

Date de dépôt: 4 octobre 2004

Messagerie

Rapport

de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat 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

Rapport de M. Jean-Marc Odier

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le projet de loi 9332 a été étudié successivement par la sous-commission des finances le 16 septembre 2004 sous la présidence de M^{me} Morgane Gauthier, puis le 29 septembre 2004 par la Commission des finances présidée par M. David Hiler.

Assistent aux travaux la direction du CTI M. Jean-Marie Leclerc, directeur général, M. Jean-Claude Mercier, directeur, et M. Bernard Taschini, secrétaire de la délégation du Conseil d'Etat aux systèmes d'information.

Présentation du projet par le Département de justice, police et sécurité. M. Paul-Olivier Vallotton, directeur de l'OCP, M^{me} Liên Nguyen-Tang, directrice du service financier du DJPS

L'Office cantonal de la population dispose de 170 postes répartis sur quatre sites géographiquement différents pour gérer le répertoire et les dossiers des 400 000 habitants genevois, 3000 requérants d'asile et 43 000 frontaliers. Chaque année l'OCP répond aux demandes de

150 000 usagers, générant annuellement 40 000 nouveaux dossiers, et gérant 100 000 dossiers actifs. Les archives constituent 1 million de dossiers.

L'organisation actuelle du service fonctionne concrètement sur la base du dossier papier. En comparaison avec les nouvelles technologies disponibles, de nombreux inconvénients rendent cette organisation obsolète, coûteuse et inefficace. La recherche de dossier est lente. Le dossier peut se perdre, il n'est consultable que par une personne en même temps. L'archivage et le stockage sont coûteux en surface et en matériel (kardex). Le système requiert toujours plus de ressources humaines.

La gestion électronique des dossiers (GED) consiste à scanner les dossiers papier, les stocker sur support électronique et à les rendre accessible par la base de données CALVIN. Les avantages sont nombreux : une recherche et une disponibilité quasi instantanées par un ou plusieurs utilisateurs simultanément. Le risque de perte disparaît, le besoin en ressources humaines diminue, tout comme l'espace nécessaire au stockage.

Les différences entre le système actuel du dossier papier et le système informatique faisant l'objet du projet de loi permettront, outre une amélioration qualitative, une réduction des coûts de fonctionnement du service.

En effet, lors de l'étape du déménagement du service à Onex, en 2006, la solution projetée permettra de se passer de trois postes. Il ne sera plus nécessaire d'acquérir 36 nouveaux kardex pour un montant de 540 000 F ainsi qu'un robot pour le classement des dossiers d'un coût de 4 millions de francs, comme il était prévu dans le projet « Kugler » (déménagement de l'OCP à la Jonction dans l'ancienne usine Kugler) désormais abandonné suite au refus par le Grand Conseil en octobre 2000.

D'autre part, la direction de l'OCP s'est engagée auprès du Conseil d'Etat à réduire son nombre de postes, soit cinq postes en 2007 et cinq postes en 2008. Une part de ces diminutions sera compensée par un poste d'ingénieur système émergeant au CTI, ainsi qu'un poste dit de « Super U » (U pour utilisateur) à l'OCP. La réduction effective à l'OCP sera dès lors de neuf postes, ayant pour conséquence une réduction de la charge en personnel de 360 000 F en 2007, puis 860 000 F dès 2008.

Discussion

S'agissant de la diminution de dix postes, il est précisé que ceux-ci ne seront le fait que de départs à la retraite.

L'aspect de sécurisation du système a requis un certain nombre de précisions.

Tout d'abord, Genève n'est pas pionner en la matière puisque des systèmes similaires existent déjà à satisfaction à Berne, Saint-Gall, Zurich, aux Grisons, et à l'Office fédéral des étrangers. Par contre, il est à relever une fois de plus comme dans d'autres domaines que les cantons ont développé des systèmes divers, nécessitant une passerelle pour échanger les informations.

