



COUR DES COMPTES

Hospice Général

Rapport

d'audit de gestion

relatif au plan directeur informatique 2007 – 2011

intégré au projet de loi 10063

Genève, le 12 novembre 2007

Rapport no 5



LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités contrôlées. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux de l'entité contrôlée.

Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes:

- les départements,
- la chancellerie et ses services,
- le Pouvoir judiciaire,
- le Service du Grand Conseil,
- les institutions cantonales de droit public,
- les autorités communales et les institutions et services qui en dépendent,
- les institutions privées où l'Etat possède une participation financière majoritaire,
- les organismes bénéficiant de subventions de l'Etat ou des communes.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus **publics**: ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus lors de ses contrôles.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effets ni suites sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'Etat en contactant la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

Contactez la Cour par courrier postal ou par le formulaire disponible sur Internet :

<http://www.geneve.ch/cdc>

SYNTHESE

CONTEXTE

Rendue soucieuse par la manière dont ont été suivis certains projets informatiques lors de précédents contrôles, la Cour des comptes a décidé de procéder à l'examen attentif d'un tel projet dès son origine. Son choix s'est porté sur **les développements informatiques de l'Hospice Général** faisant l'objet du projet de loi 10063 relatif au plan directeur informatique de l'Hospice général et de la Fondation de soins et d'aide sociale à domicile, déposé le 20 septembre 2007 devant le Grand Conseil.

Selon le projet de loi 10063, les investissements prévus jusqu'en 2011 se montent à 33,7 millions, dont 16,8 millions pour les développements informatiques de l'Hospice général et 16,9 millions pour ceux de la Fondation de soins et d'aide sociale à domicile.

CONSTATS

Au terme de cet audit, la Cour a dû constater que le **projet de loi ne répondait pas aux exigences légales**, notamment à l'art. 52 al. 2 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF) qui prévoit qu' « *il ne peut être demandé l'ouverture d'un crédit que pour des travaux entièrement étudiés et dont l'exécution peut être entreprise immédiatement* », ainsi qu'à la loi sur les indemnités et aides financières (LIAF) qui précise notamment à l'art. 7 al. 1 qu' « *une indemnité ou une aide financière est opportune lorsque [...] ses répercussions financières ont été déterminées* » et à l'art. 15 que « *[...] l'indemnité ou l'aide financière sera utilisée conformément au but visé et que la tâche sera accomplie de manière économique et efficace* ».

Ceci repose sur les motifs suivants :

- **L'absence d'études de faisabilité**, ce qui est contraire à la méthodologie suivie par l'Hospice Général et à la recommandation d'un auditeur externe. Cette absence ne permet pas de justifier les choix opérés par l'Hospice Général et ainsi de garantir que la tâche sera accomplie de manière économique et efficace.
- **L'absence de cahiers des charges** relatifs aux projets décrivant les objectifs, les fonctionnalités dont l'application doit disposer, les attentes des utilisateurs, les contraintes, la volumétrie et les moyens à disposition. Cette absence de cahiers des charges n'est pas compatible avec l'exigence légale de travaux entièrement étudiés, de surcroît cette absence révèle que les coûts du projet ne reposent pas sur une base objective.
- **L'absence de consultation des spécialistes** du Centre de compétences de la comptabilité financière de l'Etat, dans son processus de détermination des coûts, alors que ce dernier est l'interlocuteur privilégié pour valider les coûts de la migration du système comptable de l'Hospice Général vers la comptabilité financière de l'Etat.
- **L'absence de révision** de la description des lots et des montants du projet de loi à la suite des réserves émises par le Centre des Technologies de l'Information de l'Etat, réserves évoquant notamment des **possibilités de synergies et d'économies jusqu'à 30 à 40%** sur certains lots.

La Cour considère ainsi que le projet de loi de l'Hospice Général s'apparente à une « **ligne de crédit** », **ce qui n'est pas conforme aux exigences légales** qui font état d'une autorisation de dépenser pour des travaux entièrement étudiés et avec la garantie que les tâches seront accomplies de manière économique et efficace.

La Cour observe encore que la décision du **Centre des technologies de l'information** d'émettre finalement un préavis favorable pour un projet présentant les lacunes relevées ci-dessus n'est **pas satisfaisante**, car le projet aurait dû être révisé. Le même reproche peut être fait à l'examen de conformité à la loi opéré par le **Département de la solidarité et de l'emploi**.

RECOMMANDATIONS

De manière à ne pas mettre en péril la délivrance des prestations publiques, la Cour recommande **d'amender au plus vite le projet de loi** pour le ramener à un montant inférieur à 2 millions pour l'Hospice Général, afin que ce dernier puisse **démarrer certains lots urgents** (notamment l'adaptation aux nouvelles exigences légales et à la sécurisation des systèmes d'information), ainsi que, pour les **autres lots**, de **mener les études** de faisabilité, de définir le cahier des charges du plan directeur informatique et de déterminer précisément les coûts.

Une fois cette étude dûment réalisée, il appartiendra ensuite à l'Hospice Général de **déposer un nouveau projet de loi** intégrant les autres lots, cette fois dûment identifiés, approuvés et chiffrés par les parties prenantes et qui permettent un suivi en terme de livrables/fonctionnalités à développer, de coûts et de délais.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets.

A cette fin, la Cour a invité l'Hospice Général à remplir le "tableau de suivi des recommandations et actions" qui figure au chapitre 5. Celui-ci **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **priorité**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délaï de réalisation**.

La Cour constate observe que l'Hospice Général a refusé de compléter le tableau.

Aussi, la **Cour recommande aux plus hautes autorités** du Département de la Solidarité et de l'Emploi **d'obtenir de leur entité des positionnements clairs en termes d'actions et de délais**, et de s'assurer de la mise en place des changements et améliorations qui s'imposent.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

Sauf exceptions, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. La Cour estime qu'il appartient au lecteur d'évaluer la pertinence des observations de l'audité eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

Dans le cas présent, les observations de l'Hospice Général dûment reproduites en annexe sur sept pages n'ont pas été de nature à révéler des faits nouveaux ou des éléments ignorés au cours de l'audit et pouvant influencer les conclusions de la Cour.

Toutefois, par égard pour le lecteur, la Cour estime nécessaire de préciser certains points considérant l'argumentation développée dans les observations de l'Hospice Général :

- **Le présent audit ne constitue pas un audit des systèmes existants, mais bien un audit sur les solutions retenues par l'Hospice Général dans le cadre du plan directeur 2007-2011.** L'Hospice Général insiste lui-même sur le fait que, malgré les six dernières années de développements informatiques et certaines améliorations constatées, des dysfonctionnements subsistent encore dans une interface entre l'application métier et l'application comptable, ce qui demande des fonds supplémentaires. La Cour n'a pas remis en cause à un quelconque instant cette nécessaire correction des systèmes existants, qui est mentionnée dans le contexte général du présent rapport, mais elle demande que les développements informatiques à démarrer sur la période 2007-2009 soient d'abord décrits conformément à la loi (en particulier s'ils sont chiffrés au franc près) avant d'obtenir des autorisations de dépenser. Ceci apparaît comme un gage supplémentaire de réussite et de qualité de suivi par toutes les instances concernées.

- **Le présent audit ne livre pas une solution « clé en mains » en matière comptable et financière** mais demande que l'Hospice Général démontre que le choix retenu est le plus économique et efficace, et ceci par un document qui explicite les avantages, les inconvénients et les risques encourus des alternatives envisagées. Par exemple, développer une comptabilité auxiliaire uniquement pour deux ans comme cela est prévu dans le projet de loi, ou qualifier une alternative de « risquée » sans autre forme d'explication, sont dans les deux cas insuffisants tant en regard de la loi qu'aux yeux de la Cour. De même, le fait que le Centre des Technologies de l'Information de l'Etat relève des possibilités d'économies de l'ordre de 30 à 40% sur les lots relatifs au socle informatique démontre également l'insuffisance des travaux préparatoires de l'Hospice Général.
- **Le présent audit se base sur l'ensemble des documents mis à disposition** par l'Hospice Général et par le Centre des Technologies de l'Information. **Contrairement aux observations de l'Hospice Général**, la Cour a pris connaissance des sept classeurs fédéraux auprès du Centre des Technologies de l'Information à qui la Cour demandait de produire les documents servant de support à son préavis technique. Ces classeurs ne comportent **ni étude de faisabilité ni cahier des charges du projet** que ce soit pour la partie financière ou pour tout autre partie du projet de loi. La Cour s'étonne par ailleurs que si l'Hospice Général considérait ces documents essentiels, ce ne soit pas lui-même qui les ait présentés à la Cour lors des entretiens d'audit.
- L'observation de l'HG est d'autant plus déplacée qu'en début d'audit, et en réponse à la demande spécifique de la Cour, l'HG a remis des **cahiers des charges qui**, après examen et excepté pour l'un d'entre eux, **ne concernaient pas le projet de loi déposé**, mais des projets réalisés dans le passé.

