des modifications légales, réglementaires et jurisprudentielles. La période concernée par le présent projet de loi doit aussi tenir compte de ces contraintes.

A ce jour, de nombreuses évolutions déjà identifiées impliquent de nombreuses modifications dans les programmes informatiques.

La prise en compte de la rétrocession à la France afin de tenir compte du télétravail des frontaliers est clairement identifiée. Pour mémoire, la France et la Suisse ont signé un avenant, rendu public le 27 juin 2023, modifiant les règles d'imposition du télétravail des employés domiciliés en France. Il modifie la convention entre la Suisse et la France du 9 septembre 1966 en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et prévoit que le salaire correspondant au télétravail est imposable dans l'Etat de l'employeur (Suisse). Cela n'est toutefois valable que si le télétravail n'excède pas 40% du temps de travail. Au-delà de 40%, la portion de rémunération correspondant à la part télétravaillée est alors imposable en France, et ce, dès le premier jour de télétravail.

En contrepartie du maintien de l'imposition en Suisse de la part télétravaillée en France, la Suisse versera une compensation à la France et procédera à un échange d'information annuel sur les données du télétravail. La compensation s'élèvera à 40% des impôts prélevés en Suisse sur la quote-part télétravaillée en France (incluant toutes les étapes du cycle de vie des impôts prélevés : prélèvements par les employeurs, taxations des contribuables issues de demandes de rectification ou de demandes de taxation ordinaire ultérieure, rectifications suite à réclamations ou recours) avec une franchise de 15%. La complexité du calcul ainsi que l'actualisation des

canaux de collecte nécessitent des développements informatiques conséquents sur l'intégralité du processus de taxation. Ce sujet précis est chiffré à 2 200 000 francs.

Les travaux ont déjà démarré afin de tenir compte du fait que les premiers développements doivent être en production dès le 1^{er} janvier 2025.

En complément de ce sujet, plusieurs autres enjeux doivent aussi être pris en compte en fonction de leur adoption plus ou moins avancée. Quelques exemples sont listés afin de mieux appréhender les enjeux :

- la mise en œuvre de l'imposition minimale pour les multinationales, prévue par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et déjà adoptée. Des synergies intercantionales sont déjà identifiées pour construire une solution suisse mutualisée permettant la taxation. Cette solution suisse mutualisée ne sera pas financée par le crédit sollicité par le présent projet de loi. Par contre, le crédit sollicité doit permettre au canton de Genève de mettre en œuvre les processus d'assujettissement, de recouvrement et de rétrocession des nouveaux impôts complémentaires. La solution genevoise devra acquérir des informations depuis la solution suisse mutualisée afin de couvrir l'entièreté du processus d'imposition. Il conviendra de développer la nouvelle solution genevoise de perception ainsi que les interfaces de communication avec la solution suisse mutualisée de taxation;
- la possible suppression de la valeur locative. Si cette réforme est adoptée, elle aura des impacts sur les déductions fiscales actuellement en vigueur sur l'entretien des bâtiments. Ces modifications structurantes dans le système d'information fiscal devront être implémentées, testées et mises en production selon le calendrier adopté;
- la modification de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 11 avril 1889 (LP; RS 281.1), qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2025. L'abrogation de son article 43, chiffres 1 et 1bis, entraîne un changement de paradigme et abolit l'ancien privilège des autorités, notamment cantonales. La poursuite par voie de saisie, sans frais, ne peut plus être demandée, à l'instar des autres créanciers. Seule subsiste la poursuite par voie de faillite. Cela entraîne des modifications dans les éléments transmis automatiquement à l'office cantonal des poursuites et à l'office cantonal des faillites (protocole e-LP) puisque l'ensemble des poursuites doit être fait par voie de faillite. La suite du processus s'en trouve aussi modifiée.

Des discussions sont aussi en cours au niveau fédéral. Ces dernières peuvent avoir des impacts importants sur le système d'information fiscal. A titre d'exemple, on peut citer le sujet de l'imposition individuelle. Cette modification serait tellement structurante que cette dernière ne pourrait être mise en œuvre qu'au prix d'un projet de loi d'investissement spécifique.

Alors que la modification d'un taux d'imposition, par exemple, est réalisée par une simple modification de paramétrage, les changements plus structurels nécessitent systématiquement une étude d'impact, un développement spécifique et une phase de validation importante et transversale à l'ensemble des modules impactés (registre fiscal, taxation, perception, comptabilisation).

