

Date de dépôt: 31 mai 2005

Messagerie

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le rapport intermédiaire de la Commission de contrôle de gestion relatif à son contrôle de la gestion de l'Hospice général

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 14 mai 2004, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat le rapport intermédiaire de la commission de contrôle de gestion relatif au contrôle de cette dernière de la gestion de l'Hospice général (RD 531).

Selon l'usage en vigueur pour les rapports divers, le RD 531 n'est pas joint au présent document. Le lecteur qui souhaiterait s'y référer est invité à le consulter sur le site du Grand Conseil, sous le lien suivant:
<http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/RD00531.pdf>.

Introduction

Le 4 mars 2005, lors d'une séance extraordinaire rassemblant une délégation du Conseil d'Etat – composée de M^{me} Martine Brunschwig Graf, présidente du Conseil d'Etat et M. Pierre-François Unger, président du département de l'action sociale et de la santé (ci-après le DASS) – et les membres du conseil d'administration de l'Hospice général (ci-après Hospice général), le dépassement budgétaire de l'Hospice général pour l'année 2004, de à 46,3 millions de francs était confirmé.

Après s'être penché sur les causes de ce déficit, le Conseil d'Etat décidait des mesures suivantes :

- il a d'abord mandaté un audit, d'une part, de la fonction Finances et, d'autre part, du Contrôle interne de l'Hospice général, en vue de soutenir les efforts entrepris par la nouvelle direction de l'Hospice général pour améliorer le fonctionnement de l'institution;
- il a ensuite demandé l'élaboration et la production de tableaux de bords contenant les indicateurs nécessaires au pilotage par le conseil d'administration de l'institution;
- il a enfin annoncé le dépôt d'un projet de loi modifiant l'organisation du système de gouvernance de l'Hospice général.

Si cet épisode a connu un fort retentissement, notamment médiatique, il est toutefois à replacer dans un contexte général, qui exerce une profonde influence sur l'Hospice général. Ce contexte est en particulier façonné par les changements majeurs que connaît l'institution d'aide sociale genevoise depuis plusieurs années. La lecture attentive du RD 531 de la commission de contrôle de gestion – bien que cet aspect ne soit pas mentionné *expressis verbis* – montre d'ailleurs que les députés ont bien perçu ce phénomène.

Les objectifs du présent rapport seront d'abord de rappeler ce contexte (sans volonté d'exhaustivité), avant de faire le point sur les différents axes politiques défendus pendant la présente législature par le Conseil d'Etat et sur les chantiers en cours.

L'importante réforme de l'institution entreprise par la direction générale de l'Hospice général sera également brièvement évoquée, avant de répondre aux principales interrogations soulevées dans le RD 531 : problématique informatique, volonté de procéder à une ségrégation des tâches entre le personnel administratif et les assistants sociaux pour la prise en charge et le suivi des personnes demandant une aide sociale et, gouvernance de l'institution.

A toutes fins utiles, le Conseil d'Etat tient à signaler au Grand Conseil qu'il sera informé des éléments pertinents issus des rapports d'audit en cours (Finances et Contrôle interne), dès qu'il sera en possession de ces documents et qu'il les aura analysés.

1. Le contexte

1.1 L'évolution de la demande d'aide sociale

Entre 1997 et 2004, l'Hospice général a connu une augmentation du nombre de dossiers pris en charge de 197 %¹. Le nombre de dossiers traités par l'institution était de 3638 en 1997; en 2004, il est passé à 7787 et concerne environ 15'000 personnes².

Cette augmentation très considérable – elle a encore été de 18% entre 2003 et 2004 – n'est toutefois pas propre au Canton de Genève ou aux autres cantons suisses. Il s'agit en effet d'un mouvement généralement observé dans les pays industrialisés, en fonction notamment de la structure socio-économique (niveau de formation, politique économique et sociale, etc.) et de la conjoncture (croissance économique, niveau de chômage, etc.).

Indépendamment de la définition précise qui en est donnée, le passage du concept d'« assistance publique » à celui d'« aide sociale » démontre à cet égard clairement les changements fondamentaux intervenus dans la demande d'aide sociale et dans la réponse offerte par les pouvoirs publics.

Force est de constater que l'Hospice général n'était et n'est pas adapté pour absorber à son échelle les profonds changements sociétaux qui se sont produits depuis approximativement la fin des années 80. Une évolution qui s'est traduite par une augmentation considérable de la demande d'aide sociale en termes quantitatifs et qualitatifs.

Aujourd'hui, l'Hospice général ne peut plus être « uniquement » le dernier maillon de la chaîne : il doit constamment évoluer pour mieux appréhender les changements observés plus hauts dans la chaîne et, partant, faire face de la façon la plus adaptée possible aux nouvelles et nombreuses sollicitations sociales.

Sur un plan quelque peu théorique, il convient de mentionner deux facteurs qui contribuent également à façonner les nouvelles conceptions d'aide sociale, du point de vue de l'offre :

- de nouvelles « normes » générales sont d'abord apparues, telles que celles d'« usager », de « contrat » et de « proximité ». Elles ont pour conséquence de modifier les rapports entre le prestataire de service et le bénéficiaire de ce même service;

¹ Hospice général, *Rapport d'activité 2004*, Avril 2004, p. 14.

² Ibidem.

- éviter l'exclusion est ensuite devenu l'un des objectifs prioritaires. L'aide sociale n'a donc pas pour unique but de pallier le manque de ressources financières mais aussi – et surtout – d'amener le bénéficiaire à participer à la vie active en encourageant sa responsabilité et son effort personnel³.

1.2 L'absorption de l'AGECAS

Sur les plans de la structure, de l'organisation et de la mission, l'Hospice général a également connu plusieurs changements durant ces dernières années. Le plus important est sans doute l'absorption de l'Association genevoise des centres d'accueil pour candidats à l'asile (AGECAS), le 1^{er} janvier 2001. Si cet élément ne constitue pas un facteur majeur, il n'en est pas moins une pièce du puzzle qui façonne la situation actuelle de l'Hospice général.

Par voie de conséquence, les activités de l'Hospice général ont non seulement augmenté, mais elles se sont également encore diversifiées; les missions de l'institution comptent ainsi, depuis 1999, un nouveau pilier, celui de l'accueil et de la prise en charge des requérants d'asile. L'Hospice général est en effet devenu, depuis cette date, l'organisme cantonal unique chargé de cette tâche. Sur le plan du travail, il s'ensuit par exemple, outre la reprise des activités et du personnel de l'AGECAS, des tâches nouvelles pour les services centraux (administration, finances, contrôle interne, communication, etc.).

Par souci de complétude, il convient encore de rappeler que, outre ces deux piliers (aide sociale et accueil des requérants d'asile), l'Hospice général mène plusieurs autres activités : gestion de plusieurs établissements pour jeunes (foyers Les Ecureuils, Le Chalet Savigny, Pierre-Grise, le Centre Le Pont, le Point Rencontre Saint-Victor, Inforjeunes) et gestion de la Maison de l'Ancre (établissement d'accueil pour personnes alcooliques). A ces tâches vient également s'ajouter un secteur pour les personnes âgées (maisons de vacances La Nouvelle Roseraie et le Chalet Florimont, Centre d'animation pour retraités – CAD).

³ Evaluanda, *Modalités de fonctionnement des structures d'aide sociale – étude exploratoire : rapport final*, Février 2005, p. 9.

Note du Conseil d'Etat : cette étude fait suite au mandat du DASS (cf. infra, point 4.1.1, pp. 11-15).

1.3 Les centres d'action sociale et de santé

La volonté politique d'opérer un rapprochement entre les services publics et les citoyens (politique de proximité) s'est traduite en particulier par le développement des centres d'action sociale et de santé (CASS).

Dans ce cadre précis, elle a pu générer des problèmes d'ordre institutionnel, dus notamment au fait que les CASS fournissent différents types d'aide, des aides apportées par des acteurs issus d'entités distinctes et n'opérant pas nécessairement selon la même logique. Cette situation ne facilite pas le travail au quotidien des professionnels du social. Le récent rapport d'évaluation de la loi sur les CASS, votée par le Législateur en septembre 2001, qui a été soumis récemment par le Conseil d'Etat au Grand Conseil⁴ met particulièrement en lumière cette problématique. Il propose d'ailleurs plusieurs pistes pour y remédier :

1. la définition d'un catalogue des prestations servies dans les CASS;
2. l'identification claire des dossiers communs aux divers partenaires;
3. la définition de la notion d'action sociale communautaire, qui revient aux communes.

Le système de prise en charge et de traitements des demandes constitue l'une des composantes importantes d'une politique sociale de proximité; la problématique des CASS représente donc un facteur décisif du point de vue « macro », comme – et tout d'abord, il va de soi – du point de vue du travail quotidien des travailleurs sociaux et des conditions y relatives.

1.4 Le cadre politique

Enfin, autre facteur important du contexte général dans lequel évolue l'Hospice général: le cadre politique déterminé par les autorités responsables. A ce niveau, le Conseil d'Etat interprète les différentes interventions du Grand Conseil – et en particulier le RD 531 – comme la volonté du Législateur de continuer à offrir des prestations sociales adéquates dans le cadre d'une gestion efficiente et rigoureuse des deniers publics. Le Conseil d'Etat, s'il considère que le Grand Conseil est en adéquation avec sa ligne, tient à insister sur un dernier point: le contrôle fort (éligibilité des bénéficiaires, montant alloué, respect des mesures d'insertion, répression des abus, etc.).

⁴ Rapport du Conseil d'Etat communiquant au Grand Conseil le premier rapport d'évaluation des effets de la loi sur les centres d'action sociale et de santé (K 1 07) (RD 553).

2. La politique du Conseil d'Etat

2.1 Généralités

Pour mémoire, les fondements juridiques de l'aide sociale en Suisse sont constitués par l'article 41 de la Constitution⁵ et par la loi fédérale sur les compétences en matière d'assistance des personnes dans le besoin. Cette dernière prévoit que la compétence en matière d'aide sociale revient aux cantons, lesquels la délèguent bien souvent aux communes.

De façon schématique, la politique sociale cantonale repose sur plusieurs piliers, qui influencent et déterminent son contenu et sa portée.

⁵ Cet article prévoit que :

¹ *La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que :*

- a. *toute personne bénéficie de la sécurité sociale;*
- b. *toute personne bénéficie des soins nécessaires à sa santé;*
- c. *les familles en tant que communautés d'adultes et d'enfants soient protégées et encouragées;*
- d. *toute personne capable de travailler puisse assurer son entretien par un travail qu'elle exerce dans des conditions équitables;*
- e. *toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables;*
- f. *les enfants et les jeunes, ainsi que les personnes en âge de travailler puissent bénéficier d'une formation initiale et d'une formation continue correspondant à leurs aptitudes;*
- g. *les enfants et les jeunes soient encouragés à devenir des personnes indépendantes et socialement responsables et soient soutenus dans leur intégration sociale, culturelle et politique.*

² *La Confédération et les cantons s'engagent à ce que toute personne soit assurée contre les conséquences économiques de l'âge, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, du chômage, de la maternité, de la condition d'orphelin et du veuvage.*

³ *Ils s'engagent en faveur des buts sociaux dans le cadre de leurs compétences constitutionnelles et des moyens disponibles.*

⁴ *Aucun droit subjectif à des prestations de l'Etat ne peut être déduit directement des buts sociaux.*

2.2 La subsidiarité et le droit à la prestation

Tout d'abord, l'aide sociale est subsidiaire à toute autre prestation sociale privée ou de l'Etat (chômage, par exemple). Ensuite, la prestation sociale constitue un droit et l'aide est octroyée, quelles que soient les causes des besoins. Par voie de conséquence, l'Etat doit en assurer directement ou indirectement l'application. Il doit en outre assurer l'égalité de traitement entre tous les demandeurs.

Ce droit a comme corollaire des obligations, l'objectif premier poursuivi étant d'éviter absolument « l'assistance-dépendance » et de maintenir, de favoriser ou de rendre à nouveau autonome le bénéficiaire, afin de l'aider à se ré-intégrer socialement et économiquement.

Ce paradigme se retrouve aujourd'hui dans le RMCAS (revenu minimum cantonal d'aide sociale); il sera bientôt concrétisé dans un contrat d'aide sociale individuelle (CASI), lequel est prévu dans la future loi sur l'aide sociale individuelle - dont le projet sera prochainement soumis au Grand Conseil.

Autre corollaire de ce droit (et en vertu du principe de subsidiarité), le bénéficiaire aura dû faire la preuve de son indigence. Le projet de loi sur le revenu déterminant unique (RDU), lequel vient d'être voté par le Grand Conseil, traduit concrètement ces problématiques dans la réalité.

Pour rappel, le projet de loi sur le RDU a pour objectif de mettre sur pied un système d'accès aux prestations sociales cantonales qui soit équitable, transparent, juste, aisément accessible, simple et peu coûteux en termes administratifs.

Pour ce faire, il définit d'une part les éléments entrant dans le calcul du revenu déterminant les droit aux prestations cantonales (soumises à conditions de revenu) et, d'autre part, l'ordre dans lequel ces prestations peuvent être obtenues (hiérarchisation des prestations).

2.3 La personnalisation de l'aide

Ensuite, l'aide sociale est personnalisée. Cela signifie que chaque bénéficiaire est suivi personnellement, avec une prise en charge correspondant effectivement à ses besoins. Cela passe notamment par le RMCAS ou le CASI (cf. ci-dessus). Cette personnalisation impose aussi une approche transversale de l'aide sociale (par exemple : besoins en formation, collaboration avec l'OCAI ou l'OCE, etc.) qui sera clairement affirmée dans le projet de loi sur l'aide sociale individuelle prochainement soumis au Grand Conseil.

En amont, cela suppose l'application du principe de proximité dans la relation entre la structure d'aide sociale et le bénéficiaire; les CASS ont d'ailleurs été constitués pour ce faire et une réflexion est en cours qui devrait aboutir sur un projet de réponse permettant de mieux assurer l'application de ce principe de proximité. Enfin, cela suppose aussi, pour le professionnel social, d'avoir une connaissance, une vision d'ensemble de la trajectoire de vie du bénéficiaire.

Le modèle de prise en charge participe aussi de ce paradigme. Deux actions du Conseil d'Etat témoignent de sa volonté en la matière. Dès lors que l'aide sociale est considérée comme un droit, la prestation le concrétisant doit être versée si les conditions d'accès sont remplies. L'outil qui permettra de déterminer si les conditions sont remplies est la loi sur le revenu déterminant unique.

Au niveau de la prise en charge et du suivi du bénéficiaire, le Conseil d'Etat privilégie une voie « dualiste » distinguant l'aide sociale (non financière) de l'aide financière.

La problématique de la ségrégation des tâches entre les domaines social et administratif – qui recoupe en partie ce *distinguo* – est traitée ci-après⁶.

2.4 Le niveau financier de l'aide sociale

Le niveau financier de l'aide sociale financière constitue également un pilier de la politique d'aide sociale cantonale. Le Conseil d'Etat a ainsi pris deux mesures pendant l'actuelle législature : la première, acceptée par le Parlement et entrée en vigueur en 2004, consiste en la suppression de la dette d'assistance (modification de la loi sur l'assistance publique). La seconde concerne, elle, l'introduction des normes CSIAS en matière d'aide sociale, laquelle se fera par paliers, dès le 1^{er} janvier 2006. Ces normes ont été définies par la CSIAS (Conférence suisse des institutions d'action sociale) et sont appliquées par tous les cantons suisses – à l'exception du Canton de Genève – déterminant ainsi un montant, une base nationale de l'aide sociale.

Favoriser l'intégration sociale et professionnelle des bénéficiaires et renforcer les incitations dans ces domaines, lutter contre les abus et uniformiser les pratiques en matière d'aide sociale en Suisse pour favoriser l'égalité de traitement – en empêchant ainsi tout « tourisme social » entre les cantons – sont quelques-uns des objectifs poursuivis par la CSIAS.

⁶ Point 4.1, pp. 11-15.

Aujourd'hui, le montant forfaitaire mensuel pour une personne vivant seule – sans prendre en compte les frais de logement et de maladie – est de 1346 F. Avec l'application des normes CSIAS, ce forfait oscillera entre 1060 F et 1660 F par mois (hors frais médicaux et loyer). Cette fourchette s'explique par le fait que les normes CSIAS prévoient une prime à l'effort d'intégration qui s'échelonne de 100 F à 700 F.

2.5 La haute surveillance

La haute surveillance exercée par le Conseil d'Etat, ainsi que le système de gouvernance et l'autonomie octroyée à l'Hospice général, conditionnent finalement aussi en partie cette politique. En effet, ces différents aspects façonnent le fonctionnement de l'outil de mise en œuvre de la politique sociale.

De façon résumée et schématique, le Conseil d'Etat a ainsi proposé et pris, au cours de la présente législature, plusieurs mesures destinées à façonner la politique sociale cantonale. Il s'agit en particulier du projet de loi sur le revenu déterminant unique, de la loi supprimant la dette d'assistance et de l'introduction des normes CSIAS.

Concernant les CASS, lieu d'excellence de la politique de proximité, il a proposé au Grand Conseil plusieurs pistes dans le cadre du rapport d'évaluation de la loi *ad hoc*. Il présentera d'ailleurs, dès que le Grand Conseil se penchera sur ledit rapport, un projet de révision de cette loi.

Enfin, le Conseil d'Etat dépose devant le Grand Conseil – en parallèle au présent rapport – un projet de loi sur l'Hospice général, lequel modifie le système de gouvernance de cette institution.

3. Les réformes de l'Hospice général

Depuis l'automne dernier, l'Hospice général est conduit par une nouvelle équipe dirigeante. Force est de constater qu'un vent neuf et nouveau souffle sur l'institution. Le RD 531 pointant également le doigt sur le fonctionnement de l'Hospice général, il apparaît utile de mentionner ici le travail actuellement en cours, lequel répond, pour partie, à quelques points soulevés dans ce rapport divers.

Dans sa volonté de réforme, la nouvelle direction générale a déterminé pour 2005 trois axes prioritaires. En premier lieu, figure la « sécurisation des prestations » :

1. en automne dernier, le projet « GAP » (Groupe Action Procédures financières) a été finalisé. Partant du constat de l'absence d'unité dans l'application des règles de gestion, il avait pour but de rédiger les nouvelles procédures et règles de gestion de la Fonction action sociale (ASOC). 85 nouvelles directives et procédures ont été établies; elles sont actuellement mises en œuvre par les assistants sociaux (depuis début 2005). Un nouveau formulaire de demande d'aide sociale est également issu de ce travail;
2. projet IS : sécurisation des processus métiers et finance. Ce composant du projet IS⁷ permettra la sécurisation des opérations comptables et fournira les moyens efficaces et nécessaires de suivi financier des prestations. En outre, depuis le début de cette année, après un important travail durant le deuxième semestre de l'an passé, les virements bancaires commencent à remplacer les chèques à la Fonction accueil des requérants d'asile (ARA). La suite de ce composant majeur du projet IS sera l'élaboration d'un plan qualité pour l'Action sociale (ASOC); il aura pour but d'identifier en particulier les mesures à mettre en œuvre pour sécuriser les processus métiers (et introduire le paiement par virement bancaire);
3. la double validation des chèques : l'ICF, dans ses rapports relatifs à la procédure d'émission des chèques de l'Hospice général⁸, a mis en évidence le fait que le système actuel d'émission des chèques était peu fiable et source d'erreurs non négligeables; elle a par ailleurs relevé qu'il posait problème en termes organisationnels. Ce problème est d'ailleurs l'un des points saillants du RD 531.

Le projet de l'Hospice général consiste à redéfinir les règles en la matière et à procéder à une double validation, afin d'éviter toute erreur lors de l'émission. A relativement court terme, l'émission de chèques deviendra donc marginale, du fait de l'introduction des virements bancaires⁹.

Le deuxième axe prioritaire est appelé « management et organisation ».

La nouvelle direction générale entend se doter d'une politique managériale moderne et dynamique, capable de redonner à l'institution sa capacité d'anticipation et plaçant l'usager au centre de ses préoccupations.

⁷ Pour plus d'informations à propos du projet IS, voir infra, points 4.2.2 et 4.2.3, pp. 16-18.

⁸ Rapports ICF n° 02-67 et 03-23.

⁹ Concernant ce point, voir aussi supra, point 2.3, p. 7.

En termes d'organisation, le principal projet pour 2005 est la réorganisation commune de l'ARA et de l'ASOC, par le biais de synergies sur le plan opérationnel. Il a pour but d'harmoniser les fonctions, notamment dans le domaine du support et de définir une articulation commune pour les prestations qui concernent les deux entités (formation, assurance-maladie, migrants, emploi, logement locatif, etc.).

Troisièmement, la nouvelle direction entend en 2005 « fiabiliser les finances ». L'objectif est d'améliorer le processus budgétaire et la gestion des risques financiers. Le travail dans ces domaines sera accompagné par les lignes directrices qui seront déterminées dans les rapports sur les audits en cours.

4. Les invites du RD 531

Le RD 531 demandait principalement au Conseil d'Etat de mener un audit du système d'informatique sociale; il souhaitait également voir confiée la responsabilité de la gestion administrative et financière des dossiers sociaux aux collaborateurs administratifs, et non plus aux assistants sociaux.

Un autre point figure également en bonne place dans le rapport : le système de gouvernance de l'Hospice général et les responsabilités qui en découlent, pour chacun des organes concernés.