TABLE DES MATIERES

1.	CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	7
2.	MODALITES ET DEROULEMENT	9
3.	CONTEXTE, CONSTATS ET RECOMMANDATIONS	11
3.1.	Contexte général	11
3.1.1.	Activités de l'Hospice général (HG)	11
3.1.2.	Bref historique de l'organisation en charge de l'informatique	11
3.1.3.	Applications informatiques majeures de l'HG	12
3.1.4.	Développements informatiques en matière financière et comptable	12
3.1.5.	Echéancier des lots prévus au projet de loi	12
3.2.	Etude de faisabilité	14
3.2.1.	Contexte	14
3.2.2.	Constats	14
3.2.3.	Risques découlant des constats.....	15
3.2.4.	Recommandations.....	15
3.2.5.	<i>Observations du CCCFI</i>	16
3.2.6.	<i>Observations de l'HG</i>	16
3.3.	Cahier des charges du projet et base d'évaluation des coûts	17
3.3.1.	Contexte	17
3.3.2.	Constats	17
3.3.3.	Risques découlant des constats.....	17
3.3.4.	Recommandations.....	18
3.3.5.	<i>Observations de l'HG</i>	18
3.4.	Implication des parties prenantes	19
3.4.1.	Contexte	19
3.4.2.	Constats	19
3.4.3.	Risques découlant des constats.....	19
3.4.4.	Recommandations.....	19
3.4.5.	<i>Observations de l'HG</i>	20
3.5.	Elaboration du crédit d'investissement et rôle du CTI	21
3.5.1.	Aspects légaux	21
3.5.2.	Contexte	21
3.5.3.	Constats	23
3.5.4.	Risques découlant des constats.....	24
3.5.5.	Recommandations.....	24
3.5.6.	<i>Observations du CTI</i>	25
3.5.7.	<i>Observations de l'HG</i>	25
3.6.	Conclusion.....	26
4.	TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS POSSIBLES	27
5.	RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES THEMES.....	28
6.	DIVERS.....	29
6.1	Glossaire des risques.....	29
6.2	Remerciements	31
7.	ANNEXE : OBSERVATIONS DE L'HG	32

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

En juin 2007, la Cour des comptes relevait dans son rapport d'audit relatif au projet Micado de **graves dysfonctionnements en matière de gestion de projet informatique**, notamment que le projet de loi voté autorisant le crédit d'investissement ne sera pas respecté :

- ni quant aux délais (décembre 2009 au lieu de décembre 2003) ;
- ni quant aux coûts (de 8 à 9 millions estimés au lieu de 2.4 millions prévus) ;
- ni quant à la légalité (utilisation de frais de fonctionnement, absence de demande de crédit complémentaire, etc.).

Rien n'indiquant que les divers manquements constatés dans le cadre du projet Micado constituaient un cas isolé, la Cour a orienté ses investigations de manière à analyser **tant l'origine que la conséquence des dysfonctionnements** de gestion de projets informatiques, considérant le processus de gestion et ses multiples intervenants dans leur ensemble.

Ainsi, la Cour a ouvert quatre procédures de contrôle de bon emploi des fonds publics permettant de **cerner les contours de la gestion de projets informatiques** :

- un sur la **conduite de projets** au sein du Département des Institutions ;
- deux sur le **rôle des intervenants** importants dans les projets informatiques ;
- un sur **l'élaboration d'un crédit d'investissement** en matière informatique : ce contrôle fait l'objet du présent rapport.

L'origine de l'audit de gestion est une auto-saisine de la Cour, portant sur l'origine des dysfonctionnements de gestion de projets informatiques

Le 20 juin 2007, le Conseil d'Etat (CE) a adopté un projet de loi 10063 ouvrant un **crédit quinquennal au titre d'indemnité d'investissement de 33.7 millions**, destiné à financer l'informatique de la Fondation des services d'aide et de soins à domicile (FSASD) pour 16.9 millions et de l'Hospice général (HG) pour 16.8 millions pour la période 2007-2011.

Ce projet de loi fait suite à une décision du Conseil d'Etat du 10 mai 2006 demandant que, dans le cadre de la dissolution du service d'informatique sociale en charge de l'informatique des deux institutions précitées, « *chaque institution présentera un projet de loi de subvention d'investissement quadriennal pour la mise en œuvre des projets métiers ainsi que pour la maintenance du système informatique pour la période 2007-2010* ».

Le crédit d'investissement permettra la maintenance et le renouvellement du parc informatique existant ainsi que l'acquisition du matériel, des logiciels et des services nécessaires à la réalisation des projets répondant aux besoins informatiques de la FSASD et de l'HG. Les projets de l'HG se concentrent sur une désimbrication du tronc commun partagé actuellement avec la FSASD, sur l'adaptation des systèmes aux nouvelles exigences légales, ainsi que sur la sécurisation des processus « métiers » et « comptables et finances ».

En termes chiffrés, les développements relatifs aux modules « comptables et financiers » de l'HG représentent 3.6 millions sur les 16.8 millions. La **migration sur la Comptabilité financière intégrée (CFI)**, solution logicielle unique et intégrée de gestion budgétaire, comptable et financière de l'Etat, pour laquelle 89.5 millions (dont 37.8 millions de dépenses externes



d'investissement) ont été dépensés, **n'est envisagée qu'à partir de 2011**. C'est ce point qui a étonné la Cour, qui a souhaité **s'assurer que les développements informatiques de l'HG** relatifs aux modules financiers et comptables prévus dans le projet de loi 10063 répondent **aux critères de bonne gestion des fonds publics**.

En effet, l'art. 174a al.1 de la Constitution genevoise (A 2 00) précise que « l'administration de l'Etat de Genève et des communes doit être fonctionnelle, efficace et structurée de manière à éviter des lenteurs, des travaux faits à double et, d'une manière générale, des dépenses sans relation avec le résultat recherché », que la Cour doit exercer ses contrôles conformément à cette disposition (art. 8 al. 1 loi D 1 12), et qu'il appartient à la Cour notamment de s'assurer du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques (« audit de gestion »). Sur cette base, la Cour est compétente (art. 1 al. 2 loi D 1 12).

De plus, compte tenu du processus d'approbation de ce projet de loi et des échanges qui ont eu lieu entre le Département de la solidarité et de l'emploi (DSE) et le Département des constructions et des technologies de l'information (DCTI), la Cour a également pris connaissance de **l'ensemble du plan directeur informatique 2007-2011** de l'HG.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audits préalables** effectués par des tiers, tant internes qu'externes (dans le cas présent, les rapports de Pricewaterhousecoopers (PWC), de Berney & Associés SA et de l'Inspection Cantonale des Finances (ICF)), de même que les **plans de mesures P1 / P2 / P+ du Conseil d'Etat**, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport.

La Cour précise au tableau comparatif présenté au chapitre 5 les constatations faites par les différentes instances. Le cas échéant, la Cour a indiqué l'origine de celles ayant servi de base aux constats et recommandations contenus dans le présent rapport. Ainsi le rapport PWC du 30 juin 2005, intitulé « Etat des lieux de la fonction Finance de l'Hospice Général, Rapport final » constatait de nécessaires évolutions en matière comptable et financière et préconisait notamment « une étude de faisabilité pour le remplacement des applications comptables de l'HG ».

Les audits de gestion de la Cour sont conduits conformément aux meilleures pratiques internationales

2. MODALITES ET DEROULEMENT

La Cour a conduit cet audit de gestion par intermittence du 25 juillet au 18 septembre 2007, notamment en tenant des entretiens avec les responsables de l'HG, les spécialistes du centre de compétences de la comptabilité financière et intégrée de l'Etat (ci-après CCCFI) ainsi qu'avec les directeurs du Centre des Technologies de l'Information (ci-après CTI).

Comme prévu par sa base légale, il est à relever que la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. De ce fait, la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et est à apprécier sous l'angle **du principe de proportionnalité**.

La Cour a conduit son audit conformément aux **normes internationales d'audit** et aux **codes de déontologie** de l'International Federation of Accountants (IFAC) et de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), dans la mesure où ils sont applicables aux missions légales de la Cour.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

1^{ère} phase : Planification

Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission, que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

2^{ème} phase : Préparation de l'audit

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quelles sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres. A ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

3^{ème} phase : Récolte d'informations

Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

4^{ème} phase : Vérification et analyse de l'information

Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

5^{ème} phase : Proposition de recommandations

Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.



6^{ème} phase : Rédaction du rapport

Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

7^{ème} phase : Validation du rapport, droit de réponse

Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations, et le cas échéant en préservant un droit de réponse à l'audité.

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations (numérotées en référence aux constats) soumis aux observations de l'audité.

La Cour qualifie les constats de ses audits en fonction d'une typologie des risques

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, risques définis dans le Glossaire qui figure au chapitre 6.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 4 un tableau rempli par l'entité auditée qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **priorité**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délai de réalisation**.

Pour des motifs qui lui sont propres, l'HG a refusé de se conformer aux directives de la Cour visant à produire des observations dont la teneur soit limitée à celle des constats et recommandations, et dont la longueur soit proportionnée à celle des constats et recommandations. Ainsi, par souci de lisibilité du rapport, les sept pages d'observations de l'HG sont reproduites in extenso en annexe (chapitre 7).

3. CONTEXTE, CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

3.1. Contexte général

3.1.1. Activités de l'Hospice général (HG)

252 millions de prestations octroyées à 22'000 bénéficiaires de l'aide sociale et de l'accueil aux requérants d'asile

L'HG est un établissement public autonome chargé de l'aide sociale à Genève. Il est régi par la loi sur l'Hospice général (J 4 07). Ses principales prestations ont trait à :

- **l'aide sociale (ASOC)** : l'HG fournit, conformément à la loi sur l'assistance publique (J 4 05), une assistance et financière aux personnes rencontrant des difficultés ou dépourvues de moyens nécessaires pour satisfaire leurs besoins vitaux et personnels indispensables.
- **l'accueil des requérants d'asile (ARA)** : l'HG est chargé d'assister financièrement, de loger et d'apporter un soutien social et administratif aux requérants d'asile. L'HG se charge aussi de les affilier à une caisse maladie et de leur dispenser des formations.