Les nombreuses modifications légales, réglementaires, et particulièrement jurisprudentielles, laissent un délai de réaction de plus en plus court à l'AFC. L'expérience de plus de 20 ans de modifications sur ce volet indique qu'une réserve budgétaire annuelle moyenne de 876 000 francs est nécessaire afin de pallier les impératifs de réactivité. Cette réserve vient s'ajouter au projet déjà précisément chiffré en lien avec le télétravail des frontaliers. Au total, sur la période allant de 2025 à 2029, un investissement de 6 580 000 francs est indispensable pour adapter le système d'information fiscal, central, aux exigences légales, réglementaires et jurisprudentielles.

Une nécessaire amélioration continue du système d'information de l'AFC

Protéger le système d'information et de communication de l'AFC

La sécurité informatique est au cœur des enjeux actuels et futurs. Un effort important et constant est consenti à la fois par l'OCSIN mais aussi par l'AFC pour protéger les données fiscales.

Cette sécurisation passe avant tout par la montée de version des différents composants du système d'information fiscal, comme évoqué précédemment. En effet, les éditeurs proposent, dans chaque nouvelle version de leur solution, la résolution des nouvelles failles de sécurité.

A intervalle régulier, une société externe spécialisée en protection des données est mandatée pour auditer le système d'information fiscal. Ce prestataire change à chaque audit afin de s'assurer de l'exhaustivité de l'approche.

Le plan d'actions ayant trait à la sécurité est guidé par les préconisations faites à l'issue de ces audits. Bien que ces derniers soulignent les importants efforts consentis en la matière, ils proposent systématiquement une vingtaine de mesures complémentaires devant faire l'objet d'un suivi dans le temps. Ces mesures sont identifiées de façon précise tant sur l'effort nécessaire pour les mettre en place que sur les risques qu'elles adressent. Le périmètre de ces

mesures est large. Il porte indifféremment sur des mesures de formation ou de sensibilisation (aussi bien du personnel de l'OCSIN que de celui de l'AFC), de gestion des droits d'accès, de mise en place de suivi des logs, d'infrastructure pour assurer la continuité de services en cas de panne majeure de certains composants.

En complément, une stricte étanchéité autour des accès aux informations est assurée au travers de l'anonymisation des informations personnelles. Ainsi, les environnements de développement, par exemple, disposent de données anonymisées. Cependant, une réévaluation périodique des risques résiduels doit être faite et peut conduire à l'anonymisation de champs supplémentaires.

De plus, le système d'information fiscal devra se conformer aux évolutions légales et réglementaires en cours en matière de protection des données.

Cet investissement constant est un facteur clé pour garantir la confidentialité des données fiscales. Toute fuite d'information, même partielle, aurait des conséquences désastreuses sur l'image de l'administration et, par conséquent, sur celle du canton.

Bien que ce sujet soit central, le financement réservé à ce thème n'est que de 730 000 francs sur la période car la majorité des sujets sont englobés dans le thème de l'obsolescence technologique.

Continuer à améliorer les démarches en ligne proposées aux contribuables après 2027

Comme indiqué dans la section ayant trait à l'état des lieux des différents financements, la loi 13067 permet à l'AFC non seulement de mettre à jour les démarches en ligne mais aussi de continuer à innover en la matière pour en faciliter l'usage pour les contribuables, comme cela est décrit dans la Vision AFC 2026. Ainsi, notamment, une nouvelle déclaration pour la taxation des personnes physiques, plus ergonomique, avec un parcours usager simplifié, doit être mise à disposition. Ce financement court jusqu'en 2028.

Dès 2028, il est évident que les démarches en ligne devront continuer à s'améliorer. Au-delà de la mise à jour des composants technologiques indispensables pour garantir une sécurité de l'information, les prestations numériques fiscales devront intégrer les modifications légales, réglementaires et jurisprudentielles.

Des améliorations, fruits d'un important travail de convergence entre les différents cantons, devront être réalisées d'ici à fin 2029. A titre illustratif, on peut citer, en premier lieu, le souhait que les contribuables puissent intégrer

automatiquement, en plus de leurs relevés bancaires, leurs attestations de versement à un 3^e pilier ou de rachat de 2^e pilier, leur attestation de caisse maladie. Cette fonctionnalité passe par l'intégration d'une norme de transfert en constante évolution. La déclaration en ligne devra également intégrer cette norme de transmission.

