

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 11 juin 2014

Projet de loi

de boucllement de la loi 9332 ouvrant un crédit d'investissement de 2 602 827 F pour le projet « Gestion électronique des dossiers » de l'office cantonal de la population en vue de son déménagement

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

Art. 1 Boucllement

Le boucllement de la loi 9332 du 20 octobre 2004 ouvrant un crédit d'investissement de 2 602 827 F pour le projet « Gestion électronique des dossiers » de l'office cantonal de la population en vue de son déménagement, se décompose de la manière suivante :

Montant brut voté	2 602 827 F
Dépenses brutes réelles	<u>2 641 542 F</u>
Surplus dépensé	38 715 F

Art. 2 Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat

La présente loi est soumise aux dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les Députés,

Rappel du contexte

L'office cantonal de la population (OCP), devenu office cantonal de la population et des migrations (OCPM) depuis le début de la législature en cours (décembre 2013), a pour mission légale la tenue et la mise à jour du registre cantonal des habitants.

L'OCPM est composé de 4 services opérationnels : service Suisses, service étrangers, service asile et départ, service état civil et légalisations. Le bureau du délégué à l'intégration des étrangers lui est également rattaché.

Ce projet était inscrit dans la réforme du fonctionnement de l'OCPM en vue de sa modernisation, afin d'offrir un meilleur service au public tout en étant plus performant. La réalisation de cet objectif passait alors par les deux conditions suivantes :

- un déménagement dans des locaux centralisés permettant une gestion rationnelle de l'office;
- une gestion électronique des dossiers (GED), en lieu et place des dossiers physiques, dont la gestion n'était pas un modèle d'efficacité. Il faut préciser que le nombre de dossiers physiques gérés par l'office est d'approximativement un million.

Aussi la direction de l'époque souhaitait profiter de la conjoncture entre la mise en place de la nouvelle application métier Calvin (registre informatisé de la population) fin 2005 et le déménagement de l'office à Onex, prévu en 2006, pour moderniser sa gestion documentaire et offrir ainsi une meilleure efficacité et une qualité de service aux usagers.

Les objectifs du projet GED

Ce projet avait pour but essentiel d'accroître sensiblement la qualité des prestations que l'OCPM délivre au public et aux autres services de l'administration.

Il visait notamment à :

- améliorer la qualité et la rapidité du service à l'utilisateur;

- améliorer l'efficacité des collaborateurs de l'OCPM dans leurs tâches courantes;
- économiser les ressources humaines nécessaires à la gestion des dossiers;
- optimiser les échanges d'informations avec l'office fédéral des migrations (ODM);
- diminuer le coût de gestion des dossiers.

Les améliorations attendues portaient principalement sur :

- la réduction des temps d'attente du public aux guichets de l'OCPM; cet objectif pouvant être atteint en réduisant le temps moyen nécessaire pour obtenir le dossier utile au traitement d'un cas;
- la réduction des délais d'attente des usagers pour obtenir une réponse lorsqu'ils s'adressaient à l'office (courrier, téléphone, etc.);
- la simultanéité de la consultation entre tous les collaborateurs de l'office, même si une transmission électronique du dossier (ou copie papier) était déjà effectuée avec d'autres instances (ODM et police notamment);
- la suppression des risques de pertes des dossiers.

Malheureusement, les améliorations attendues n'ont été, à ce stade, que très partiellement atteintes.

Historique et réalisations concrètes

Du démarrage du projet à l'audit de l'ICF (2005 – 2008)

Le projet a démarré en juillet 2005. Une phase préparatoire a été nécessaire pour préciser les besoins métier et finaliser les étapes du projet.

La planification a été établie et articulée sur 3 grandes fonctions :

- la fonction d'acquisition qui permet la numérisation des dossiers et l'aiguillage (Workflow) du document vers l'entité responsable du traitement;
- la fonction intégrant la GED dans le contexte de l'application Calvin (vision du dossier GED avec ses documents);
- la fonction d'administration en lien avec la gestion documentaire (gestion des droits, mise à jour du référentiel, règles d'acheminement, etc.).

L'objectif de l'office était de déménager à Onex sans emporter des dossiers physiques, hormis quelques exceptions. Durant le 1^{er} trimestre 2006, le projet s'est focalisé sur la fonction d'acquisition, afin d'assurer la numérisation des dossiers physiques.

Dans le même temps, l'office et le centre des technologies de l'information, devenu depuis la direction générale des systèmes d'information (DGSI), étaient occupés à la finalisation du projet Calvin dont la mise en production avait été effectuée récemment.