L'HG a également des activités annexes :

- il gère des **foyers** pour les enfants et adolescents, ainsi que deux maisons de vacances et un centre d'animation pour personnes âgées. Le transfert de ces activités à d'autres structures de l'Etat était en cours lors de l'audit de la Cour.
- il est propriétaire d'un **parc immobilier** (dont les revenus permettent de couvrir une partie des dépenses de l'assistance publique en matière de prévention et d'aide sociale). Il administre également le parc immobilier de la Fondation Privée HLM et de deux autres fondations.

L'HG apporte son **appui à plus de 22'000 personnes** dont près de 18'000 bénéficiaires de l'aide sociale et 4'000 bénéficiaires de l'aide aux requérants d'asile. En 2006, l'HG a **octroyé 251.6 millions de prestations**, moyennant des charges d'exploitation de 101.8 millions. **708 équivalents temps plein (ETP)** travaillent à l'HG, ainsi les charges de personnel s'élèvent à 87.8 millions (2006).

3.1.2. Bref historique de l'organisation en charge de l'informatique

Création en 1999 du service d'informatique sociale (SIS) et dissolution en 2006

Au 1^{er} janvier 1999, le Service d'informatique sociale (SIS) a été créé en intégrant les collaborateurs des services informatiques de l'HG et de la FSASD. Le but était de réunir sur un système informatique unique les prestations d'aide sociale de l'HG et d'aide et de soins d'aide à domicile de la FSASD. Par la loi L8610, le Grand Conseil a voté le 14 juin 2002 un investissement de 6.5 millions pour la période 2002-2005.

Le 10 mai 2006, le Conseil d'Etat a décidé de dissoudre le SIS et de transférer à l'HG et à la FSASD la responsabilité de la gestion de leur système d'information et informatique basé sur :

- une volonté d'autonomiser ces entités ;

- le constat que les entités ne dispensent pas leurs prestations aux mêmes bénéficiaires dans 95% des cas ;
- la nouvelle répartition des départements intervenue en 2005 : dorénavant la FSASD dépend du Département de l'économie et de la santé (DES) et l'HG dépend du Département solidarité et emploi (DSE).

Le Conseil d'Etat a encore précisé que « *chaque institution présentera un projet de loi de subvention d'investissement quadriennal pour la mise en œuvre des projets métiers ainsi que pour la maintenance du système informatique pour la période 2007-2010* ».

Actuellement, le système d'information de l'HG, qui dispose de ressources humaines dédiées, est sous sa propre responsabilité. Toutefois, un tronc commun est partagé avec la FSASD (sous la responsabilité conjointe des deux institutions) et sera desimbriqué d'ici 2009.

3.1.3. Applications informatiques majeures de l'HG

L'HG utilise notamment les trois applications suivantes, dont deux comptables:

- L'application **Progrès** gère la partie métier de l'HG et toutes les données liées aux bénéficiaires. Cette application permet de calculer les droits aux prestations des bénéficiaires. Une interface déverse certaines données dans l'application PCS. L'HG indique dans le projet de loi que **cette interface présente des dysfonctionnements**.
- L'application **PCS** gère la comptabilité auxiliaire des requérants d'asile et des prestations sociales. Une interface déverse certaines données dans l'application Opale.
- L'application **Opale** gère la comptabilité générale.

3.1.4. Développements informatiques en matière financière et comptable

En matière financière et comptable, le but du projet de loi 10063, pour un **coût externe total** de 3'561'061 F, est de :

- mettre en place le module gestion de trésorerie et débiteurs (267'574 F);
- mettre en place le module gestion des stocks (211'400 F);
- mettre en place le module reporting financier (234'469 F);
- remplacer le module Gestpens (86'000 F);
- remplacer l'application PCS par Opale pour la comptabilité auxiliaire (881'145 F);
- industrialiser la base Access (400'473 F);
- faire évoluer les outils financiers vers la CFI (1'480'123 F).

3.1.5. Echancier des lots prévus au projet de loi

En termes d'échéances, la priorité est donnée :

- à l'adaptation aux nouvelles exigences légales (lot : nouvelle loi sur l'asile, travaux prévus de mi-2006 à début 2008) ;



COUR DES COMPTES

- à la sécurisation des systèmes d'informations (lots : séparation physique, lot 2 ARA, lot 2 ASOC, statistique sociale ; travaux prévus de mi-2006 à fin 2008) ;
- à la désimbrication des systèmes d'information (lots : tronc commun, renouvellement social ; travaux prévus de début 2007 à mi-2011).

Cet échéancier était fondé sur une estimation de l'approbation du projet de loi à début 2007. En raison des délais relatifs à la circulation du projet de loi, il convient donc de décaler cet échéancier de dix à douze mois.

3.2. Etude de faisabilité

3.2.1. Contexte

L'HG utilise une méthode intitulée « cycle de vie des projets informatiques » où la phase « étude générale et expression des besoins » prévoit une identification des besoins et contraintes et l'élaboration et la comparaison de scénarii, ce qui correspond à une étude de faisabilité.

Cette phase de la méthode de l'HG respecte les **meilleures pratiques** en matière de gestion de projet informatique. Par exemple, selon le référentiel d'audit CobIT¹, processus AI 1.3, il est recommandé dans la phase d'étude de faisabilité ou d'opportunité de :

- recenser et analyser les exigences envers le système à mettre en place ;
- élaborer les propositions de solution, les différentes variantes ;
- comparer les coûts, les risques et les avantages de ces variantes.

Cette étude, à écrire conjointement par la maîtrise d'ouvrage (MOA) et la maîtrise d'œuvre (MOE) au moins, sert de base au projet et permet notamment de:

- savoir si le projet est réalisable ou pas ;
- connaître les exigences envers le projet et l'organisation ;
- choisir la meilleure solution ;
- établir le cahier des charges en meilleure connaissance de cause.

Finalement, PWC recommandait en date du 30 juin 2005 dans son rapport intitulé « état des lieux de la fonction finance de l'HG » de faire une étude de faisabilité pour le remplacement des applications comptables de l'HG (Opale et PCS).

3.2.2. Constats

1) Il n'existe **pas de document établi par l'HG correspondant à une étude de faisabilité** qui permette de comparer des alternatives et de justifier par exemple :

Absence d'étude de faisabilité

- a) La migration de la comptabilité auxiliaire en 2010 pour 0.9 millions, de PCS sur « Opale » pour une durée de deux ans avant une deuxième migration en 2012 sur la CFI pour 1.5 millions, plutôt qu'une unique migration sur la CFI dès 2010.
- b) La nécessité de développer dès 2007 les modules de gestion de trésorerie et débiteurs, de gestion des stocks, de module de reporting financier sur Opale pour un coût de 0.7 millions et les migrations décrites sous a), plutôt qu'une migration sur la CFI dès 2008.

Ainsi **l'HG déroge** aux recommandations de PWC et à sa propre méthodologie.

¹ *CobIT 4.1* : Control objectives for information and related Technology - Objectifs de contrôle de l'information et des technologies associées publié par l'ISACA (Information System Audit and Control Association). Pour plus d'informations, vous pouvez consulter le site du chapitre français : <http://www.afai.asso.fr>

2) Certains lots décrits dans le projet de loi, tel que le lot « reporting financier sur Opale », mentionnent qu'une **étude de faisabilité sera menée une fois le PL approuvé** pour définir les contours du lot. Le chiffrage de ce lot est déjà inscrit au franc près, alors que la base documentée servant à l'estimation fait défaut.

3) Le CTI au cours de son analyse du projet de loi mentionne des synergies et des économies possibles jusqu'à 30-40% pour les développements relatifs au socle informatique et à la désimbrication des systèmes actuellement communs à l'HG et à la FSASD, sans que cela ne débouche sur une modification de la description des lots et des montants (Voir point 3.5 ci-après). Ceci reflète en premier lieu un manque d'étude et de recherche d'alternatives que l'HG aurait pu trouver.

3.2.3. Risques découlant des constats

Le **risque financier** tient au fait que sans étude de faisabilité, la solution choisie ne peut pas être estimée comme étant la plus appropriée tant sur le plan des coûts et du temps de réalisation que des fonctionnalités.

Le **risque opérationnel** tient au fait que l'HG prend deux fois le risque de migration de sa comptabilité auxiliaire une fois de PCS à Opale, puis d'Opale à la CFI.

Le **risque de contrôle** tient au fait qu'en l'absence d'alternatives les décideurs tels que les départements de tutelle, le Conseil d'Etat, le Grand Conseil, etc. sont confrontés au fait accompli et ne peuvent exercer un réel pouvoir de décision. D'autre part, si les conclusions des études de faisabilité et le cahier des charges global ne sont pas connus lors de l'approbation du PL, cela revient à donner une « ligne de crédit » à disposition de l'entité sans pouvoir de contrôle par rapport à un objectif clair et fixé.