En second lieu, on peut citer la nécessité d'évoluer pour intégrer le futur e-bilan. Cette initiative intercantonale vise à normaliser la production des comptes fiscaux des entreprises suisses. Chaque rubrique comptable du bilan et compte d'exploitation fiscaux sera automatiquement intégrée dans un protocole d'échange standardisé. Cette norme suisse permettra aux entreprises de déclarer plus simplement et uniformément pour tous les cantons dans lesquels elles sont actives. Pour l'AFC, le crédit sollicité doit permettre de développer l'intégration des données comptables fournies automatiquement par les entreprises et de limiter les saisies manuelles. La qualité des données s'en trouvera grandement améliorée et les automatismes de taxation pourront être renforcés et étendus.

Avec l'adoption de la loi 13067, Genève compte offrir le niveau de service attendu par ses usagers en ligne (une déclaration pour les personnes physiques tenant compte de leur situation, un portail notaire, etc.).

Un financement de 1 050 000 francs sur la période est dévolu à ces évolutions qui profitent directement à la population, aux entreprises, mais aussi indirectement à l'amélioration de la productivité de l'administration du fait des automatismes sous-jacents.

Prendre en compte le programme de législation et ses conséquences directes sur le système d'information fiscal

Dans son programme de législation, le Conseil d'Etat souligne notamment la nécessité de mieux fonctionner transversalement. Ainsi, 2 concepts clés émanent directement de cette volonté. Le premier vise à améliorer le service aux usagers en mutualisant un minimum les référentiels de personnes. En effet, une annonce de changement faite dans un office de l'administration doit suffire à ce que les autres offices en soient informés et en tirent les conséquences directes pour leurs prestations. Des échanges sont déjà en place avec l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM), mais il convient de les étendre plus largement afin de respecter cette première conséquence directe de la volonté du Conseil d'Etat. Cette extension implique de disposer d'échanges automatisés avec un référentiel commun qui sera créé dans le cadre du programme de législation et financé par un crédit autre que celui sollicité dans le présent projet de loi. Pour la fiscalité, il faudra disposer automatiquement des mises à jour du référentiel commun dans le respect

strict des contraintes légales telles que prévues dans la LIPAD, avec toute la traçabilité utile pour être « auditable ». La LIPAD étant susceptible d'évoluer, il convient de rendre les règles paramétrables pour une meilleure évolutivité. La complexité sous-jacente est bien supérieure aux simples échanges en place avec l'OCPM.

Le second concept est le souhait de ne pas redemander aux usagers de l'AFC des documents que l'Etat de Genève aurait déjà en sa possession. Toujours en conformité avec la LIPAD, l'idée est de constituer une bibliothèque de documents mis à disposition de l'utilisateur afin d'éviter de le solliciter à nouveau. Pour les documents internes à l'administration, l'office demandeur s'adressera directement auprès de l'office émetteur du document, plutôt que de solliciter l'utilisateur et surcharger ainsi les guichets des offices concernés. Même si la mise en place de ce concept, impliquant de très nombreux changements dans l'ensemble des systèmes d'information de l'administration, se fera progressivement, l'AFC, grande pourvoyeuse d'informations, se doit d'être dans les premières à l'intégrer. C'est pourquoi des flux d'informations sortants du système d'information fiscal sont à prévoir, mais aussi des flux entrants afin de bénéficier de documents utiles à la taxation ou à la perception.

Une première enveloppe de 1 400 000 francs sur la période va permettre d'initier les concepts portés par le Conseil d'Etat et ainsi d'améliorer les services rendus à la population et aux entreprises.

Contribuer à la performance opérationnelle de l'AFC

Les systèmes d'information sont aussi à la source de gains de productivité. C'est dans cet esprit qu'il est nécessaire de prévoir une enveloppe budgétaire dévolue à la prise en compte de leviers d'efficacité quant au traitement des dossiers.

Avec une augmentation de plus d'un tiers des contribuables depuis 2010 et des dossiers sans cesse plus complexes, l'AFC est obligée de revoir régulièrement ses processus de travail. A titre d'exemple, le service de l'impôt à la source, après une première adaptation liée à la révision de cet impôt, se voit contraint d'optimiser certaines actions pour ne pas être submergé par la charge de travail. Ces optimisations doivent être mises en œuvre dans le système d'information fiscal pour trouver leur pleine efficacité. Cette révision de l'impôt à la source a aussi eu des conséquences pour la direction de la taxation des personnes physiques du fait de l'augmentation des taxations ordinaires ultérieures. Dès lors, l'optimisation des processus doit porter aussi sur ces volets.

Il en va de même pour l'impôt sur les bénéfiques et les gains immobiliers (IBGI). En plus de simplifier la déclaration IBGI actuellement en ligne, le processus de taxation peut être, lui aussi, optimisé moyennant des modifications techniques.

