

*Projet présenté par les députés :*

*MM. Eric Bertinat, André Reymond, Gilbert Catelain, Philippe Guénat, Erci Ischi, Philippe Wassmer, Yves Nidegger et Eric Leyvraz*

*Date de dépôt: 19 mai 2006*

## **Projet de loi** **ouvrant un crédit d'investissement de 7 800 000 F pour la** **conception et la réalisation du projet GE-Pilote**

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

### **Chapitre I**

#### **Art. 1 Crédit d'investissement**

<sup>1</sup> Un crédit d'investissement de 7 800 000 F (y compris TVA et renchérissement) est ouvert au Conseil d'Etat pour le financement de la conception et de la réalisation du projet GE-Pilote.

<sup>2</sup> Le projet GE-Pilote, au sens de la présente loi, comprend :

- a) la démarche visant l'établissement du budget et des comptes de l'Etat par prestations et la planification de l'action publique ;
- b) les projets spécifiques et connexes dont le Conseil d'Etat décide d'attribuer le développement à la direction de GE-Pilote.

<sup>3</sup> Les ressources dont l'acquisition est financée par la présente loi consistent en prestations de tiers, accessoirement en matériels et logiciels informatiques pour la réalisation d'études et d'outils provisoires.

<sup>4</sup> Le coût du projet GE-Pilote se décompose de la manière suivante :

- a) démarche budget par prestations
  - prestations de tiers 5 900 000 F
  - matériels et logiciels 100 000 F
- b) projets spécifiques
  - prestations de tiers 1 800 000 F

## **Art. 2 Budget d'investissement**

<sup>1</sup> Ce crédit est réparti en tranches annuelles inscrites au budget d'investissement dès 2005 sous rubrique 02.09.42.00 506 0 0305 (nouvelle numérotation).

<sup>2</sup> Les frais informatiques en acquisition de prestations de tiers ainsi que de matériels et de logiciels sont inscrits sous rubrique 01.07.00.00 506 0 9301 (nouvelle numérotation).

## **Art. 3 Financement et charges financières**

Le financement de ce crédit est assuré, au besoin, par le recours à l'emprunt dans le cadre du volume d'investissement « net-net » fixé par le Conseil d'Etat, dont les charges financières en intérêts et en amortissement sont à couvrir par l'impôt.

## **Art. 5 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. 6 Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat**

La présente loi est soumise aux dispositions de la loi sur le gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993.

## ***EXPOSÉ DES MOTIFS***

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Le Conseil d'Etat, appuyé par une résolution votée par le Grand Conseil en mai 2004, s'est engagé résolument dans une démarche d'évaluation stratégique des prestations publiques et la mise en place d'un budget par prestations. D'autres collectivités publiques s'y sont engagées bien avant notre canton et ont récolté les fruits d'une telle démarche.

Pour qu'une véritable relation de confiance puisse être maintenue et renforcée entre le citoyen et l'Etat, il importe que chacun puisse se convaincre du bon usage des deniers publics, du bien-fondé des politiques publiques menées ainsi que de la qualité et de l'utilité des prestations fournies. Par ailleurs, la nécessité de rétablir l'équilibre des finances publiques implique aussi des choix politiques qui doivent être opérés en toute transparence. Enfin, toutes celles et ceux qui travaillent au sein du service public ne peuvent que profiter d'une démarche qui permet de valoriser l'efficacité du travail accompli.

GE-Pilote implique une participation de l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs ; il s'agit d'un projet qui porte sur plusieurs années mais dont certains résultats tangibles apparaîtront déjà dans les prochains mois.

Le présent projet de loi vise à assurer les moyens nécessaires pour la conduite et la réalisation du projet. Au-delà des moyens financiers demandés, il faut ajouter le temps et l'énergie qu'y consacrent déjà nombre de collaboratrices et de collaborateurs, appuyés par l'équipe de projet.

### **1. Objectifs et démarche générale**

#### ***Les objectifs***

Le projet « GE-Pilote » consiste avant tout à réformer profondément le cadre budgétaire de l'Etat, conformément aux principes développés dans le rapport du 14 janvier 2004 publié sur le site internet de l'Etat. Au-delà de la nouvelle architecture budgétaire, il s'agira d'amener la gestion publique à passer d'une culture de moyens à une culture de résultats.

Pour ce faire, les objectifs fixés à la direction du projet sont les suivants :

### **A. Créer des nouveaux instruments de pilotage**

Afin de mieux définir et adapter les orientations stratégiques de l'action publique, l'Etat doit se doter d'instruments de pilotage adéquats. Ces instruments sont le budget annuel par prestations, le plan financier quadriennal par prestations et le programme de législation.

### **B. Clarifier les rapports entre l'orientation politique, la direction stratégique et la gestion opérationnelle**

Les limites des champs de compétences respectifs du Grand Conseil, du Conseil d'Etat et de l'administration ne sont pas toujours clairement définis et rigoureusement observés. Des outils de pilotage adéquats et des règles de fonctionnement plus claires permettront à chacun d'être plus efficace dans son domaine d'attribution.