Tous les collaborateurs peuvent avoir accès au dossier, mais seul celui qui en a la charge peut rentrer des données. Une accessibilité entière ou partielle peut être donnée à d'autres services comme celui des naturalisations par exemple ou de la police. Une fois les documents scannés, ils ne peuvent pas être modifiés mais seulement imprimés. Les risques de circulation de données confidentielles par la possibilité d'impression des dossiers ne sont pas supérieurs au système actuel. En revanche, le système GED permet la « traçabilité » des accès aux données.

La direction du CTI précise que l'OCP dicte les critères d'accessibilité. Lors de l'étape d'identification, l'autorisation d'accès peut être définie selon différentes restrictions, ayant droit, période d'accès, genre de dossier, partie du dossier, actions possibles, etc.

Dans tous les cas, le système devra s'inscrire dans le cadre légal sur la protection des données de la loi sur les informations traitées automatiquement par ordinateur (LITAO) pour garantir aux usagers le respect de la sphère privée.

Préavis

- Centre des technologies de l'information (CTI), préavis positif sans réserve.
- Département des finances, voir préavis annexé.
- Sous-commission des finances, préavis favorable à l'unanimité.

Vote

Mis aux voix, le projet de loi est accepté à l'unanimité.
(2 AdG, 3 S, 2 Ve, 1 R, 1 PDC, 2 L, 1 UDC)

Projet de 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 Crédit d'investissement

¹ Un crédit d'investissement de 2 602 827 F (y compris TVA et renchérissement) est ouvert au Conseil d'Etat pour l'acquisition du matériel, de logiciels et de services nécessaires au projet « Gestion électronique des dossiers » de l'Office cantonal de la population. Ce projet vise à moderniser le système de gestion des dossiers de l'Office cantonal de la population dans la perspective de son prochain déménagement.

² Il se décompose de la manière suivante:

Matériel et logiciels	1 043 182 F
Prestations de tiers	1 059 645 F
Scannage des dossiers actifs	500 000 F
Total	<hr/> 2 602 827 F

Art. 2 Budgets d'investissement

Ce crédit d'investissement est réparti en tranches annuelles inscrites au budget d'investissement dès 2004 sous les rubriques 17.00.00.506.56 (matériel, logiciels et prestations de tiers) et 43.04.00.506.56 (scannage des dossiers).

Art. 3 Financement et couverture des charges financières

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

Art. 4 Amortissement

L'amortissement de l'investissement est calculé chaque année sur la valeur d'acquisition (ou initiale) selon la méthode linéaire et est porté au compte de fonctionnement.

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

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



Département des finances
Administration des finances de l'Etat

République et
Canton de Genève



PREAVIS TECHNIQUE

PL: 9332

fonctionnement bouclement
 investissement autre

rubriques n° 17.00.00.506.56
43.04.00.506.56

1. Objet

Projet de loi 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.

2. Planification des charges et revenus de fonctionnement induits par le projet

(en millions de francs)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Résultat récurrent
Charges en personnel [30]	-	0.14	0.14	(0.36)	(0.86)	(0.86)	(0.86)	(0.86)
Dépenses générales [31]	-	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12
Charges financières [32+33]	0.03	0.07	0.32	0.72	0.72	0.72	0.47	0.07
Charges particulières [30 à 36]	-	-	-	-	-	-	-	-
Octroi de subvention ou prestations [36]	-	-	-	-	-	-	-	-
Total des charges de fonctionnement	0.03	0.33	0.58	0.48	(0.02)	(0.02)	(0.27)	(0.67)
Revenus liés à l'activité [40+41+43+45+46]	-	-	-	-	-	-	-	-
Autres revenus [42]	-	-	-	-	-	-	-	-
Total des revenus de fonctionnement	-	-	-	-	-	-	-	-
Résultat net de fonctionnement	0.03	0.33	0.58	0.48	(0.02)	(0.02)	(0.27)	(0.67)

3. Financement

Ce crédit d'investissement, réparti en tranches annuelles, devra être inscrit au budget d'investissement dès 2004. Il devra entrer dans le cadre du volume d'investissements "nets-nets" admis par le Conseil d'Etat pour 2004, sous réserve de la réduction technique globale à opérer. Dans ce cadre, ce préavis ne garantit pas que les tranches annuelles du crédit d'investissement pourront être automatiquement versées.