Dans le cadre de sa Vision 2026, établie en 2021, l'AFC a déjà mis en œuvre de nouveaux points d'amélioration. Il reste cependant un sujet important en lien avec la volonté de décloisonner les différents métiers propres à la fiscalité : une base de connaissances transversales. Il s'agit ainsi de proposer au personnel de l'AFC une centralisation des règles et des pratiques en matière fiscale. A tout moment, l'expert fiscal peut disposer d'une information fiable et actualisée sur l'ensemble de la jurisprudence en la matière mais aussi sur l'application concrète dans le cadre de la pratique fiscale. Bien évidemment, de telles bases de connaissances existent déjà mais elles sont cloisonnées par direction. Avec la volonté d'avoir une administration plus agile, où le personnel peut traiter de sujets plus variés, leur mutualisation et leur harmonisation deviennent alors essentielles.

Enfin, après quelques initiatives locales, l'intention est de tirer le meilleur parti des progrès en matière d'intelligence artificielle générative. Ces moteurs qui apprennent en lisant toute la substance mise à leur disposition pourraient être fortement utiles pour proposer au personnel de l'administration le bon traitement du dossier sous gestion. À noter que cela ne peut constituer qu'une aide au personnel, et non un traitement complet, dans le souci de pouvoir donner une explication simple, claire et traçable aux contribuables conformément aux principes constitutionnels récents modifiés¹ en la matière.

Ces exemples illustrent l'étendue des possibilités quant à l'optimisation des processus. L'AFC a été pionnière en matière d'optimisation de processus avec la mise en place de la dématérialisation systématique (zéro papier), avec la mise en place du suivi complet du traitement des dossiers et avec les démarches fiscales en ligne. Elle entend le rester avec la mise en place des meilleures pratiques en vigueur.

Ce thème permet à l'AFC de rester à flot en termes de production malgré une croissance récurrente de 5% du nombre de dossiers par année. C'est pourquoi une enveloppe de 2 460 000 francs sur la période est dédiée à ce sujet clé.

¹ Article 21A de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE; rs/GE A 2 00).

Planning, coûts des investissements et planification financière

Planning

La planification doit répondre aux échéances légales, réglementaires et jurisprudentielles. Cela constitue des jalons incontournables. Concernant les autres éléments de ce programme, les adaptations et améliorations seront mises à disposition tous les 4 mois pendant la période allant de 2025 à fin 2029.

Les coûts

La charge de travail pour chaque thème a été valorisée par l'OCSIN, au bénéfice de sa longue expérience sur ce système d'information. Comme pour les financements précédents, des enveloppes sont allouées par thème. Ces enveloppes sont le fruit de l'expérience passée mais reflètent aussi l'ampleur des projets à venir. Le dimensionnement de ces enveloppes peut être revu mais force est de constater que, généralement, l'ordre de grandeur est respecté.

Les coûts de l'investissement

Le chiffrage des différents thèmes se présente comme suit, en francs :

	Investissement
Refonte de l'architecture	6 610 000
Gestion de l'obsolescence technologique	5 770 000
Prise en compte des modifications légales, réglementaires et jurisprudentielles	6 580 000
Sécurité de l'information	730 000
Evolutions des e-démarches	1 050 000
Prise en compte du programme de législation	1 400 000
Augmentation de la productivité	2 460 000
Total	24 600 000

Ce chiffrage a été soumis à l'expertise d'une société externe. Cette dernière confirme l'approche quant au chiffrage réalisé tout en mettant en exergue, à juste titre, que cela constitue une enveloppe issue de l'expérience des années passées. Le détail des modifications n'est, à ce stade, pas intégralement connu, car il dépend notamment des lois à venir et des futures décisions jurisprudentielles. En cas de modifications conséquentes dépassant les capacités estimées, le crédit d'ouvrage prévu par le présent projet de loi pourrait être amené à être consommé de façon anticipée au regard de la planification proposée ci-dessous.

Les coûts de fonctionnement induits

Actuellement, la maintenance d'un tel système génère annuellement des frais de fonctionnement induits de 4,5 millions de francs. Ces charges sont indispensables pour assurer le fonctionnement opérationnel, ainsi que la surveillance du système, mais aussi pour y apporter les éventuelles corrections identifiées.

La refonte de l'architecture et la gestion de l'obsolescence participent aux renouvellements des actifs et ne devraient pas avoir d'impact sur ces coûts de fonctionnement induits.

Pour les autres thèmes, le fonctionnement induit est estimé à 16,5% des dépenses d'investissement de 12 220 000 francs relatives aux extensions, soit 2 017 000 francs.