Au second semestre 2006, un rapport a été établi sur la capacité de l'OCPM à déménager sans ses dossiers physiques. Force a été de constater que, compte tenu des travaux restant à faire et du délai, il devenait irréaliste de déménager sans documents papier. Les causes principales étaient une sous-estimation du temps de préparation des dossiers physiques avant numérisation, l'inexistence de procédures claires sur la préparation des dossiers et le manque de temps nécessaire pour numériser l'ensemble des dossiers physiques. Dans le même temps, la direction de l'OCPM a constaté que les conditions de mise en œuvre de la GED au sein de l'office n'étaient pas réunies pour que les collaborateurs intègrent la nouvelle approche de travail induite par l'introduction d'un tel outil.

Compte tenu de ces éléments et de l'approche de la date du déménagement, l'office a décidé de transférer les dossiers physiques actifs à Onex et s'est concentré sur l'organisation du déménagement réalisé en juin 2007.

Dans le même temps, en collaboration avec la DGSI, les responsables du projet au sein de l'office, ont procédé à une révision des attentes par rapport à la GED, notamment sur la partie workflow. Cette démarche a permis d'ajuster le produit en cours de réalisation. De plus, l'OCPM a décidé de simplifier au maximum la gestion administrative du système d'information touchant la GED, devenue trop complexe au fil de l'avancement des travaux et d'utiliser ultérieurement les différentes possibilités du produit.

Au vu des éléments précités, l'office a choisi de mettre en œuvre le projet en 2 phases. Une première phase d'introduction de la GED en « post-traitement » et une seconde phase en « pré-traitement » au cours de laquelle tous les documents entrants seraient numérisés. Cette 2^e phase ne pouvait être engagée qu'à partir du moment où l'ensemble des documents des différentes populations gérées par l'office avait été pris en compte dans la première phase. Le principal inconvénient de cette démarche était de maintenir un double flux « papier » et « électronique » pendant la première phase.

Or, celle-ci était indispensable pour :

- revoir les processus de travail;
- obtenir l'adhésion des utilisateurs;
- absorber le volume des dossiers physiques à numériser.

Jusqu'à fin 2008, cette première phase a progressé, mais a été freinée par les priorités opérationnelles de l'époque. En effet, plusieurs projets fédéraux devaient être réalisés en même temps, tels que la migration de l'ancien registre des étrangers (RCE3) vers le système d'information central sur la migration (SYMIC) impliquant une évolution importante de Calvin, les modifications de la loi sur les étrangers, la mise en œuvre de la loi sur l'harmonisation des registres, ainsi que l'introduction des passeports biométriques et des titres de séjour biométriques pour étrangers. Les niveaux d'exigences et les délais des projets fédéraux ont donc fortement impacté l'avancement du projet GED, notamment la fin de la phase 1.

Audit ICF et abandon du projet de numérisation en pré-traitement (2009-2010)

En octobre 2008, dans le cadre d'un audit de gestion du service étrangers et confédérés par l'inspection cantonale des finances (rapport 08-44), la direction de l'OCPM a dû s'engager auprès de l'ICF à ne pas mettre en place de workflow et à ne pas procéder à une numérisation en pré-traitement. De manière surprenante, et même si cette exigence n'est pas évoquée dans son rapport final, l'ICF a imposé à l'OCPM de ne pas achever le projet tel que prévu.

Dès lors, le projet s'est concentré sur la fin de la mise en place des procédures de numérisation en post-traitement, mais celles-ci nécessitaient la mise à plat de différents processus organisationnels. Cet effort organisationnel avait pour objectif d'éliminer la circulation des dossiers en double flux au sein de l'office et d'en simplifier la gestion. Les seuls documents restant en circulation devaient se limiter à ceux provenant des points d'entrée tels que le courrier et les guichets.

En parallèle, les utilisateurs ont exprimé un mécontentement sur la qualité de l'indexation du dossier GED dans l'application Calvin. Il convient de relever que les documents numérisés étaient uniquement classés par date de numérisation et par des index généraux. Face à cette problématique, plusieurs démarches ont été entreprises afin de mettre en place un index correspondant aux besoins des différents secteurs de l'OCPM.

Dans le même temps, des problèmes de temps de réponse ont surgi lors d'impression de dossiers. La DGSI a pris en compte le problème, mais n'a pu le régler que partiellement en raison de diverses contraintes techniques.

Compte tenu de ces difficultés (indexation insatisfaisante et lenteurs d'impression) et du cadre imposé par l'ICF, le projet n'a guère avancé pendant cette période.

Audit de la Cour des comptes et reprise du projet (de 2011 à 2014)

Au cours de l'année 2010, la direction du service étrangers et confédérés, puis la direction générale de l'office ont changé. Le 26 avril 2011, à la demande de la direction générale de l'OCPM, la conseillère d'Etat chargée du département a saisi la Cour des comptes d'une demande d'audit de la mise en œuvre du projet de loi 9332, pour pouvoir décider de l'orientation à donner au projet.