4. Remarques

Il ressort de l'exposé des motifs que le projet GED permettra de réallouer dès 2007 au CTI un poste sur dix dédiés à la gestion des dossiers de l'Office cantonal de la population (OCP). Les charges négatives de personnel estimées par le CTI et le DJPS dès 2007 et correspondant à la suppression progressive de neuf postes au DJPS, ne constituent pas des revenus, mais représentent des diminutions de charges (économies). Elles doivent être interprétées avec prudence, dans la mesure où les conditions dans lesquelles ces réductions de postes se feront ne sont pas encore connues. Un autre poste est prévu pour le projet GED dès 2005 sans nécessiter d'engagement supplémentaire, en raison de rocadés internes au sein du département de justice et police.

Au projet de budget 2004¹ amendé, aucun montant n'a été inscrit sur la rubrique 43.04.00.506.56 (scannage des dossiers). Cette opération de scannage, estimée à 500 000 F et prévue pour le premier semestre 2005, devra être inscrite au projet de budget 2005.

L'exposé des motifs mentionne qu'"un second projet de loi d'accompagnement au déménagement de l'OCP traitera de l'équipement (bureautique, téléphonique, etc.) de l'OCP et sera présenté ultérieurement". A ce sujet, le CTI a précisé qu'en cas de non vote de ce second projet de loi, l'OCP ne pourrait pas déménager, mais que le projet GED pourrait se réaliser.

Ainsi que l'exposé des motifs l'indique, des frais des consommables seront intégrés au budget de fonctionnement de l'OCP (2000 F par an). Selon le CTI, ils ne figurent pas dans les tableaux financiers, car le projet GED permettra des économies de fonctionnement (ex: papier) qui ne sont pas chiffrées. Il en va de même pour les coûts liés à la "création des manuels de formation ainsi que la formation proprement dite", énoncés sur la fiche technique du CTI, qui constituent une dépenses très faible et seront pris en charge par le budget de fonctionnement de l'Office.

Marc Gioria

Eve Vaissade

Genève, le 19 juillet 2004

N.B. : Le présent préavis technique est basé sur le PL, son exposé des motifs et les tableaux financiers transmis le 14 juillet 2004 et la fiche technique du CTI transmise le 24 juin 2004. L'Administration des Finances de l'Etat n'est plus engagée en cas de modifications ultérieures à la date du préavis technique.

Pris connaissance le : 23.07.04

Signature du responsable financier :

ANNEXE 2

EXPOSÉ DES MOTIFS DU PROJET DE LOI 9332

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le présent projet de loi constitue un pas essentiel dans la réforme du fonctionnement de l'Office cantonal de la population (OCP) : comme les députés ont pu le lire dans les pages des rapports de gestion 2002 et 2003 consacrées à cet office, la modernisation de l'OCP en vue d'une gestion plus efficace – c'est-à-dire qui offre un meilleur service au public tout en étant plus performante, donc aussi plus économe – passe par les deux conditions suivantes :

- un déménagement dans des locaux centralisés permettant une gestion rationnelle de l'office, en lieu et place des services actuellement éclatés entre quatre adresses, sept entrées, neuf salles d'attente et 25 guichets accueillant bon an mal an 150 000 personnes; ce déménagement est aujourd'hui acquis, puisque l'OCP déménagera à Onex, à la route de Chancy, au premier semestre 2006;
- une gestion électronique des dossiers (GED), en lieu et place de dossiers physiques, dont la gestion, qui remonte au XIX^e siècle, est un antimodèle d'efficacité, en même temps qu'elle confine au gâchis des ressources humaines.