L'engagement d'un équivalent temps plein (ETP) à l'OCSIN en 2027 assurant la gestion de service puis d'un second ETP en 2029 chargé de la gestion de configuration et de la sécurité (nature 30) couvrira partiellement ces besoins et permettra de garantir la qualité du logiciel et également de répondre aux exigences de plus en plus nombreuses concernant la sécurité de l'information.

En plus, il sera nécessaire, pour compléter le besoin de maintenance de la solution, d'avoir recours dès 2025 à du personnel externe (nature 31).

Ce budget de fonctionnement induit est nécessaire dès la première année en raison du rythme régulier de livraison des nouvelles fonctionnalités en production (au minimum trois fois par année).

Concernant l'AFC, une économie est attendue (comme détaillé ci-dessous dans le chapitre relatif au retour sur investissement) et celle-ci sera compensée par l'augmentation du volume des dossiers.

A l'exception des charges d'intérêts et d'amortissements, ainsi que de 78 000 francs pour des prestations de tiers OCSIN en 2025, les autres charges de fonctionnement induites supplémentaires ne sont pas inscrites au plan financier quadriennal (PFQ) 2025-2028. Ces charges seront inscrites au PFQ 2026-2029.

Charges de fonctionnement induit supplémentaire

<i>(en milliers de francs)</i>	2025	2026	2027	2028	2029	Années suivantes
Charges personnel OCSIN <i>(nature 30)</i>	0	0	153	153	306	306
Prestations de tiers OCSIN <i>(nature 31)</i>	243	307	432	156	57	57
Maintenances OCSIN <i>(nature 315)</i>	0	10	20	30	40	40
Souscription OCSIN <i>(nature 316)</i>	10	10	20	30	40	40
Total intermédiaire hors intérêts et amortissements	253	327	625	369	443	443
Intérêts et amortissements <i>(natures 33 et 34)</i>	32	1 027	2 123	3 279	4 354	5 258
Total	285	1 354	2 748	3 648	4 797	5 701

Le coût total annuel

Il représente un investissement annuel moyen de 4 920 000 francs auquel il convient d'ajouter un montant atteignant 443 000 francs en 2029 de fonctionnement induit supplémentaire hors intérêts et amortissements. Ce montant doit être comparé à l'investissement déjà consenti sur le système d'information fiscal. En 20 ans, il s'agit de plus de 75 millions de francs au total y compris les investissements consentis dans le cadre de l'administration en ligne. Ce montant donne un ordre de grandeur des investissements consentis par l'administration pour lequel des renouvellements et de la maintenance sont indispensables pour en assurer le bon fonctionnement et la mise à niveau.

La planification financière

Le tableau ci-dessous illustre la planification des dépenses d'investissement en milliers de francs ainsi que des charges de fonctionnement liées et induites par année :

Budget <i>(en milliers de francs)</i>	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Années suivantes
Investissement OCSIN	4 640	5 120	5 420	5 050	4 370	–	–
Fonctionnement lié DOSIL-DF	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	–	–
Fonctionnement lié AFC	550	550	550	550	550	–	–
Fonctionnement induit supplémentaire OCSIN*	253	327	625	369	443	443	443

* hors intérêts et amortissements

A noter que les dépenses d'investissement de 2026 à 2028 sont plus élevées du fait de la prise en compte de la maintenance des démarches fiscales en ligne livrées régulièrement. Cette planification est conforme au plan d'intention des investissements adopté par le Conseil d'Etat.

Retour sur investissement et risques

Le retour sur investissement

Les investissements consentis en matière d'adaptation de la solution informatique aux nouvelles dispositions légales, réglementaires et jurisprudentielles, de sécurité de l'information ainsi que de gestion de l'obsolescence technologique, ne peuvent pas être mis en regard d'une analyse de retour sur investissement. Sans ces investissements, la solution est déclarée non exploitable et l'AFC devrait se passer de son outil de production, ce qui est inenvisageable, car cela signifierait une mise en danger de la capacité de l'AFC à collecter les rentrées fiscales.

La prise en compte du programme de législation en mettant en place un référentiel partagé et en évitant de solliciter les citoyens pour des informations dont l'administration dispose déjà ne permet pas de générer un retour sur investissement financier mais un retour sur investissement en termes d'image et de qualité du service rendu. Le retour sur investissement est au niveau des usagers qui ne devront plus demander un document à une administration de l'Etat pour le fournir à une autre administration de ce même Etat.

C'est pourquoi l'analyse du retour sur investissement doit uniquement prendre en compte les typologies de développement ayant trait aux évolutions des e-démarches et à la prise en compte des gains de productivité. Sur ces 2 thématiques, le présent projet de loi prévoit un investissement de 3 510 000 francs.