### **C. Mettre en place une gestion par objectifs orientée sur la performance**

La gestion par objectifs sera introduite à tous les niveaux de l'administration et de l'exécutif. Trois catégories d'objectifs figureront dans les nouveaux instruments de pilotage de l'Etat afin de mesurer la performance de l'action publique :

- des objectifs d'efficacité qui énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'Etat pour le citoyen et la collectivité en terme de modification de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle et sanitaire ;
- des objectifs de qualité de service qui énoncent la qualité attendue du service rendu à l'utilisateur ;
- des objectifs d'efficacité qui expriment l'optimisation attendue dans l'utilisation des moyens employés pour concevoir et délivrer les prestations au public.

### **D. Opérer un examen stratégique des prestations de l'Etat**

La mise en visibilité des résultats de l'activité administrative, soit la délivrance des prestations publiques, doit permettre au Conseil d'Etat et au Grand Conseil d'évaluer chacune des prestations de l'Etat afin d'assurer, sur des bases durables, l'équilibre des finances cantonales.

De l'énoncé de ces objectifs, il y a lieu de mettre en évidence les exigences et caractéristiques suivantes :

- l'introduction d'une « culture de l'action publique » fondée sur les résultats, les réalisations et non plus sur les structures de l'organisation administrative et les moyens qui leur sont alloués ;

- la nécessité de l'évaluation de l'action publique et de son adaptation en fonction de résultats mesurés à l'aide d'objectifs prédéfinis et d'indicateurs ;
- l'exigence de la cohérence non seulement « horizontale » de l'action publique, à savoir celle résultant de la coordination entre services de l'administration, mais encore celle « verticale » garantissant la bonne mise en œuvre des politiques publiques décidées par le législateur et traduites, le cas échéant, en programmes d'action par le gouvernement ;
- la capacité des décideurs, politiques essentiellement mais opérationnels également, à déterminer des « efforts principaux », des priorités, des mises en séquence de l'action publique, en fonction de critères politiques, respectivement de gestion, clairement et ouvertement énoncés.

Comme cela a été le cas dans les cantons qui ont introduit des démarches similaires, il s'agit pour les décideurs politiques, pour l'administration et pour la direction du projet, d'un défi de première importance, qui nécessite une parfaite compréhension des mécanismes de l'action publique, une bonne connaissance de l'organisation et du fonctionnement de l'Etat dans ses composants politiques et administratifs, ainsi que la volonté inébranlable de rendre visibles les prestations de l'Etat et les décisions prises à leur propos.

### ***Le périmètre du projet***

Traitant de l'ensemble des politiques et prestations de l'Etat, le projet GE-Pilote concerne l'administration cantonale proprement dite, l'ensemble des personnes morales de droit public cantonal ainsi que les établissements de droit privé au bénéfice de subventions allouées pour la réalisation de tâches publiques. La participation de ces entités au projet revêtira des formes différentes selon leur nature, leurs domaines d'activités et leur implication dans l'action publique.

Cela étant, il apparaît à l'évidence, que le centre de gravité de la démarche se trouve dans le périmètre d'action de l'administration cantonale proprement dite. C'est donc sur ce terrain, en priorité, que le projet doit être déployé.

### ***La démarche générale***

La démarche générale du projet est dictée d'abord par des contraintes de situation financière et de temps, ensuite par des exigences de méthode et de moyens.

Il est attendu par le Conseil d'Etat, que les actions menées dans le cadre de GE-Pilote participent à la réalisation de l'objectif de retour à l'équilibre

des finances cantonales et que des projets puissent être entrepris dans l'administration, qui renforcent encore cette volonté.

Le temps de l'action publique, politique et administrative, est dicté par la notion de législature. Le moment du passage d'une législature à une autre constitue toujours une opportunité d'introduire un changement, une orientation nouvelle, qu'il est généralement beaucoup plus difficile de réaliser en cours de législature.

C'est donc bien l'exercice 2010, première année d'une nouvelle législature, qui constituera le moment clé de la mise en œuvre complète du « dispositif GE-Pilote », à savoir un budget, puis des comptes établis par prestations, avec pilotage au moyen d'objectifs et d'indicateurs d'efficience, de qualité et d'efficacité.

Considérant également le passage à une nouvelle législature à la fin de l'année 2005, ainsi que l'introduction des normes IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) pour l'administration et les établissements dès janvier 2008, le déroulement de GE-Pilote s'établit comme un compte à rebours, selon le calendrier suivant :

<b>2010</b>	Exécution du budget 2010 par prestation – Mise en place de la gestion par objectifs
<b>2009</b>	Préparation du budget 2010 par prestation
<b>2008</b>	Budget 2009 par prestation « à blanc »
<b>2007</b>	Etablissement des règles de la comptabilité analytique
<b>2006</b>	Examen stratégique des prestations
<b>2005</b>	Inventaire des prestations et politiques publiques

La brièveté du temps disponible et la complexité de la matière (les autres cantons qui ont entrepris des démarches similaires ont travaillé sans discontinuer depuis les années 1990) nous imposent le recours à des méthodes pragmatiques, dominées par les notions du « nécessaire et suffisant » et du « réemploi » .