Pour ne pas avoir à déménager l'OCP avec ses problèmes, cette GED, qui fait l'objet du présent projet de loi, est de fait un préalable indispensable à son déménagement. Un second projet de loi d'accompagnement au déménagement de l'OCP traitera de l'équipement (bureautique, téléphonique, etc.) de l'OCP et sera présenté ultérieurement.

Le présent exposé des motifs a la structure suivante :

1. Préambule
2. Situation actuelle
3. Objectifs du projet
4. Travaux préliminaires
5. Solution projetée
6. Impact et rentabilité du projet
7. Coûts
8. Conclusions
9. Annexes

1. Préambule

L'application informatique CALVIN actuelle est en service depuis 1983 et sera remplacée dès l'automne 2004 par la nouvelle application CALVIN2. Ce nouvel environnement va permettre d'envisager une solution à un problème majeur de l'office, à savoir la gestion des dossiers physiques (au total, près de 1 100 000 pour les seuls étrangers !). Cette gestion consomme une part très importante des ressources en personnel dont dispose l'office sans toutefois parvenir à apporter une réponse satisfaisante en terme d'efficacité et de fiabilité.

L'évolution des technologies de l'information doit amener une amélioration de la qualité des prestations que le secteur public – et dans le cas d'espèce l'Office cantonal de la population – met à la disposition du public. Cette amélioration passe par la simplification des démarches administratives d'une part, et par la maîtrise d'outils nouveaux en matière d'accessibilité aux informations nécessaires à la fonction publique pour remplir ses tâches d'autre part.

D'autres arguments plaident également en faveur de ce changement :

- la problématique des relations avec l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES; anciennement Office fédéral des étrangers – OFE), déjà équipé d'une application de gestion électronique des dossiers (GED), mais auquel l'OCP envoie ses dossiers physiques par la poste et reçoit la réponse selon le même support, ce qui ajoute aux délais intrinsèques de traitement les délais de l'acheminement aller et retour via la poste;
- l'absence de disponibilité du dossier lorsqu'il est en consultation à l'IMES, mais également dans les services de police ou ceux de la main-d'œuvre étrangère, etc.
- les risques de perte inhérents à tout déplacement.

2. Situation actuelle

2.1 Missions et activités de l'OCP

L'OCP a pour mission principale d'établir et de tenir à jour un répertoire général des habitants du canton, des Suisses comme des étrangers. Dans le cadre de ses compétences, il est chargé d'appliquer la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LFSEE) et sa législation cantonale d'application (F 2 10). Il statue sur les demandes d'autorisation de séjour et d'établissement, procède à la délivrance et au renouvellement des livrets et traite les requêtes visant à une activité frontalière sur le territoire genevois.

L'OCP assure l'exécution de diverses ordonnances du Conseil fédéral sur la limitation de la main-d'œuvre étrangère, en collaboration avec l'office de la main-d'œuvre étrangère et les partenaires sociaux.

Dans le cadre de la loi fédérale sur l'asile (LAsi), l'OCP procède aux auditions des requérants d'asile attribués à Genève et assure la délivrance et le renouvellement des livrets (F, N et S) destinés à la population relevant du domaine de l'asile.

C'est dans ce type de tâches que la constitution, la manipulation et la consultation de dossiers physiques ont le plus d'ampleur.

2.2 La gestion des dossiers

L'organisation de la gestion des dossiers est complexe: on peut tout d'abord distinguer les dossiers confédérés et étrangers, gérés et stockés de manière totalement distincte.

Parmi les dossiers étrangers, on distingue les dossiers actifs et les dossiers archivés.