Le retour sur investissement porte sur les volets suivants :

	Gain annuel (en francs)	Explications
Intégration du e-bilan	140 000	La reprise des éléments en lien avec le bilan des entreprises monopolise de nombreux taxateurs mais avec une charge de travail relativement réduite car elle permet à ces derniers de s'imprégner du dossier. Le retour sur investissement cumulé est estimé à 1 ETP.
Optimisation du processus de taxation de l'impôt à la source	240 000	La modification du processus peut générer des gains d'efficacité substantiels estimés à 2 ETP moyennant la prise en compte de certains développements. A noter que cette économie pourrait être compensée par l'augmentation constante du nombre de dossiers.
Optimisation du processus de taxation de l'IBGI ²	70 000	Une économie possible, sous réserve de prise en compte de développements informatiques, est de 0,5 ETP.
Total	450 000	

Ces gains d'efficacité permettront de ne pas solliciter ces postes dans les PFQ à venir malgré l'augmentation continue du nombre de dossiers à traiter.

A noter qu'aucun retour sur investissement n'est attendu à ce stade sur le sujet de l'intelligence artificielle. Ce thème nécessite d'être « apprivoisé » par l'administration et d'être audité avant d'envisager un déploiement massif, générateur d'économie. Le délai de retour sur investissement est donc estimé à 8 ans.

Il est important de souligner que d'autres formes de retour sur investissement résultent du présent projet de loi, comme :

- simplifier l'accès à l'information, et faciliter la communication avec les tiers;
- s'adapter aux nouveaux usages de consommation de l'information et aux nouvelles plates-formes de diffusion;

² Impôt sur les bénéfices et les gains immobiliers.

- participer à l'effort d'harmonisation des systèmes d'information des administrations fiscales suisses.

La gestion des risques

Concernant la gestion des risques, il est important de souligner que de nombreuses actions ont été entreprises pour adresser les risques liés à la gestion de projet (prévention, mitigation, transfert ou acceptation selon l'impact).

Afin de pallier le risque que ces financements ne répondent pas à des enjeux du métier, l'AFC a mis en place un processus de remontée des axes d'amélioration. Ce processus garantit aux directions d'avoir un outil de travail qui réponde à leurs attentes. Une qualification et une hiérarchisation de ces demandes sont faites par la direction générale de l'administration fiscale cantonale afin de s'assurer du retour sur investissement de chacune d'entre elles.

Afin de pallier le risque de gestion opérationnelle des projets, il sied de rappeler que, depuis plus de 20 ans, des développements de l'application fiscale sont réalisés. Cette expérience a permis de mettre en place une solution robuste et maîtrisée. Une équipe pluridisciplinaire intégrant du personnel de l'AFC, de la DOSIL (DF) et de l'OCSIN a adopté la méthode de gestion de projet Hermès en vigueur au sein de l'Etat de Genève en y intégrant les meilleures pratiques agiles. Les rôles et responsabilités sont clairement établis. Cette maturité nous mène à une organisation de projet toujours plus agile, ce qui entraîne une meilleure adéquation entre les besoins des utilisateurs et les développements réalisés. Cette organisation du travail basée sur une forte expertise des ressources de développement permet de répondre aux enjeux cruciaux des axes stratégiques énoncés dans le présent projet de loi.

Afin de diminuer le risque de non-qualité des livraisons, le processus de développement, mis en place depuis plusieurs années, conduit à proposer aux utilisateurs 3 livraisons par an. Ces livraisons sont convenues d'entente entre les contraintes de l'AFC et la capacité de développement de l'OCSIN.

Ce découpage permet d'éviter les effets de tunnel. A fortiori, les projets significatifs, dont la phase de développement s'étale sur plus d'un quadrimestre, voient leur périmètre fractionné afin de respecter les 3 jalons de livraison annuels.

Ce modus operandi sécurise l'outil de production car, lors des 3 phases de livraison annuelle, c'est l'ensemble de l'outil de l'AFC qui est retesté pour vérifier son bon fonctionnement au regard des exigences de l'AFC.

Enfin, avec la mise en place de la nouvelle architecture modulaire, la livraison par composant devient possible. Cela limite significativement les risques de mise en production et de régression fonctionnelle.

Pour limiter le risque de l'obsolescence technologique, il est vital de mettre en œuvre les projets cités précédemment. Le taux d'obsolescence du système d'information de l'AFC augmente mécaniquement chaque année si aucun renouvellement n'est effectué car les actifs immatériels comme les logiciels ont une durée de vie finie dans le temps, dictée en partie par le vieillissement du matériel et surtout par le cycle de vie programmé par les constructeurs et éditeurs.