3.2.4. Recommandations

Actions possibles

[cf. constat 1] Mener et rédiger une **étude de faisabilité pour la partie financière** du plan directeur informatique et qui compare trois solutions quant à la migration de tous les modules financiers sur la CFI :

- dès 2011 une fois que tous les modules sont développés sur Opale (solution actuellement retenue au PL);
- dès 2010 avec une migration de la comptabilité auxiliaire sur la CFI et qui remplace celle de PCS sur Opale, les autres modules financiers étant d'abord développés sur Opale;
- dès 2007 en remplacement du développement d'un quelconque module financier sur les systèmes actuels.

[cf. constat 2 et 3] Procéder aux études de faisabilité et à l'établissement des cahiers des charges globaux avant de déposer le PL pour l'ensemble des projets, quitte à obtenir séparément les crédits d'étude nécessaires et à limiter le PL aux lots pour lesquels une visibilité existe.

Pistes et modalités de mise en œuvre

Cette étude doit être établie avant tout développement de modules comptables et financiers avec le **Centre de compétences de la comptabilité**



financière intégrée (ci-après le CCCFI), le Centre de technologies de l'information (CTI) et des personnes en charge de la comptabilité auxiliaire avec l'encadrement du responsable financier.

Selon le CCCFI, l'estimation de la charge de travail pour l'établissement du cahier des charges et la réalisation de l'étude de faisabilité pour la partie finance est d'environ deux mois avec un **coût additionnel marginal** puisque ceci fait partie intégrante du travail des responsables.

Avantages attendus

Pour l'HG, mener une étude de faisabilité au moins pour la partie financière permettra de se rapprocher des **meilleures pratiques** internationales en matière de gestion de projet informatique, et d'être conforme à sa propre méthodologie et aux recommandations des auditeurs externes.

Cette approche permettra de **réduire le risque opérationnel** en développant des outils pérennes, de même que le **risque de contrôle** puisqu'un contrôle ultérieur ne peut être cohérent et pertinent que si les choix, les cahiers des charges et les coûts ont été explicités, évalués et formalisés.

Confirmer que la solution choisie pour développer une comptabilité sur la CFI uniquement en 2012 et estimée à 3.6 millions est bien la moins onéreuse. Si la migration de la comptabilité auxiliaire de PCS sur Opale en 2010 était suspendue, alors **jusqu'à 0.9 millions de coûts externes pourraient être évités (soit 25% du montant estimé)**.

3.2.5. Observations du CCCFI

Pas de commentaires.

3.2.6. Observations de l'HG

Voir annexe.

3.3. Cahier des charges du projet et base d'évaluation des coûts

3.3.1. Contexte

L'HG utilise une méthode selon laquelle le cahier des charges du projet doit être établi par la MOA et la MOE dès la phase initiale d'Etude d'opportunité et complété dans la phase d'étude générale et d'expression des besoins (tels que définis au chapitre 3.2)

Cette phase de la méthode de l'HG respecte les **meilleures pratiques** en matière de gestion de projet informatique. Par exemple, selon le référentiel d'audit CobIT, processus PO 10.5, AI 1.1, le cahier des charges du projet est un document dans lequel sont regroupés notamment les éléments et livrables suivants :

- les objectifs à atteindre qui permettent de connaître les fonctionnalités nécessaires dont l'application doit disposer;
- les attentes des utilisateurs;
- les contraintes à respecter;
- les volumétries;
- les moyens à disposition.

3.3.2. Constats

A la demande de la Cour, l'HG a remis des cahiers des charges relatifs au projet. Après examen, ceux-ci se sont révélés sans relation avec le plan directeur informatique audité, excepté celui relatif au lot 2 ARA (110'000 F sur les 16.8 millions), mais sont en lien avec d'autres projets réalisés par l'HG dans le passé. Le projet de loi et le plan directeur informatique ne constituent pas un cahier des charges selon la méthode de l'HG.

Absence de cahier des charges du projet

Ainsi, au moment de l'audit, **il n'existait pas de cahier des charges** de l'ensemble du projet informatique.

L'absence de cahier des charges du projet a pour conséquence que la détermination des **coûts du projet ne repose pas sur une base objective**.

3.3.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels** tiennent au fait que les développements prévus dans le projet de loi pourraient ne répondre que partiellement aux besoins des utilisateurs qui n'ont pas été suffisamment décrits.

Les **risques financiers et de conformité** tiennent à un éventuel dépassement, aussi en regard du projet de loi voté, pour satisfaire des besoins qui ne sont pas encore suffisamment exprimés; ou à des dépenses qui n'aboutiraient sur aucun livrable.

Les **risques de contrôle** tiennent au fait que si les livrables à développer ne sont pas clairement explicités, il est difficile d'effectuer le suivi du projet.

3.3.4. Recommandations

Actions possibles

Un cahier des charges du projet doit être établi sur l'alternative retenue à la suite de l'étude de faisabilité.

Pistes et modalités de mise en œuvre

Ce travail devra être mené par l'HG **en collaboration avec le CCCFI et le CTI**, avec l'appui de spécialistes externes en conduite de projet informatique et avant tout développement de modules comptables et financiers.

Selon l'HG, pour l'ensemble du projet, la charge de travail pour l'établissement du cahier des charges y relatif est estimé à environ quatre mois. Au vu des charges de travail actuelles des spécialistes informatiques de l'HG, il conviendrait de prévoir une éventuelle aide externe pour un coût inférieur à 100'000 F.

Avantages attendus

Etablir un cahier des charges permettra à l'HG de se rapprocher des **meilleures pratiques** internationales en matière de gestion de projet informatique, et de pouvoir déterminer les coûts complets, les délais et les livrables du projet de loi de manière **objective et fiable**, ce qui permettra également un suivi cohérent.

3.3.5. Observations de l'HG

Voir annexe.

3.4. Implication des parties prenantes

3.4.1. Contexte

Le plan directeur informatique de l'HG repris dans le projet de loi 10063 prévoit de passer à la CFI en 2011. Un chiffrage a été déterminé et s'élève à F 1'480'123. L'HG précise que la détermination de ce montant était basée:

- par analogie fonctionnelle avec l'Office cantonal des personnes âgées (OCPA). A ce sujet, l'HG n'a pas été en mesure de fournir à la Cour une quelconque pièce justificative y relative.
- sur les expériences propres de l'HG de deux ans et demi en matière de gestion de projet.

3.4.2. Constats

La Cour constate que **l'HG n'a pas consulté le CCCFI** dans son processus de détermination des coûts, alors que ce dernier est l'interlocuteur privilégié pour valider les coûts de la migration vers la CFI.

**Absence
d'implication du
Centre de
Compétences de la
Comptabilité
Financière Intégrée
(CCCFI)**

3.4.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** tient au manque de validation des étapes par les spécialistes du CCCFI, risque qui peut mener à l'échec de la migration.

Le **risque financier et de conformité** tient à un éventuel dépassement de budget aussi en regard du projet de loi pour assurer la migration ou à des dépenses qui n'aboutiraient sur aucun livrable.

3.4.4. Recommandations

Actions possibles

Pour la solution retenue suite à l'étude de faisabilité et sur la base d'un cahier des charges, le coût lié au passage à la CFI doit être déterminé en collaboration entre l'HG, le CCCFI et le CTI. Les coûts internes doivent également être chiffrés puis suivis, de surcroît dans la perspective du passage aux normes comptables IPSAS.

Pistes et modalités de mise en œuvre

Le département financier de l'HG doit mener les rencontres et solliciter les parties prenantes.

Sur la base de l'étude de faisabilité définie au [chapitre 3.2](#), le coût de l'implication des parties prenantes permettant de préciser l'alternative devient marginal.

Avantages attendus

Collaborer avec les parties prenantes permettra à l'HG de se rapprocher des **meilleures pratiques** internationales en matière de gestion de projet informatique, et d'obtenir des chiffres **fiables** qui engagent les parties concernées tout en s'assurant de la faisabilité de la solution.



En effet, selon les **meilleures pratiques** d'audit en matière de gestion de projet informatique (dont l'objectif de contrôle PO10.4 du CobiT 4.0 « Implication des parties prenantes »), il est mentionné qu'il faut obtenir l'implication et la participation de toutes les parties prenantes concernées par la définition et la mise en œuvre du projet.

3.4.5. Observations de l'HG

Voir annexe.

3.5. Elaboration du crédit d'investissement et rôle du CTI

3.5.1. Aspects légaux

A l'art. 10, le projet de loi 10093 précise sa soumission notamment aux dispositions de la loi sur les indemnités et aides financières (LIAF, D 1 11) et aux dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF, D 1 05).

Concernant la **LIAF**, la Cour souligne les dispositions suivantes :

- art. 5 al. 2 : « l'octroi des indemnités doit répondre aux principes de la légalité, de l'opportunité et de la subsidiarité ».
- art. 7 al. 1 : « une indemnité ou une aide financière est opportune lorsque : [...] c) ses répercussions financières ont été déterminées ».
- art. 13 : « quelle que soit la forme qu'elles revêtent [...], les indemnités et les aides financières font l'objet d'une évaluation, en termes de coûts totaux, avant leur octroi ».
- art. 15 : « l'autorité compétente détermine les charges et les conditions permettant de garantir que l'indemnité ou l'aide financière sera utilisée conformément au but visé et que la tâche sera accomplie de manière économique et efficace ».

Soumission du projet de loi tant aux dispositions de la LIAF qu'à celles de la LGAF

Concernant la **LGAF**, la Cour relève l'art. 52 al. 2 : « il ne peut être demandé l'ouverture d'un crédit que pour des travaux entièrement étudiés et dont l'exécution peut être entreprise immédiatement ».