4.1 La ségrégation des tâches entre assistants sociaux et collaborateurs administratifs

4.1.1 Le mandat à Evaluanda : étude de 8 cantons suisses

Afin de disposer d'une vue d'ensemble des modèles existants et d'une analyse critique à leur propos, le DASS a mandaté la société Evaluanda, spécialiste dans l'évaluation des politiques publiques. L'objectif de l'étude exploratoire était de comparer les modèles de répartition fonctionnelle entre le traitement administratif et le traitement social existant en Suisse¹⁰.

L'étude a porté sur les modèles bâlois (Bâle-Ville), jurassien, neuchâtelois, vaudois, fribourgeois, valaisan, tessinois et, bien sûr, genevois. Il en est ressorti la typologie suivante :

- *le modèle moniste* : l'assistant social délivre la prestation financière, la contrôle et assure le suivi social. Ce modèle a actuellement cours à Genève et Bâle-Ville (phase Intake, cf. ci-dessous);

¹⁰ Evaluanda, *Modalités de fonctionnement des structures d'aide sociale – étude exploratoire : rapport final*, Février 2005.

- *le modèle dualiste* : les prestations financières sont délivrées par un commis administratif, lequel valide et contrôle les informations exigées auprès des demandeurs. La constitution du dossier est effectuée par l'assistant social. Ce modèle se retrouve à Fribourg, Neuchâtel, Jura, Vaud et Valais, ainsi que dans la phase Intégration du système bâlois (cf. ci-dessous);
- *le modèle dissocié* : l'aide financière est presque totalement déconnectée de l'aide sociale non financière (modèle tessinois).

Ainsi, il existe plusieurs modèles très différents. Selon le mandataire, aucun ne paraît idéal : tous comportent avantages et inconvénients.

4.1.2 Les modèles bâlois et tessinois

Sur recommandation du DASS, Evaluanda a affiné son analyse des cantons de Bâle-Ville et du Tessin, modèles qui paraissent les plus intéressants au regard de la situation genevoise.

Le modèle tessinois a pour base une loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales. Cette loi a les mêmes fondamentaux que le projet genevois du revenu déterminant unique (RDU) et poursuit les mêmes objectifs¹¹.

Le modèle tessinois a ceci de propre qu'il distingue absolument l'aide financière de l'aide sociale, partant du postulat que des besoins matériels de première nécessité non satisfaits n'équivalent pas nécessairement à une détresse sociale. Ainsi, on peut obtenir une aide financière sans aide sociale ; cette dernière est complètement distincte et subsidiaire : elle est activée sur demande du bénéficiaire.

Concrètement, un employé communal oriente le demandeur vers un centre intercommunal où, moyennant diverses informations à fournir par le demandeur, il sera calculé – via un système informatique décentralisé qui recherche l'ensemble des données pertinentes (fiscales, office cantonal de la population, subsides, etc.) – son revenu déterminant, ainsi que son droit aux prestations (quelle(s) catégorie(s), pour quel montant). Les demandes sont ensuite traitées par les services cantonaux concernés, puis l'aide financière est versée sur le compte du bénéficiaire.

Le système est simple, rapide, fiable, mais il suppose notamment que les commis administratifs possèdent quelques compétences sociales et qu'ils connaissent bien le réseau social. En outre, il se peut que l'on passe à côté

¹¹ Cf. supra, point 2, pp. 6-9.

d'une intervention sociale, puisque aucun assistant social n'intervient directement.

Le modèle bâlois est très différent. Il contient deux phases distinctes d'aide sociale. La première (dite *Intake*) a pour but de faire rebondir le demandeur, de le faire se réintégrer le plus vite possible par une aide très active et très rapide (action très en amont). Ainsi, après avoir été orienté par un commis administratif - et pour autant que quelques conditions formelles soient remplies - le demandeur est reçu pour un entretien, le jour même de sa demande, par un assistant social.

Ainsi, dès le jour du dépôt de sa demande, le bénéficiaire est déjà suivi socialement (aide non matérielle) et peut bénéficier d'une aide financière (laquelle peut être conditionnée par des mesures d'insertion à entreprendre, dans le cadre d'une « convention d'objectifs »). C'est l'assistant social qui décide d'octroyer cette aide au bénéficiaire, laquelle sera versée via un compte bancaire ou postal. Dans cette phase, le contrôle administratif est peu important et les tâches clairement distinctes entre le commis administratif et l'assistant social.

Si, après 4 mois de suivi et de travail intense par des spécialistes de la réinsertion professionnelle (*Integration in Arbeit*) qui accompagnent l'assistant social dans son aide, le demandeur n'a pas retrouvé de travail, il passe dans la phase *Integration*. Là, le suivi de base (administratif, rencontre périodique du bénéficiaire, etc.) est séparé du suivi social, effectué par un assistant social.

4.1.3 Le « modèle idéal »

L'étude conclut qu'aucun des modèles présentés n'est idéal. Il dépend en fait de l'approche de l'aide sociale, laquelle conditionne le système de procédure d'allocation de l'aide sociale.

Pour l'évaluateur, un modèle idéal pourrait être développé si, dans les différentes étapes, on optait pour les choix suivants :

- pour la prise de contact : accueil rapide par des collaborateurs administratifs qualifiés, qui vérifient les premières données et orientent le demandeur. C'est le système en place à Bâle-Ville et au Tessin. Il offre deux avantages : une forte capacité de réactivité et le fait de décharger l'assistant social de la première évaluation. A Genève, la première évaluation est faite par l'assistant social;
- pour l'instruction du dossier : l'instruction à Bâle-Ville est sommaire et repose sur la confiance réciproque. A Genève, l'instruction est plus

importante et « gourmande » en ressources humaines. Evaluanda préconise un faible degré de contrôle, car il n'existerait pas, selon le mandataire, de lien établi entre le niveau des contrôles et la quantité de fraudes. Un système léger est plus rapide et génère moins de travail administratif;

- pour la décision quant à l'octroi de l'aide financière : à Genève et à Bâle, l'assistant social décide seul. Au Tessin, c'est le canton, via les services concernés, qui décide. Ainsi, à Genève et à Bâle, les assistants sociaux disposent d'une large autonomie. A Bâle, les procédures sont accélérées et le système est peu bureaucratique (et donc économique). Un contrôle *a posteriori* (après 4 mois) permet de corriger les éventuelles erreurs d'appréciation initiales;
- pour le moyen technique d'allocation des prestations financières : au Tessin et à Bâle, le virement bancaire est utilisé. A Genève, ce sont jusqu'ici des chèques. Avec ces derniers, les assistants sociaux peuvent assurer un contrôle et un suivi. Les virements bancaires offrent la simplicité, l'efficacité et la sécurité;
- la plate-forme informatique : une plate-forme faisant appel aux différentes informations nécessaires présentes dans d'autres systèmes (informations fiscales, informations de l'office cantonal de la population, informations des autres services prestataires, etc.) permet de faire avancer une demande de façon rapide et sans qu'une panoplie de documents aient du être récoltés. En outre, un tel système permet de voir le parcours de la vie sociale du bénéficiaire et offre un accès aux informations financières et administratives.

A Genève, avec la proposition de RDU, le système tend nécessairement à une plus claire séparation des tâches : la prestation étant un droit, elle est octroyée dès lors que les conditions y relatives sont remplies. Cette tâche de contrôle peut être effectuée par un assistant administratif.

Un autre chantier actuel influence également le système dans ce sens : le remplacement des chèques par des virements bancaires. Avec un volume de tâches administratives inférieur, l'assistant social pourrait ainsi se concentrer sur le suivi social.

Enfin, des réflexions sont en cours à l'Hospice général, en particulier afin d'accélérer le processus de déclenchement de l'aide. Trois étapes devraient pouvoir se succéder rapidement : l'analyse de la situation, le contrôle et la confirmation de la décision. Aucun acteur ne devrait pouvoir effectuer deux tâches successives, afin de minimiser le risque de versements indus.

4.2 La problématique informatique

Dans le domaine de l'informatique, le rapport de la commission de contrôle de gestion demande un audit et insiste sur l'aptitude de l'équipement à assumer l'introduction du revenu déterminant unique de manière fiable.

Il importe au Conseil d'Etat de pouvoir clairement répéter sa position dans ce domaine et le travail effectué. A ce propos, il convient de signaler que l'ensemble des problématiques informatiques (dysfonctionnements, lenteurs, critiques à l'égard de PROGRES, compatibilité entre les logiciels, etc.) ont été explicitées dans différents courriers du DASS :

- note du secrétariat général du DASS et ses 6 annexes du 14 mai 2004 à Messieurs les députés Jean-Marc Odier et Alberto Velasco, membres de la sous-commission des finances chargée du DASS Cette note et ses annexes ont également été envoyées à Monsieur Philippe Glatz, alors président de la commission de contrôle de gestion, en date du 18 mai 2004¹²;
- lettre de Monsieur le conseiller d'Etat Pierre-François Unger et ses 2 annexes du 4 février 2005 à Madame la députée Véronique Pürro présidente de la commission de contrôle de gestion¹³;
- lettre de Monsieur le conseiller d'Etat Pierre-François Unger et ses 2 annexes du 3 mai 2005 à Madame la députée Véronique Pürro, présidente de la commission de contrôle de gestion¹⁴.

La réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation urgente 178 lors de la session d'avril du Grand Conseil comporte également un certain nombre d'informations.

Pour rappel et de façon synthétique, le Conseil d'Etat présente ici quelques points de ces divers documents, que l'on trouvera joints au présent rapport, ainsi que leurs annexes.

¹² Cf. Annexe A et ses annexes 1 à 6

¹³ Cf. Annexe B

¹⁴ Cf. Annexe C

4.2.1 L'histoire

28 mai 1997 : arrêté du Conseil d'Etat relatif à l'organisation de l'informatique de l'action sociale et de l'aide et des soins à domicile. Cet arrêté prévoit également la constitution d'un groupe de pilotage présidé par le directeur général de l'Hospice général.

5 juin 2001 : la direction de l'Hospice général demande de mettre en œuvre le nouveau système informatique relatif au calcul et à la comptabilisation des prestations sociales; cette opération se fait sans tests à grande échelle, sans double saisie en parallèle dans le système existant, sans retour en arrière possible et sans validation de migration des données. Cette décision est à l'origine d'une bonne partie des difficultés rencontrées depuis lors par l'Hospice général dans l'utilisation de son outil informatique.

14 juin 2002 : le Grand Conseil adopte le PL 8610-A relatif à l'informatisation des CASS.

Juin 2003 : démarrage de la démarche du projet d'informatique sociale (projet IS) à la demande de Monsieur le conseiller d'Etat Pierre-François Unger. Ce projet est piloté par le secrétariat général du DASS; font partie du comité de pilotage la directrice générale des CASS, le directeur de l'Hospice général et le directeur de la Fondation des services de soins et d'aide à domicile (FSASD). Ce projet a pour objectif premier de passer d'une situation d'urgence à une organisation efficace, avec des règles aptes à assurer le devenir de l'informatique sociale.

Avril 2004 : rapport d'audit de PricewaterhouseCoopers (PWC) sur les comptes 2003 de l'Hospice général. L'auditeur recommande au conseil d'administration de l'Hospice général d'entreprendre à brève échéance « d'importantes mesures organisationnelles, notamment pour pallier les dysfonctionnements informatiques et les faiblesses du contrôle interne ».

4.2.2 Les objectifs du Projet IS

L'un des objectifs prioritaires du projet IS consistait à identifier les problématiques informatiques relevées par les utilisateurs de ces outils, ainsi qu'à mettre en place une démarche participative orientée « gestion de projets ». Concrètement, les problèmes ont été analysés, décrits et des solutions ont été recherchées pour diminuer le nombre de requêtes – notamment entre la base de données et le progiciel métier PROGRES – et à les simplifier, pour stabiliser les applications, pour fiabiliser les traitements, les flux et les transferts d'informations, ainsi que les transactions.

Les travaux conduits lors des premières étapes ont permis d'identifier 10 thèmes autour desquels tournent l'ensemble des pistes d'améliorations¹⁵. 72 projets sont issus de ces 10 thèmes.

Un des apports incontestables de cette démarche a été, en particulier, de clarifier les rôles et les responsabilités de chacun, de même que les résultats attendus entre les institutions et le Service d'Informatique sociale.

La mise en place d'une gestion de projet a permis de systématiser le recours aux outils de base tels que les plans qualité (clarifiant les objectifs et les moyens à allouer, ainsi que les différentes étapes du projet) et les rapports d'avancement.

4.2.3 Le point de situation du projet IS

Dans la note du DASS du 14 mai 2004 était présenté un point de situation :

1. migration à Windows 2000 ainsi qu'Office 2000 : 1500 postes de travail (ensemble du parc informatique);
2. 14 sites dits « lents » de l'Hospice général: résolution des problèmes de connexion et de temps de réponse;
3. FSASD : adaptation aux nouvelles normes législatives de l'outil de saisie de prestations FSASD et de l'outil statistique.

D'autre part, un gros chantier a été initié en juillet 2004 : « sécurisation des processus métiers et finances de l'Hospice général »¹⁶. Le problème initial est que PROGRES (l'interface métier) et PCS (l'interface comptable) communiquaient mal l'un avec l'autre.

De façon schématique, cette situation s'explique principalement par le fait que les tâches demandées à PROGRES – en lien avec PCS (requêtes, par exemple) – n'avaient jamais été clairement définies. En conséquence, l'espace d'interactivité entre les deux interfaces est totalement embrouillé.

Ces requêtes ont été analysées et décortiquées une par une, puis recréées en évitant le passage par ledit centre d'interactivité. Chaque modification de requête a été dûment validée par l'organe de révision de l'Hospice général, PricewaterhouseCoopers.

Les autres pans de ce projet pour 2005 sont, de façon synthétique :

¹⁵ Cf. Annexe A, note du DASS du 14 mai 2004, annexe 5 intitulé : tableau des thèmes.

¹⁶ Concernant ce point, voir aussi supra, point 3, pp. 9-11.

- migrer de la version actuelle vers la nouvelle version de PCS, laquelle s'appuie sur la base de données Oracle;
- rendre indépendant PROGRES de PCS, via une base de données séparée pour chacun des deux progiciels; du fait que PROGRES et PCS sont actuellement hébergés dans la même base de données, toute intervention sur l'un impacterait nécessairement l'autre. Pour sortir de cette dommageable interdépendance, une base va être créée pour chacun des deux progiciels, une base optimisée pour chaque environnement. Ainsi, pour l'utilisateur, le fonctionnement de l'un n'étant plus entravé du fait de travaux sur l'autre, la rapidité et la fiabilité devraient être assurées. Après cette première étape, l'objectif sera de séparer, du point de vue fonctionnel, les deux bases de données. L'indépendance souhaitée et nécessaire sera alors atteinte et, en outre, cette avancée constituera le premier pas vers l'autonomie vis-à-vis du fournisseur.

4.2.4 Le Progiciel PROGRES

En fait, une grande partie des tâches du projet IS constituent une étape qui avait manqué lors de la migration vers le nouveau système PROGRES : la définition des besoins des utilisateurs (cf. directives-métiers), leur traduction en termes informatiques, la description claire des terrains de travail des progiciels (cf. l'espace d'interactivité mentionné ci-dessus), l'élaboration de règles pour l'utilisation du dossier unique informatisé (DUI).

Cet état de fait appelle deux commentaires. D'abord, si on souhaitait aujourd'hui changer de système (nouvelle migration), ce travail serait de toute façon à effectuer. Ensuite, si les mécontentements dus aux dysfonctionnements se sont cristallisés autour de PROGRES, il n'en demeure pas moins que fondamentalement, c'est la migration d'un système vers un autre qui est en cause ou plus exactement la façon dont la migration s'est effectuée dans le cas précis.

En effet, à ce propos, le Conseil d'Etat tient encore une fois à rappeler que le président du DASS, Monsieur Pierre-François Unger a mandaté, quelques semaines après son arrivée à la tête du département, Messieurs Jean-Marie Leclerc, directeur général du Centre des Technologies de l'Information (CTI) de l'Etat de Genève et Jacques Fuss, directeur informatique des Hôpitaux universitaires genevois (HUG) pour connaître leur analyse sur le déploiement de PROGRES au sein de l'Hospice général. Ce rapport, daté du 14 mars 2002, conclut notamment que : « *au niveau technologique : il faut réaffirmer clairement que le choix pris [PROGRES] n'est pas remis en question, mais doit absolument être au service de*

l'organisation et ne doit pas être présenté comme réponse universelle, mais intégré avec un déploiement des technologies adaptées aux besoins spécifiques (ex. : assistants sociaux, procédures administratives et financières, et autres)»¹⁷.

D'autre part, les deux spécialistes tiennent à préciser que « *le produit répond à de nombreux besoins, que tout n'est pas aussi négatif [...]. Notre analyse ne se veut en aucun cas être une attaque de personne, mais il est urgent de stabiliser cette application en éliminant définitivement la confusion des origines du problème pour aborder des solutions dans un climat serein et constructif.* »¹⁸

4.2.5 L'utilisation du progiciel PROGRES dans le cadre du projet de revenu déterminant unique

Pour Monsieur Jean-Marie Leclerc, directeur général du CTI, « *PROGRES n'est certainement pas l'outil nécessaire à l'intégration des différents systèmes d'information de l'Etat impliqués dans le RDU. Son utilisation ne constitue toutefois pas un obstacle supérieur aux autres systèmes de la même génération (des développements spécifiques devront être envisagés)* »¹⁹.

Lors de son audition devant la commission des affaires sociales le 19 octobre dernier, Monsieur Leclerc aboutit aux mêmes conclusions : « *PROGRES a été conçu de manière verticale [...]. Il est difficile à gérer transversalement. Cependant, il n'est pas un problème pour la mise en place du RDU* ». De façon schématique, cela signifie que si le RDU est considéré comme une étoile, PROGRES peut être une de ses branches mais en aucun cas, le coeur de l'étoile.

Comme l'avait alors annoncé le directeur du CTI, en vue de l'application concrète du RDU avec PROGRES, une étude, dont la mission, le périmètre et les livrables ont été définis avec le CTI est en cours.

¹⁷ Cf. Annexe A, lettre annexée du 14 mars 2002 de MM. Jacques Fuss et Jean-Marie Leclerc, p.4.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Cf. Annexe B, lettre annexée du 20 septembre 2004 de M. Jean-Marie Leclerc à M. Pierre-François Unger, p.3.

Enfin, PROGRES a fait ses preuves en ce sens qu'il fonctionne dans les autres services où il a été implanté : dans la Fonction ARA (Accueil des requérants d'asile) de l'Hospice général, à l'Office cantonal des personnes âgées (OCPA), au SCARPA (Service d'avance et recouvrement pensions alimentaires), lequel dépend du département de l'instruction publique (DIP).

L'objectif général, avec l'informatique, est de faire beaucoup mieux avec l'existant et les moyens à disposition. La philosophie qui sous-tend cet objectif est qu'aujourd'hui, on ne cherche plus à changer les systèmes du fait de leur obsolescence, car celle-ci est nécessairement rémanente, en informatique sans doute plus qu'ailleurs. Le temps est celui des changements dans le système, à la fois pour des raisons techniques, de quantité de travail, pour des motifs financiers et surtout, car quels que soient les choix effectués, l'obsolescence guette fatalement. Les maîtres-mots sont donc intégration et développements et avant tout, définition des processus-métiers.

4.3 La gouvernance de l'Hospice général

Comme mentionné en introduction et rappelé au point 2.5 dans le présent texte, le Conseil d'Etat a décidé de revoir le fonctionnement, l'organisation ainsi que le système de prise de décision de l'Hospice général. Outre la définition du statut, de la mission, les objectifs poursuivis par ce projet sont en particulier :

- de clarifier la portée de l'autonomie, notamment en définissant précisément les tenants et aboutissants du mandat de prestations, lequel est prévu *expressis verbis*;
 - de préciser, dans cet ordre d'idées, la relation entre le Conseil d'Etat et l'institution : en vertu du principe d'Etat garant, l'autorité chargée de la haute surveillance définit les prestations, en application des textes légaux, que l'Hospice général doit fournir et contrôle l'application du mandat; un représentant du département concerné siègera avec voie consultative au sein du conseil d'administration de l'Hospice général. Le Grand Conseil sera chargé d'approuver le mandat de prestations et ses avenants, notamment la contribution financière annuelle de l'Etat, via un projet de loi;
 - de revoir la composition du conseil d'administration ainsi que ses attributions dans le dessein de rendre plus efficace l'autorité supérieure de l'institution : moins de membres, suppression du bureau du conseil
-

(appelé jusqu'ici « conseil de direction »), davantage de compétences en lien avec la mission qui est assignée, etc.;

- de prévoir un comité d'audit aux compétences étendues en matière de
- contrôle du respect des dispositions légales, réglementaires et statutaires, ainsi que le contrôle interne, composé des contrôles financiers et de gestion;
- de définir la responsabilité première de la direction générale, laquelle constitue l'organe dirigeant et exécutif sur le plan opérationnel.