La plaque tournante des dossiers étrangers est constituée par la section des « Secteurs » : tous les dossiers actifs, environ 82 000 (chiffre pour 2003), y sont référencés. Sur ce total, environ 28 000 dossiers y sont stockés en permanence, 16 000 autres dossiers sont soit en transit, soit en stockage temporaire dans les différentes sections de l'office et 38 000 dossiers sont stockés de manière permanente dans la section « Frontaliers ».

Hormis les dossiers enregistrés dans l'application « Dossiers », la fiche témoin des Secteurs, où est inscrit l'utilisateur actuel, est le seul moyen permettant de retrouver un dossier en transit. La gestion de la fiche témoin est très imparfaite et la recherche de dossiers est une activité chronophage, source de pertes de temps importantes, d'allongement des files d'attente aux guichets et de retards dans les courriers aux usagers ou à leur mandataire. Parfois même le dossier ne peut pas être localisé.

Environ 24 000 dossiers étrangers sont créés chaque année et un nombre équivalent sont archivés. On compte environ 1 million de dossiers étrangers archivés.

On peut estimer que 60 % des dossiers créés concernent une personne seule, 20 % un couple et 20 % une famille. Pour une personne seule, le dossier initial est constitué de 5 à 10 feuilles.

Le nombre de consultations internes a été de 137 526 en 2003 pour les dossiers étrangers. Concernant les dossiers suisses, environ 16 000 sont créés

chaque année avec une moyenne de 8 feuilles. Le nombre de consultations annuelles est d'environ 65 000.

La gestion des seuls dossiers étrangers requiert 25 postes (sans compter les deux emplois temporaires ETC).

2.3 La gestion de la circulation des dossiers

Une application informatique « Dossiers », disjointe de l'application CALVIN, a été développée en 1995. Malgré son efficacité, elle n'apporte qu'une aide partielle et n'est pas généralisée à l'ensemble des dossiers étrangers. De plus, son apport est limité à la gestion de la **circulation** des dossiers, mais n'a aucun impact sur le dossier lui-même.

2.4 Bilan de la situation actuelle

La situation actuelle est tout à fait insatisfaisante pour plusieurs raisons:

- les ressources nécessaires à la gestion des dossiers sont excessives;
- les contraintes inhérentes à ce mode d'organisation font qu'il n'est pas possible d'apporter les réponses indispensables aux problèmes rencontrés en matière de temps d'accès aux dossiers, de simultanéité de la consultation et de risque de pertes, temporaire ou définitive;
- les prestations de l'office et son image de marque dans le public en sont considérablement affectées;
- toute évolution est impossible tant que l'on n'envisage pas une solution mettant en œuvre d'autres technologies.

De surcroît, le poids de ces dossiers et l'exiguïté des locaux posent un délicat problème de sécurité, car la dalle du bâtiment actuel est en situation de surcharge. Plusieurs expertises ont déjà été diligentées par le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement à ce sujet, et les conclusions sont préoccupantes.

3. Objectifs du projet

Ce nouveau projet a pour but essentiel d'accroître considérablement la qualité des prestations que l'OCP délivre au public et aux autres services de l'administration. Il vise notamment à:

- améliorer la qualité et la rapidité du service à l'utilisateur;
- améliorer l'efficacité des collaborateurs de l'OCP dans leurs tâches courantes;

- économiser les ressources humaines actuellement nécessaires à la gestion des dossiers;
 - optimiser les échanges d'informations avec l'IMES et l'Office fédéral des réfugiés (ODR);
 - diminuer le coût de la gestion des dossiers,
- grâce à une organisation remaniée, un outil de gestion adapté conjugué aux possibilités des outils bureautiques modernes.

Les améliorations attendues sont notamment:

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

Ces objectifs ne peuvent être atteints qu'en envisageant la dématérialisation des dossiers et leur gestion grâce aux technologies de gestion électronique des documents.