3.5.2. Contexte

Afin d'obtenir une approbation par le Conseil d'Etat puis par le Grand Conseil, les départements doivent soumettre leurs propres projets informatiques à la Commission de Gestion du Portefeuille de Projets (CGPP). Pour valider un projet, la CGPP exige une **fiche de projet** qui en synthétise les objectifs et les contours, un **contrôle d'architecture technique**, ainsi qu'un **cahier des charges** et un **calcul de rentabilité (ROI)**.

Par exemple, en date du 30 mai 2007 le DSE a présenté à la CGPP un projet de loi (projet REG@) contenant l'ensemble de ces documents.

Le CTI rappelle que la Commission des Finances du Grand Conseil, demande que tout projet de loi informatique, quel qu'en soit sa provenance doit être accompagné d'une **fiche technique validée par le CTI**. Ce qui signifie par exemple, que les projets d'entités autonomes (telles que l'Université de Genève, l'HG ou la FSASD), même s'ils sont pilotés par une structure ad hoc, ont l'obligation d'annexer cette fiche technique à tout projet de loi informatique.

Le rôle du CTI dans des cas-là n'est pas de valider l'ensemble de la démarche mais de **vérifier si la cohérence** est respectée entre la stratégie générale déployée dans la République et Canton de Genève et le projet de loi émanant des entités dont le CTI n'est pas responsable.

Pour les projets d'envergure (projets de plusieurs millions, s'étalant sur plusieurs années et constitués de plusieurs lots), les départements peuvent

solliciter un **crédit d'investissement aux fins d'étude** soumis à l'approbation du Grand Conseil permettant d'engager des dépenses pour définir et décrire le projet à mener à bien.

Par exemple, cette possibilité a été utilisée en 2006 par le DSE pour le projet « revenu déterminant unique – RDU ».

En vue de l'application des **normes IPSAS** dès 2008 et afin d'assurer un suivi financier complet et cohérent des projets, les coûts internes nécessaires au développement des projets doivent être mentionnés dans le projet de loi..

Dans le cas de l'HG, le processus d'approbation du projet de loi au sein de l'administration hors processus parlementaire aura duré une année, de juin 2006 à juin 2007, avec une implication des départements de tutelle et du DCTI selon la chronologie suivante :

- En **juin 2006**, l'HG remet le projet de loi élaboré avec la FSASD à son département de tutelle.
- Le **17 novembre 2006**, les départements de tutelle de l'HG (DSE) et de la FSASD (DES) sollicitent le DCTI pour sa validation formelle.
- Début **mars 2007**, le Directeur Général du CTI, émet, par rapport au projet de loi, des commentaires. En voici certains extraits :
 - « *L'analyse du PL par le CTI a dû être effectuée sans jamais avoir de contacts avec les différents services concernés ni connaître les schémas directeurs informatiques référencés.*
 - *Contrairement à tous les autres projets de loi, il n'y a pas eu d'approche architecturale et organisationnelle permettant d'évaluer concrètement les synergies entre les différentes structures informatiques du Petit et Grand Etat.*
 - *Le PL fait référence à des études qui ne sont pas complètes alors que les évaluations sont, elles, précisées.*
 - *Le chiffrage de 3,5 millions sur la désimbrication des systèmes n'a pas de justification.*
 - *Il existe un nombre significatif de projets tous chiffrés sans qu'il y ait une distinction claire sur la pertinence, la cohérence et les possibilités de suivi.*
 - *L'établissement du PL n'a pas pris en compte les expériences menées au sein de l'Etat, par exemple, tous les projets d'étude et de déploiement de la migration des systèmes informatiques bureautiques, de l'archivage de données, de gestion documentaire, de sécurisation.*
 - *Absence de prise en compte d'une stratégie commune Etat relative à l'outil Progrès, sachant que son évolution est également nécessaire à l'OCPA et au SCARPA. »*

**Fortes critiques
émises par le CTI**

Des contacts entre le CTI et l'HG ont lieu à la suite de ces commentaires.

- Le **24 mai 2007**, le PL est déposé par les départements de tutelle au Conseil d'Etat.
- Le **29 mai 2007**, le CTI émet une première fiche technique qualifiant le projet de loi en ces termes : « le considérer comme un crédit cadre de programme comprenant une enveloppe financière nécessitant pour chaque engagement de projet, une décision politique et technique adéquate ». En outre, le CTI mentionne des synergies possibles sur les

lots relatifs au socle informatique pouvant diminuer leur coût de l'ordre de 30 à 40%.

Modification de la position du CTI sans que les lots et montants du projet de loi ne soient, eux, modifiés

- Le **13 juin 2007**, le CTI émet une deuxième fiche technique en la **modifiant profondément** et sans la remarque formulée en mai 2007, car le CTI considère que l'HG est prêt à revoir son plan informatique au fur et à mesure de l'avancement des projets. Le PL est modifié pour mentionner une synergie avec le CTI pour le socle informatique et pour l'application métier Progrès utilisée également à l'OCPA/SCARPA. **La description des lots et les montants** du PL déposé ultérieurement sont cependant **identiques** à ceux du PL initialement soumis en novembre 2006.
- Le **20 juin 2007**, le CE approuve le PL.
- Le **20 septembre 2007**, le PL est déposé au Grand Conseil.

3.5.3. Constats

Non-conformité tant par rapport à la LIAF que par rapport à la LGAF

- 1) Le plan directeur informatique et le projet de loi proposés par l'HG **ne sont pas conformes à la LIAF**, car :
 - l'absence d'étude de faisabilité et de cahier des charges du projet font que les répercussions financières ne reposent pas sur une base objective et de ce fait ne peuvent pas être correctement déterminées (art.7 al. 1);
 - l'absence d'étude de faisabilité et de cahier des charges du projet ne permettent pas de garantir que la tâche sera accomplie de manière économique et efficace (art. 15).
- 2) Le plan directeur informatique et le projet de loi proposés par l'HG **ne sont pas conformes à la LGAF**, car l'absence d'étude de faisabilité, de cahier des charges du projet et d'implication des spécialistes de la CFI ne sont pas le reflet de travaux entièrement étudiés (art. 52 al.2).
- 3) Le CTI émet des commentaires d'importance **sans que cela ne débouche sur une modification** des lots décrits et chiffrés dans le projet de loi. Les départements de tutelle (DES et DSE) et le DCTI ne demandent pas une révision du projet de loi. L'administration dans son ensemble aura pris 12 mois pour finalement valider la description des lots et les montants du projet de loi initial.
- 4) L'HG, en tant qu'établissement public autonome, n'est pas astreint à l'ensemble du processus d'approbation habituel de l'Etat. Ainsi, les standards appliqués à l'Etat de Genève ou les possibilités offertes, n'ont pas été réclamés ou proposés par le DSE et par le CTI :
 - aucun crédit d'investissement aux fins d'étude n'a été demandé,
 - les coûts internes nécessaires au développement du projet ne sont pas mentionnés par lots,
 - les documents usuels réclamés par le processus d'approbation de la CGPP, tel que le cahier des charges, ne sont pas disponibles.

3.5.4. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** tient au fait que les développements mentionnés au PL pourraient ne pas être les plus appropriés aux besoins de l'HG et aux expériences faites par l'Etat.

Le **risque de conformité avéré** tient au fait que les travaux n'ont pas été entièrement étudiés. Le projet de loi sous cet angle n'est pas conforme aux prescriptions légales.

Le **risque de conformité à venir** tient au fait que sur la base des commentaires du CTI, certains lots et solutions prévus par le projet de loi pourraient ne jamais être entrepris ou développés, les expériences au sein de l'Etat n'ayant pas été prises en compte ou certains lots mentionnés n'ayant aucune justification. Ainsi le projet de loi ne correspondrait déjà plus à la vision à 2011.

Le **risque financier** tient au fait que le PL ne repose pas sur une étude concrète augmentant ainsi le risque de dépassement des budgets.

3.5.5. Recommandations

Actions possibles

[cf. constats 1,2] Afin de préserver le plein accomplissement des tâches d'aide sociale dévolues à l'HG, **amender au plus vite le projet de loi 10093** pour le ramener à un montant inférieur à 2 millions pour l'HG, permettant :

- de **démarrer certains lots urgents** nécessaires à l'HG (par exemple l'adaptation aux nouvelles lois et à la sécurisation des systèmes d'information), ainsi que
- pour les **autres lots**, de **mener les études** de faisabilité, de définir le cahier des charges du plan directeur informatique et de le chiffrer correctement.

Agir vite afin de préserver le plein accomplissement des missions légales de l'HG

Une fois cette étude dûment réalisée, **déposer un nouveau projet de loi** intégrant les autres lots, cette fois dûment identifiés, approuvés et chiffrés par les parties prenantes.

[cf. constats 1,2,3,4] Finalement, et plus globalement compte tenu des dizaines de projets informatiques en cours d'élaboration à l'Etat, la Cour invite tant le CTI que les départements à n'émettre des **avis favorables** au travers de leur fiche technique ou préavis technique financier **que pour des projets conformes** à la LIAF et/ou la LGAF.

Pistes et modalités de mise en œuvre

La forme et les montants des crédits et projets de loi précités devraient être déterminés par l'HG en collaboration avec le CTI et le CCCFI, et validés par le collège des secrétaires généraux.

Ils devraient être inférieurs à 2 millions avec justification trimestrielle par l'HG des dépenses engagées.