Pour le Conseil d'Etat, la réforme du fonctionnement de l'Hospice général constitue un élément nécessaire au redressement plus global de l'institution. Cet élément, remis dans le contexte actuel de l'Hospice général et accompagné des mesures déjà prises et des projets envisagés par le Conseil, devra façonner l'institution d'aide sociale afin qu'elle puisse répondre aux défis majeurs auxquels elle fait et fera face ces prochaines années. Il s'agit en définitive de mieux répondre à la fois aux besoins des personnes nécessiteuses et au souci d'une organisation respectueuse des compétences des collaborateurs.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

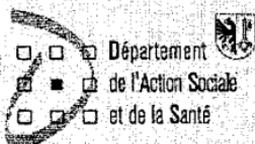
Le chancelier :
Robert Hensler

La présidente :
Martine Brunschwig Graf

Annexes :

- *Annexe A: note du secrétariat général du DASS et ses 6 annexes du 14 mai 2004 à Messieurs les députés Jean-Marc Odier et Alberto Velasco, membres de la sous-commission des finances chargée du DASS;*
- *Annexe B: lettre de Monsieur le conseiller d'Etat Pierre-François Unger et ses 2 annexes du 4 février 2005 à Madame la députée Véronique Pürro présidente de la commission de contrôle de gestion;*

- *Annexe C: lettre de Monsieur le conseiller d'Etat Pierre-François Unger et ses 2 annexes du 3 mai 2005 à Madame la députée Véronique Pürro, présidente de la commission de contrôle de gestion.*



Département
de l'action sociale et de la santé

SECRETARIAT GENERAL

Rue de l'Hôtel-de-Ville 14
Case postale 3984 - 1211 Genève 3

Genève, le 14 mai 2004

Note de synthèse relative à la démarche "Informatique sociale" à l'attention de MM. les députés Odier et Velasco

1. Historique

- 28 mai 1997 : arrêté du Conseil d'Etat relatif à l'organisation informatique de l'action sociale et de l'aide et des soins à domicile (cf. annexe 1). Un groupe de pilotage est constitué, présidé par le directeur général de l'Hospice général.
- 5 juillet 2001 : décision de la direction générale de l'Hospice générale de mise en œuvre du nouveau système informatique relatif au calcul et à la comptabilisation des prestations sociales, sans tests à grande échelle, sans double saisie en parallèle dans le système existant, sans retour en arrière possible et sans validation de migration des données. Cette décision a conduit à une bonne partie des difficultés rencontrées depuis lors par l'Hospice générale dans l'utilisation de son outil informatique.
- Mars 2002 et juin 2002 : à la demande du Président du DASS, rapport d'analyse du Prociel Progrès par M. Leclerc, directeur général du CTI et M. Fuss, directeur de l'informatique de gestion des HUG (cf. annexe 2). Conclusion : "le choix du prociel Progrès n'est absolument pas à remettre en cause. Le management du projet avec un comité de pilotage ad hoc, des missions clairement définies et une clarification des rôles ont manqué depuis l'origine du projet".
- 14 juin 2002 : adoption du PL 8610, relatif à l'informatisation des CASS

- Juin 2003 : démarrage de la démarche de projet Informatique sociale (IS) à la demande du Président du DASS et pilotée par le secrétariat général du DASS. Objectif du projet : passer d'une situation d'urgence à une organisation efficace et à des règles aptes à assurer le devenir de l'informatique sociale.
- Avril 2004 : rapport d'audit de PricewaterhouseCoopers (PWC) des comptes 2003 de l'HG. Recommandation des auditeurs au CA de l'HG : « d'importantes mesures organisationnelles, notamment pour pallier les dysfonctionnements informatiques et les faiblesses du contrôle interne, doivent être entreprises à brève échéance »

2. Plan initial du projet et présentation de la synthèse des travaux 2003

Le plan de projet décrivant la démarche du projet Informatique sociale est joint en annexe 3 (situation juin 2003). La synthèse de la situation au 31 décembre 2003 est également remise en annexe 4.

3. Démarche du projet IS à ce jour

L'un des objectifs principaux du projet IS était d'identifier les problématiques remontées des utilisateurs et de mettre en place une démarche participative orientée « gestion de projets ».

A la suite des travaux conduits lors des premières étapes du projet qui ont permis l'identification des pistes d'amélioration prioritaires organisées par thème (10 thèmes au total, tableau en annexe 5), 72 différents projets ont été définis et décrits de façon globale. Parmi ces 72, 26 ont été organisés et décrits de manière détaillée. Le reste doit être encore être organisé de manière détaillée, dans le cadre d'ateliers, au travers des documents-type retenus pour le projet, en particulier le plan qualité de projet et le tableau des ressources.

Un des apports incontestables de cette démarche a été de clarifier les rôles et les responsabilités de chacun et des résultats attendus entre les Institutions et le Service informatique sociale. La mise en place d'une véritable gestion de projet a permis de systématiser le recours aux outils de base tels que les plans qualité (clarifiant les objectifs et les moyens à allouer ainsi que les différentes étapes de projet) et les rapports d'avancement.

4. Point de situation

Dès le lancement de la dernière étape du projet IS en novembre-décembre 2003, l'ensemble des plans qualité devaient être finalisés avant Noël. La période de prolongation accordée par le comité de pilotage IS visait à accorder un délai supplémentaire, tenant ainsi compte de la disponibilité des différents acteurs concernés.

A ce jour, les projets qui ont pu être concrétisés et sont terminés sont :

1. la migration à Windows 2000 de l'ensemble du parc informatique (~1500 postes) complétée de la migration de la suite bureautique Office 2000;

2. la résolution des problèmes de connexion et de temps de réponse pour 14 sites dits « lents » concernant l'Hospice général;
3. l'adaptation de l'outil de saisie des prestations FSASD aux nouvelles règles légales 2004 et la mise à niveau y relative des outils statistiques.

Sont en cours de finalisation la migration et la normalisation des applications Opale (comptabilité) vers une version standard Hospice-FSASD offrant les fonctionnalités les plus récentes nécessaires pour poursuivre les autres évolutions attendues.

Une quinzaine d'autres projets doivent se terminer d'ici la fin du mois d'août.

Les projets liés aux interfaces comptables ne pourront pas progresser significativement tant que les processus organisationnels, les règles de gestion et la documentation précise des erreurs identifiées sur la base de jeu de cas-clé et représentatifs de l'activité d'aide sociale déployée par l'HG ne seront pas disponibles. Par courrier du 7 mai 2004, le Président du DASS a rappelé au conseil d'administration de l'Hospice général cette demande pendante depuis octobre 2003. Des réponses sont attendues d'ici fin juin 2004 au plus tard (annexe 6).

5. Conclusion

Grâce à la démarche IS, les différents éléments de factualisation des difficultés rencontrées dans le cadre que l'on prétendait informatique sont progressivement disponibles et viennent renforcer les constats de PWC ainsi que les conclusions des rapports effectués par MM. Leclerc et Fuss, à savoir que d'importantes lacunes d'organisation de projet, d'analyse des processus et d'intégration managériale ont conduit à la situation actuelle.

Les différents rapports évoqués (Leclerc/Fuss, PWC) ainsi que l'expérience dans le cadre du projet IS démontrent que la qualité des développements informatiques dépend essentiellement de la qualité de la préparation d'une organisation fondée sur des règles clairement définies.

L'atout de la démarche IS a été de mettre en place une organisation de projet, avec les outils ad hoc permettant une factualisation d'un certain nombre de problématiques et d'amélioration des processus inter-institutionnels. L'enjeu des prochains mois réside dans la capacité des institutions à décrire leur processus organisationnel lié à l'évolution de leur métier et aux prestations à offrir, les règles de gestion qu'elles entendent valider en documentant rigoureusement les dysfonctionnements de manière à rendre les interventions techniques utiles et cohérentes dans le cadre d'un véritable système d'information sociale.

- Annexes :**
- 1 arrêté du Conseil d'Etat du 28 mai 1997, relatif à l'organisation informatique de l'action sociale et de l'aide et des soins à domicile
 - 2 rapport Fuss / Leclerc
 - 3 plan de projet décrivant la démarche du projet Informatique sociale
 - 4 synthèse de la situation au 31 décembre 2003
 - 5 tableau des thèmes
 - 6 courrier du Président du DASS au conseil d'administration de l'HG

Secrétariat général DASS/14.05.04

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

ARRÊTÉ

relatif à l'organisation informatique de l'action sociale et
de l'aide et des soins à domicile

du 28 mai 1997

LE CONSEIL D'ÉTAT

Vu son rapport au Grand Conseil sur le premier programme quadriennal (1993-1996) de l'aide à domicile (RD 262), du 27 août 1996.

vu la loi sur l'aide à domicile (K 1 05) du 16 février 1992, révisée le 5 décembre 1996 (article 2, alinéa 3, lettres b, c, d et e; article 4, lettre a; article 7A, alinéa 1, lettres a et b; article 7B, alinéa 1; article 9, alinéa 4);

vu son rapport au Grand Conseil sur les recommandations de la société Arthur Andersen SA (audit de l'Etat et des établissements publics), de février 1997, et, en particulier, les décisions relatives à l'action sociale (p. 85 et suivantes),

ARRÊTE :

Article 1

¹ Conformément à la législation sur l'aide à domicile, le Conseil d'Etat s'assure de la complémentarité et de la coordination de l'action des services, publics et privés, d'aide sociale et d'aide à domicile afin d'assurer à tous et partout l'accès à des prestations d'aide sociale et d'aide à domicile de qualité, à des conditions financièrement supportables.

² A cet effet, il veille à la mise en place de la nouvelle organisation définie par la loi, qui comprend :

- a) une organisation par secteurs, desservis par 22 centres d'action sociale et de santé (CASS), regroupant et intégrant les différentes activités des services, publics et privés, d'action sociale et d'aide à domicile;
- b) une action décentralisée au niveau des secteurs, mais intégrée dans les CASS, en renforçant la coordination entre les services publics et privés, notamment par la constitution d'un dossier unique du client.

Art. 2

Afin de permettre la réalisation, dans les meilleures conditions, de la décentralisation et de l'intégration des activités des services d'action sociale et d'aide à domicile dans les centres de secteurs, le Conseil d'Etat décide d'étudier et de mettre en place un système informatique (hardware et software) unique, commun aux services privés et publics, qui assurent :

- a) les prestations d'aide sociale;
- b) les prestations d'aide à domicile;
- c) les prestations de soins à domicile.

Art. 3

¹ Afin d'étudier et de mettre en place le système informatique défini à l'article 2, il est constitué un groupe de pilotage chargé :

- a) d'établir un inventaire de l'existant et des choix informatiques en cours pour la Fédération des services privés d'aide et de soins à domicile (FSAD) et l'Hospice général;
- b) de définir un plan d'action pour une informatique commune à la FSAD et à l'Hospice général;
- c) de piloter la mise en oeuvre de ce plan d'action;
- d) d'assurer le suivi des réalisations.

² Le groupe de pilotage conduira ses travaux selon le calendrier suivant :

- a) pour le 30 août 1997 : établissement de l'inventaire de l'existant;
- b) pour le 31 octobre 1997 : définition du plan d'action, qui déterminera le planning des actions à mener pour atteindre l'objectif défini par l'article 2 du présent arrêté. Ce plan sera mis en consultation auprès des utilisateurs (commissions du personnel et syndicats);
- c) pour le 31 décembre 1998 : réalisation du dossier unique FSAD-Hospice général.

Art. 4

Dans l'étude et la mise en oeuvre du système informatique, le groupe de pilotage et les services, publics et privés, d'action sociale et d'aide à domicile, notamment la FSAD et l'Hospice général :

- a) feront appel à un maître d'oeuvre extérieur;

— 3 —

- b) étudieront les collaborations possibles avec d'autres cantons et, en particulier, le canton de Vaud;
- c) renonceront au développement de programmes informatiques par leurs propres collaborateurs pour faire appel exclusivement aux produits existant sur le marché.

Art. 5

Est nommé président du groupe de pilotage :

- Robert Cuénod, 1949, directeur général de l'action sociale, membre du comité directeur du système d'information de la population genevoise, avenue de Beau-Séjour 24, 1206 Genève.

Sont nommés membres du groupe de pilotage :

- a) représentants de la Fédération des services privés d'aide et de soins à domicile :
 - Marcelle Perrin, 1944, présidente du comité de pilotage du schéma directeur informatique de la FSAD, avenue du Cardinal-Mermillod 36, 1227 Carouge;
 - Juan Bonal, 1944, maître d'oeuvre, AIM-CMF, rue du Lièvre 2-4, 1227 Acacias;
- b) représentants de l'Hospice général :
 - Guy Perrot, 1933, président du groupe de pilotage du schéma directeur informatique de l'Hospice général, cours de Rive 12, case postale 3360, 1211 Genève 3;
 - Frédéric Gebruers, 1963, maître d'oeuvre, Arthur Andersen SA, route de Pré-Bois 29, 1215 Genève 15.

Communiqué à

DASS	5 ex.
Chancellerie	1 ex.
Section législative	1 ex.
Intéressés	1 ex.



Certifié conforme.
Le chancelier d'État.



République et Canton de Genève
Chancellerie d'Etat

Annexe 2

Centre des technologies de l'information



Centre des technologies de l'information DIRECTION GENERALE
DES CASS

18 MARS 2002

Centre des technologies de l'information
M. Jean-Marie Leclerc
Directeur général
82, route des Acacias
Case postale 149
1211 Genève 8

Monsieur Pierre-François Unger, Président
DASS
Madame Marie De Roxa, Secrétaire
générale DASS
Madame Nicole Fichter, Directrice CASS

N/Réf: JML/mab

Genève, le 14 mars 2002

Concerne : rapport sur le déploiement de Progrès au sein de l'Hospice général
rapporteurs : MM. Fuss et Leclerc

Monsieur le Président,
Madame la Secrétaire générale,
Madame la Directrice,

Le rapport que nous vous remettons tient compte des analyses que nous avons faites à partir :

- de la documentation reçue datant des années 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 et quelques documents de 2002 ;
- des entretiens directs avec M. Mancey, Directeur général de la FSASD, M. Cuénod, Directeur général de l'Hospice général et avec la délégation du personnel conduite par Mme Haller ;
- de nos réflexions et expériences personnelles.

L'urgence de produire notre rapport pour que le projet de loi des CASS soit présenté le 20 mars nous amène à vous proposer un rapport en deux phases :

- la première, présentée ci-après, vous donnant une approche synthétique et surtout notre position claire concernant le produit Progrès, le management du projet et l'organisation ;
- une deuxième phase nous permettra d'ici à fin mai de vous présenter un rapport détaillé, circonstancié et surtout argumenté.

1. Origine des problèmes

Sans vouloir remonter à la création des nouvelles structures, l'origine des problèmes remonte à 1997, où des décisions fondamentales ont été prises concernant la mise en place d'un dossier unique et surtout d'un nouveau concept de gestion sociale et de soins à domicile (CASS), impliquant une redéfinition du métier d'assistant social.

A cette époque, la décision de mettre en place ce concept, en s'appuyant uniquement sur un produit du marché, a occulté l'absolue nécessité d'accompagner cette démarche d'une définition claire des nouveaux métiers d'assistants sociaux, des rôles entre les différentes structures pour éviter de répondre à un besoin d'organisation par une approche technique. La preuve en est, lors de la dernière séance de la Taskforce du 27 février 2002, M. Buob nous confirmait que la nouvelle version du produit Progrès, annoncée dans les journaux pour une implantation rapide, ne résoudrait pas le problème identifié au niveau des assistants sociaux.

Un autre point important à signaler est le management du projet qui n'a pas identifié correctement les rôles du fournisseur, du service informatique et des utilisateurs. En effet, la mise en place d'un progiciel ne représente pas une solution unique consistant à déployer des moyens techniques pour répondre à des besoins spécifiques d'organisation. Il n'existe aucun progiciel capable de répondre à la totalité des besoins sans qu'il y ait la nécessité de mettre en évidence les spécificités nécessitant des déploiements particuliers.

2. Logiciel Progrès

En 1997, le choix de ce produit s'est fait d'une manière unilatérale, après une comparaison avec d'autres solutions qui mettait en évidence que Progrès était le seul répondant aux besoins définis par le groupe des utilisateurs de l'époque.

Deux cahiers des charges ont été proposés à Thalès, et concernant l'Hospice général aucune procédure détaillée n'a été validée par les utilisateurs de proximité; l'ensemble ayant été validé par un groupe faisant plus partie d'une structure de management que d'exécution.

D'autre part, il n'y a pas eu de synthèse permettant à Thalès de procéder à une exécution adaptée.

Le produit Progrès, qui est un progiciel des années 90 utilisé dans de nombreuses structures sociales, répond à notre avis à ce qu'on peut attendre d'un progiciel. Il a l'avantage de disposer d'une colonne vertébrale solide et répondant aux besoins généraux d'une structure comme l'Hospice général, mais il a aussi l'inconvénient de nécessiter une très grande analyse des besoins pour que le paramétrage soit effectué avec une adéquation maximum; d'autant plus que ce dernier est relativement lourd compte tenu d'un langage spécifique intégrant des règles d'organisation et des procédures de gestion.

Nous estimons que le choix de Progrès n'est absolument pas à remettre en cause et qu'il faut arrêter de répondre à des problèmes stratégiques, politiques et organisationnels, par de la technologie. Il faut profiter de l'introduction de la nouvelle version, comme proposé lors de notre dernière séance, pour mettre en évidence l'écart au niveau de certaines procédures bien identifiées, en suivant trois CASS au jour le jour et développer, si nécessaire, des éléments spécifiques et intégrer ceux-ci d'une manière fonctionnelle à l'intérieur du produit Progrès, ou, dans certains cas, admettre que certaines exceptions très rares peuvent être prises en compte par des procédures manuelles.

3. Organisation

Notre constat est clair, le management du projet avec un comité de pilotage ad hoc, des missions clairement définies et une clarification des rôles ont manqué depuis l'origine du projet jusqu'à ce jour. L'architecture du dossier unique, le concept du CASS, les choix politiques étant définis doivent être impérativement clarifiés pour que les partenaires à tous les échelons soient conscients des choix pris, des modifications qui vont engendrer des manières de faire différentes, et enfin un changement dans les procédures de gestion.

Le fait de définir le concept du CASS implique naturellement des modifications au niveau du travailleur social de proximité. De tendre vers l'utilisation d'un progiciel organisé autour d'un dossier unique implique aussi naturellement des modifications d'organisation qu'il est important de mettre en évidence et surtout d'associer toutes les personnes qui sont concernées par ces changements. C'est à ce niveau que le comité de pilotage, qui doit être dirigé par les Directeurs généraux des différentes institutions, a un rôle fondamental.

Enfin, dans toute organisation il y a des points de passage obligés ou des personnes clés, pour autant qu'elles soient identifiées et formées, qui peuvent faciliter l'introduction d'un nouveau système informatique. Au niveau de l'Hospice général, où la diversité des fonctions, la pluralité des compétences et le métier social qui est en lui-même complexe, puisqu'il doit allier une approche humaine souvent irrationnelle avec un outil informatique par essence même rationnel, nous suggérons l'identification de ces points de passage obligés, allant du management aux acteurs sociaux en passant par les secrétaires.

Dans le cadre de la FSASD, nous constatons que l'appropriation du projet a évité des difficultés relevées à l'Hospice général.

4. SIS

Le rôle du SIS en tant que partenaire informatique de la FSASD et de l'Hospice général n'a pas été suffisamment affiné ou a trop été confiné dans un rôle technique, attendant des propositions des utilisateurs sans que la démarche ne soit appuyée sur une dynamique de changement et d'équipes pluridisciplinaires permettant tout au long du projet d'analyser les risques en partenariat solidaire du résultat.

Une définition des rôles et surtout une utilisation plus judicieuse du réseau genevois doivent être mises en place. L'approche partenariale, définissant avec les utilisateurs les risques, et une réalisation des projets par lot cohérent, en ayant l'objectif final bien défini, nous paraît une nécessité de base.

5. Schéma directeur

Nous vous donnerons de plus amples renseignements lors de notre rapport définitif, mais estimons d'ores et déjà que le schéma directeur nécessaire doit être accompagné d'un plan de déploiement opérationnel précis évitant ainsi qu'il ne représente qu'une juxtaposition de produits existants sur le marché.

Ce plan devra tenir compte des choix déjà fait, comme la gestion des ressources humaines avec les HUG.

6. Projet de loi

Nous comprenons l'absolue nécessité de faire passer ce projet de loi rapidement puisqu'il permet avant tout d'ancrer un concept juste autour d'une architecture adéquate, mais il devra faire suite à un suivi de projet précis et utiliser le plan de déploiement mis en évidence précédemment.

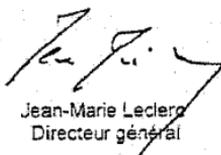
Conclusion

Notre proposition s'articule autour de trois ensembles de mesures :

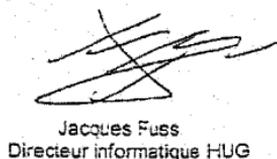
- Au niveau stratégique : à partir des positions politiques, les établissements des HUG et de la FSASD doivent déterminer une stratégie commune de déploiement, avec une définition précise des rôles communs, puisque ces deux instances doivent collaborer sur le terrain avec d'autres partenaires.
Le dossier unique s'il peut faciliter la vision commune doit cependant répondre à des besoins spécifiques en respectant les règles de base de confidentialité sécurité et protection de la sphère privée.
- Au niveau de l'organisation : la Taskforce doit piloter la mise en œuvre jusqu'à ce que le climat permette de déployer correctement ces nouveaux concepts. Les comités de pilotage et opérationnel doivent fonctionner pour suivre le déploiement de ces projets. Parallèlement, les rôles des institutions et du SIS doivent être clarifiés pour correspondre aux objectifs politiques et stratégiques. Dans ce contexte, le SIS doit s'orienter vers un centre de compétences métier et utiliser les synergies au sein du canton, et cela dans une approche pragmatique.
- Au niveau technologique : il faut réaffirmer clairement que le choix pris n'est pas remis en question, mais doit absolument être au service de l'organisation et ne doit pas être présenté comme réponse universelle, mais intégré avec un déploiement des technologies adaptées aux besoins spécifiques (ex. : assistants sociaux, procédures administratives et financières, et autres).