Il s'agit avant tout de faire usage de ce qui a déjà été fait dans le cadre de « démarches qualité » et d'études d'organisation dans différents services de l'administration. Il faut également que la direction de GE-Pilote assure une présence et un soutien auprès des instances départementales pour marquer la nécessité de l'implication solidaire de tous les acteurs de la démarche et en assurer la cohérence.

Il est indispensable ensuite, et il s'agit là d'une dimension essentielle du projet, que les départements et services de l'administration s'approprient le cadre méthodologique et les outils fournis par la direction de GE-Pilote et les enrichissent des données qu'ils auront collectées eux-mêmes.

Dans un tel contexte, il n'est pas envisageable que les résultats correspondent d'emblée à toutes les attentes. Il faut accepter une démarche d'amélioration itérative, à entreprendre sur plusieurs exercices. A titre de comparaison, le budget 2005 du canton de Berne montre à l'évidence les limites d'un premier exercice conduit pourtant avec beaucoup de soin et de compétence.

La démarche de fond, qui permettra la mise en exploitation de méthodes et outils de gestion propres à assurer la visibilité et la cohérence de l'action publique nécessite du temps. Elle est cependant indispensable pour atteindre l'objectif de retour à l'équilibre financier défini par le Conseil d'Etat et le maintenir ensuite.

Il n'est d'ailleurs pas nécessaire d'attendre les résultats formels de détermination et d'évaluation de prestations effectuées dans le cadre de GE-Pilote, pour étudier et prendre des mesures, dans les cas où l'on peut savoir aujourd'hui déjà que des correctifs doivent être apportés à l'action ou à l'organisation administrative.

La direction de GE-Pilote se doit donc de soutenir, le cas échéant d'entreprendre, des projets portant notamment sur l'organisation administrative, la définition de règles de gestion, l'organisation logistique, susceptibles de produire des améliorations de services, des économies de moyens à des échéances souvent plus rapprochées que celles définies pour la démarche de fond. A titre d'exemple, le projet de mise en place du « revenu déterminant unifié », résultant de l'adoption de la loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales du 19 mai 2005, relève de ce type d'opération. Il est par ailleurs également attendu des administrations qu'elles prennent elles-mêmes de telles initiatives lorsqu'elles en constatent la nécessité ou l'opportunité.

## **2. Le collaborateur de l'Etat dans le projet**

Un projet administratif et de système d'informations se réalise au travers d'un plan, dont les étapes sont marquées par la production de décisions, modèles et documents, qui sont autant d'actes techniques susceptibles de faire passer en arrière-plan des enjeux parmi les plus importants du changement, à savoir ceux concernant les personnes, et cela quel que soit le

rôle qu'elles jouent, celui de décideur, de destinataire de prestation ou de fournisseur.

GE-Pilote ne se limite pas à la modélisation d'une nouvelle forme de budget et à l'introduction d'indicateurs si pertinents puissent-ils être. Il s'agit de mettre en évidence des responsabilités à différents niveaux de la hiérarchie politique et opérationnelle, de donner à chacun les moyens d'assumer lesdites responsabilités, d'une manière visible et avec la marge de manœuvre indispensable.

Il s'agit donc d'établir un nouveau modèle de relation, fondé sur la visibilité de l'action publique et administrative, seule à même d'engendrer la confiance indispensable au bon fonctionnement des institutions publiques.

Que ce soit dans la conception des modèles comme dans leur mise en œuvre, GE-Pilote ne traite jamais de situations individuelles. Cela étant, il va de soi que tout changement finit par avoir des conséquences très concrètes pour les personnes concernées et tout particulièrement les collaborateurs de l'administration. Donner à ces collaborateurs la possibilité de s'exprimer, d'exercer le cas échéant une influence sur l'évolution de leur activité, fait partie des conditions de succès du projet.

GE-Pilote n'est pas simplement une approche technocratique et comptable de l'action publique. Il doit notamment permettre d'évaluer des résultats, et partant, de valoriser les compétences et le travail.

Le fait de développer GE-Pilote en mettant en œuvre prioritairement des compétences internes de l'administration est une contribution à la poursuite de cet objectif.

### **3. Organisation du projet et méthode de travail**

Les objectifs, les effets, les travaux du projet devant être déployés sur l'ensemble de l'administration et sur les organes décisionnels des trois pouvoirs, il est essentiel que soit constitué un réseau permettant l'échange d'informations, ainsi que la coordination des travaux de conception et de réalisation.

La direction du projet doit en permanence communiquer sur les objectifs, former et informer sur la démarche, donner des impulsions pour l'action, coordonner les calendriers et les moyens, veiller à la cohérence de l'ensemble.