La Cour recommande que les projets ne mentionnent que des lots à démarrer au plus tard dans les deux ans plutôt que quatre ans, tout en étant inscrits

dans une vision à plus long terme. En effet, décrire et chiffrer des lots au-delà de deux ans ne peut être que très approximatif et sans moyen de contrôle ultérieur.

Avantages attendus

Etre en conformité avec les prescriptions légales et bénéficier de projets de loi qui correspondent à des lots appropriés, identifiés, chiffrés – coûts internes inclus - et planifiés.

3.5.6. Observations du CTI

A ce jour, la procédure de vérification de cohérence de tout projet de loi par nos soins est efficace et nous a permis à plusieurs reprises d'augmenter la synergie entre les différentes structures informatiques du Grand Etat. C'est dans ce contexte que nous avons analysé le projet de loi de la FSASD et de l'Hospice lorsque nous l'avons reçu, le 17 novembre 2006. L'analyse de ce projet de loi a suscité de notre part de nombreuses remarques, ce qui est tout à fait normal puisque nous n'avons pas pu participer à l'élaboration et à la conception de ce projet. Nous avons alors été amenés à solliciter les deux départements afin d'obtenir des informations complémentaires. Ce que nous avons obtenu nous a permis, après analyse approfondie, d'émettre un préavis favorable dans la fiche technique du 13 juin 2007.

Les raisons qui nous ont amené à prendre position favorablement à l'égard de ce projet de loi sont les suivantes :

L'Hospice Général et la FSASD ont accepté de modifier le projet de loi en adhérant à une collaboration institutionnalisée sur le plan de l'infrastructure, sur les solutions informatiques telles que le RDU et enfin sur l'absolue nécessité de disposer d'une approche cohérente face aux nouveaux développements (maintenance de Progrès p. ex.), en lien avec la maintenance déployée pour l'OCPA et le SCARPA, l'informatique nomade permettant d'utiliser au maximum les réseaux et les expériences dans ce domaine.

Enfin, nous avons soulevé l'absolue nécessité de fiabiliser le système pour l'Hospice Général sachant que la mise en place de la CFI sur un ancien système, et compte tenu des interfaces relativement fragiles, nous amène à confirmer la position déployée par l'Hospice Général dans le projet de loi, à savoir ne pas implanter la CFI dans un premier temps.

Nous vous rappelons que nous avons mené cette expérience avec l'OCPA de greffer la CFI mais il faut savoir que dans ce cas-là, l'OCPA correspondait à un nouveau développement et que nous maîtrisons la totalité des procédures de gestion.

En conclusion, nous confirmons notre position décrite dans la fiche technique du 13 juin 2007.

3.5.7. Observations de l'HG

Voir annexe.

3.6. Conclusion

Ne sont **conformes ni à la LIAF** (art. 7 al. 1, art. 15) **ni à la LGAF** (art. 52 al. 2) :

- **l'absence** d'étude de faisabilité ;
- **l'absence** de cahier des charges du projet ;
- **l'absence** d'implication des spécialistes de la CCCFI ;
- **l'absence** de modifications par l'HG du projet de loi et du plan directeur informatique portant sur la description des lots et des montants y figurant malgré des commentaires d'importance du CTI ;
- **l'absence** de demande des départements impliqués de réviser le plan directeur et le projet de loi sur la base des commentaires du CTI.

De plus, pour les points passés en revue par la Cour, la gestion de projet informatique de l'HG est **éloignée des meilleures pratiques de gestion**, alors même que certains manques et pistes avaient déjà été identifiés par PWC dès 2005. Ainsi le plan directeur informatique de l'HG et le projet de loi relatif s'apparentent davantage à une « ligne de crédit » à disposition de l'HG soumise à l'approbation du CTI pour certains lots relatifs au socle informatique et au développement sur l'outil Progrès, qu'à une autorisation de dépenser pour des travaux entièrement étudiés et décrits qui offrent ensuite une réelle possibilité de suivi.

La Cour relève cependant que **l'HG a présenté en toute transparence** le plan directeur informatique ainsi que le projet de loi tant à son département de tutelle qu'au CTI, qui n'ont pas exigé les mêmes pratiques, standards et documents que pour les projets informatiques proposés par les départements eux-mêmes.

En outre, la Cour ne s'est intéressée **de manière détaillée qu'à la partie financière** du plan directeur représentant 3.6 millions sur 16.8 millions. Or, l'application des bonnes pratiques de gestion sur cette partie pourrait déboucher sur des **économies portant jusqu'à 25%** des dépenses prévues. De même, le CTI a relevé des possibilités d'économies de l'ordre de 30 à 40% sur les lots relatifs au socle informatique.

La Cour ne dispose d'aucun élément permettant d'exclure le même niveau d'économies sur l'ensemble du plan directeur informatique (16.8 millions), voire sur l'ensemble du projet de loi (33.9 millions).

En conclusion, et de manière à ne pas mettre en péril la délivrance des prestations publiques de l'HG, la Cour recommande d'**amender au plus vite le projet de loi 10093** pour le ramener à un montant inférieur à 2 millions pour l'HG, permettant :

- de **démarrer certains lots urgents** nécessaires à l'HG (par exemple l'adaptation aux nouvelles lois et à la sécurisation des systèmes d'information), ainsi que
- pour les **autres lots**, de **mener les études** de faisabilité, de définir le cahier des charges du plan directeur informatique et de le chiffrer correctement.

Une fois cette étude dûment réalisée, **déposer un nouveau projet de loi** intégrant les autres lots, cette fois dûment identifiés, approuvés et chiffrés par les parties prenantes.

4. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS POSSIBLES

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Priorité 1 = Fort 2 = Moyen 3= Faible	Responsable	Délai au	Fait le
3.2.4	Mener et rédiger une étude de faisabilité				
3.3.4	Etablir un cahier des charges du projet				
3.4.4	Affiner le coût lié au passage à la CFI en collaboration entre l'HG, le CCCFI et le CTI. pour la solution retenue et sur la base d'un cahier des charges Les coûts internes doivent également être chiffrés puis suivis.				
3.5.4	Amender au plus vite le projet de loi 10093 pour démarrer certains lots urgents et mener pour les autres lots les études de faisabilité, le cahier des charges du plan directeur informatique et le chiffrage.				
3.5.4	Déposer un nouveau projet de loi intégrant les autres lots, cette fois dûment identifiés, approuvés et chiffrés par les parties prenantes.				



5. RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES THEMES

Dans le cadre de son audit, la Cour a pris connaissance des rapports suivants :

- Deux rapports d'audit de l'ICF du 18 mars 2002 et du 1er avril 2003 portant tous les deux sur le Service d'information Sociale, dissous en 2006.
- Rapport d'audit de PWC du 30 juin 2005 portant sur « l'Etat des lieux de la fonction Finance de l'Hospice général » sur demande du Conseil d'Etat :
- Rapport d'audit de Berney & Associés du mois de septembre 2005 portant sur le contrôle interne de l'Hospice général.

Cependant, aucun de ces audits n'ayant été effectué sur le plan directeur informatique 2007-2011, la Cour n'analyse pas leurs recommandations dans le présent rapport.

Une exception toutefois : le rapport PWC du 30 juin 2005 constatait de nécessaires évolutions en matière comptable et financière et préconisait notamment « une étude de faisabilité pour le remplacement des applications comptables de l'HG », ce que la Cour relève également au chapitre 3.2.

6. DIVERS

6.1 Glossaire des risques

Typologie des risques adaptée au secteur public et aux entreprises contrôlées par l'Etat

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « Manuel du contrôle interne, partie I » de l'Etat de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs ». La Cour identifie deux catégories de risques majeurs, à savoir le **risque opérationnel (1)** et le **risque financier (2)**. Ces deux risques majeurs recouvrent plusieurs autres risques selon leur nature et leur origine, qui se déclinent notamment en risques de **contrôle (3)**, de **fraude (4)**, de **conformité (5)** et **d'image (6)**.

1) Le risque opérationnel relève de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'Etat et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité

Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

2) Le risque financier relève de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'Etat et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'Etat en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'acceptation du projet.

3) Le risque de contrôle relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de

supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs, et qui peuvent avoir des conséquences sur le plan juridique, financier et opérationnel.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

4) Le risque de fraude relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées comme par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

5) Le risque de conformité (« compliance ») relève de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;
- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles ;

6) Le risque d'image (également connu sous « risque de réputation ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'Etat et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'Etat ;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix,



- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.

6.2 Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs de l'Hospice Général, du CTI et du CCCFI qui ont contribué à cet audit.

Les travaux d'audit ont été finalisés le 18 septembre 2007. Le rapport complet a été transmis le 4 octobre 2007 à l'Hospice Général, au CTI et au CCCFI. Les observations ont été reçues entre le 19 octobre et le 5 novembre 2007 et ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations des entités auditées.

Genève, le 12 novembre 2007

Antoinette Stalder
Présidente

Stéphane Geiger
Magistrat titulaire

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire

7. ANNEXE : OBSERVATIONS DE L'HG

Ad. 3.1.2. Bref historique et 3.2.1. Contexte

La Cour ne tient pas compte de l'histoire des dysfonctionnements de l'informatique de l'Hospice général et les raisons qui motivent les séquences proposées dans le projet de loi soumis par le Conseil d'Etat au Grand Conseil.