Nous tenons à préciser que le produit répond à de nombreux besoins, que tout n'est pas aussi négatif, raison pour laquelle notre proposition permettra d'apporter des solutions concrètes sans remettre en question l'effort consenti par les différentes structures. Notre analyse ne se veut en aucun cas une attaque de personne, mais il est urgent de stabiliser cette application en éliminant définitivement la confusion des origines du problème pour aborder des solutions dans un climat serein et constructif.

Nous vous remercions de l'attention que vous voudrez bien apporter à ce qui précède, et vous adressons, Monsieur le Président, Madame la Secrétaire générale, Madame la Directrice, nos salutations respectueuses.



Jean-Marie Leclerc
Directeur général



Jacques Fuss
Directeur informatique HUG



République et Canton de Genève
Chancellerie d'Etat

Centre des technologies de l'information



Centre des technologies de l'information

Centre des technologies de l'information
M. Jean-Marie Leclerc
Directeur général
82, route des Acacias
Case postale 149
1211 Genève 8

Monsieur Pierre-François Unger, Président
DASS
Madame Marie Da Roxa, Secrétaire
générale DASS
Madame Nicole Fichter, Directrice CASS

N/Réf. : JML/hab

Genève, le 17 juin 2002

Concerne : rapport sur le déploiement de PROGRES au sein de l'Hospice général
rapporteurs : MM. Fuss et Leclerc

Monsieur le Président,
Madame la Secrétaire générale,
Madame la Directrice,

Comme convenu dans notre premier compte rendu du 14 mars 2002, nous venons ci-après vous soumettre la fin de notre rapport comprenant des arguments et une présentation plus détaillée de certains objets.

Par souci d'efficacité et de clarté nous retenons la même structure que celle de notre précédent rapport puisque nous avons volontairement défini dès le 14 mars 2002 les chapitres qui composent ce dernier.

Enfin, nous estimions important à ce moment là de nous positionner clairement concernant le produit PROGRES et de reprendre dans notre rapport détaillé des objets concernant plus particulièrement : le logiciel PROGRES, l'organisation du pilotage et du suivi de son implémentation, le schéma directeur, et l'évolution organisationnelle du SIS.

1. Origine des problèmes

Notre analyse détaillée confirme notre position du 14 mars 2002 avec une particularité que nous reprendrons au point 2, à savoir l'architecture du produit qui, si elle avait été analysée plus finement lors du choix, aurait permis de remédier à des lacunes que l'on retrouve sur le terrain au niveau des utilisateurs, et plus particulièrement l'utilisation du produit en alliant les résultats comptables et les informations du dossier unique.

2. Logiciel PROGRES

Nous confirmons notre position du 14 mars 2002 et vous remettons en annexe notre rapport détaillé concernant ce produit. Il reprend clairement l'architecture de celui-ci au niveau :

- des concepts
- des modules fonctionnels
- de l'architecture applicative
- des forces et des faiblesses
- des orientations futures
- de l'analyse de la situation.

Dans le cadre de la négociation que nous entreprenons avec THALES, nous avons le plaisir de vous confirmer que l'orientation du produit tiendra compte à l'avenir de nos standards. De plus, il ne sera pas modifié sans capitaliser l'expérience acquise dans les différents domaines de notre administration et l'organisation spécifique existante dans les secteurs où ce produit est utilisé.

En effet, le paramétrage des processus, qui reflète l'organisation des services ou départements utilisant le produit, doit être fait sur la base d'une structure bien définie interdisant de facto les erreurs de conception au départ du projet.

Les applications comptables utilisent une technologie différente (Proconcept) ; et même si le produit permet d'intégrer harmonieusement les informations de cette dernière, il faut néanmoins reconnaître l'absolue nécessité de le prévoir très tôt dans le processus.

Cette analyse détaillée de l'architecture générale est un pas dans la réappropriation des connaissances au sein de l'Etat.

3. Organisation et suivi de l'implémentation de PROGRES

Depuis notre dernier rapport, nous avons constaté les effets positifs d'implémentation coordonnée de PROGRES (comité de pilotage, suivi sur site) suite à la redéfinition claire des objectifs et de la stratégie générale. Il faut donc continuer dans cette voie, d'autant plus que l'architecture du produit permet d'obtenir des résultats plus efficaces si elle est en cohérence avec l'organisation mise en place pour atteindre les objectifs définis par l'autorité.

4. Schéma directeur

Comme nous l'avons à plusieurs reprises signalé, il est important de redéfinir des lots clairs et surtout d'inclure dans le schéma directeur un plan de déploiement correspondant aux choix retenus et aux technologies à disposition. Nous vous proposons de revoir ce schéma en modifiant les chapitres suivants :

- rappel des objectifs politiques définis par l'autorité : sur la base de ces derniers, mise en évidence des prérequis et des résultats attendus ;
- stratégie et organisation retenue par l'Hospice Général, la FSASD et les partenaires (Ville, communes) devant utiliser PROGRES ;
- conception du dossier unique à affiner en fonction des chapitres précédents en tenant compte : de l'historique, des choix technologiques et de l'état d'implantation des applications utilisées ;
- définition des lots en faisant la différence entre les applications métiers, les infrastructures les supportant (socle technique hardware et software) et les applications techniques telles que data warehouse, édition de statistiques et autres.

Concernant les applications métiers, il faut mettre en évidence les flux existants entre les différentes fonctions.

5. Evolution organisationnelle du SIS

Après la rencontre avec le personnel du SIS, les responsables des institutions en charge du SIS, des utilisateurs et des représentants du personnel, nous préconisons les axes de l'évolution organisationnelle, dans une vision positive du rôle du SIS, autour des trois thèmes : synergies, recentrage métiers et management dynamique.

a. Trois niveaux de synergies

Dans son mode de fonctionnement futur le SIS doit rechercher les synergies à trois niveaux :

Niveau 1 – Etape opérationnelle à ce jour

- mise en place avec le CTI de la gestion des contrats et négociation avec THALES autour de PROGRES afin de garantir la cohérence globale et une vision claire des investissements de la sphère publique genevoise sur ce produit
- suivre avec les HUG la collaboration autour de la gestion du personnel de la FSASD et de l'Hospice Général avec le produit GGIP des HUG et les perspectives de ses évolutions futures

Niveau 2 – Etape de réflexion à court terme (3 à 6 mois)

- choix de la plateforme financière en recherchant les synergies avec les HUG, approche pragmatique entre les besoins à couvrir et ce qui existe déjà en place en terme d'ERP aux HUG
- préparation des spécifications communes de la version WEB de PROGRES entre le CTI et le SIS

Niveau 3 – Etape de collaboration après réflexion en groupe de travail

- collaboration autour des synergies possibles à court, moyen et long terme autour de la plateforme technologique (réseau, machines serveurs, salle sécurisée, gestion des postes de travail, évolution du parc,...) avec le CTI et les HUG.

b. Réorientation métiers

Prenant en compte les réalités de fonctionnement du SIS, nous proposons que les compétences suivantes soient les principales activités du SIS :

- compétences métiers des institutions desservies (CASS, HG, FSASD) autour du progiciel PROGRES
- capacité à décrire à partir de l'expertise des processus, les besoins en solutions des métiers et le management des implémentations des solutions, ceci en assurant le lien utilisateur au produit PROGRES
- compétences d'architecture et de programmation sous PROGRES afin de maîtriser les développements faits et recettés et de garantir la cohérence d'ensemble.

Enfin une équipe pluridisciplinaire informaticiens-utilisateurs doit être mis en place pour suivre le projet DUI sur le long terme.

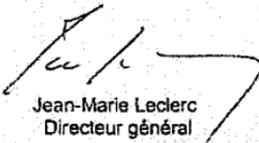
c. Management du SIS

Il est indispensable que la réorganisation selon les axes proposés puisse être mise en route par le futur directeur du SIS afin de potentialiser les compétences et énergies du personnel présent.

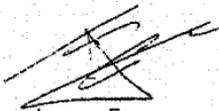
Cette réorganisation doit s'appuyer sur la culture d' « être au service des institutions et des citoyens » dans l'esprit des métiers « santé-social ».

Un Comité du Système d'Information des CASS (au niveau des décideurs des institutions comme il se doit) doit être mis en place pour accompagner la vision stratégique et le suivi de l'implémentation opérationnelle du schéma directeur.

Nous restons bien entendu à votre disposition pour de plus amples renseignements et vous adressons, Monsieur le Président, Madame la Secrétaire générale, Madame la Directrice, nos très respectueuses salutations.



Jean-Marie Leclerc
Directeur général



Jacques Fuss
Directeur informatique HUG

Annexe : dossier « PROGRES - Architecture générale »



Département de
l'Action Sociale
et de la Santé

Projet IS Informatique Sociale

“ Passer d'une situation d'urgence à une organisation efficace et à des règles aptes à assurer le devenir de l'informatique sociale”

en favorisant un climat

- de participation,
- de responsabilisation,
- de transparence,

propres à renforcer la confiance des acteurs et la cohésion des équipes

Plan de projet



TABLE DES MATIERES

1	CONTEXTE, ENJEUX ET VISION.....	3
2	MISSION ET OBJECTIFS.....	5
	2.1 Mission.....	5
	2.2 Objectifs.....	5
3	VALEURS ET IMPORTANCE DE L'ELEMENT HUMAIN.....	6
4	DEMARCHE DU PROJET.....	7
	4.1 Stratégie d'intervention.....	7
	4.2 Plan d'action.....	9
	4.3 Organisation et ressources.....	12
	4.4 Calendrier.....	14
5	RÉSULTATS ET DELIVRABLES.....	14



Projet IS, Informatique Sociale

1 CONTEXTE, ENJEUX ET VISION

Le projet IS implique l'ensemble des acteurs liés à l'informatique sociale, qu'ils soient utilisateurs (CASS, DGCASS, FSASD et HG), fournisseur (SIS et partenaires) ou mandataire (DASS), pour qui les enjeux principaux sont les suivants :

1. DASS (Présidence et Secrétariat général)
 - Pouvoir s'assurer que les institutions disposent d'outils, en particulier informatiques, performants et efficaces, aptes à soutenir leur mission.
2. HG & FSASD & DGCASS (et CASS) (partenaires)
 - Disposer d'une informatique efficace au quotidien, fiable à chaque instant;
 - Pouvoir mettre en œuvre les nouveaux projets stratégiques.
3. SIS: Disposer d'une organisation efficace à-même de :
 - Mettre à disposition une infrastructure de base efficace;
 - Maintenir un réseau et une exploitation au quotidien;
 - Poursuivre le développement de synergies avec les autres services informatiques (CTI, DIG HUG) ;
 - Effectuer les études de faisabilité des nouveaux projets ;
 - Selon les besoins et les priorités exprimées par les utilisateurs et leurs directions, mettre en place les projets validés dans le cadre du projet.

Pour l'essentiel, ce projet se fonde sur les éléments suivants, qui constituent la source des objectifs à atteindre :

1. Les constats contenus dans les rapports de 2001 et 2002 de l'inspection cantonale des finances (ICF) qui imposent au DASS des interventions à court, moyen et long terme;
2. De nombreuses interpellations des députés qui demandent une maîtrise des processus et la garantie du service aux citoyens;
3. L'absolue nécessité de limiter les risques majeurs, par exemple:
 - Incapacité à maintenir l'exploitation des applications utilisées quotidiennement par 2000 utilisateurs, au service de 50'000 citoyens-bénéficiaires;



Projet IS, Informatique Sociale

- Risque d'explosion non maîtrisée des demandes de subventions d'investissement en l'absence d'instances susceptibles de fixer les priorités stratégiques ;
 - Perte de qualité des données et perte d'informations dans les dossiers, en général ;
 - Incapacité à informer de manière précise sur la situation actuelle de l'informatique sociale et difficulté de disposer d'indicateurs de pilotage au sein des organismes utilisant l'informatique sociale.
4. Faciliter l'atteinte des attentes respectives des partenaires SIS – HG&FSASD & DGCASS, fondées sur des droits et devoirs réciproques.
 5. S'organiser pour satisfaire les engagements pris par le Président du département, M. Unger, à l'égard des députés lors des séances de la sous-commission financière les 20 et 27 mars 2002 et au bureau de la commission cantonale des CASS le 13 février 2003, soit :
 - Garantir l'adéquation entre les besoins-métier et les projets informatiques; développer des projets à valeur ajoutée ;
 - Garantir la définition d'un plan de déploiement cohérent respectant l'enveloppe budgétaire votée.
 6. Clarifier et assainir une situation peu claire et non maîtrisée par le DASS, qui provoque de nombreux messages discordants. Pour cela, ce projet doit en particulier se concentrer sur le fonctionnement entre le SIS et les Institutions.

Il s'agit donc de décrire avec les partenaires une stratégie informatique qui se fonde sur leurs besoins prioritaires clairement décrits, à l'appui de leurs missions et objectifs.

Il faut pouvoir améliorer l'organisation et ainsi garantir le respect des processus de communication entre les utilisateurs et leur service informatique et définir des règles d'identification de nouveaux besoins, pour les évaluer, fixer des priorités et respecter les enveloppes budgétaires allouées à cet effet.

Par ce projet, le DASS vise à impliquer et à responsabiliser tous les acteurs concernés; à rétablir la communication et à restaurer la confiance et un état d'esprit positif au sein du SIS, des CASS, de la DGCASS, de la FSASD et de l'HG, ainsi qu'avec les autres partenaires du SIS.

Il s'agit de forger au sein du DASS une vision partagée de l'état futur et des conditions requises pour assurer l'optimisation de l'organisation actuelle de l'informatique sociale.



Projet IS, Informatique Sociale

2 MISSION ET OBJECTIFS

2.1 Mission

Le secrétariat général a reçu du Président Unger la mission de mettre en place une démarche de projet associant les partenaires principaux du SIS, dans le cadre de l'informatique sociale, afin de mener une réflexion de fond sur l'IS.

Conformément au mandat confié par M. Unger, il s'agit :

1. d'Analyser la situation (organisation SIS, organisation SIS-clients, définition des processus-clé entre le SIS et les clients, analyser les éléments mis en évidence par l'ICP). Mettre en évidence les éléments critiques et stratégiques, en particulier au niveau de l'organisation de projet, à savoir :
 - rôles et responsabilités respectifs ;
 - niveaux de validation (par organisme et entre organismes, arbitrage, ...);
2. de Sécuriser les éléments du réseau ou des applications qui présenteraient des failles critiques ;
3. de Définir des priorités de réalisation, d'identifier les moyens nécessaires pour établir un plan d'action.

2.2 Objectifs

Les objectifs de ce projet sont les suivants :

1. Identifier les risques majeurs : les sécuriser et proposer la mise en œuvre d'améliorations fondamentales ;
2. Améliorer le fonctionnement entre le SIS et les institutions ;
- o Identifier les processus qui définissent ou définiront les modalités de collaboration entre le SIS et les institutions puis les mettre en œuvre et en contrôler l'application systématique ; Mettre en œuvre un mode de prise de décision adéquat ;
3. Améliorer le fonctionnement du SIS :
 - o Identifier les principaux processus de gestion du SIS, les sécuriser puis les améliorer ;
4. Au sein des institutions, améliorer le fonctionnement à l'égard du SIS et mettre en œuvre les décisions d'adaptation des processus globaux entre le SIS et les institutions ;
5. Mesurer l'état d'informatisation des institutions et la qualité de cette informatisation :



Projet IS, Informatique Sociale

- o Mesurer le niveau de service assuré par le SIS et le niveau de qualité perçu par les institutions ainsi que le potentiel d'amélioration ;
 - o Identifier les processus principaux de travail des institutions et leur taux actuel de couverture informatique ;
 - o Identifier les apports de l'informatique pour le travail au quotidien, identifier les améliorations en cours et anticiper les nouveaux besoins ;
6. Elaborer un plan d'action et des améliorations répondant également aux recommandations de l'ICF et mettre en place un système de suivi des actions ;
 7. Identifier les projets en cours, les nouveaux projets, l'organisation mise en place, pondérer les besoins dans le respect des attentes mutuelles et réciproques ;
 8. Préparer une révision du schéma directeur informatique et un plan opérationnel ;
 9. Dès la préparation du projet et lors de son déroulement, mettre en œuvre un mode de travail en commun basé sur une communication factuelle, des tableaux de bord et des synthèses partagées.

3 VALEURS ET IMPORTANCE DE L'ELEMENT HUMAIN

Pour réussir une transition de manière effective, il est préférable que les groupes de conduite soient conscients du type et de la difficulté des changements souhaités, afin de mettre en œuvre des moyens adaptés et d'assurer une démarche cohérente.

Une fois la vision et les missions précisées, un "élément-clé" de la démarche qui accroît la motivation collective consiste à s'assurer que les stratégies et actions à venir seront fondées sur des valeurs communes et reconnues.

Les valeurs étant abstraites par définition, elles doivent être concrétisées par des règles du jeu et des comportements attendus. Leur application clarifie et cimente la culture de l'organisation. Elle a d'autant plus d'impact que les protagonistes ont participé à leur élaboration et se sont engagés sincèrement à les vivre au quotidien dans leurs collaborations.

Ce processus nécessite d'être vécu par tous.

Il permet de générer un climat de participation, de responsabilisation et de transparence, pré-requis à l'établissement de relations de confiance et à la cohésion nécessaires pour travailler en équipe (de projet), rechercher des solutions gagnant-gagnant et les implémenter avec succès.

La démarche de projet vise tout au long de son déroulement non seulement à trouver la solution aux problèmes opérationnels actuels du système informatique et de l'informatique sociale, mais aussi à renforcer le dialogue entre les différents échelons hiérarchiques et à négocier les règles de communication entre le SIS et ses partenaires, dans le but de déceler et d'aplanir les difficultés actuelles.



Projet IS, Informatique Sociale

Il est essentiel de pouvoir agir et faire agir les protagonistes dans une logique de recherche de solutions gagnant-gagnant à tous les niveaux et de façon pérenne !

A cette fin, il convient de former les équipes de conduite à un mode de prise de décision responsabilisant et créatif ainsi qu'à un fonctionnement incluant des feed-back productifs personnalisés, tout au long du projet

4 DEMARCHE DU PROJET

4.1 Stratégie d'intervention

Malgré plusieurs interventions extérieures, malgré les analyses de plusieurs groupes internes au DASS et les changements à la direction du SIS, l'organisation du SIS et entre le SIS et ses partenaires reste insuffisamment efficace, de l'avis de tous.
Une nouvelle action similaire aux précédentes doit être évitée !

Ce projet propose une *démarche associant les principaux partenaires du SIS, à plusieurs niveaux*, dans laquelle les collaborateurs peuvent se sentir reconnus et responsabilisés pour trouver eux-mêmes les solutions spécifiques susceptibles d'améliorer le fonctionnement dans leur environnement.

Les directions, les directeurs de fonctions et les chefs de secteur garderont leur *rôle de leader* et seront soutenus dans leurs travaux d'analyse, auxquels seront associés leurs principaux collaborateurs.

Cette démarche leur permettra d'assurer ultérieurement la mise en œuvre des mesures d'amélioration finalement retenues.

Le projet s'appuyera également sur les améliorations en cours (Gestion de projet, grille des demandes SIS/institutions, etc.).

Un risque important du projet réside dans la disponibilité –ou la faible disponibilité– des participants. Pour réaliser ce projet avec les ressources internes, les collaborateurs doivent pouvoir "lever la tête du guidon" et *avoir du temps disponible* pour analyser la situation actuelle, cerner les problèmes prioritaires, proposer des idées d'amélioration, obtenir la validation des actions correctrices et recevoir un appui tout au long de la mise en œuvre des mesures adoptées.

Par une *démarche participative* associant la plupart des niveaux de responsabilité, de la Présidence au chef de secteur, les responsables du projet assumeront un rôle d'accompagnement sous forme de coaching. Ainsi, chaque collaborateur pourra s'identifier et adhérer aux mesures d'amélioration produites et *devenir lui-même un vecteur de changement*.



Projet IS, Informatique Sociale

Un autre " point charnière " la stratégie consiste à *aider à clarifier la vision de la maîtrise d'ouvrage, à la rapprocher de la stratégie opérationnelle informatique et à communiquer cette nouvelle vision à tous les échelons* lors du déroulement du projet.

Le démarrage officiel des travaux sera effectué lors d'une séance de lancement du projet conduite par le **Chef du Département**.