S'agissant de produire rapidement des résultats partiels mais utilisables sans attendre la fin du projet, ce dernier se développe par étapes en conception et réalisation. L'inconvénient majeur de cette méthode réside dans

le risque d'oublier de prendre en considération des paramètres de réflexion importants, de donner l'impression d'avancer vers l'inconnu. Les avantages se trouvent dans l'obligation de rechercher en permanence le « nécessaire et suffisant », de choisir dans la mesure du possible des solutions simples, souples et adaptables, correspondant non à la totalité des besoins mais à l'essentiel de ceux-ci.

A cet effet, la direction du projet doit demeurer souple, mobile, apte à l'action et à la réaction rapides. Sa taille ne devrait pas dépasser sept à huit personnes dans les moments d'activité les plus difficiles ou les plus intenses.

Une équipe de cette taille ne peut exécuter elle-même la plupart et les plus lourdes des tâches inhérentes au projet. « Faire faire » les travaux dans les départements, s'appuyer sur le savoir « métier » des collaborateurs de tous niveaux permet non seulement d'éviter de recourir par trop à des compétences externes mais encore de faciliter l'acquisition et la maîtrise des concepts et des outils GE-Pilote dans les services de l'administration.

Nous référant au schéma d'organisation produit en annexe n° 1, il y a lieu de relever, que la direction du projet reçoit instructions et appui du Conseil d'Etat, lequel assure la mise place des conditions du suivi du projet par la commission de contrôle de gestion conformément à la résolution n° 488 du Grand Conseil.

Le collège des secrétaires généraux, par l'examen de propositions, par les préavis qu'il peut être amené à exprimer, contribue à l'implantation du projet dans l'administration, améliore la transmission de l'information, permet d'éviter des décisions peu opportunes.

Le comité de projet, formé d'experts choisis pour la plupart dans l'administration, a pour vocation de participer aux réflexions initiales de fond, mettre à l'épreuve et critiquer les propositions de la direction du projet. Par leurs connaissances professionnelles et de l'administration, ces experts aident fréquemment à formaliser les actions et à trouver les personnes compétentes pour leur réalisation.

Le comité de coordination est avant tout le point d'échange entre la direction du projet et les départements, le lieu où se finalisent les planifications, où les actions sont mises au point, où les impulsions d'exécution sont données. C'est également par ce comité que remontent les résultats, les problèmes rencontrés, que des dispositions correctrices sont prises.

La commission de coordination des systèmes d'informations et de communication (C2SIC) et le groupe interdépartemental finances (GIF) sont

informés sur le déroulement de GE-Pilote et consultés sur les objets qui leur sont afférents.

Cette organisation a été mise en place progressivement, pour faire face aux nécessités du projet. Elle sera en permanence adaptée à l'évolution de ces dernières.

#### **4. L'état des travaux à fin juillet 2005**

La première action de la direction de projet installée en septembre 2004 a consisté à étudier attentivement les expériences de gestion par prestation mise en œuvre dans d'autres collectivités. Elle a notamment eu l'occasion de se rendre dans les cantons du Valais et de Berne, cantons pionniers dans ce domaine. Par ailleurs, le projet de modernisation du cadre budgétaire de l'Etat français et divers travaux de l'OCDE disponibles sur internet ont été des sources d'inspiration importantes dans l'élaboration des concepts de GE-Pilote.

Ainsi, depuis le premier septembre 2004, les travaux ont porté sur l'élaboration d'un plan de projet, et d'un premier dispositif de communication (internet), ainsi que sur l'acquisition des données fondamentales de référence.

Ces données de référence sont à recueillir sous forme de listes ou de catalogues à savoir :

- les prestations publiques, de pilotage, propres et de moyens ;
- les politiques publiques ;
- les programmes stratégiques ;
- les unités administratives opérationnelles.

Cette collecte de données, organisée dans le cadre de quarante-trois séminaires d'introduction avec atelier de travaux pratiques, a permis la prise de contact direct avec les responsables des domaines de l'action publique et des services, d'introduire auprès d'eux les concepts de GE-Pilote, et d'engager avec eux le travail d'inventaire portant essentiellement sur les prestations publiques. Soit dit en passant, appui a été pris sur les travaux d'organisation et les démarches qualité effectués ou en cours dans lesdits services.

A fin juillet 2005, la démarche d'inventaire était en cours dans presque tous les départements, avec un objectif de livraison au Conseil d'Etat d'un premier catalogue des prestations publiques pour le 1<sup>er</sup> décembre.

Un prototype d'application informatique, développé avec des moyens légers et rapides, est en voie de réalisation, pour permettre dès septembre le stockage et le début de l'exploitation des données de cet inventaire.

En parallèle, un projet de liste des politiques publiques est élaboré, dont le processus de validation à différents niveaux de décision est entrepris dès l'automne 2005. Aux politiques énoncées dans cette liste seront rattachées les prestations figurant au catalogue.

La définition d'un référentiel d'organisation administrative correspond à un besoin de plus en plus fréquemment exprimé dans plusieurs secteurs de l'administration. GE-Pilote, les organes de gestion des accès informatiques, les responsables du système de comptabilité intégrée (CFI), et ceux du système d'informations des ressources humaines (SIRH), appellent de leurs vœux un tel référentiel structuré, dont l'étude devra être entreprise avec l'impulsion du collège des secrétaires généraux.