Il ressort du rapport d'audit de la Cour des comptes de décembre 2011 (rapport No 46/2011 – Office cantonal de la population – Audit de légalité et de gestion relatif à la gestion électronique des dossiers), que les principaux objectifs de la loi n'ont pas été atteints. En effet, bien que 90% du crédit d'investissement ait été consommé, la Cour a constaté que :

- le déménagement de l'OCPM à Onex en 2007 a été effectué avec la majeure partie des dossiers papier, ce qui n'a pas permis le gain de place escompté grâce à la mise en place de la GED. Au contraire, une revue à la hausse des espaces alloués a été nécessaire afin de prendre en compte la contrainte du déménagement des dossiers physiques;
- la mise en place de la GED n'a pas permis la réduction de postes prévus. Au contraire, l'outil a généré une charge de travail supplémentaire équivalant à 4 personnes à plein temps (ETP) pour la recherche et la manipulation des dossiers dans les différents services;
- la mise en place de la GED s'est faite sans supprimer le double flux « papier » et « électronique » des dossiers. Cette situation rend plus complexe l'identification et la localisation des dossiers et engendre des temps de traitement supérieurs à une gestion purement électronique.

Sur la base de ses constats, la Cour a émis sept recommandations à l'intention de la direction de l'OCPM afin de prendre des dispositions immédiates et radicales pour sortir, après 8 ans de projet, d'une situation bloquée et ainsi doter l'office d'un outil adapté permettant d'améliorer

l'efficacité et l'efficience de traitement des dossiers pour l'utilisateur. Ces dispositions devaient notamment reposer sur :

- une mise en œuvre d'une GED en « pré-traitement ». La Cour estimant que seul ce type d'approche pouvait permettre à l'OCPM d'optimiser ses processus et ainsi d'atteindre les objectifs initiaux de la loi 9332 en termes d'efficacité et d'efficience. A cet égard, la Cour a identifié 700 000 F d'économies annuelles;
- une adaptation des outils existants plutôt que le changement de l'application GED. En effet, les modifications techniques qui restaient à apporter étaient marginales par rapport aux développements déjà réalisés et la priorité pour l'OCPM était avant tout d'ordre organisationnel;
- une organisation du projet garantissant une refonte des processus et un accompagnement spécifique des utilisateurs.

La Cour indiquait en outre que ces évolutions ne devaient pas nécessiter de demande d'investissement complémentaire, mais qu'elles devaient s'inscrire dans le budget de fonctionnement courant de l'OCPM et du crédit de programme de la DGSI. Elle préconisait de mettre en œuvre ses recommandations dans un délai court afin de conserver l'adhésion des collaborateurs de l'OCPM.

La direction de l'OCPM a ainsi mis en place en 2012 une nouvelle organisation autour d'un projet spécifique baptisé SAPHIR (Solution Adaptée et Performante pour l'Harmonisation et l'Indexation des Références) reprenant l'ensemble des recommandations émises par la Cour des comptes.

A fin 2013, l'OCPM avec l'appui de la DGSI a réalisé les principaux travaux en lien avec la première étape de stabilisation et d'amélioration tels que formulés dans le rapport. Il a notamment :

- corrigé les problèmes de temps de réponse à l'affichage et à l'impression des documents;
- mis en œuvre une visualisation par vignette des documents composant le dossier numérique;
- défini et mis en partie en place une nouvelle indexation des documents basée sur la chronologie de traitement des informations et devant permettre une attribution automatique du courrier par type de prestation;
- modifié certains écrans de mutation et de consultation existant de CALVIN afin de les rendre conformes aux besoins spécifiques créés par une numérisation en pré-traitement;
- renouvelé les scanners et acheté un nouveau logiciel d'acquisition de document;

- déployé une nouvelle chaîne de numérisation permettant de gagner en efficacité;
- défini un calendrier d'archivage pour les documents numérisés;
- converti l'intégralité de la base de données des documents au format PDF afin de s'accorder aux normes de sécurité en vigueur;
- fourni aux collaborateurs un manuel utilisateur à jour et organisé des formations complémentaires sur l'outil informatique.

Depuis mars 2014, l'OCPM conduit les travaux de :

- mise en place d'une GED en « pré-traitement », avec un point d'entrée unique pour le tri, la numérisation des documents et l'acheminement automatisé des courriers par prestations;
- définition et formalisation des règles et besoins en matière d'archivage, de conservation, de protection et de conditions d'utilisation futures des documents, conformément aux normes de protection des données;
- définition et formalisation de ses besoins sous forme de politique en matière de sécurité des documents numérisés utilisés dans le traitement des dossiers.

L'OCPM vise à mettre en place la GED en pré-traitement d'ici la fin de cette année.