Projet IS, Informatique Sociale

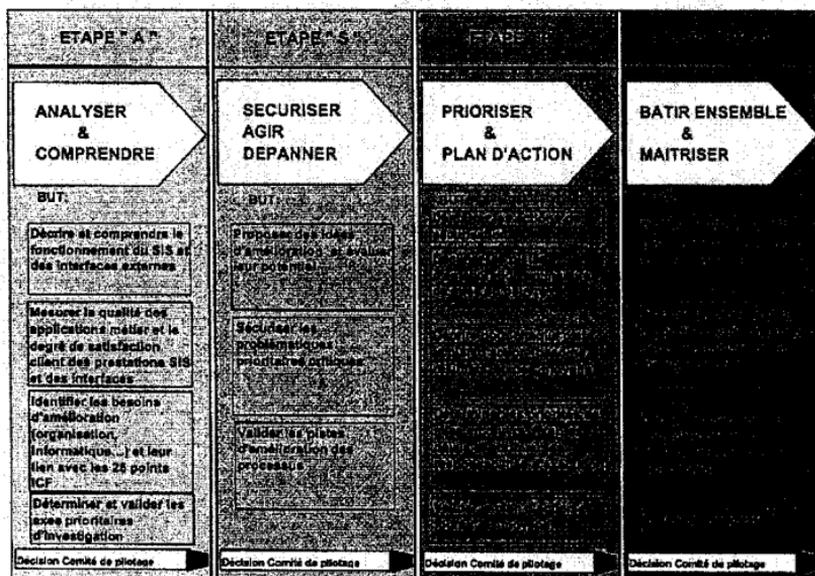
4.2 Plan d'action

La démarche qui permettra d'atteindre progressivement les objectifs visés se déroule en deux volets principaux :

1. le projet d'analyse IS proprement dit qui doit aboutir à la formalisation d'un plan d'action validé et spécifique à chaque unité d'analyse (SIS, HG, DGCASS),
2. la mise en œuvre concrète des mesures contractualisées dans le plan d'action en respectant les coûts et les délais prévus.

Le projet IS couvre le premier volet, qui se décompose en trois étapes, représentées dans le schéma ci-dessous. Le nombre d'étapes nécessaires pour réaliser le deuxième volet reste à déterminer; celui-ci sera défini lors du développement des plans d'action.

PROJET IS





4.2.1 ANALYSER & COMPRENDRE

➤ Objectifs de l'étape :

- Obtenir une image globale du fonctionnement entre le SIS et les institutions, en terme de processus, ressources, responsabilités, informations échangées, points de contrôle et de validation, etc... ;
- Obtenir une image globale du fonctionnement du SIS, en terme d'organisation, de ressources, de niveau de qualité du travail effectué ou fourni ;
- Apprécier la qualité des applications métiers et leur taux de couverture fonctionnelle perçu par le SIS, leur apport concret au niveau des utilisateurs et le degré de satisfaction perçu par les clients (FSASD, DGCASS, HG). Cette appréciation est nécessaire afin de permettre au SIS d'apprécier le restant à mettre en œuvre pour finaliser le système d'information.

Sur la base de cette "photographie" initiale, le SIS et ses clients analyseront également l'impact de chaque recommandation de l'audit ICF. Un workshop conviant à la fois le SIS et ses clients permettra de synthétiser les opinions et amènera la création d'une vision commune des problématiques prioritaires à résoudre.

➤ Bénéfices escomptés :

- Une transparence du fonctionnement actuel du SIS et du fonctionnement entre le SIS et les institutions, le niveau de qualité des applications perçue par ses clients et une représentation unanime des problématiques prioritaires à solutionner.
- Un langage commun et une compréhension réciproque des difficultés rencontrées par chaque acteur intervenant dans le système de l'informatique sociale.

4.2.2 SECURISER, AGIR ET DEPANNER

➤ Objectif de l'étape :

- focaliser toute l'énergie des acteurs sur les possibilités d'amélioration du système informatique actuel en proposant " sans tabous " des idées pouvant solutionner les problématiques prioritaires formulées dans l'étape précédente.
- identifier les mesures urgentes à mettre en œuvre pour sécuriser les applications métiers critiques.

Les problématiques liées aux aspects organisationnels ou aux processus SIS / institutions seront mises en évidence.

Dans un premier temps, le SIS ainsi que ses clients vont recenser et analyser individuellement les pistes d'amélioration possibles dans le champ de leur propre responsabilité.



Projet IS, Informatique Sociale

Ensuite, un workshop réunissant le SIS et ses clients sera organisé pour rassembler les idées générées, sonder leur potentiel, évaluer les risques et retenir les pistes d'améliorations pertinentes approuvées par l'ensemble des participants.

Ces pistes d'amélioration seront analysées et validées par le comité de pilotage. C'est à ce stade que seront identifiées et détaillées les pistes d'amélioration répondant aux problématiques dites "urgentes", décrites comme des mesures prioritaires à mettre en œuvre de suite.

➤ *Bénéfices escomptés :*

- factueliser et la démystifier les éléments en jeu, induisant une prise de décision facilitée et consensuelle ;
- rassurer les acteurs et partenaires du SIS, par la mise en œuvre de mesure(s) d'urgence et la communication d'un plan d'action et d'amélioration commun ;
- amener ou renforcer une dynamique de travail en commun et de partage des enjeux, besoins et priorités.

4.2.3 PRIORISER ET ETABLIR LE PLAN D'ACTION

➤ *Objectif de l'étape :*

1. démarrer les mesures urgentes décidées pour sécuriser les applications métiers critiques ;
2. décliner les pistes d'amélioration en mesures de mise en œuvre, par l'élaboration de plans d'action spécifiques décrivant les résultats, les étapes, les délais, les coûts et les responsabilités.

Pour faciliter cette étape et également pour accélérer le processus, il sera autant que possible fait recours aux solutions existantes qui auraient été mises en œuvre chez un des partenaires du projet ou au sein de l'Etat de Genève.

Ensuite, un workshop avec le SIS et ses clients sera organisé pour présenter les scénarios de projet, en extraire le(s) plus approprié(s), assurer une coordination entre les acteurs et désigner le(s) responsable(s) de la mise en œuvre. Le fruit des ce travaux sera recensé et formalisé dans un document clarifiant les priorités de mise en œuvre, l'allocation des ressources humaines et déterminant l'enveloppe financière globale.

Sur la base d'un document regroupant les lots de projet et leur priorité de mise en œuvre, chaque responsable d'unité d'analyse défendra personnellement ses projets devant le comité de pilotage. Celui-ci prendra en compte les dépendances et interactions avec les autres projets en cours : actions ICF en cours, mandat "gestion des utilisateurs", etc.. Les décisions prises seront formalisées dans un document qui contiendra une pré-validation du montant financier, les responsabilités de mise en œuvre et les délais de réalisation.

➤ *Bénéfices escomptés :*

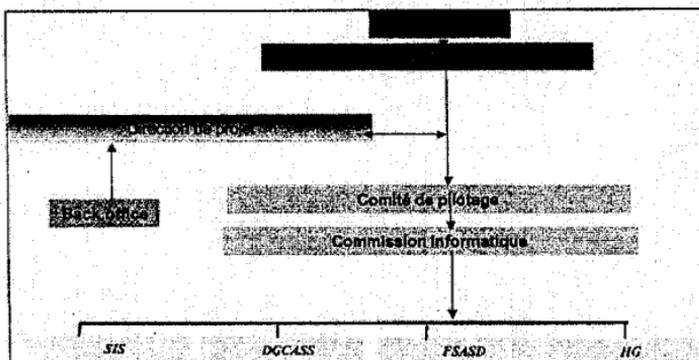


Projet IS, Informatique Sociale

Cette étape verra à la fois les bénéfices des premières mesures d'urgence prises et le résultat des travaux communs SIS et institutions (plan d'action concret, plannings, affectations des ressources et des finances au projet d'amélioration de l'informatique sociale; ces résultats concrets permettront de rassurer leurs acteurs et intéressés.

Cette étape constituera également un grand pas dans un nouveau mode de travail et de communication rassemblant le SIS, la FSASD, l'Hospice Général, la DGCASS, la présidence et le secrétariat général du département.

4.3 Organisation et ressources



Afin d'assurer un niveau de qualité et de communication optimaux, il est prévu la mise en place d'un support type " Back-office ", pour le soutien administratif, la cohérence et l'archivage de la documentation et enfin pour répondre aux besoins d'information. La personne en charge sera sous la responsabilité du chef de projet, devra assurer un support compétent et être disponible pour assister la Direction de projet, lors de la mise en place des documents d'analyse, de communication et de présentation.

De manière générale, l'organisation du projet se fonde sur la structure du département et l'organisation envisagée entre le SIS et les institutions.

4.3.1 PRESIDENCE DASS

Le rôle de la Présidence est de lancer et soutenir le projet, d'être critique et d'arbitrer certains choix en prenant les décisions nécessaires, en particulier à chaque fin de phase.

4.3.2 SECRETARIAT GENERAL

Le Secrétariat général a un rôle de pilotage général du projet, et, en particulier :



Projet IS, Informatique Sociale

- de renseigner le Président et préparer les décisions ou arbitrages nécessaires ;
- de faire exécuter les décisions validées par le Président ;
- d'être l'interlocuteur privilégié de la direction de projet.

4.3.3 COMITE DE PILOTAGE

Le comité de pilotage valide le bon déroulement du projet, valide les décisions prises par les groupes d'analyse, garantit la pertinence des priorités retenues. Chaque membre présente et défend les propositions des unités d'analyses concernant son entité retenues prioritairement et validées par la commission informatique.

4.3.4 DIRECTION DU PROJET

La direction du projet a pour mission le pilotage et la gestion de la démarche de projet IS. Elle coordonne les ressources tout en assurant la cohérence des méthodes et des outils mis en œuvre. Elle fait appel aux membres de l'organisation du projet à chaque fois que le besoin en est ressenti. Elle assure la communication et l'information nécessaire à l'intérieur et autour du projet. Elle est le garant du bon déroulement et de l'avancement des travaux, assurant ainsi l'accomplissement du mandat selon les objectifs fixés par le Président.

4.3.5 COMMISSION INFORMATIQUE

La commission informatique réunira les principaux responsables « opérationnels » et fonctionnera en qualité de groupe de projet.

En particulier, chaque membre libérera ses responsables d'analyse pour effectuer les travaux requis dans les délais dont il présentera et commentera les résultats devant la commission.

Chaque membre oeuvrera dans un esprit de solidarité afin de mettre en évidence les priorités essentielles sur lesquelles devront porter les recherches de pistes d'amélioration réalistes et réalisables.

Sur cette base, la commission établira l'ordre des priorités dans lequel devraient s'effectuer ultérieurement ces améliorations, à valider par le comité de pilotage.

4.3.6. LES UNITES D'ANALYSE

Les unités d'analyse dans chaque service sont placées sous la responsabilité d'un directeur de fonction ou d'un chef de secteur. Elles ont pour mission de mener à bien les objectifs détaillés formulés par la direction de projet. La coordination de l'avancement et de la cohérence du travail accompli par les unités d'analyses est assurée par des séances régulières ou sur demande. Les missions attribuées à ces groupes opérationnels sont les suivantes :

- Mettre à disposition les ressources d'analyse ;
- Remplir les documents d'analyse dans les délais ;
- Rechercher les solutions à l'intérieur de leur unité ;
- Présenter et défendre les propositions d'amélioration devant le comité de pilotage ;

Annexe 4

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
Département de l'action sociale et de la santé

PROJET IS - Informatique sociale -



Synthèse du bilan du projet IS, au 15 décembre 2003

Projet IS Informatique Sociale

“ Passer d'une situation d'urgence à une organisation efficace et à des règles aptes à assurer le devenir de l'informatique sociale ”

en favorisant un climat

- de participation,
- de responsabilisation,
- de transparence,

propres à renforcer la confiance des acteurs et la cohésion des équipes

Synthèse du bilan de fin de projet



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
Département de l'action sociale et de la santé

PROJET IS - Informatique sociale -



Synthèse du bilan du projet IS, au 15 décembre 2001

Projet IS Informatique Sociale

“ Passer d'une situation d'urgence à une organisation efficace et à des règles aptes à assurer le devenir de l'informatique sociale ”

en favorisant un climat

- de participation,
- de responsabilisation,
- de transparence,

propres à renforcer la confiance des acteurs et la cohésion des équipes

Synthèse du bilan de fin de projet



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
Département de l'action sociale et de la santé



PROJET IS – informatique sociale –

Synthèse du bilan du projet IS, au 15 décembre 2003

Contexte du projet IS – informatique sociale :

Les rapports de l'Inspection Cantonale des Finances en 2001 et 2002 ainsi que de nombreuses remarques des députés et les actions récentes de groupes d'utilisateurs ont amené Monsieur Pierre-François Unger, Conseiller d'Etat, Président du Département de l'Action Sociale et de la Santé (DASS), à entreprendre une démarche de fond concernant les applications informatiques de l'Hospice général (HG), de la Fondation de services d'aide et de soins à domicile (FSASD) et de la Direction générale des centres d'action sociale (DGCASS).

Le 13 février 2003, devant le Bureau de la commission cantonale des CASS, Monsieur Unger a déclaré son intention d'entreprendre avec son Secrétariat général une analyse de la situation de l'«informatique sociale» afin d'envisager les mesures urgentes nécessaires à sa sécurisation et de faire élaborer un plan d'action à long terme.

L'élaboration de la démarche permettant d'entreprendre ces travaux a été confiée par Madame Da Roxa, Secrétaire générale du DASS, à Monsieur Vallélian, secrétaire-adjoint au DASS, qui a pu compter sur l'appui de trois experts, Messieurs Viktor Bauch, Serge Burki et Patrick Moïse, à la direction du projet.

L'ambition de cette direction de projet a été d'associer l'ensemble des niveaux de responsabilité dans la structure décisionnelle de projet, du Conseiller d'Etat à l'utilisateur, afin de disposer d'une cohérence entre les objectifs stratégiques et les évolutions informatiques au service des métiers.

La structure de ce projet compte un comité de pilotage, présidé par la Secrétaire générale du DASS et composé des directions générales des trois institutions, ainsi qu'une commission informatique – fonctionnant en groupe de projet - comportant les 17 directions opérationnelles des institutions et du SIS, présidée ad intérim par Monsieur Vallélian.

Cette démarche a ainsi mobilisé tant les directions générales que les directions opérationnelles des institutions ou encore certains chefs de secteurs, s'exprimant pour les utilisateurs.

Au terme initialement prévu de ce projet, lancé le 16 juin 2003, la direction du projet a l'avantage de présenter une synthèse de son bilan, portant sur :

1. le déroulement du projet ;
2. l'évaluation des résultats et des processus ;
3. les enseignements et bénéfices ;
4. les propositions pour l'avenir.

Les rapports présentés à la fin de chaque étape renseignent en détail sur le déroulement du projet et sur l'évaluation des résultats et processus. Le détail des enseignements et suggestions figure dans le bilan de fin de projet.



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
Département de l'action sociale et de la santé

PROJET IS - Informatique sociale -



Synthèse du bilan du projet IS, au 15 décembre 2003

1. Déroulement du projet

Le projet IS comportait trois étapes :

- « A » Analyser et comprendre :

Cette étape visait à recenser les activités de chacun des 155 secteurs des trois Institutions bénéficiaires des prestations du Service d'Informatique Sociale (SIS) et d'identifier les problématiques organisationnelles ou informatiques en lien avec l'« informatique sociale » au sens large.

- « S » Sécuriser, agir et dépanner :

Il était prévu de démarrer des actions de sécurisation pour les problématiques critiques et de décrire des pistes d'amélioration pour les autres problématiques.

- « P » Prioriser et établir un plan d'action :

Cette étape devait permettre d'élaborer des plans de projets pour la résolution de l'ensemble des autres problématiques non encore traitée durant l'étape « S ».

A l'issue de ces trois étapes, il était envisagé de disposer d'un plan d'action général qui permette d'améliorer la maîtrise de l'« informatique sociale » et la cohérence des projets initiés.

2. Evaluation des résultats et des processus

Les travaux effectués durant l'étape "A" ont permis :

- de décrire l'organisation,
- d'identifier les responsables de chaque secteur opérationnel,
- de recenser les outils informatiques (applications) en usage au sein des institutions,
- de collecter les problématiques exprimées par les utilisateurs,
- de mesurer le niveau de qualité de l'outil informatique et des secteurs ainsi que leur importance les uns par rapport aux autres.

Près de 640 activités des institutions ont ainsi été décrites et près de 1800 problématiques annoncées, certaines redondantes, dont la diversité et l'ampleur ont amené la direction de projet à proposer de fixer des priorités de traitement, au travers de 10 thèmes, dans lesquels 170 pistes d'amélioration ont ensuite été décrites.

Organisés au travers de ces 10 thèmes, les travaux ont suivi l'ordre des priorités et ont amené les institutions à progressivement passer d'un mode de travail « institutionnel » à un mode de travail transversal.

Durant l'étape "S", les domaines à risques qui nécessitent une amélioration urgente ont été mis en évidence, tels que le réseau, la bureautique et les applications transversales essentielles (DUI, finances et ressources humaines).



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
Département de l'action sociale et de la santé



PROJET IS – Informatique sociale –

Synthèse du bilan du projet IS, au 15 décembre 2003

Parmi les 170 pistes d'amélioration, 44 pistes d'amélioration étaient suffisamment abouties et ont permis de formaliser 7 plans qualité pour des mesures urgentes concrètes. Ceux-ci ont été décrits en respectant un modèle de plan qualité de projet standard adopté à cette occasion.

Cette approche a permis de factueliser les objectifs et les moyens nécessaires pour les atteindre. Un planning réaliste de mise en œuvre a pu être élaboré, intégrant, outre ces 7 projets, les 17 projets du SIS déjà en cours, replanifiés, et ainsi que les activités dites de maintenance.

Dans de nombreux cas, le besoin de moyens supplémentaires à ceux initialement prévus a été mis en évidence et l'organisation clarifiée. Les évaluations des charges des projets ont fortement dû être remaniées.

Dès que les 7 mesures urgentes auront été menées à terme, environ 28% des problématiques initiales exprimées par les secteurs seront résolues, confirmant par là même leur caractère d'importance et de priorité. La date de fin prévue à ce jour varie selon les mesures entre fin juin et fin septembre 2004.

Durant l'étape "P", il a été possible d'étendre la démarche à tous les projets à lancer, d'organiser le lancement des mesures urgentes et de produire le premier tableau global des projets, synthèse des actions en cours et prévues.

Ce tableau comprend l'ensemble des ressources (utilisateurs et informaticiens) impliqués dans les mesures urgentes, projets SIS et autres travaux de maintenance. Ceci représente à ce jour plus de 50 projets, qui sont désormais définis et organisés avec des ressources affectées et une date de début et de fin connue.

La mise en parallèle des activités et des projets par la Direction de projet (DPROJ) a permis de résoudre facilement les éventuels conflits de disponibilité des ressources et d'apporter les mesures de corrections nécessaires.

Le travail prévu durant l'étape "P" n'a pas pu être totalement finalisé. Certaines actions urgentes sont encore en attente des ressources complémentaires nécessaires pour confirmer le lancement des projets. De plus, tous les plans qualité ne sont pas encore rédigés.

Les raisons principales des difficultés à terminer les travaux sont la forte surcharge de travail des acteurs, les lacunes en gestion de projet, l'utilisation peu systématique de tableaux de bord et d'outils de suivi, le peu d'utilisateurs susceptibles d'être délégués pour élaborer de nouveaux projets ainsi qu'une coordination des projets transversaux peu développée.

3. Enseignements et bénéfices

Les bénéfices de cette démarche sont autant subjectifs qu'objectifs.

Le plus important à relever est sans conteste l'état d'esprit qui a animé les acteurs impliqués. Conscients de l'ampleur de la tâche, les membres de la commission informatique ont pu partager leurs problématiques réciproques, mieux se comprendre et fixer solidairement des priorités pour rechercher des solutions communes.

Organisés en dix comités de pilotage réunissant, par thème, un représentant de chaque institution ainsi que du SIS, les travaux de descriptions des nouveaux projets d'amélioration ont été menés dans une démarche de gestion de projet commune avec un souci d'efficacité et de pragmatisme.



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
Département de l'action sociale et de la santé



PROJET IS - Informatique sociale -

Synthèse du bilan du projet IS, au 15 décembre 2003

Le recours aux outils de base nécessaires à la gestion de projet, tels les plans qualité, la clarification des objectifs et des moyens, et l'élaboration de rapports d'avancement, se sont avérés indispensables. Leur pratique systématique doit être étendue, par des actions de formation, à tout acteur impliqué dans la conduite de projets.

La commission informatique, ayant constaté que l'informatique n'est pas qu'une affaire d'informaticiens, a convenu qu'il est essentiel que chaque institution définisse par secteur opérationnel une personne répondante de l'informatique (utilisateur) afin de constituer un réseau de relais, garantissant une coordination efficace entre les utilisateurs et les projets.

La commission informatique et le comité de pilotage ont été confrontés à la surcharge des différents acteurs, provenant d'une participation à nombre de projets transversaux, groupes ad hoc, commissions de coordination et autres projets métiers ou informatiques.

Un des principaux enseignements porte sur la nécessité de disposer, au plus haut niveau, d'une vision et d'une coordination commune de l'ensemble des projets, mandats et activités pour en permettre l'aboutissement. Une démarche équivalente visant à fixer des priorités et la coordination entre ces actions est nécessaire et devra être entreprise début 2004.