La communication sur l'avancement du projet a eu lieu régulièrement avec la Présidente du département des finances et, sous son égide, avec la sous-commission « GE-Pilote » de la commission de contrôle de gestion. Cette communication a également eu lieu avec les départements par l'intermédiaire du collège des secrétaires généraux ainsi que du comité de coordination interdépartemental.

Un site internet a été créé dans le cadre de celui de l'Etat (<http://etat.geneve.ch/ge-pilote>), qui sera enrichi au fur et à mesure de l'avancement du projet et constituera une source importante d'informations mises à disposition du public et des administrations.

Des présentations du projet ont été faites à des associations représentatives du personnel, à l'Association des communes genevoises, ainsi qu'à des associations politiques.

Enfin un article de la presse quotidienne a été consacré au projet.

Les travaux de cette phase ont été financés par imputation au budget du département des finances, lequel a consacré au projet 2,45 postes, 238 000 F en dépenses générales à fin juin 2005 (mandats à des sociétés externes pour 236 000 F). Les mandats externes ont porté principalement sur la conception, l'organisation et la gestion du projet lui-même, la communication, de même que sur l'assistance à l'organisation et l'exécution des séminaires.

## **5. Plan de travail 2005 – 2009**

### **5.1 Premier examen stratégique des prestations (2005-2006)**

Le premier objectif majeur est celui du premier examen stratégique des prestations, lequel doit avoir lieu durant le 1<sup>er</sup> semestre 2006.

Cette première échéance à court terme nécessite notamment et au moins :

- la collecte et la mise en forme de données de référence, à savoir la liste des fonctions étatiques et des politiques publiques, ainsi que le catalogue des prestations enrichi d'éléments de valorisation ;
- la définition d'une méthode et de critères, y compris pour la suite à donner aux décisions qui seront prises.

L'examen stratégique des prestations pourrait débuter déjà en 2005, par celui de la liste des fonctions étatiques et des politiques publiques, auxquelles les prestations seront rattachées. Cette liste contiendra l'énoncé des chapitres du budget et des comptes, tels qu'ils seront produits pour l'exercice financier 2010. Dans un premier temps, munie d'une validation provisoire, la liste des fonctions étatiques et politiques publiques sera utilisée pour les besoins techniques de développement de GE-Pilote.

Ce premier examen stratégique des prestations publiques, qui prendra la forme d'un rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil, devra se conclure par de premières décisions déterminant des priorités, la conservation, la modification, l'abandon de prestations, ainsi que les bases légales à modifier le cas échéant.

A noter toutefois, que dans cette première approche, les données disponibles seront encore grossières. Certaines décisions pourront nécessiter un examen complémentaire, lequel devra être entrepris sur la base d'informations affinées.

### **5.2 Objectifs et indicateurs de performance (2005-2010)**

La détermination des objectifs et des indicateurs de performance représente à la fois un enjeu et une difficulté majeurs pour la réussite du projet, et ce à chacun des trois niveaux de décision, politique, stratégique et opérationnel.

La définition d'indicateurs pertinents, qui confèrent une véritable dynamique au suivi de l'action publique et n'en « biaisent » pas la mise en oeuvre, qui répondent eux-mêmes aux critères d'efficience, nécessite un effort très important et constitue un véritable « projet dans le projet ». Celui-ci s'étendra sur la totalité de la durée de GE-Pilote.

L'opération a débuté par l'exigence de définir de premiers indicateurs de qualité et d'efficience au stade de la collecte des données du catalogue des

prestations, au niveau opérationnel. Dans certains cas, de premiers indicateurs d'effet ou d'impact ont pu être proposés.

Les informations ainsi réunies nous permettront de déterminer et planifier les formations nécessaires ainsi que les méthodes appropriées pour la mise en place des indicateurs pertinents, au niveau opérationnel, dans tous les domaines de l'action publique. On peut estimer qu'il faudra attendre 2008, pour posséder environ 80% d'indicateurs essayés, reconnus comme satisfaisants et utilisables dans la durée.

S'agissant des indicateurs d'impact, d'effet, ils devront être déterminés dans le cadre des programmes stratégiques, dont la formalisation généralisée sera un objectif de la législature 2005-2009. Il est difficile, en l'état, d'évaluer en quantité et qualité les indicateurs dont nous disposerons effectivement en fin de législature et qui seront considérés comme pertinents et fiables. Aux niveaux stratégique et politique, le temps nécessaire à la prise de la mesure est plus long et plus variable que dans l'opérationnel.

### ***5.3 Planification et programmation de l'action publique***

L'introduction systématique de la planification pluriannuelle aux trois niveaux de décision et pour l'ensemble du champ de l'action de l'Etat constitue une ambition majeure, pour laquelle des bases méthodologiques et un cursus d'introduction progressif et itératif doivent être établis.

S'agissant du niveau de l'orientation politique, il y a lieu d'établir le contenu et mettre en évidence les règles qui régiront l'élaboration du plan financier quadriennal et du budget annuel.