Les difficultés et risques engendrés par cette obsolescence sont multiples :

- les composants ne bénéficient plus des dernières mises à jour de sécurité et sont donc davantage vulnérables aux cyberattaques. Comme déjà mentionné, une fuite d'information aurait des conséquences très graves et nuirait fortement à l'image du canton;
- les anciennes versions peuvent toutefois être couvertes dans un premier temps par une extension de support mais avec un coût croissant. A terme, elles ne bénéficient plus du support technique de l'éditeur. Par exemple, le support concernant les bases de données et les serveurs d'application expire en 2027;
- la montée de version sur d'autres composants peut poser des problèmes de compatibilité avec les composants non mis à jour (technologie obsolète) et générer davantage d'incidents complexes et coûteux à traiter;
- la difficulté à recruter des ressources qui maîtrisent les composants vieillissants complique la gestion de l'OCSIN. En effet, s'il est aisé de recruter des développeurs habitués aux technologies du web, il est plus difficile de les former et de les motiver pour prendre en charge des applicatifs datant des années 2000 qui sont adhérents au poste de travail (client lourd).

Conclusion

Disposer d'un outil stable, moderne, évolutif et intégrant les meilleures pratiques afin de collecter l'impôt est essentiel. Le cycle de vie des systèmes d'information exige des financements réguliers. Le DF est organisé depuis de nombreuses années afin de faire évoluer, avec son partenaire informatique (l'OCSIN), son outil. Cet outil constitue le socle sur lequel un personnel, toujours plus formé, s'appuie pour répondre aux exigences de volumes toujours croissants. Plus de 13 milliards sont ainsi collectés par an pour plusieurs bénéficiaires outre l'Etat de Genève (Confédération, communes, églises, etc.). L'investissement annuel de 4,89 millions de francs est essentiel et ne représente que 0,03% des sommes collectées.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes :

- 1) Préavis financier*
- 2) Planification des dépenses et recettes d'investissement*
- 3) Planification des charges et revenus de fonctionnement*



RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE GENÈVE

PREAVIS FINANCIER

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

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

✦ Projet de loi présenté par le département des institutions et du numérique.

✦ Objet :

Projet de loi ouvrant un crédit d'investissement de 24 600 000 francs pour l'évolution du système d'information et de communication fiscal dès 2025.

✦ Rubrique budgétaire concernée :

CR 0415 - NAT 5200 "Logiciels, applications"

✦ Politique publique concernée : I - Impôts et finance

✦ Coût total du projet d'investissement :

Dépenses d'investissement	24 600 000 francs
- Recettes d'investissement	0 francs
Investissements nets	24 600 000 francs

✦ Planification pluriannuelle de l'investissement :

(en millions de francs)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	TOTAL
Dépenses brutes	4.6	5.1	5.4	5.1	4.4	0.0	0.0	24.6
Recettes brutes	-	-	-	-	-	-	-	-
Investissements nets	4.6	5.1	5.4	5.1	4.4	0.0	0.0	24.6

AD
1/3

♦ Planification des charges et revenus de fonctionnement liés et induits :

Les tableaux financiers annexés au projet de loi intègrent oui non la totalité des impacts financiers découlant du projet.

(en millions de francs)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Dès 2032
Coûts liés nets	-	-	-	-	-	-	-	-
Coûts induits nets	-0.28	-1.35	-2.75	-3.65	-4.80	-5.70	-4.77	-3.75
Coûts nets de fonctionnement	-0.28	-1.35	-2.75	-3.65	-4.80	-5.70	-4.77	-3.75

♦ Planification financière :

Ce projet nécessite des charges de fonctionnement liées nécessaires à sa réalisation (ces charges n'étant pas comprises dans la demande de crédit du présent projet de loi, elles doivent faire l'objet d'une inscription annuelle au budget de fonctionnement) oui non

Les charges et revenus de fonctionnement liés et induits de ce projet sont inscrits au projet de budget de fonctionnement dès 2025. oui non

Le crédit d'investissement et les charges et revenus de fonctionnement liés et induits de ce projet sont inscrits au plan financier quadriennal 2025-2028. oui non

Autre remarque : A l'exception des charges d'intérêts et d'amortissements, ainsi que de 0,07 million de francs pour des prestations de tiers OCSIN en 2025, les autres charges de fonctionnement induites supplémentaires ne sont pas inscrites au PFQ et seront inscrites au PFQ 2026-2029.

Le département atteste que le présent projet de loi est conforme à la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF), à la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF), au modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2) et aux dispositions d'exécution adoptées par le Conseil d'Etat.