En 2001, lors de la mise en œuvre de l'application Progres à l'Hospice général, l'ensemble du système s'est révélé être dysfonctionnel créant un véritable séisme tant auprès des collaborateurs (grève, démissions, etc.) qu'auprès des bénéficiaires. Dans cette gabegie et dans l'urgence, des solutions boiteuses ont été trouvées dont on paie encore le prix aujourd'hui.

Le 2 avril 2004, l'organe de révision des comptes (PWC) stipule dans son rapport sur les comptes 2003 que « Afin de permettre d'établir à l'avenir des états financiers conformes aux dispositions légales et réglementaires, d'importantes mesures organisationnelles, notamment pour pallier les dysfonctionnements informatiques et les faiblesses dans les procédures de contrôle interne, doivent être entreprises à brève échéance. ».

Le 28 février 2005, le réviseur réitère dans son rapport sur les comptes 2004 le fait qu' « afin de permettre d'établir à l'avenir des états financiers conformes aux dispositions légales et réglementaires, il convient (...) de poursuivre les efforts engagés pour pallier aux dysfonctionnements informatiques et aux faiblesses dans les procédures de contrôle interne. ».

Le 27 février 2006, le réviseur note dans son rapport sur les comptes 2005 que « d'importantes améliorations ont été apportées tant sur le plan informatique qu'au niveau des procédures de contrôle interne. Néanmoins, les systèmes en place ne nous permettent pas d'effectuer tous les contrôles nécessaires pour vérifier la justification et l'exactitude de l'ensemble des prestations comptabilisées dans les comptes de l'exercice. Cette situation résulte des lacunes informatiques subsistant au niveau de la gestion des droits d'accès et de l'interface entre le logiciel métier et le logiciel comptable, ainsi que des faiblesses dans les procédures de contrôle interne ayant eu un impact dans la détermination des prestations d'assistance de l'exercice. ».

Le 12 mars 2007, enfin, le réviseur lève l'ensemble de ses réserves sur les comptes 2006 de l'institution.

A notre étonnement, les problématiques du contexte historique récent et de l'interface entre le logiciel métier et le logiciel comptable ne sont pas même évoquées par la Cour des comptes. Or, si cette interface est aujourd'hui « lisible », contrairement à ce qui était le cas en 2003, elle reste dysfonctionnelle et doit être absolument modifiée. L'interface est dépendante de l'application comptable. Elle déduit les données à transférer et les transforme (ce qui est contraire aux bonnes pratiques). Ce problème provoque, d'une part, une lenteur et, d'autre part, la nécessité d'arrêter l'application comptable pour modifier l'application métier Progres. Par ailleurs, l'information est difficile à tracer.

La correction de l'interface est un pré-requis impératif à tout changement d'application comptable. La Cour, dans son rapport, ne le mentionne pas du

tout, comme si cet élément essentiel n'existait pas. Il s'agit pourtant de l'appréciation de l'ensemble des acteurs du redressement difficile de ces dernières années de la situation informatique de l'Hospice général, que ce soit au sein de l'institution, des deux départements concernés ou du CTI.

Les projets dans le projet de loi (p. 41ss) intitulés :

- *séparation physique et fonctionnelle de Progrès et PCS*
- *sécurisation des interfaces d'échanges et de données*
- *industrialisation des bases Access et Omnis*
- *remplacement de PCS par Opale*

permettent à notre sens et dans cet ordre, de garantir le projet de passage à la CFI, évolution de l'outil financier prévu également par le projet de loi.

Enfin, la Cour des comptes se réfère tout au long de son rapport au document « cycle de vie des projets informatiques » qui, comme son nom l'indique, n'est pas le cycle de vie d'un projet de loi. Nous respectons d'autant plus ce document que, comme le relève la Cour, certaines études de faisabilité sont à venir et prévues comme tel dans le projet de loi. Les faire aujourd'hui peut les rendre obsolètes deux ans plus tard au regard tant des évolutions technologiques que des métiers.

Ad 3.2.2. Constats

La Cour stipule qu'il n'existe pas d'étude de faisabilité pour une introduction plus rapide de la CFI dès l'année prochaine.

Cet élément de fait découle directement des contraintes constatées ci-dessus, ce que la Cour ne mentionne pas du tout, quand bien même il figure dans le projet de loi. La situation problématique de l'architecture informatique de l'Hospice général dont nous avons hérité nous contraint à avancer par étapes incontournables et seulement dans un deuxième temps à passer à la CFI. L'étude de faisabilité existe donc bien, elle est même commandée par le bon sens et par les séquences proposées non seulement par le projet de loi, mais par l'ensemble des actions menées ces quatre dernières années dans le cadre du redressement de l'informatique de l'institution.

De deux choses l'une, soit nous dépensons les deniers publics pour mener des études détaillées sur des alternatives purement théoriques, ce que le contribuable, à raison, pourrait nous reprocher, soit nous sommes cohérents dans notre approche.

La Cour des comptes n'a pas pris en compte le contexte récent de l'informatique, qui pourtant nous contraint encore aujourd'hui dans notre approche. Nous ne sommes pas encore dans une situation normale. Rappelons simplement le constat, auquel la Cour ne fait pas référence, fait par la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil le 10 mai 2004 (RD 531 p 6) « A l'introduction, il n'a pas été vérifié si Progrès était compatible avec le logiciel comptable de l'Hospice général. Tel n'étant pas le cas. Parmi les deux interfaces remédiées, à février 2004, la fiabilité de l'une n'était toujours pas démontrable et les données de 2002 continuaient d'être manipulables à l'envi. La fiabilité ne pourrait être assurée avant le bouclage 2004, voir 2005 » ou encore (p10) « le choix du système informatique a accentué l'incontrôlabilité de gestion au lieu de faciliter le travail. ».

Si nous sommes prêts à mener en 2008 une étude de faisabilité pour la mise en œuvre de la CFI (prévue dans le projet de loi) et le faire en collaboration

avec la CCCFI, son déploiement opérationnel ne pourra cependant et de toutes façons intervenir qu'après la séparation physique et fonctionnelle des logiciels métiers et comptables.

Quant au deuxième constat de la Cour, la recommandation consistant à n'élaborer des projets de loi qu'au fur et à mesure de l'avancement des lots entre en contradiction avec les décisions du Conseil d'Etat du 10 mai 2006. En effet, le Conseil d'Etat a précisé, dans le cadre de la dissolution du service d'informatique sociale, que « chaque institution présentera un projet de loi de subvention d'investissement quadriennal nécessaire pour la mise en œuvre des projets métiers ainsi que pour la maintenance du système informatique pour la période 2007-2010. ». Il est donc logique et nécessaire pour certains lots ne démarrant qu'en 2010 de prévoir les crédits d'études détaillées de ces parties dans le projet de loi.

Aller plus vite dans les séquences, comme préconisé par le projet de rapport, comporte des risques majeurs dont le rapport semble faire abstraction. Nous allons donc les énumérer ci-dessous :

Ad 3.2.3. Risques découlant des constats

La gestion du risque est effectivement au cœur de la question.

Le risque financier : comme le rappelle la Cour, l'Hospice général délivre des prestations à 22'000 bénéficiaires. Au quotidien, le volume financier traité est de l'ordre du million. Près de mille collaborateurs sur 57 lieux de travail utilisent l'informatique. En termes de gestion du risque financier, l'économie proposée par rapport au risque financier encouru en cas de dysfonctionnement est sans proportion.

Pour rappel, dans le cadre du bouclage des comptes 2004, dont on a abondamment et publiquement parlé, nous avons passé en pertes un montant de 3'762 millions correspondant à la perte de données lors de la migration ratée de 2001.

Le risque opérationnel doit être maîtrisé par l'Hospice général. Aussi pour minimiser les risques, l'approche est prudente suite aux problèmes rencontrés en 2001. Le principe est de réaliser l'avancement par lot maîtrisable à court terme.

Pour le changement de l'application comptable avec aujourd'hui deux applications : l'une pour la comptabilité générale et l'autre pour l'auxiliaire, il s'agit de conserver à chaque étape un invariant pour tester la non-régression des éléments modifiés. Les étapes sont les suivantes :

1. corriger l'interface en conservant PCS qui est invariant ;
2. transférer la comptabilité auxiliaire sur Opale qui reste invariant pour la comptabilité générale ;
3. basculer sur la CFI.

La gestion du risque opérationnel est notre responsabilité assumée au quotidien. Il est donc de notre responsabilité de ne pas envisager une option périlleuse pour l'opérationnel, pour le personnel et les bénéficiaires.

Le risque de contrôle est maîtrisé. En effet, sur les 19 projets figurant dans le PL 10063, seuls trois concernent de nouvelles applications. Ce sont l'industrialisation des bases Access et Omnis, la CFI et la statistique sociale de l'OFS. Tous les autres projets concernent Progres, Opale, PCS et vision

RH. Ces applications sont connues de l'ensemble des décideurs qui sont à même d'effectuer les contrôles qu'ils estiment nécessaires.

Ad. 3.3.1. Contexte

Le référentiel de l'HG « Cycle de vie des projets informatiques » s'applique à la gestion et au processus d'un projet informatique. Ce référentiel ne saurait s'appliquer à la gestion d'un portefeuille de projets.

L'HG a construit un plan directeur informatique (annexe 12 du PL 10063). Il est construit sur des objectifs à atteindre, les attentes des utilisateurs et les contraintes à respecter à l'aide de fiche projet. Les volumétries et les moyens à disposition sont connus par le service informatique qui a estimé globalement les jours/homme et les coûts induits.