***Pour la conduite stratégique, il s'agit de formuler un cadre méthodologique pour l'élaboration et le suivi des programmes de mise en œuvre de chaque fonction et politique publique.*** Enfin, au niveau opérationnel, il faut formuler les normes qui permettront d'exploiter les données issues du suivi de la fourniture des prestations, pour l'évaluation de l'action publique aux niveaux stratégique et politique.

### ***5.4 Budget et comptes « par prestations » (2007-2010)***

L'élaboration du budget par prestations représente la matérialisation de l'objectif global et final de l'ensemble de la démarche GE-Pilote.

Le budget publié sera structuré en chapitres, représentés chacun par une politique publique ou une fonction étatique. Ce découpage du budget ne sera en aucun cas incompatible avec l'exigence de présentation de données pour les comparaisons intercantionales, selon la classification fonctionnelle établie par la Confédération.

Cela montre encore, s'il en est besoin, l'importance du processus de décision, qui débute à l'automne 2005 et conduira à une décision finale en 2008 au plus tard, pour l'adoption de la première liste des fonctions étatiques et des politiques publiques.

L'élaboration du budget dans la forme sus-énoncée nécessite :

- le choix d'un modèle budgétaire et comptable (par exemple Kolibri, adopté par la Conférence des directeurs cantonaux des finances) ;
- la définition du cadre de mise en œuvre du modèle (détermination du nécessaire et suffisant) ;
- la définition des règles de gestion applicables ;
- la conception et la réalisation des outils en complément et relation avec les systèmes CFI et SIRH ;
- l'introduction des modèles et instruments dans l'administration.

Tout cela devra être élaboré dans le respect des normes récemment adoptées (IPSAS) et en concertation avec les services et instances compétents en la matière.

L'introduction des normes IPSAS, prévues en 2008, aura des effets sur le système CFI, lequel devra très probablement subir des adaptations. L'introduction des concepts GE-Pilote et en particulier des outils qui en soutiendront la mise en œuvre aura également des conséquences sur CFI. Il apparaît à l'évidence que les opérations doivent être coordonnées, voire synchronisées pour minimiser les impacts de ces mutations sur CFI.

Cela constitue une contrainte pour la planification et le développement de GE-Pilote.

L'introduction, la mise en production, d'un modèle budgétaire et comptable nécessite une ou plusieurs mises à l'essai préalables. Le budget à établir dans la forme nouvelle sera celui de l'exercice 2010, il devra pouvoir être établi en 2009. Les exercices 2006, 2007 et 2008 devront être mis à profit pour effectuer ces essais.

### ***5.5 Les projets spécifiques***

Comme indiqué plus haut, il n'est pas nécessaire d'attendre que GE-Pilote ait atteint un stade avancé de conception et de réalisation, pour mettre en œuvre des projets de changement, dont l'opportunité, la faisabilité, la rationalité sont déjà connus ou apparaissent au fil des travaux.

Ces projets peuvent être entrepris directement par les départements et les services concernés, avec ou sans participation et appui de GE-Pilote, ou être confiés à la direction de GE-Pilote.

Il est difficile de prévoir combien et quels projets de cette nature impliqueront la prise de responsabilité et la participation de GE-Pilote pour leur réalisation. Actuellement trois projets sont en phase démarrage, à savoir :

- « revenu déterminant unifié (RDU) »
- « état des lieux et stratégie en matière de maintenance de matériel, véhicules, machines ... »
- « mise en place d'une politique de contrôle interne à l'Etat conformément à la résolution 493 ».

Pour les deux premiers projets, conduits par des collaborateurs de l'administration, il y a lieu de prévoir un soutien externe de 400 000 F jusqu'en 2009 pour RDU et de 150 000 F pour « maintenance ».

Il est donc important de prévoir des moyens financiers, qui permettent d'appuyer rapidement le démarrage de démarches de changement, dont l'essentiel de la conduite et de la réalisation incomberont à l'administration.

### ***5.6 Les outils informatiques***

GE-Pilote vise l'élaboration d'un système d'informations. Il nécessite l'appui d'instruments informatiques pour la mise en œuvre des modèles, règles de gestion et décisions qui en constitueront la substance.

L'organisation, l'administration et la conduite du projet lui-même supposent également le recours aux moyens informatiques.

Par principe, qu'il s'agisse d'informatique de conduite de projet ou de construction et d'exploitation du système d'information, il est fait usage en priorité des compétences et moyens existant dans l'administration cantonale et ce dans le cadre des règles en vigueur (notamment le règlement sur le centre des technologies de l'information).

#### ***5.6.1 L'informatique de conduite du projet (2005 – 2006)***

Dans un premier temps, les instruments informatiques mis en œuvre pour la planification et le suivi de GE-Pilote ont été ceux en usage en matière de bureautique dans l'administration.

L'entrée en action effective des départements dans GE-Pilote, le démarrage de projets connexes, tels celui visant la mise en place du « revenu déterminant unifié », nécessitent que l'organisation et l'instrument de conduite de projet soient améliorés, pour être conformes à des exigences normales en matière de qualité, de visibilité et de sécurité.