4. Propositions pour l'avenir

Compte tenu de l'ensemble des constats et enseignements, il paraît indispensable pour l'avenir :

- A. de travailler à mettre en phase la vision de la Présidence du DASS avec celles des Bureaux du Conseil d'administration HG et du Conseil de fondation FSASD sur l'avenir de la structure HG-FSASD-DGCASS, afin d'y inscrire des projets transversaux cohérents et réalistes,
- B. avant toute communication, d'initier avec la Présidence, les bureaux des Conseils et les DG un processus de faisabilité des nouveaux projets, par une évaluation préalable de la réelle capacité des institutions à les réaliser en termes de disponibilité et moyens,
- C. de mettre en œuvre une coordination de l'ensemble des projets transversaux, entre le Secrétariat général du DASS et les différentes directions générales, HG, FSASD et DGCASS, afin d'en assurer la conduite opérationnelle conditionnant leur réussite,
- D. de terminer avec l'actuelle direction de projet et la commission informatique les travaux initiés dans le cadre du projet IS et de mettre en place une structure et une organisation permanentes aptes à développer la suite des travaux dans le domaine de l'informatique sociale.

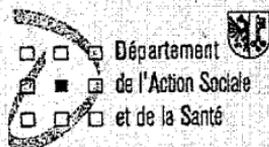
Au nom de la direction du projet IS

Marc VALLELIAN

Annexe 5

Tableau des thèmes

no Thème	Thème	RESP. du thème
1	DUI métier (HG, FSASD et DGCASS)	F. Budan, M. Zurkinden
2	RESEAU (Communication CASS-SIS & Interruption réseau)	L. Barbarecco, C.-A. Humbert
3	Infocentre	D. Pittet, P. Mosimann
4	Finances - Opale - PCS	O. Egger, D. Pittet
5	GGIP	N. Bouzidi, O. Kreis
6	Allocation des ressources et suivi	E. Selesse, B. Moutou
9	SIS : Organisation des processus entre SIS et Institutions	E. Selesse, G. Lajini
11	Microsoft (Office, excel)	G. Soler
12	Groupwise	I. Peyrot - Pedrizet
13	Ulysse Barman	O. Egger



Département
de l'action sociale et de la santé

LE CONSEILLER D'ETAT

Rue de l'Hôtel-de-Ville 14
Case postale 3984 - 1211 Genève 3

Annexe 6

M. Claude TORRACINTA, Président
M. Dominique BELLI, Vice-Président
Conseil d'administration de
l'Hospice général
Cour de Rive 12
Case postale 3360

1211 Genève 3

Genève, le 7 mai 2004

Concerne : comptes 2003

Monsieur le Président,
Monsieur le Vice-Président,

J'accuse réception de votre courrier du 19 avril 2004, relatif à l'objet cité en titre, dont le contenu a retenu ma meilleure attention et vous fait part de mes commentaires suivants :

A la forme :

1. Votre Conseil a pris connaissance d'un projet de rapport de l'auditeur dans sa séance du 5 avril 2004. Or, le rapport de l'auditeur joint aux comptes 2003 est daté du 2 avril 2004. Je vous remercie de bien vouloir me confirmer qu'il s'agit du même document (projet de rapport et rapport définitif de l'auditeur) et que c'est bien sur la base du rapport définitif que votre Conseil a approuvé les comptes.
2. Les états financiers émis par l'Hospice général présentent un certain nombre de points qui nécessitent des explications complémentaires. Afin de les obtenir, une séance sera convoquée, dans les meilleurs délais, par la secrétaire générale du DASS, à laquelle assisteront la direction générale de l'Hospice général, les réviseurs, la direction générale de l'action sociale et le secrétariat général du département.
3. Le rapport de l'auditeur mentionne les annexes qu'il a certifiées, sans pour autant que celles-ci soient jointes au rapport. Je vous remercie de bien vouloir me faire parvenir dans les meilleurs délais le rapport de l'auditeur avec les annexes mentionnées.

Au fond :

Dans son rapport daté du 2 avril 2004, l'organe de révision, PricewaterhouseCoppers, émet plusieurs limitations, notamment « En raison de lacunes organisationnelles, qui se manifestent en particulier par des dysfonctionnements informatiques et des faiblesses dans les procédures de contrôle interne, ... ».

L'organe de révision explicite encore que "... 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..."

De facto, le lien de causalité que vous évoquez entre le manque de fiabilité des états financiers et les difficultés informatiques semble faire fi des décisions organisationnelles et managériales prises par la direction générale de l'Hospice général, lors des développements de la nouvelle application et de sa mise en œuvre. Il s'agit notamment de la décision de mise en œuvre du nouveau système informatique en juillet 2001, prise par la direction générale de l'époque, sans tests à grande échelle et sans double saisie dans le système existant, sans retour en arrière possible, sans validation de migration et seo sans information préalable de votre Conseil. L'ensemble de ces décisions ont conduit aux difficultés rencontrées depuis lors.

Par ailleurs, le message du Conseil d'administration encarté avec les documents transmis le 19 avril 2004 omet les considérations sur l'ensemble des lacunes organisationnelles pour se porter exclusivement sur les « graves dysfonctionnements des diverses applications informatiques... » et conclure par le « souhait ... d'une mise en œuvre rapide de ce projet – Finances et Controlling ».

L'expérience a démontré que la qualité des développements informatiques dépend essentiellement de la qualité de la préparation d'une organisation adéquate fondée sur des règles clairement définies.

En l'état de la situation et des constats de l'organe de révision, il est essentiel de fiabiliser les systèmes existants, opération dont le prérequis passe par une amélioration préalable de l'organisation interne de l'Hospice général, en particulier dans la sécurisation des règles de gestion des métiers en lien avec les règles de gestion comptable.

Cette étape essentielle vise à redresser la situation dans des délais excessivement courts, délais dépendant prioritairement de la disponibilité des utilisateurs pour redresser l'organisation lacunaire. Le DASS sera en mesure d'appuyer des demandes précises de correction lorsqu'aura été démontrée la fiabilité de l'organisation décrite.

En outre, grâce au projet IS mis en œuvre dès mai 2003 à ma demande, les différents éléments de factualisation sont progressivement disponibles et viennent renforcer les constats de PricewaterhouseCoppers, ainsi que les conclusions du rapport effectué par MM. Leclerc et Fuss de 2002 à ma demande, à savoir d'importantes lacunes d'organisation de projet, d'analyse des processus et d'intégration managériale au sein de l'institution ont conduit à la situation d'aujourd'hui.

Dès lors, je vous invite à rapidement renseigner le comité de pilotage IS :

- o Sur l'état d'avancement du projet interne HG-Asoc visant à redéfinir les règles de gestion du métier et sur la date de fin prévue,
- o Sur l'état des réflexions internes HG précisant factuellement les écarts entre les informations métier-Asoc et celles entrant dans l'application comptable.

Pour ce faire, la direction du projet IS « informatique sociale » se tient à disposition de vos directions concernées afin d'évaluer le plan d'action que l'Hospice général va mettre en œuvre au plan organisationnel pour pouvoir prioritairement améliorer ses procédures internes, prérequis à toute demande d'amélioration des systèmes d'information.

Enfin, le message du Conseil d'administration mentionne un montant de F 2'500'000,— de budget d'investissement qui ne figure nulle part, ni dans les comptes 2003, ni dans le projet de budget 2004. Je vous demande de bien vouloir vous déterminer à ce propos.

*
*
*

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente et dans l'attente des divers compléments demandés, je vous prie de croire, Monsieur le Président, Monsieur le Vice-Président, à mes salutations distinguées.



Pierre-François Unger

Copie : - Mme Marie Da Roxa
- M. Dominique Ritter
- M. Marc Vallélian

Copie Interne : - M. Michel Gónczy
- Mme Nicole Fichter

- Département 
 de l'Action Sociale
 et de la Santé

Département
de l'action sociale et de la santé

LE CONSEILLER D'ETAT

Rue de l'Hôtel-de-Ville 14
Case postale 3984 - 1211 Genève 3

Madame Véronique PURRO
Présidente de la Commission
de contrôle de gestion
2, rue de l'Hôtel-de-Ville
Case postale 3970
1211 Genève 3

Genève, le 4 février 2005

Madame la Présidente,

Je fais suite à votre courrier du 20 janvier dernier, lequel a retenu toute mon attention. Vous trouverez ci-dessous les éléments de réponse à vos interrogations et je saisis l'opportunité qui m'est donnée ici de dresser un bref état des lieux concernant les chantiers en cours dans le domaine de l'informatique sociale et d'effectuer quelques rappels.

1. Ralentissement dans l'émission des chèques à l'Hospice général

1.1. les plages de numéros de chèques

La Banque Cantonale de Genève (BCGe) met à disposition de l'Hospice général des plages de numéros de chèques utilisés notamment dans le cadre de l'Action sociale (ASOC). Lorsqu'un assistant social souhaite émettre un chèque, il utilise le progiciel PROGRES qui va effectuer la recherche de numéros de chèques dans les séries mises à disposition par la BCGe et faire remonter les informations à l'assistant social.

Le problème qui s'est posé en décembre est que la BCGe n'a pas émis les plages de numéros de chèques. Donc, au moment où tous les numéros de la dernière plage ont été utilisés, il n'a tout simplement plus été possible d'émettre des chèques, puisqu'il n'y en avait pas de disponibles. En conséquence, PROGRES cherchait en vain ces numéros.

Ce phénomène de ralentissement s'est accentué du fait de la forte augmentation de la demande de chèques à la veille des fêtes de fin d'année (4000 chèques ont été édités entre le 16 et le 20 décembre).

Pour débloquer cette fâcheuse situation, la direction de l'Administration des Finances de l'Etat est intervenue directement auprès des instances dirigeantes de la BCGe. Le 21 décembre, une nouvelle plage de 20'000 numéros de chèques était émise.

1.2. dysfonctionnements informatiques : la conséquence et non la cause !

Fort logiquement, la situation décrite ci-dessus a généré d'autres problèmes, indirectement liés à l'informatique. En effet, le blocage de l'émission de chèques a généré d'autres blocages. Cet « effet dominos » est largement dû au fait que PROGRES, lorsqu'on lui demande d'aller « chercher » un numéro de chèque, va effectuer cette requête toutes les trois secondes jusqu'à obtention du résultat voulu. En conséquence, vu le nombre de

demandes de chèques, c'est tout le système (et pas uniquement les requêtes liées à l'émission de chèques) qui a été considérablement perturbé et « tous » les utilisateurs en ont subi les conséquences.

Les problèmes ne sont donc qu'« indirectement » informatiques, car si les utilisateurs ont malheureusement été considérablement ralentis, voire bloqués, sur leur PC, l'origine de ces désagréments n'est pas informatique. Ces dysfonctionnements en sont bien plutôt la conséquence et non la cause !

1.3. les récents développements occasionnent des ralentissements

En janvier dernier, le système a à nouveau connu un fort ralentissement. Il avait pour origine les développements intervenus au niveau de PROGRES. Identifiés, ces développements ont fait l'objet d'une analyse en profondeur et ont été redéfinis par le SIS. Après ces travaux d'optimisation, la durée d'une opération lancée par un assistant social est de moins de 30 secondes et en général de moins de 5 secondes.

A la suite de cet épisode, le SIS a décidé qu'il procédera dorénavant à des tests réguliers de ces opérations (et des développements les concernant) – lesquelles serviront d'indicateurs – analysera directement auprès des utilisateurs les traitements restés trop longs. A cet égard, par souci de complétude et de transparence, il convient de signaler que le traitement des opérations reste extrêmement long au RMCAS et que le SIS étudie en détail cette situation pour y remédier.

1.4. problème connexe : les antennes

Certains CASS, isolés géographiquement, sont reliés au réseau informatique par l'intermédiaire d'antennes fonctionnant via les ondes hertziennes. Plusieurs de ces antennes sont tombées en panne en fin d'année.

Il m'importe de préciser que l'obsolescence de ces antennes était connue de mes services, puisque leur remplacement (physique) – par une technologie plus récente, plus fiable et assurant un plus haut débit – fait l'objet de projets prioritaires. Toutefois, l'autorisation de l'OFCOM (Office Fédéral des Télécommunications) nécessaire à leur mise en place, a été délivrée avec six mois de retard par l'Office en question (en janvier dernier). Dès lors, l'objectif est que ces projets prioritaires soient finalisés d'ici la fin du présent semestre.

2. informatique sociale : le projet IS et quelques rappels

Outre ces problématiques que l'on peut qualifier de « conjoncturelles », je tiens ici à vous présenter un bref aperçu de l'important travail en cours et vous rappeler quelques éléments déjà évoqués en plusieurs endroits.

Pour faire face et remédier à d'importants problèmes de fonctionnement de l'informatique sociale, j'ai institué en été 2003 un projet d'informatique sociale (« projet IS »), dont le comité de pilotage (CoPil) est présidé par la Secrétaire générale du DASS et composé de la directrice de la Direction générale des CASS et des directeurs de l'Hospice général et de la FSASD. Le directeur du SIS participe également à ces travaux.

Le CoPil a effectué un immense travail depuis un an et demi : tous les problèmes majeurs liés au fonctionnement de l'informatique de l'Hospice général ont été cernés, étudiés et décrits. A partir de là, des solutions ont été cherchées, afin de permettre de simplifier les requêtes et leur nombre, afin de stabiliser les applications et de fiabiliser les traitements, les flux et les transferts d'informations, et les transactions.

Par exemple, il a été constaté que PROGRES – l'interface métier – et PCS – l'interface comptable – communiquaient mal l'un avec l'autre. De façon schématique, cette situation s'explique principalement par le fait que les tâches demandées à PROGRES en lien avec PCS (requêtes, par exemple) n'avaient jamais été clairement définies. En conséquence, l'espace d'interactivité entre les deux interfaces est totalement embrouillé. Ces requêtes ont été analysées et décortiquées une par une et recrées en évitant le passage par ledit centre d'interactivité. Cette partie du projet IS intitulée « sécurisation des processus métiers et finances HG » a démarré en 2004 et se terminera cette année. Chaque modification de requête est dûment validée par l'organe de révision de l'Hospice général, PricewaterhouseCoopers. Précisons encore ici que l'Hospice a mené à bien un et important projet visant à définir toutes les directives-métiers nécessaires (90) (projet GAP finalisé en novembre 2004).

Les autres pans de ce projet pour 2005 sont, de façon synthétique :

- migration de l'actuelle vers la nouvelle version de PCS, laquelle s'appuie sur la base de données Oracle ;
- rendre indépendant PROGRES de PCS via une base de donnée séparée pour chacun des deux progiciels : actuellement, parce que PROGRES et PCS sont hébergés dans la même base de données, toute intervention sur l'un impacte nécessairement l'autre. Pour sortir de cette dommageable interdépendance, on va créer une base pour chacun des deux progiciels, une base optimisée pour chaque environnement. Ainsi, pour l'utilisateur, le fonctionnement de l'un n'étant plus entravé du fait de travaux sur l'autre, la rapidité et la fiabilité devraient être assurées. Après cette première étape, l'objectif sera de séparer, du point de vue fonctionnel, les deux bases de données. L'indépendance souhaitée et nécessaire sera alors atteinte et, en outre, cette avancée constituera le premier pas vers l'autonomie vis-à-vis du fournisseur.

D'aucuns estiment sans doute que l'énergie dépensée dans ce fastidieux projet aurait été mieux placée en changeant tout le système. Ça n'aurait sans doute malheureusement pas été si simple. Une grande partie de ces tâches constituent une étape qui avait manqué lors de la migration vers le nouveau système d'alors, PROGRES : la définition des besoins des utilisateurs (cf. directives-métiers), leur traduction en termes informatiques, la description claire des terrains de travail des progiciels (cf. l'espace d'interactivité mentionné ci-dessus), l'élaboration de règles pour l'utilisation du dossier unique informatisé (DUI). Ce travail serait de toute façon à effectuer pour une nouvelle migration ! Concernant ces derniers aspects, je tiens à rappeler l'existence d'un rapport sur le déploiement de PROGRES au sein de l'Hospice général effectué à ma demande par MM. Jean-Marie LECLERC, directeur du CTI et Jacques FUSS, directeur informatique aux HUG. La lettre d'accompagnement (cf. annexe 1) de ce rapport conclut notamment :

au niveau technologique : il faut réaffirmer clairement que le choix pris [PROGRES] n'est pas remis en question, mais doit absolument être au service de l'organisation et ne doit pas être présenté comme réponse universelle, mais intégré avec un déploiement des technologies adaptées aux besoins spécifiques (ex. : assistants sociaux, procédures administratives et financières, et autres).

Nous tenons à préciser que le produit répond à de nombreux besoins, que tout n'est pas aussi négatif [...]. Notre analyse ne se veut en aucun cas être une attaque de personne, mais il est urgent de stabiliser cette application en éliminant définitivement la confusion des origines du problème pour aborder des solutions dans un climat serein et constructif.

3. Utilisation du progiciel Progrès dans le cadre du projet de revenu déterminant unique

« PROGRES n'est certainement pas l'outil nécessaire à l'intégration des différents systèmes d'information de l'Etat impliqués dans le RDU. Son utilisation ne constitue toutefois pas un obstacle supérieur aux autres systèmes de la même génération (des développements spécifiques devront être envisagés », telle est l'une des conclusions à laquelle arrive M. Jean-Marie LECLERC (lettre du 20 septembre 2004 à mon intention, cf. annexe 2).

Lors de son audition devant la commission des affaires sociales le 19 octobre dernier, M. Leclerc aboutit aux mêmes conclusions : « Progres a été conçu de manière verticale [...]. Il est difficile à gérer transversalement. Cependant, il n'est pas un problème pour la mise en place du RDU ». De façon schématique, cela signifie que si le RDU est considéré comme une étoile, PROGRES peut être une de ses branches mais en aucun cas le coeur de l'étoile.

Comme l'avait alors annoncé le directeur du CTI, en vue de l'application concrète du RDU avec PROGRES, une étude, dont la mission, le périmètre et les livrables ont été définis avec le CTI est en cours. Des précisions figurent à ce sujet dans la présentation faite par M. LECLERC lors de l'audition susmentionnée (annexe 3). Je ne manquerai pas de vous tenir informée de la suite des opérations.

Enfin, la question m'est également posée de savoir si PROGRES fonctionne dans les autres services où il a été implanté. Pour les domaines qui touchent directement le DASS, à savoir l'OCPA et l'Aide aux requérants d'Asile de l'Hospice général (ARA), je me plais à signaler qu'il fonctionne à la satisfaction des utilisateurs. A ma connaissance, il en est de même au SCARPA (Service d'avance et recouvrement pensions alimentaires), lequel dépend du DIP.

Vous l'aurez sans doute compris, mon objectif général, avec l'informatique, est de faire mieux, beaucoup mieux avec l'existant et les moyens à disposition. La philosophie qui sous-tend cet objectif est qu'aujourd'hui, on ne cherche plus à changer les systèmes du fait de leur obsolescence, car celle-ci est nécessairement rémanente, en informatique sans doute plus qu'ailleurs. Le temps est celui des changements dans le système, à la fois pour des raisons techniques, de quantité de travail, pour des motifs financiers et surtout, car quels que soient les choix effectués, l'obsolescence guette fatalement. Les maîtres-mots sont donc intégration et développements et avant tout peut-être, définition des processus-métiers.

En espérant avoir pu répondre aux questions qui m'étaient posées et dresser un tableau qui vous sera utile, je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de ma parfaite considération.



Pierre-François UNGER

Annexe(s) mentionnée(s)

Copie : M. Claude TORRACINTA, président du Conseil d'administration de l'Hospice général
M. Jean-Marie LECLERC, directeur général du CTI

Copie interne : Mme M. Da Roxa ; Mme N. Fichter ; M. M. Gönczy ; M. B. Levrat ;
M. M. Mansey ; M. M. Vallélian

Annexe 2: Lettre du 11.9.2004 adressée à M. P. Unger, le 20 septembre 2004



République et Canton de Genève
Chancellerie d'Etat

Centre des technologies de l'information



Centre des technologies de l'information

Centre des technologies de l'information
M. Jean-Marie Leclerc
Directeur général
82, route des Acacias
Case postale 149
1211 Genève 8

Département de l'Action Sociale et de la
Santé (DASS)
Monsieur Pierre-François Unger
Conseiller d'Etat
Rue de l'Hôtel-de-Ville 14
Case postale 3984
1211 Genève 3

NFid: JML

Genève, le 20 septembre 2004

Concerné: Utilisation du progiciel Progrès dans le cadre du projet du Revenu Déterminant Unique

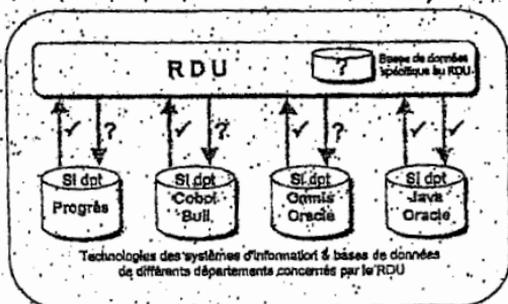
Monsieur le Conseiller d'Etat, cher Monsieur,

Votre demande concernant la position du CTI par rapport à l'adéquation du Progiciel Progrès avec le projet de revenu déterminant (cf courrier du 8 mars de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil) a retenu toute notre attention. Le présent courrier apporte les éléments techniques de réponse à la demande de base relative au progiciel Progrès. En parallèle, une étude technique interne a débuté au sein du CTI afin d'évaluer les besoins informatiques pour la réalisation du projet RDU. Une telle étude ne pourra déboucher sur une évaluation précise que lorsque les besoins auront pu être formalisés dans un cahier des charges. De même, la demande d'audit du système informatique de l'Hospice Général dans le cadre du RDU fera l'objet d'une réflexion adaptée et d'une réponse spécifique.