Coûts

Les comptes de la loi 9332 du 24 août 2004 ouvrant un crédit d'investissement de 2 602 827 F se présentent comme suit :

Montant brut voté	2 602 827 F
Dépenses brutes réelles	<u>2 641 542 F</u>
Surplus dépensé	38 715 F

Ces dépenses se décomposent de la manière suivante :

	Budget	Dépenses
Matériel et logiciel		
Matériel	946 342 F	420 872 F
Logiciels techniques	96 840 F	178 867 F
Total matériel et logiciel	1 043 182 F	599 739 F
Analyse, prototypage et développement	750 618 F	1 229 246 F
Paramétrage, pilotage et mise en production	204 870 F	111 560 F
Formation	50 357 F	
Appui maîtrise d'ouvrage à la mise en d'œuvre	53 800 F	143 968 F
Total prestations de tiers	1 059 645 F	1 484 774 F
Scannage des dossiers actifs	500 000 F	497 500 F
Activation des coûts internes DGSI		59 529 F
Total	2 602 827 F	2 641 542 F

Le projet présente un dépassement de 38 715 F soit environ 1,5% du budget voté. Ce dépassement est lié à l'activation des coûts internes (59 529 F) de la DGSI qui n'avaient pas été budgétés puisque la loi a été votée en 2004.

Retour sur investissement

Au vu de la situation actuelle, il n'est pas possible de faire un bilan sur le retour sur investissement.

La seconde étape d'évolution majeure vers un système optimisé de la gestion électronique des dossiers, notamment par la mise en place d'un point d'entrée unique et une numérisation en pré-traitement, doit permettre d'atteindre les objectifs initiaux de la loi 9332, en termes d'efficacité et d'efficience. La Cour a, comme déjà mentionné, identifié 700 000 F d'économies annuelles.

Conclusion

Pour répondre aux objectifs de la loi 9332, il est nécessaire de poursuivre le travail initié dans le projet GED-OCP, conformément aux recommandations de la Cour des comptes formulées dans son rapport. Les modifications techniques qui restent à apporter sont marginales selon les propres termes de la Cour.

En effet, l'outil mis en œuvre dans le cadre de ce projet est suffisamment ouvert pour absorber cette évolution, en permettant l'optimisation du traitement des demandes et le suivi des affaires au sein de l'office.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les Députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexe : *préavis technique financier*



RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE GENÈVE

PREAVIS TECHNIQUE FINANCIER

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

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

- ♦ Projet de loi présenté par le département de la sécurité et de l'économie.

♦ Objet :

Projet de loi de bouclage de la loi 9332 ouvrant un crédit d'investissement de 2 602 827 F pour le projet "Gestion électronique des dossiers" de l'Office cantonal de la population en vue de son déménagement.

♦ Financement :

Pour un montant total voté de 2 602 827 F, les dépenses brutes effectives s'élèvent à 2 641 542 F. Un dépassement de 38 715 F est à constater.

♦ Annexes au projet de loi :

Préavis technique financier.

♦ Remarques :

En application des normes IPSAS, les coûts du personnel interne ont été pris en compte pour un montant total de 59 529 F, alors qu'ils n'étaient pas inclus dans le chiffrage du crédit d'investissement. En excluant ces dépenses, le non dépensé serait de 20 814 F.

Ce projet de loi de bouclage n'est pas conforme aux dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière (D 1 05) car un crédit supplémentaire au sens des articles 32, 33 et 34 aurait dû être déposé avant tout dépassement du crédit d'investissement accordé. Toutefois, le dépassement est la conséquence de l'application des normes IPSAS quant à l'activation des prestations internes non prévue dans le crédit initial de la loi. Ce dépassement est donc "technique" et l'enveloppe financière du projet a été respectée.

Sous réserve des remarques précédentes, le département atteste que le présent projet de loi est conforme à la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF), à la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF), au manuel de comptabilité publique édité par la conférence des directeurs cantonaux des finances (NMC) pour les charges et les revenus de fonctionnement, au manuel de comptabilité publique MCH2 pour les dépenses et les recettes d'investissement, et aux procédures internes adoptées par le Conseil d'Etat.

Genève, le 27.5.2014

Signature du responsable financier : Dominique Ritter

Approbation / Avis du département des finances

Cette loi entre dans le cadre de l'opération lancée en 2012 du bouclage d'un grand nombre de lois et a été identifiée comme telle lors du bouclage des comptes 2013 (tome 3).

De manière générale, le visa du DF rendu dans le cadre du préavis d'un projet de loi de bouclage ne peut être considéré comme un contrôle a posteriori des dépenses d'investissement réalisées. En ce sens, il appartient aux départements compétents de justifier l'usage des crédits dépensés, de vérifier les dépenses et d'en assumer la responsabilité.

Genève, le 27/05/2014

Visa du département des finances : J. ROSSET.

N.B. : Le présent préavis technique est basé sur le PL, son exposé des motifs du 13-5-2014