Les évaluations faites dans le projet de loi reposent sur la connaissance des systèmes informatiques, sur l'expérience acquise dans la mise en œuvre de 57 projets informatiques entre 2004 et 2006. Elles ont été faites par l'ex-SIS sur la base des besoins exprimés par l'HG et la FSASD. Sept classeurs fédéraux d'études à l'appui du projet de loi existent et ont été mis à disposition mais la Cour, limitant son champ d'investigation à la CFI, ne semble pas en avoir pris connaissance.

L'évaluation des projets s'est construite sur :

- les analyses détaillées, réalisations et mises en œuvre du projet global « Sécurisation des processus métiers et finances HG » soit, les projets lot 1 ARA et lot 1 ASOC ;*
- l'analyse détaillée, la réalisation et la mise en œuvre des projets CSIAS et « petit RDU » ;*
- l'analyse détaillée, la réalisation et la sécurisation de l'interface Progrès – PCS, à fonctionnalités équivalentes.*

Le CTI a analysé les projets en prenant connaissance de l'ensemble de la documentation (sept classeurs fédéraux) avant de les valider. Il relève dans sa fiche technique (annexe 14 du PL 10063, page 157) que « l'organisation de ce projet est en adéquation avec les principes en vigueur au sein de l'Etat de Genève. ».

Ad 3.3.2. Constats

Au vu de ce qui précède, nous contestons la vision de la Cour des comptes. Le projet de loi est détaillé, argumenté et le chiffrage des lots correspond à notre analyse, croisée et validée par celles du département de la solidarité et de l'emploi, du département de l'économie et de la santé ainsi que du centre des technologies et de l'information de l'Etat de Genève.

Ad. 3.3.3. Risques découlant des constats

Les risques opérationnels et de contrôle sont maîtrisés grâce à l'application du référentiel de gestion de projet lorsqu'un projet est lancé par la direction de l'HG. En effet, au regard du portefeuille de projets, c'est la direction qui priorise et arbitre les projets à lancer lorsque le budget est octroyé.

L'HG gère les risques financiers et de conformité en découpant par lots – si nécessaire – les projets. Ainsi, le projet de sécurisation des processus métier et finance pour l'action sociale a été divisé en lots afin de mettre en œuvre les normes CSIAS au 1er juillet 2006.

Nous respectons nos budgets de fonctionnement depuis des années, pour l'ensemble de nos projets.

Ad. 3.3.4. Recommandations

L'étude de faisabilité concernant la CFI sera faite conformément au PL 10063 (page 44) et avec les acteurs mentionnés. Elle sera avancée en 2008. Toutefois, pour rappel, le passage à la CFI nécessite des pré-requis mentionnés (séparation Progres / PCS, passage à Opale) afin de maîtriser les risques opérationnels.

Ad. 3.4.1. Contexte

Le montant estimé a été fait par l'ex-SIS dépendant de l'ex-DASS et en contactant les acteurs de la mise en place de la CFI à l'OCPA. C'est une estimation, un ordre de grandeur qui a été validé par le CTI (annexe 14 du PL 10063).

Par ailleurs, dans le PL 10063, il est mentionné : « il convient d'étudier le remplacement d'Opale par les applications préconisées, soit CFI et Oracle Finance. » (page 44).

Ad 3.4.2. Constats

Des contacts existent entre l'Hospice général et la CCCFI. Toutefois, au vu de l'ensemble des éléments développés ci-dessus, il ne nous apparaissait pas opportun à ce stade de faire valider l'ensemble de la démarche par la CCCFI.

Ad. 3.4.2. Risques découlant des constats

Les risques évoqués ne peuvent pas survenir à ce stade puisque l'étude reste à réaliser (cf. PL 10063, page 44).

Ad. 3.4.4. Recommandations :

L'HG est complètement en accord avec les recommandations proposées. Nous relevons que cela suit par ailleurs la logique du projet de loi tel qu'il est rédigé. A aucun moment, nous n'avons imaginé faire autrement qu'avec les parties prenantes.

Ad. 3.5.2. Contexte

La décision du Conseil d'Etat concernant la dissolution du Service de l'informatique sociale est bien de « restituer la responsabilité de la gestion des systèmes d'information à l'Hospice général (HG) et à la Fondation des services d'aide et de soins à domicile (FSASD), afin que ces institutions puissent assumer pleinement leur autonomie ».

La description par la Cour des processus internes à l'administration de l'Etat, soit la Commission de gestion du portefeuille de projets (CGPP) n'est ni en adéquation avec les décisions politiques concernant les établissements de droit public, ni en lien avec le processus d'élaboration d'un projet de loi comme celui étudié qui, comme le rappelle la Cour, a fait l'objet d'une attention et d'un contrôle approfondi de près d'une année tant des départements concernés que par le CTI.

Ad. 3.5.3. Constats

Par rapport aux constats 1 et 2) :

Dans la mesure où nous contestons l'appréciation de la Cour sur les faits, les conclusions que cette dernière tire sur le respect des conditions légales sont nécessairement faussées.

Dans le cadre de l'élaboration du projet de loi, le respect des dispositions légales est bien entendu une condition incontournable et nécessaire.

Cette condition est garantie et validée par écrit par les départements, approuvée par le département des finances et le CTI.

L'annexe 13 du projet de loi le relève (p.155) : « Les départements attestent 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 manuel de comptabilité publique édité par la conférence des directeurs cantonaux des finances (NMC) et aux procédures internes adoptées par le Conseil d'Etat. ».

Par rapport aux constats 3 et 4) :

L'HG tient à relever que suite aux différentes séances avec le CTI, le projet de loi a été modifié sur les points suivants :

- > une collaboration institutionnalisée sur le plan de l'infrastructure :
« Chaque fin d'année, les directions des institutions s'engagent à soumettre au CTI le plan annuel de renouvellement et d'évolution du socle informatique dans le but de choisir les solutions les plus économiques et de garantir la cohérence entre les systèmes » (PL 10063, page 8) ;*
- > « les solutions informatiques pour la mise en œuvre du RDU seront définies en cohérence avec les choix du comité de pilotage du projet RDU » (PL 10063, page 45) ;*
- > « une collaboration avec le CTI est envisagée pour la maintenance de Progres en lien avec les solutions de maintenance déployées par le CTI pour l'OCPA et le SCARPA » ;*
- > la loi sur l'harmonisation des registres (LHR) est intégrée dans les analyses détaillées dès que les ordonnances d'applications seront connues.*

Si le CTI avait des réserves lors de la première lecture du projet de loi et les a exprimées, ce que relève la Cour, la prise de connaissance approfondie du projet et du contexte - et on peut relever à cet égard l'attention particulière qu'y a portée le directeur du CTI – a permis de lever chez ce dernier les doutes et adhérer pleinement au projet de loi et aux montants qui y sont exprimés.

Le CTI a approuvé ce projet de loi le 18 juin 2007 (annexe 14 du projet de loi p. 156) relevant que « l'organisation du projet est en adéquation avec les principes en vigueur à l'Etat de Genève » et que « le financement tient compte des règles courantes ». Enfin, le CTI relève que « la priorité principale est la fiabilisation des systèmes qui peut se faire en parallèle avec une



définition claire de la stratégie des institutions, l'objectif étant d'obtenir un déploiement par étapes. ».

Par rapport au constat 5) :

La CGPP est destinée au fonctionnement de l'administration cantonale et non des établissements de droit public. On ne saurait demander d'assumer les responsabilités de l'autonomie de gestion et nous faire grief de ne pas suivre dans l'élaboration d'un projet de loi des processus propres à la gestion de l'Etat, avec ses règles et ses contraintes respectives.

Ad. 3.5.4 Risques découlant des constats

Les risques évoqués ne sont pas directement liés aux constats faits dans ce chapitre.

Ad. 3.5.5. Recommandations

Si nous sommes d'accord qu'aujourd'hui, la mise en œuvre indispensable au bon fonctionnement de l'Hospice général ainsi qu'au respect des nouvelles lois notamment sur l'asile et les étrangers et sur l'aide sociale individuelle nécessitent de façon urgente des décisions relatives à des crédits, nous restons en désaccord sur les autres constats et donc perplexes quant aux recommandations émises et aux modalités de mise en œuvre proposées.

Par souci de précision, rappelons qu'au regard de l'art 8 du projet de loi, l'autorisation de dépenses se réalisera dans le cadre du vote du budget annuel. Il est par ailleurs clairement indiqué dans l'exposé des motifs du projet de loi (p. 8) que les directions des institutions s'engagent à soumettre au CTI le plan annuel de renouvellement et d'évolution. Nous disposons en tout temps de tableaux de bord d'avancement qui permettent d'expliquer aux départements où nous en sommes dans la réalisation des projets.

Enfin, et pour conclure, le 4 octobre 2005, la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil constatait (RD 599, p. 30) : « Les problèmes de l'informatique sociale de l'Hospice général ont noirci d'innombrables rapports. Son dysfonctionnement est régulièrement évoqué comme la cause des difficultés rencontrées dans toute l'institution. Toutes les personnes auditionnées sont unanimes à critiquer ce système. ».

Force est de constater que nous sommes contraints par notre informatique actuelle à suivre des étapes dans un ordre précis tel que proposé par le projet de loi, ce qui est respectueux de nos processus, des bonnes pratiques de gestion et des deniers publics.