Genève, le : 28.10.2024

Signature du responsable financier du département investisseur

Michel Clavel
Directeur financier

Genève, le : 28.10.2024

Signature du responsable financier du département utilisateur :



2. Avis du département des finances

Remarques complémentaires du département des finances :

Les charges de fonctionnement liées de ce PL sont estimées à 8,75 millions, soit 1,75 million par année, et sont financées par les budgets courants des offices, dont :

- 2,75 millions pour l'AFC,
- 6 millions pour la direction de l'organisation et de la sécurité de l'information et logistique (DOSIL) du DF.

Dès 2025, le projet génère des charges de fonctionnement induites supplémentaires qui évoluent progressivement pour atteindre 5,7 millions en 2030.

Ces charges supplémentaires sont constituées :

- de charges pour des prestataires externes (nature 31) qui se stabilisent à 0,06 million en 2029, avec un pic à 0,4 million en 2027 avant qu'une partie des prestations de tiers ne soit internalisée,
- de charges de personnel de l'OCSIN (nature 30) de 0,15 million dès 2027 millions (1 ETP), puis 0,31 million à partir de 2029 (2 ETP),
- de location de licences et maintenance (nature 316 et 315) qui évoluent progressivement pour atteindre 0,08 million en 2029,
- de charges financières (intérêts) et des charges d'amortissements qui évoluent progressivement pour arriver à 5,3 millions en 2030, avant de décroître progressivement.

A l'exception des charges d'intérêts et d'amortissements, ainsi que de 78 000 francs pour des prestations de tiers OCSIN en 2025, les autres charges de fonctionnement induites supplémentaires ne sont pas inscrites au projet de budget 2025 et au PFQ 2025-2028.

Genève, le :

Visa du département des finances :

22. 10. 2024



N.B. : Le présent préavis financier est basé sur le PL, son exposé des motifs, les tableaux financiers et ses annexes transmis le 18 octobre 2024.



11
3/3

1. PLANIFICATION DES DEPENSES ET RECETTES D'INVESTISSEMENT DU PROJET

Projet de loi ouvrant un crédit d'investissement de 24 600 000 francs pour l'évolution du système d'information et de communication fiscal dès 2025

Projet présenté par le département des institutions et du numérique (DIN)

(montants annuels, en mios de fr)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	TOTAL
Dépenses d'investissement	4.6	5.1	5.4	5.1	4.4	0.0	0.0	0.0	24.6
Recettes d'investissement	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Investissement net	4.6	5.1	5.4	5.1	4.4	0.0	0.0	0.0	24.6
Informatique - Applications 5 ans	4.6	5.1	5.4	5.1	4.4	0.0	0.0	0.0	24.6
Recettes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Aucun	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Recettes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Aucun	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Recettes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Aucun	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Recettes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Remarques :

Date et signature direction financière (investisseur) :

18.10.2024


Michel Clavel
 Directeur financier

Date et signature direction financière (utilisateur) :

28.10.2024 

2. PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DU PROJET

Projet de loi ouvrant un crédit d'investissement de 24 600 000 francs pour l'évolution du système d'information et de communication fiscal dès 2025

Projet présenté par le département des institutions et du numérique (DIN)

(montants annuels, en mios de fr.)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Dès 2032
TOTAL charges liées et induites	0.28	1.35	2.75	3.65	4.80	5.70	4.77	3.75
Charges en personnel [30]	0.00	0.00	0.15	0.15	0.31	0.31	0.31	0.31
30 Salaires	0.00	0.00	0.15	0.15	0.31	0.31	0.31	0.31
ETP Nombre Equivalent Temps Plein	0.0	0.0	1.0	1.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Biens et services et autres charges [31]	0.25	0.33	0.47	0.22	0.14	0.14	0.14	0.14
Charges financières [34]	0.03	0.10	0.17	0.24	0.31	0.34	0.34	0.34
Amortissements [33 + 366 - 466]	0.00	0.93	1.95	3.04	4.05	4.92	3.99	2.97
Subventions [363 + 369]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Autres charges [30 à 36]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL revenus liés et induits	0.00							
Prestations propres sur immobilisations (activation charges de personnel) [43]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Autres Revenus [40 à 46]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
RESULTAT NET LIE ET INDUIT	-0.28	-1.35	-2.75	-3.65	-4.80	-5.70	-4.77	-3.75

Remarques :

Michel Clavel
Directeur financier

Date et signature direction financière (investisseur) :

Date et signature direction financière (utilisateur) :

18.10.2024

28.10.2024