Pour répondre aux questions techniques relatives à l'adéquation du Progiciel Progrès avec le projet de revenu déterminant, quelques éléments préalables décrivant les besoins, le contexte et certaines constatations découlant des expériences vécues sont nécessaires:

Architecture RDU

Le RDU est un projet qui nécessite des interactions fortes entre différents départements et en particulier de leurs systèmes d'information spécifiques. Ces systèmes n'ayant pas été conçus dans un tel esprit d'interaction, cela pose quelques problèmes informatiques.



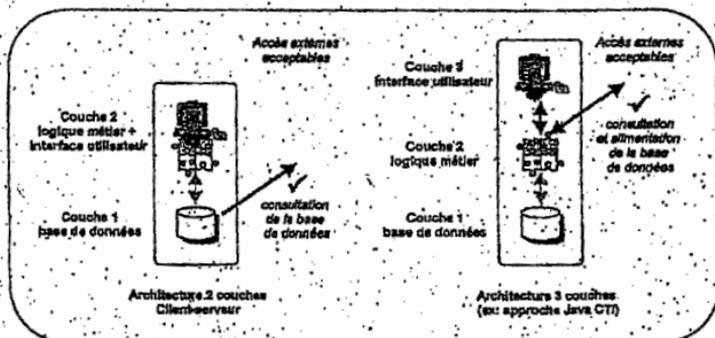
Interactions du RDU avec d'autres systèmes d'information

Le système d'information du RDU :

- doit être basé sur une architecture décentralisée (aussi bien au niveau technique, que fonctionnel et organisationnel),
- doit s'interfacer avec différents systèmes, il nécessite une grande flexibilité,
- a besoin d'informations spécifiques. Faut-il alors créer une nouvelle base de données ou faut-il les intégrer au sein des bases existantes ?
- doit accéder aux données des différents systèmes. L'accès en consultation est relativement facile (accès à la base de données), la modification pose beaucoup plus de difficultés (elle devient même impossible selon les systèmes existants),
- doit être maîtrisé en interne afin de pouvoir s'adapter aux évolutions organisationnelles, fonctionnelles et techniques des systèmes d'information impliqués.

Architecture client-serveur

L'architecture client-serveur de Progrès est une architecture en 2 couches, composée d'une couche base de données et d'une couche regroupant les parties interface utilisateur et métier (voir schéma).



Architectures n-couches (ou n-tiers)

Dans l'architecture client-serveur de Progrès, la base de données est indépendante (Oracle) mais la logique métier est mêlée avec l'interface utilisateur, ce qui rend pratiquement impossible les accès par d'autres systèmes. Nous pouvons seulement (sans trop de risques) accéder en consultation au contenu de la base de données. Il serait très dangereux de modifier la base de données directement (possible techniquement) mais la cohérence des données ne serait plus garantie.

Dans une architecture 3 couches (comme devrait être conçue le RDU), la séparation entre la couche métier et la couche utilisateur offre des possibilités de réutiliser les services de la couche métier, ce qui est nécessaire lorsque l'on veut faire interagir différents systèmes.

Langage propriétaire

Progrès est un système propriétaire écrit à l'aide d'un langage informatique standard (VB : Visual Basic). Comme la majorité des progiciels, son code est propriétaire et, dans le cas de ce progiciel, peu répandu. Toute modification implique l'engagement du fournisseur.

Progiciel

Un progiciel (contraction des mots produit et logiciel), est un ensemble de modules paramétrables offrant un ensemble de services génériques. Le paramétrage permet d'adapter le système au contexte désiré sans faire de développement spécifique. L'avantage théorique est de n'avoir qu'une version du code (très gros avantage pour le fournisseur qui n'a pas différentes versions à gérer). Le client peut bénéficier des mises à jour du progiciel (lors de développements spécifiques, ceux-ci doivent être réintégrés à chaque nouvelle version du logiciel).

Progrès

Progrès est présenté comme un progiciel, ce qui signifie qu'il doit s'adapter aux besoins spécifiques des métiers utilisateurs uniquement à l'aide de paramétrage. Nous avons pu constater que ce n'est pas le cas (difficulté de satisfaire les besoins du projet BDEMS) : l'OCPA nécessite des développements importants du code. Ce progiciel est utilisé dans différents services mais chaque implémentation est spécifique, d'où une importante diversité des versions.

L'intégration avec d'autres systèmes n'est pas un point fort de ce progiciel (par exemple, difficultés constatées avec la solution Proconcept).

Les difficultés rencontrées lors des différentes réalisations font preuve d'un manque de maîtrise, aussi bien en interne qu'en externe, de cette solution. Cela paraît peu adéquat lorsque l'on a besoin d'être flexible. Toute modification et évolution dans Progrès nécessite l'intervention de son fournisseur, ce qui pose un problème de flexibilité, de contrôle et de coût. L'expérience a montré que cette voie est difficilement qualifiable et quantifiable.

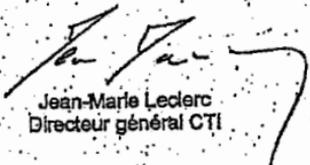
Conclusions

L'architecture client-serveur de Progrès n'est donc pas la solution adéquate à un système décentralisé devant interagir avec d'autres systèmes informatiques et devant faire preuve de flexibilité.

La dépendance envers le fournisseur est un handicap certain lorsque l'on a besoin de souplesse pour s'intégrer dans un monde hétérogène. De plus, lorsque le fournisseur fait preuve d'un manque de maîtrise, cela amplifie grandement la problématique.

En conclusion, Progrès n'est certainement pas l'outil nécessaire à l'intégration des différents systèmes d'information de l'état impliqués dans le RDU. Son utilisation ne constitue toutefois pas un obstacle supérieur aux autres systèmes de la même génération (des développements spécifiques devront être envisagés).

Restant à votre disposition pour tout complément d'information; nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller d'Etat, cher Monsieur, à l'expression de nos sentiments les meilleurs.

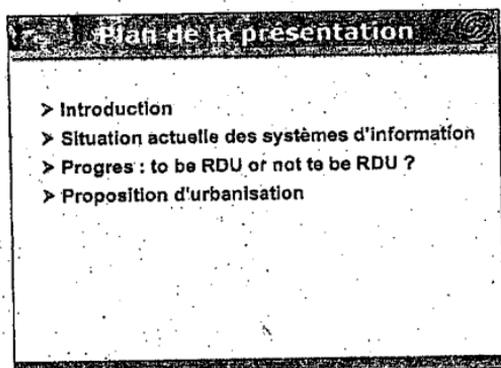
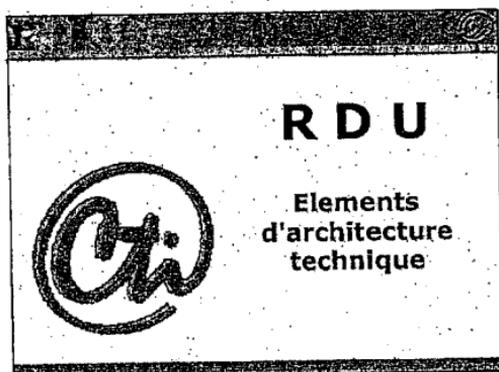


Jean-Marie Leclerc
Directeur général CTI

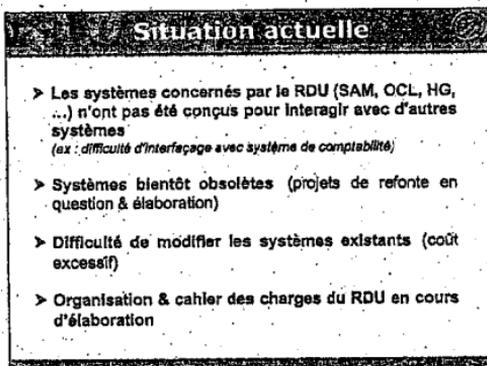
Copie : Madame Martine Brunschwig Graf, présidente du conseil d'état
Madame Marie De Roxa, secrétaire générale
Monsieur Francis Walpen, président du groupe de travail RDU
Monsieur Michel Górczy, directeur de l'action sociale
Monsieur Jean-Claude Mercier, directeur opérationnel CTI
Monsieur Yves Ligier, directeur développement CTI

Annexe 5 : présentation powerpoint de H. S.-H. LECHERE,
lors de son audition par la Commission des affaires
sociales, 19 octobre 2004.

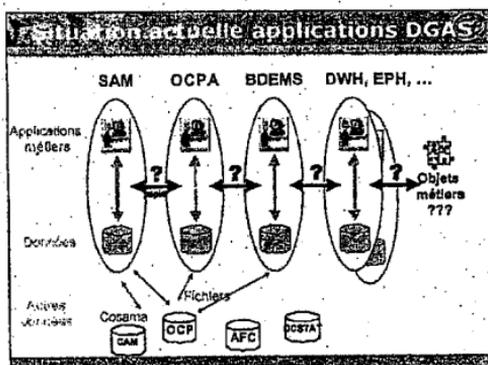
Diapositive 1



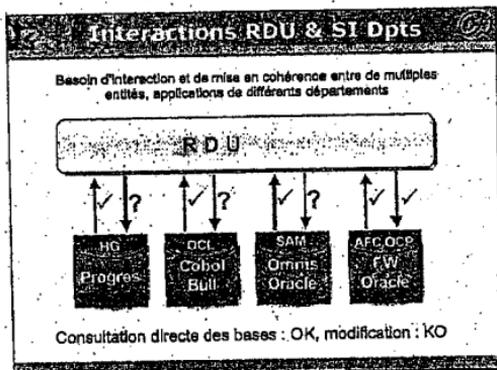
Les processus métiers sont supportés par les Applications.
Les données sont décorélées des applications via les objets métiers.
Cela donne une grande souplesse en terme d'adaptation.
Les utilisateurs utilisent des « services » en accédant à leurs applications pour réaliser leurs métiers : peu importe où sont localisées les données.



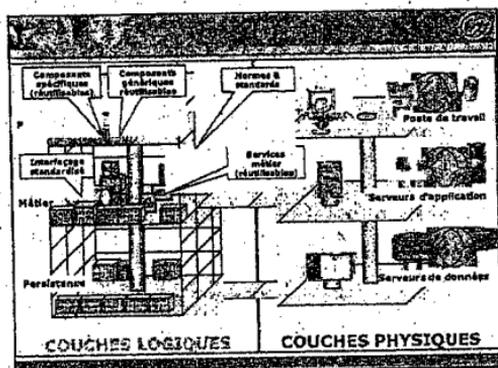
Les processus métiers sont supportés par les Applications.
 Les données sont décorélées des applications via les objets métiers.
 Cela donne une grande souplesse en terme d'adaptation.
 Les utilisateurs utilisent des « services » en accédant à leurs applications pour réaliser leurs métiers : peu importe où sont localisées les données.



Les processus métiers sont supportés par les Applications.
 Les données sont décorélées des applications via les objets métiers.
 Cela donne une grande souplesse en terme d'adaptation.
 Les utilisateurs utilisent des « services » en accédant à leurs applications pour réaliser leurs métiers : peu importe où sont localisées les données.



Les processus métiers sont supportés par les Applications.
 Les données sont décorées des applications via les objets métiers.
 Cela donne une grande souplesse en terme d'adaptation.
 Les utilisateurs utilisent des « services » en accédant à leurs applications pour réaliser leurs métiers : peu importe où sont localisées les données.



Et nous disposerons ainsi en finalité d'une application opérationnelle

Proposition

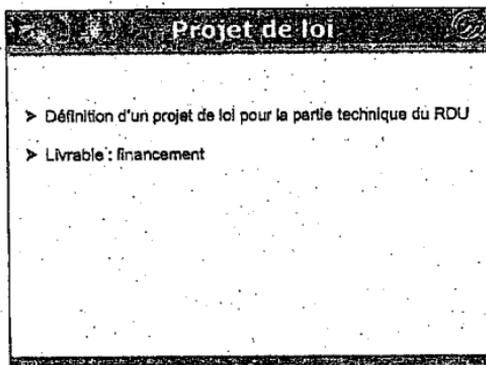
- Phase d'étude
 - Livrable : cahier des charges (planification + chiffrage)
- Projet de Loi
 - Livrable : financement du projet défini
- Réalisation
 - Prototypage
 - Livrable : prototype, validation du modèle organisationnel, analyse détaillée
 - Développement du dossier RDU
 - Livrable : application de gestion du dossier RDU
 - Intégration des différents métiers
 - Livrable : solutions métiers

Les processus métiers sont supportés par les Applications.
 Les données sont décorélées des applications via les objets métiers.
 Cela donne une grande souplesse en terme d'adaptation.
 Les utilisateurs utilisent des « services » en accédant à leurs applications pour réaliser leurs métiers : peu importe où sont localisées les données.

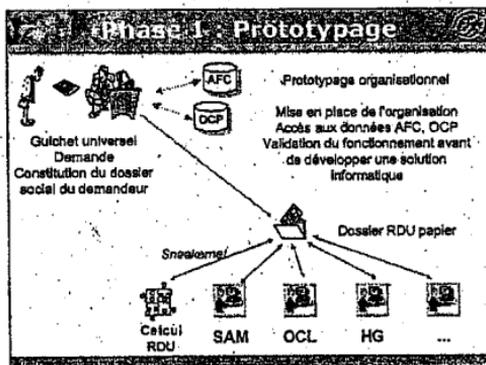
Phase d'étude

- Analyse des différentes options d'organisation et des impacts sur les différents systèmes d'information concernés
- Livrable : cahier des charges (organisation, architecture fonctionnelle, architecture technique, planification générale, coût (développement, infrastructure))
- Durée : ~ 6 mois
- Coût : 400 KCHF

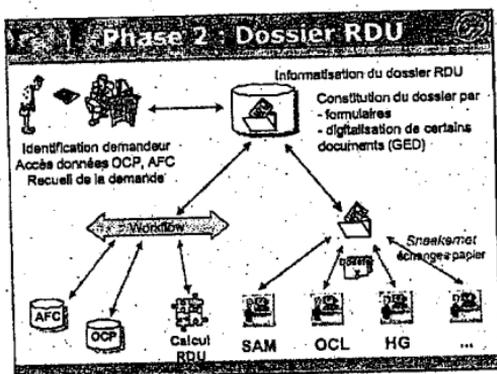
Les processus métiers sont supportés par les Applications.
 Les données sont décorélées des applications via les objets métiers.
 Cela donne une grande souplesse en terme d'adaptation.
 Les utilisateurs utilisent des « services » en accédant à leurs applications pour réaliser leurs métiers : peu importe où sont localisées les données.



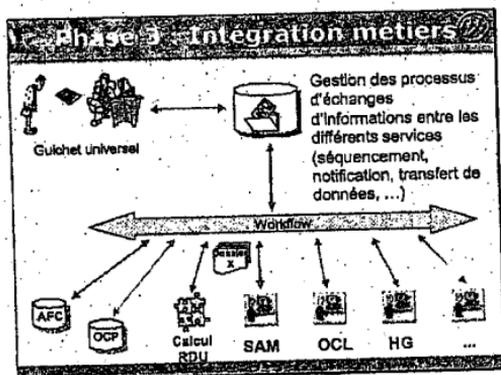
Les processus métiers sont supportés par les Applications.
 Les données sont décorélées des applications via les objets métiers.
 Cela donne une grande souplesse en terme d'adaptation.
 Les utilisateurs utilisent des « services » en accédant à leurs applications pour réaliser leurs métiers : peu importe où sont localisées les données.



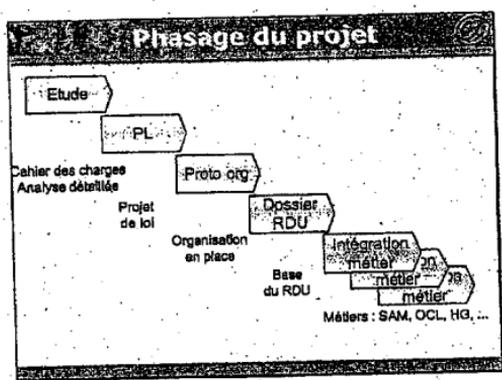
Les processus métiers sont supportés par les Applications.
 Les données sont décorélées des applications via les objets métiers.
 Cela donne une grande souplesse en terme d'adaptation.
 Les utilisateurs utilisent des « services » en accédant à leurs applications pour réaliser leurs métiers : peu importe où sont localisées les données.



Les processus métiers sont supportés par les Applications.
 Les données sont décorélées des applications via les objets métiers.
 Cela donne une grande souplesse en terme d'adaptation.
 Les utilisateurs utilisent des « services » en accédant à leurs applications pour réaliser leurs métiers : peu importe où sont localisées les données.

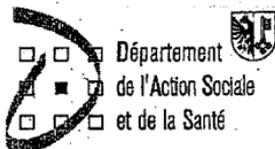


Les processus métiers sont supportés par les Applications.
 Les données sont décorélées des applications via les objets métiers.
 Cela donne une grande souplesse en terme d'adaptation.
 Les utilisateurs utilisent des « services » en accédant à leurs applications pour réaliser leurs métiers : peu importe où sont localisées les données.



Questions & Réponses

Fin



Département
de l'action sociale et de la santé

LE CONSEILLER D'ETAT

Rue de l'Hôtel-de-Ville 14
Case postale 3984 - 1211 Genève 3

Madame Véronique PURRO
Présidente de la Commission
de contrôle de gestion
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
Case postale 3970
1211 Genève 3

Réf : 801659-2005

Genève, le 3 mai 2005

Concerne : situation informatique à l'Hospice général - complément d'information

Madame la Présidente,

Je fais suite à votre courrier du 11 avril 2005, lequel a retenu toute mon attention.

En préambule, il sied de vous renseigner quant à la démarche de rapport d'incident. Elle a été initiée à ma demande au sein du département de l'action sociale et de la santé (DASS) peu après mon arrivée. Le principe est qu'en cas d'incident, ce dernier est tout d'abord identifié en tant que tel, puis analysé pour en identifier ses causes et comprendre le cheminement parcouru jusqu'à sa survenance. L'objectif immédiat est donc de comprendre ce qui s'est effectivement passé et pourquoi, et ensuite d'appliquer les recettes pour éviter la reproduction de l'incident. L'objectif médiateur – vous l'aurez sans doute compris – est de passer de la « culture de la faute » à celle du progrès, de comprendre pour améliorer et non pas pour chercher des coupables ni sanctionner.

Partant de ce qui précède, j'émet quelques réserves sur le bien-fondé et la logique de la transmission de ce type de documents – destinés à améliorer les fonctionnements internes de mon département – à votre commission.

Ce nonobstant, comme instamment demandé, vous trouverez en annexe :

- le rapport d'incident communiqué en janvier 2005 par la Direction générale de l'Hospice général suite aux problèmes informatiques depuis le 14 décembre 2004;
- le rapport d'incident élaboré par le SIS complétant au plan technique le rapport précité.

Je me permets d'apporter quelques précisions y relatives. Ce dernier rapport explicite le fait que certaines corrections effectuées par le SIS, en coordination avec l'Hospice général, ont porté sur le cœur même des développements existant lors de la mise en œuvre de Progrès en juin 2001.

Cela confirme la nécessité préalable absolue de décrire de manière détaillée une organisation, ses métiers et leurs règles de gestion avant d'envisager quelque projet informatique que ce soit.

Dans mon courrier du 4 février 2005, j'attirais votre attention sur la décision prise de doubler le réseau d'antennes durant le premier semestre plutôt que de le renouveler progressivement sur 2 ans, comme cela était initialement prévu.

Je suis heureux de compléter cette information par un point de situation, à ce jour :

- les installations techniques sont terminées pour 32 des 50 liens, ou paires, d'antennes;
- quelques sites sur 9 liens prêts attendent de recevoir les nouveaux boîtiers techniques, dernière opération au plan des installations; le délai de livraison est fixé au 2 mai 2005. Dès l'installation, ils pourront également être mis en service;
- 9 liens sont en cours d'étude en vue de planifier les dernières installations nécessaires;
- 11 liens sont désormais pleinement opérationnels avec la nouvelle technologie et ne rencontrent aucune interruption depuis leur mise en service.

Je vous confirme ainsi l'objectif, qui est de finaliser cette opération d'ici à la fin du présent semestre.

En conclusion, l'apparition quasi simultanée de plusieurs problèmes apparemment disjoints, ayant abouti à un fort ralentissement des systèmes d'information, a agi comme un déclencheur d'effets dont l'issue s'avère positive. Ils ont permis aussi bien à l'Hospice général qu'au SIS d'améliorer leurs processus respectifs et conjoints ainsi que, pour le SIS, d'optimiser les indicateurs de performances et de stabilité du réseau et des applications.

De plus, les mesures prises entre décembre 2004 et janvier 2005 ont permis des améliorations significatives des performances des applications utilisées par l'Hospice général et la fiabilité du réseau qui sert leurs utilisateurs.

Je suis convaincu que la réalisation des autres projets en cours et à venir permettra d'atteindre l'objectif global de sécurisation.

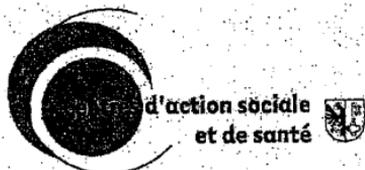
En vous souhaitant bonne lecture, je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de ma parfaite considération.