En l'état, un outil actuellement en usage dans l'administration sera choisi pour être affecté à la planification et au suivi de GE-Pilote. Demeure ouverte la possibilité par la suite de recourir à un instrument informatique standard,

du marché, choisi pour l'ensemble de l'administration, dont les coûts d'introduction dans le projet seront alors intégrés dans ceux inhérents à l'informatique de production GE-Pilote.

### 5.6.2 *L'étude des outils de mise en œuvre du système d'informations GE-Pilote*

Au démarrage du projet, l'intention qui prévalait consistait à reprendre et à adapter une application informatique développée dans un autre canton. Les différences de taille, d'organisation et de fonctionnement entre administrations, d'environnement en matière d'informatique financière notamment, impliquaient des différences de conception de ces applications, qui en rendaient le réemploi difficile sans y apporter des modifications lourdes. Le recours à cette solution a donc été abandonné.

Dans ces circonstances, considérant les instruments informatiques possédés ou maîtrisés par le CTI, la décision a été prise d'étudier la mise en œuvre d'une ou plusieurs applications informatiques, à concevoir dans la complémentarité des grands systèmes de gestion financière et de ressources humaines (CFI, SIRH). Des prototypes légers seront réalisés, permettant de supporter les données collectées dans le cadre du projet au fur et à mesure de son avancement.

Une étude doit cependant être mise en œuvre, définissant les spécifications d'une ou plusieurs applications pouvant être exploitées dans la durée, en particulier :

- les besoins précis de GE-Pilote et les solutions en rapport ;
- le cahier des charges de réalisation avec évaluation du coût et un calendrier compatible avec le plan du projet GE-Pilote;
- le projet de loi de financement et son exposé des motifs.

Deux contraintes affectent le projet de réalisation informatique et donc l'étude, à savoir :

- l'exigence de l'emploi, dans la mesure du possible, de matériels et de logiciels en usage dans l'administration ;
- l'observation des standards fixés par le CTI.

Le coût de l'étude est évalué comme suit :

Matériels, licences pour prototypage	100 000 F
Compétences externes (160 à 170 j/h)	200 000 F

De surcroît, des compétences internes devront être affectées à cette étude (CTI, CFI, SIRH, etc.) à hauteur de 200 jours/h environ.

Le coût de réalisation de l'instrument informatique exploitable dans la durée n'est pas compris dans le montant du crédit objet du présent projet de loi.

## **6. Les personnes engagées dans GE-Pilote**

### ***6.1 GE-Pilote et l'administration prise dans son ensemble***

Les collaborateurs de l'administration sont les premiers acteurs de la réalisation du projet. Il n'est ni envisageable ni souhaitable que la direction du projet GE-Pilote effectue le travail de terrain dans les services de l'administration. Les départements ont donc d'ores et déjà pris des dispositions d'organisation pour leur participation et ce en fonction de leurs domaines d'action.

La première phase d'introduction du projet et de collecte de données a déjà nécessité l'implication de plus de 200 cadres de l'administration.

Au fur et à mesure de son avancement, le projet entrera plus avant dans les structures administratives, que ce soit par la mise en œuvre de nouveaux instruments de planification et de gestion ou par des projets sectoriels d'évolution d'organisation, de méthodes, d'orientation de l'action publique.

Ne disposant pas de données de référence suffisantes, il n'est pas possible aujourd'hui d'évaluer avec pertinence ce que représenteront les efforts que les administrations seront appelées à fournir en conséquence de leur implication dans GE-Pilote. Ce seront dans tous les cas, pour l'ensemble de l'administration et sur la durée totale du projet, des milliers, si ce ne sont plusieurs dizaines de milliers de jours/homme de travail, qui devront être accomplis par les fonctionnaires et employés de l'Etat pris dans leur ensemble.

Le coût de ces prestations sera chiffré et intégré à l'évaluation du projet GE-Pilote.

Ces efforts devront être modulés et planifiés dans un cadre de coordination et de concertation, afin d'éviter, dans la mesure du possible, de dégrader la fourniture des prestations et les conditions de travail des collaborateurs de l'Etat.

### ***6.2 Les forces investies dans les différents organes dirigeants du projet***

La commission de coordination des systèmes d'information et le groupe interdépartemental finances sont des organismes préexistants, que GE-Pilote sollicite principalement pour des avis d'experts, le cas échéant, comme instances de coordination sectorielles.

Le temps consacré par ces organismes et leurs membres à des sujets intéressant GE-Pilote ne fait pas l'objet d'une évaluation particulière ; il représente cependant une réalité non négligeable, notamment lorsqu'il s'agit d'évaluer des normes ou des modèles (évaluation du modèle Kolibri par exemple).

Le comité de projet comprend les membres de la direction du projet, des collaborateurs externes mais surtout des fonctionnaires reconnus pour leurs compétences, leur expérience et leur capacité d'anticipation dans leurs domaines respectifs. Les travaux du comité, leur préparation, peuvent nécessiter de chaque membre jusqu'à trois jours par mois de travail.