Pierre-François Unger

Annexes mentionnées

Copie : M. Claude Torracinta, président du Conseil d'administration de l'Hospice général

Copies internes : Mmes M. Da Roxa, N. Fichter; MM. M. Gönczy, B. Levrat, M. Mansey, P.-A. Gobet, M. Vallélian



Direction générale
d'action sociale
et de santé



NOTE

Direction générale
Service d'informatique sociale

Destinataire(s) : Monsieur Pierre-François Unger, Conseiller d'Etat, Président du DASS
Expéditeur(s) : Marc VALLELIAN
Concerne : Rapport d'incident du SIS au sujet des problèmes rencontrés par l'HG en décembre 2004 et janvier 2005
Date : 19 avril 2005
Référence : MV

Monsieur le Conseiller d'Etat,

Nous avons l'avantage de vous communiquer le rapport d'incident du SIS au sujet des problèmes rencontrés par l'Hospice général (HG) en décembre 2004 et janvier 2005, complétant au plan technique le rapport d'incident élaboré par l'HG en janvier 2005.

Le 14 décembre 2004, l'HG a rencontré des difficultés dans l'édition des chèques en raison de l'utilisation totale de numéros dans la séquence de numérotation des chèques, dont la conséquence a été un ralentissement des systèmes d'information jusqu'à leur blocage le 20 décembre 2004, auxquelles se sont progressivement ajoutés des problèmes de pure technique informatique entre Noël et Nouvel An, dans l'ordre :

- 1) Intervention du SIS sur une technologie d'antennes ;
- 2) Nombre important de chèques émis ayant amené le système à ses limites

1) Intervention du SIS sur une technologie d'antennes

En attente d'une autorisation de l'Office Fédéral des Communications depuis l'été 2004, le SIS a progressivement dû intervenir de plus en plus souvent sur les antennes, en particulier au niveau des alimentations électriques et composants électroniques.

Une de ces interventions a été maladroite et a provoqué une interruption momentanée du réseau, rétabli dans la demi-journée même.

2) Nombre important de chèques émis ayant amené le système à ses limites

Après communication au SIS, par la Banque Cantonale Genevoise, de la nouvelle séquence de numéros de chèques, le SIS a rétabli la disponibilité de l'application et de la possibilité d'émettre à nouveau les chèques au moyen de celle-ci, seule opération de correction effectuée à fin 2004.

Le besoin de rattrapage conjugué au nombre important des dossiers à traiter sur la période de fin d'année ont progressivement amené le système à ses limites, ce qui a pu être constaté par des mesures directes des collaborateurs du SIS dans plusieurs CASS, en collaboration avec le responsable des systèmes d'informations de l'HG. Certaines opérations visant à la préparation, au traitement et à l'édition des chèques prenaient par endroit jusqu'à une demi-heure chacune.

Le monitoring alors en place pour les applications Progrès et PCS ainsi que sur les serveurs et bases de données concernées ne permettait pas de mettre en évidence des temps de réponse extrêmement longs, du fait que le SIS ne mesurait alors que les temps d'exécution dans le système.

Cette situation perdurant au-delà du 5 janvier 2005, des séances de crise journalières ont été organisées les 5, 6, 7 et 10 janvier 2005 par l'HG, auxquelles participaient le SIS. Elles ont permis d'identifier des points majeurs d'amélioration ainsi que de confirmer des pistes qu'il faudra reprendre ultérieurement.

3) Constats et enchaînement des améliorations progressivement mises en oeuvre

Constats	Améliorations et mesures de suivi mises en oeuvre
Problèmes de performance	Analyse progressive et empirique par le SIS pour identifier les causes possibles de ces problèmes, alors même que les systèmes et le réseau paraissent en ordre, prenant conscience d'un écart entre les mesures effectuées et la réalité du terrain, ce qui a permis d'identifier les constats suivants.
Serveurs en surcharge	Surveillance continue de la base de données Progrès-PCS pour déterminer les traitements générant la surcharge. En parallèle, mise en place d'une table de suivi des performances de chaque traitement lancé depuis Progrès et surveillance continue des temps de traitement du système au sein du SIS (temps de réponse de la machine de production elle-même) pour être capable de mesurer le temps d'exécution plus le temps d'attente avant et après exécution. <u>Analyse continue des traitements et de leur prise en compte par le système.</u>
Automate gérant la file d'attente	Depuis l'origine, lorsque 9 traitements étaient pris en compte par la machine, les traitements suivants étaient décalés de 18 en 18 secondes, amenant un délai d'attente de plus d'une demi-heure entre le lancement du traitement par l'utilisateur et sa prise en compte par le système. En conséquence, correction du programme gérant la file d'attente pour supprimer le décalage et permettre que la machine prenne les traitements en compte en continu. Le nombre de traitements simultanés passe de 9 à 15 pour une charge de micro-processeur de 78%.
Découverte d'une requête non optimisée dans l'interface	Une requête de l'interface transférant des données de Progrès à PCS, dont le développement datait de 2001, indiquait des temps de réponse de plusieurs dizaines de secondes sur les bases de tests. Le développement de la requête a été optimisé jusqu'à obtenir des temps de réponse instantanés (amélioration de 10 à 1).
Lourdeur de l'édition du grand livre « axe dossier » de PCS	Le temps de réponse était de l'ordre d'une heure. Cette édition était utilisée pour soit éditer l'ensemble des documents comptables concernant un dossier soit pour avoir l'ensemble des documents comptables d'un compte pour l'ensemble des dossiers. Ceci laissait ouverte la possibilité (le risque) de lancer en une seule fois l'édition de l'ensemble des documents de l'ensemble des dossiers, soit la base de données dans son entier. L'édition du grand livre « axe dossier » de PCS a été réduite à l'impression des documents d'un seul dossier à la fois. De ce fait, il faudrait encore créer une seconde édition permettant d'éditer pour un seul compte l'ensemble des documents de tous les dossiers. Ceci n'est pas prévu ni demandé à ce jour. L'opportunité d'utiliser les outils infocentre devrait être envisagée dans l'éventualité de la confirmation d'un besoin.
Lourdeur de l'édition du grand livre « axe dossier » de PCS	Mise en place d'un nouvel index sur le champ libre « texte » contenant le numéro de dossier, ce qui a permis d'optimiser de 20 minutes à « instantané » le temps de réponse de l'édition ci-dessus.
Identification d'un traitement de l'ARA trop long	Le programme de suivi de la dette mettait environ 20 minutes par client. Le programme a été complètement ré-écrit, pour un temps de réponse actuel de l'ordre de 15 secondes.
Besoins d'augmentation du nombre de traitements parallèles	Ajout de 2 processeurs à la machine de production afin de pouvoir encore augmenter le nombre de traitements parallèles par l'automate, qui est passé à de 15 à 25. <i>Réserve : l'augmentation du nombre de processeurs n'améliore pas la vitesse d'exécution d'un traitement mais augmente le nombre de traitements susceptibles d'être traités simultanément</i>
Suites de la modification des barèmes ASOC et RMCAS	Lors de chaque traitement de calcul pour le paiement d'une prestation, la prise en compte du traitement des nouveaux barèmes était exécutée en plus. Durant le week-end du 15 janvier 2005, le SIS a fait passer le programme de recalcul des barèmes sur l'ensemble des dossiers ASOC et RMCAS.

Au terme de ces opérations effectuées dans l'urgence, le SIS a renouvelé avec l'HG l'opération de mesures dans le terrain les jeudi 20, vendredi 21 et lundi 24 janvier 2005, dans les CASS de Trois-Chênes, Saint-Jean, Versoix, Amat, RMCAS à Ami-Lullin. La synthèse de ces mesures est la suivante :

- a) Technologie d'antennes et solution Citrix (terminal-serveurs)
Les performances de cet environnement sont supérieures aux deux autres solutions. Les temps de réponse sont de l'ordre de 0 seconde à 32 secondes au maximum, selon la nature des traitements lancés.
- b) Technologie d'antennes et solution Novell (PC's-serveurs)
Les temps de réponse sont de 5 secondes à 60 secondes.
- c) Fibre optique et Novell (PC's-serveurs)
Les temps de réponse sont de 1 seconde à 32 secondes (RMCAS dans ce dernier cas).

4) Stratégie d'évolution des systèmes d'Informations de l'Hospice général

Ces perturbations, leur résolution ainsi que les améliorations qui ont pu être mises en œuvre confirment, si besoin était, la stratégie d'évolution des systèmes d'information proposée et déjà objet de projets planifiés, à savoir :

a) Projet de séparation physique des bases de données Progrès-PCS planifié en 2005

Il s'agit ici de séparer la base de données Progrès-PCS pour dissocier les données respectives et leurs paramètres d'environnements et machines. A fonctionnalités équivalentes à aujourd'hui, cette séparation participera à l'amélioration des performances. Un autre avantage de cette séparation sera qu'en cas de ralentissement ou de blocage de l'une ou l'autre application, l'autre n'en ressentira pas les effets.

Compte tenu des impératifs précités et de l'augmentation de la charge du projet de « Sécurisation des processus métiers et finances HG », la mise en œuvre de cette séparation est pour l'instant reportée sans date butoir, dans l'attente de la validation du périmètre de réalisation dudit projet, tenant compte des impératifs politiques visant une mise en œuvre des normes CSIAS dans les délais les plus brefs.

Les autres éléments de la stratégie d'évolution qui restent à définir, organiser et planifier ultérieurement sont les suivants :

b) Projet de séparation fonctionnelle des données Progrès-PCS, à replanifier dès 2006

Ce projet vise à donner aux utilisateurs la possibilité de paramétrer les schémas comptables à utiliser pour les transferts d'informations entre les applications, à rendre autonomes les fonctionnements et évolutions de chaque application. Ceci permettra de clarifier les responsabilités respectives d'intervention entre les deux fournisseurs.

A terme, il sera ainsi notamment possible d'effectuer les opérations de maintenance sur l'une ou l'autre application sans interruption de l'autre.

c) Transformation des formules « Progrès », projet non défini à ce jour

Ce projet n'est pas organisé. Le SIS reste en attente d'une proposition du fournisseur. Sa réalisation vise à une ré-écriture de fait des développements contenus dans les bases de données Progrès en des développements standards Oracle, en facilitant la maintenance, la compréhension, l'évolution et la mise au point.

d) Ré-écriture de l'exécutable Progrès, projet non défini à ce jour

Ce projet n'est pas encore défini. La partie de « Progrès » développée et installée sur les PC's des utilisateurs comprend l'essentiel des règles de gestion des métiers de l'HG, hors calcul des prestations. Il sera nécessaire d'organiser un projet qui permettra :

- de décrire l'ensemble des fonctionnalités et règles de gestion nécessaires aux métiers,
- de décrire les spécificités techniques de la future application,
- d'organiser un projet en conséquence et de faire réaliser la solution selon les nouveaux standards du marché.

Ce n'est que lors de cette opération qu'il sera possible de mettre à disposition des utilisateurs une solution « web », soit un client léger avec une meilleure ergonomie et des transactions moins gourmandes au niveau du réseau informatique lui-même.

L'ensemble des mesures prises depuis décembre 2004 ainsi que les projets planifiés ou envisagés sont tous de nature à améliorer les performances telles qu'elles peuvent être mesurées au niveau des utilisateurs ainsi qu'à garantir la stabilité des applications.

5) Amélioration de la fiabilité du réseau à court terme

Compte tenu de tous les constats et des difficultés rencontrées en début 2005, le projet de renouvellement des antennes sur 2 ans initié en juillet 2004 a été remplacé par un projet de doublement du réseau d'antennes avec une nouvelle technologie, déployé de février à mai 2005.

Au terme de cette opération, la fiabilité du réseau sera garantie du fait que chaque site sera desservi:

- a) par un lien d'antennes de nouvelle technologie,
- b) ainsi que doublé, à titre de secours, avec un lien d'antennes d'ancienne technologie (pour 2005) ou par ADSL pour les sites à très faible population,

D'autre part, tous les sites « relais » seront équipés d'armoires techniques spécialisées (alimentation de secours, climatisation et connecteurs dédiés « switches »).

Cette opération est accompagnée de la mise en place d'outils de contrôle et de mesure de la bande passante du réseau permettant d'évaluer la réalité par rapport au débit théorique. Aujourd'hui, la seule mesure possible est de déterminer si le lien est opérationnel ou pas du tout.

Cette opération marquera la fin des améliorations importantes entreprises pour la résolution des problèmes rencontrés et exprimés entre décembre 2004 et janvier 2005.

6) Enseignements pour l'avenir sur les causes ayant amené à la crise rencontrée

Les améliorations apportées en ce début d'année ont toutes porté sur des fonctionnalités et/ou des développements existant depuis l'origine de l'application en 2001. Le SIS ne peut s'expliquer les raisons qui ont fait attendre près de 3 ans avant que les problèmes ne ressortent de manière si aiguë, comme si tous les problèmes surgissaient en une semaine.

Par contre, dans une organisation normale et ordinaire, ces problèmes surgissent lors des tests utilisateurs lorsque ceux-ci portent sur les cas-limites du système et sur les simulations de charges. Ces améliorations sont alors effectuées durant une phase de stabilisation qui suit la mise en production.

Dans le cas présent, l'augmentation du volume des données par la conservation de l'ensemble de l'historique depuis le premier jour, l'augmentation du volume des transactions, le cas particulier de l'absence de séquence de numéros de chèques ayant amené à une augmentation du travail de rattrapage en l'espace de moins d'une semaine, conjugués, ont agi en déclencheur.

Aujourd'hui pour tous les projets, les équipes de projets « utilisateurs-informaticiens » s'efforcent de décrire par le détail les plans de tests techniques et fonctionnels susceptibles de se prémunir d'une telle situation déjà durant la phase de développement et de recettage.

Les mises en production disposent désormais d'une nouvelle procédure détaillée utilisée systématiquement, suivie d'un accompagnement du SIS auprès des utilisateurs durant une phase de contrôle de stabilité des applications.

Nous espérons vous avoir fourni les informations complémentaires utiles et vous adressons, Monsieur le Conseiller d'Etat, nos respectueuses salutations.

Marc VALLELIAN



Directeur

Copie(s) : Secrétariat général du DASS, Direction générale de l'Hospice général et DGCASS

Hospice général
Direction générale
Cours de Rive 12
Case postale 3380
1211 Genève 3


Hospice général
Institution genevoise d'action sociale



RAPPORT D'INCIDENT

**PROBLÈMES INFORMATIQUES DEPUIS
LE 14 DECEMBRE 2004**



Bertrand Levrat

Janvier 2005

L'Hospice général connaît des problèmes informatiques aigus depuis le 14 décembre 2004. D'abord, l'institution rencontre des problèmes de calcul et d'émission de chèques à l'Action sociale en raison, apparemment, de défauts dans la séquence des chèques. Dans un deuxième temps (dès le 5 janvier 2005), le système rencontre de forts ralentissements, voire des blocages en raison de plusieurs mauvais fonctionnements tant à l'Action sociale, qu'à l'Aide aux Requérants d'asile et aux Finances.

Suite à un investissement important notamment des collaborateurs du SIS, l'informatique de l'Hospice général semble être sorti de la crise, nous l'espérons de façon durable.

Ce document, élaboré par le groupe de gestion de crise, composé de collaborateurs du SIS et de l'Hospice général, a pour objectif de comprendre ce qu'il s'est passé.

<u>Constats</u>	<u>Recommandations</u>
Absence de procédure de gestion de crise au sein de l'institution	P. Gigandet élaborera un manuel de crise. Un coordinateur de gestion de crise sera désigné au cas où un problème revêt une ampleur telle qu'il doit être géré exceptionnellement.
Le SIS est intervenu directement auprès des collaborateurs de l'ASOC.	En cas de crise, le SIS informe les Directions opérationnelles, qui servent de relais auprès des collaborateurs de l'institution. En cas d'urgence vitale touchant à l'intégrité du système, une exception à ce principe est réservée.
L'Hospice général ne dispose pas d'une réserve de chèques manuels suffisante.	Une réserve de chèques manuels (nombre à définir par les Directions opérationnelles) sera constituée et gardée en lieu sûr.
Le monitoring du nombre de chèques disponibles dans le système n'est pas fiable	Le SIS va rechercher les causes de ce dysfonctionnement et en informer l'Hospice général. Les responsables CORA et COPREST (comptabilités prestations) veilleront à ne pas manquer de chèques. Les commandes (par plusieurs milliers de chèques) sont réalisées par la Direction des Finances.
Le SIS a contacté directement la BCGe pour obtenir de nouvelles séries de chèques..	L'Hospice général doit développer les contacts opérationnels et avec la Direction générale de la BCGe.
Le SIS n'a pas été en mesure de contacter les Directions.	En principe, le SIS contacte A. Ricotta. Le cas échéant, le SIS appellera B. Levrat par le Secrétariat de la Direction générale (022/4205114) pendant les heures de bureau et sur son portable hors des heures.
Les réunions de crise étaient initialement internes.	Dès le début d'une crise informatique, il est primordial d'intégrer un membre du SIS dans le groupe de gestion de crise.

<u>Constats</u>	<u>Recommandations</u>
<p>La fonction « impression du grand livre par axe dossier » crée de forts ralentissements sur le système.</p>	<p>Le SIS propose de créer une base de données parallèle pour l'impression des grands livres par axe dossier. La proposition est acceptée par l'Hospice général.</p> <p>La société Pro-Concept est intervenue sur le système depuis le lundi 12 janvier 2005. La fonction est réactivée. Toutefois, il s'agit d'être prudent et de ne pas lancer de trop grandes « fourchettes » de dossiers.</p>
<p>Le RMCAS connaît de forts ralentissements.</p>	<p>Le SIS procédera le week-end du 15-16 janvier 2005 à des calculs de masse sur les nouveaux barèmes.</p>
<p>L'ASOC connaît de forts ralentissements et des blocages depuis le début de l'année 2005.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 2 nouveaux processeurs ont été implémentés le 11 janvier 2005 ; 2 autres seront ajoutés sous quinzaine, 4 giga de mémoire seront ajoutés : le système aura alors une capacité de 8 giga de mémoire. • Des sondages sont réalisés dans les CASS quatre fois par jour. Des mesures plus précises seront réalisées par les collaborateurs du SIS, conjointement avec les correspondants informatiques (CI) de l'Hospice général dans les prochains jours. • Mise en place d'un monitoring régulier afin d'objectiver les indicateurs (définition commune) et éviter les lectures différentes selon les acteurs concernés. Le monitoring conjoint pourrait être opérationnel à partir du 17 janvier 2005 : des propositions sur la manière de procéder seront faites à la Direction de l'ASOC avant d'être mises en œuvre. • Une requête spécifique intervient anormalement sur le système et peut être amenée à le bloquer. Le SIS met en production le 6 janvier une modification de cette requête. Une liste des traitements réalisés pendant la matinée du 7 janvier a été envoyée à A. Ricotta qui validera l'intégrité des données (imputations correctes sur PCS). • Etablissement d'une liste complète des traitements en cours afin de les hiérarchiser et les analyser. • Migration sur PCS 2003 et séparation des bases de données Progrès-PCS : prévues pour la fin juin 2005. L'Hospice général souhaiterait que soit envisagée la possibilité d'aller plus rapidement pour effectuer cette opération. Les opérations lourdes de PCS n'auront plus d'impacts sur Progrès. Les opérations de maintenance sur chacune des applications pourront se faire de manière indépendante. • Transformation et descente des formules en PLSSQL mise en production après protocole de tests complets. La priorisation des formules sera faite conjointement avec l'Hospice général. Il n'est pas possible aujourd'hui de donner une date de fin de réalisation de cette intervention. L'implémentation de ces transformations sera réalisée au coup par coup afin de pouvoir bénéficier de plus de souplesse.

<u>Constats</u>	<u>Recommandations</u>
	<ul style="list-style-type: none"> • Les informaticiens du SIS seront plus présents sur le terrain. • Elaboration d'un diagnostic clair et complet des causes des problématiques rencontrées par le SIS.
Certains sites ne sont pas stables	<ul style="list-style-type: none"> • Le SIS a prévu un plan de remplacement des antennes (joint en annexe). Les travaux devraient se terminer à mi-mars 2005. Cette intervention doit stabiliser le réseau. • Mise en place par le SIS de contrôles du réseau plus précis. • Stabilisation des plate-formes Citrix.
Les virements bancaires à l'ARA sont mis en production le 27 janvier 2005.	Les tests réalisés en environnement spécifique ont été positifs. Le SIS procédera à des simulations (avec montée en charge de la machine) avant la mise en production pour s'assurer que le système peut supporter ces nouveaux traitements sans pour autant diminuer les traitements faits en parallèle.
Manque de coordination entre les fonctions de l'Hospice général	Avant qu'un service ne mette en route des traitements importants, il contactera A. Ricotta (Responsable SSI) afin de valider avec lui le bon timing pour les réaliser.

Nous remercions tous ceux qui, sur le terrain et pendant la gestion de cette crise ont agi afin de remédier au plus vite aux divers problèmes rencontrés. Nous espérons, comme constaté depuis 48 heures, que le système est à nouveau fiable et opérationnel.

Cet épisode est regrettable à plus d'un titre dans la mesure où il a engendré frustrations et mécontentements sur le terrain et, plus dommageable, dans la mesure où il a réduit, sensiblement, aux yeux des collaborateurs de l'Hospice général, les améliorations enregistrées tout au long de 2004 pour rendre le système informatique plus performant et fiable.

L'analyse des dysfonctionnements par des informaticiens devrait, nous l'espérons rapidement, nous éclairer sur les causes de ces épisodes récents.