Les membres du comité de coordination exercent une responsabilité essentielle pour la réalisation de GE-Pilote dans leurs départements respectifs. Leur implication, en terme de charge de travail pour l'examen des propositions de la direction de projet, l'organisation et la conduite de l'exécution des travaux est et sera variable selon les départements et institutions.

Pour tous les organismes mentionnés ci-dessus, de même que pour les travaux effectués dans les départements, le temps de travail consacré à GE-Pilote par les fonctionnaires et employés est financé par les budgets de fonctionnement des services dont ils dépendent.

La direction GE-Pilote proprement dite est actuellement formée de quatre personnes, représentant 3,75 postes affectés au projet à titre permanent et deux personnes mises à disposition par leurs départements respectifs pour une période limitée dans le temps.

En règle générale, la direction comprendra :

- des fonctionnaires (ou employés) permanents pour des tâches devant être accomplies pendant toute la durée du projet ;
- des fonctionnaires (ou employés) affectés temporairement par leur département ;
- des mandataires ayant des compétences non directement disponibles dans l'administration et pour des activités limitées dans le temps, éventuellement pour suppléer l'insuffisance de disponibilité de ressources de l'administration ;
- des personnes en recherche d'emploi pour des tâches spécifiques et pour des périodes limitées.

La main d'œuvre représente très largement l'essentiel du coût de la direction du projet. Le personnel pris dans l'administration pour être affecté au projet émargera au budget ordinaire du département des finances, le cas

échéant d'autres départements. Les compétences acquises à l'extérieur de l'administration, sous forme de mandats confiés à des entreprises privées seront financées au moyen du crédit objet de la présente loi.

Évalué en équivalent plein temps (EPT), le nombre des personnes investies dans la direction du projet peut être exprimé comme suit en moyenne et sur la durée du projet :

- collaborateurs permanents : 5 EPT
- mandataires : 3 à 4 EPT
- personnes en recherche d'emploi : 1 à 2 EPT
- fonctionnaires affectés temporairement : 1 EPT

Il y a lieu de noter, qu'en cas d'affectation d'un nombre supérieur de fonctionnaires, des économies pourraient être réalisées sur les mandats, ce à compétence équivalente.

## 7. Le plan financier d'investissement

	Montants en KCHF					Total
	2005	2006	2007	2008	2009	
<b>Dépenses d'investissement GE-Pilote (DF)</b>						
Référentiels et indicateurs	300	360	160	0	0	<b>820</b>
Examen stratégique des prestations	0	230	150	0	0	<b>380</b>
Cadre méthodologique de planification et de programmation (Plan de législature)	70	70	120	70	70	<b>400</b>
Projets sectoriels et autres tâches dédiées à GE-Pilote	0	300	510	500	510	<b>1'820</b>
Construction du budget et des comptes	0	110	300	490	500	<b>1'400</b>
Réserve et aide auprès des départements	0	0	320	320	320	<b>960</b>
Organisation, management et coordination du projet; préparation actions futures, bilan	210	250	250	250	250	<b>1'210</b>
Communication	70	90	90	90	90	<b>430</b>
<b>TOTAL</b>	<b>650</b>	<b>1410</b>	<b>1900</b>	<b>1720</b>	<b>1740</b>	<b>7420</b>
<b>Dépenses d'investissement informatique (CTI)</b>						
Outil informatique (études et organisation)	80	200	0	0	0	280
Matériel et licences pour étude informatique GE-Pilote	0	100	0	0	0	100
<b>Sous-total Informatique GE-Pilote</b>	<b>80</b>	<b>300</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>380</b>
<b>TOTAL</b>	<b>80</b>	<b>300</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>380</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>730</b>	<b>1710</b>	<b>1900</b>	<b>1720</b>	<b>1740</b>	<b>7800</b>

### Budget de fonctionnement 2006 :

Aucun changement sur les chiffres annoncés y compris le nombre de poste fixes à 3,75

*Transfert de chancellerie de 0.85 poste.*

*Transfert du CR 21.02.00 de 2.90 postes.*

Nous espérons vivement que l'ensemble du parlement mesure l'importance de mener à bien le projet GE-Pilote et aura à cœur d'assurer les moyens nécessaires pour qu'il aboutisse.

## 8. Conclusion

La première phase de GE-Pilote a permis de préparer les bases et la méthodologie nécessaire à la mise en œuvre du projet. Cela est indispensable si l'on veut agir en profondeur et de façon durable. L'ensemble des départements et des services s'engagent dans ce projet. La commission de contrôle de gestion du Grand Conseil en assure le suivi pour le compte du législatif. Il importe en effet que le parlement participe au projet dans la mesure où il est directement intéressé, dans sa mission de contrôle de l'exécutif, à disposer des outils nécessaires pour assumer sa tâche.

Aussi, le Conseil d'Etat vous demande bien sûr, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver bon accueil au présent projet de loi mais souhaite aussi et surtout votre plein appui dans la démarche de réforme qu'il conduit à travers GE-Pilote.