4. Travaux préliminaires

Dans ce but, la direction de l'OCP a constitué dès l'automne 2002 un groupe de travail faitier qui s'est informé sur quelques réalisations en la matière auprès de :

- l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES), dont le métier est très similaire à celui de l'OCP et qui est un partenaire privilégié dans le cadre de l'application du droit des étrangers;
- l'Office cantonal des personnes âgées (OCPA);
- la centrale fédérale AVS/AI, qui a déjà une expérience très ancienne dans le domaine;
- le service de l'impôt à la source du Département des finances;
- l'équivalent bernois de l'Office cantonal de la population.

Le groupe de travail faitier a ensuite commencé à étudier et définir les besoins de l'office, puis à élaborer le concept d'une solution. Sur la base de ce concept, la direction a nommé deux autres groupes de travail :

Le groupe « *Procédures et documents* » a pour mission de :

- répertorier les différents canaux d'entrée et de sortie des documents;
- identifier les processus et les flux de documents associés;
- établir le catalogue des documents constituant le dossier actuel;
- proposer au groupe faîtier, parmi l'ensemble des documents traités par l'office, ceux qui seront pris en compte dans la démarche GED;
- proposer au groupe faîtier des procédures pour le traitement initial des dossiers (tri, identification, digitalisation, vérification, indexation, enregistrement).

Ce groupe a fourni un premier rapport intermédiaire le 31 mars 2003, un deuxième le 18 septembre 2003, puis le cahier des charges le 30 janvier 2004.

Le groupe « *Utilisateurs* » a pour mission de :

- informer les collaborateurs de l'office des travaux des groupes et de l'état d'avancement du projet, de manière à introduire progressivement par le dialogue le principe de la gestion électronique des dossiers auprès des utilisateurs;
- recenser les besoins;
- recueillir les suggestions;
- proposer des solutions;
- organiser la formation.

Le groupe de travail faîtier, devenu comité de pilotage, reste actif afin de rendre les arbitrages nécessaires sur les propositions qui lui sont soumises par les groupes de travail et de décider des procédures pour l'utilisation des documents digitalisés dans les différents processus constituant l'activité habituelle de l'office.

En parallèle avec ces démarches et en collaboration avec le centre des technologies de l'information (CTI), un mandat d'étude a été confié à une société spécialisée afin de valider la faisabilité du projet et d'évaluer l'impact financier. Les montants indiqués dans le présent projet de loi reflètent le résultat de cette étude révisés par la qualification du CTI.

En outre, un représentant de l'OCP participe aux travaux d'un groupe fédéral visant à définir des standards de communication de dossiers électroniques entre l'Office fédéral de l'émigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES) et les différentes autorités cantonales d'application du droit des étrangers.

5. Solution projetée

Mettre à la disposition de tous les collaborateurs de l'office l'ensemble des dossiers des usagers dans le cadre de l'application métier CALVIN2, interface unique avec l'ensemble des données structurées ou digitalisées. Ils bénéficient de ce fait de toutes les possibilités de recherches disponibles, des relations établies et d'une uniformité d'ergonomie.

5.1 Principe

Tous les documents reçus par l'office, à l'exclusion de ceux qui auront explicitement été laissés en dehors du champ de la gestion électronique des dossiers, sont triés, identifiés, digitalisés, vérifiés, indexés et enregistrés sur les supports informatiques adéquats, en relation directe avec l'utilisateur concerné, constituant ainsi une extension des données structurées déjà existantes. Les documents eux-mêmes sont stockés un certain temps dans un but de sécurité, puis détruits.

L'accès au contenu du dossier électronique est articulé à deux niveaux :

- la présentation du contenu du dossier sous forme d'une représentation arborescente conforme à la structure unique prédéfinie, où chaque branche peut être développée ou réduite. Cette arborescence doit, au choix de l'opérateur, donner une vision du dossier individuel ou familial, par nature d'information et ordre chronologique ou ordre chronologique intégral;
- les documents eux-mêmes.

5.2 Fonctionnalités attendues

Tous les collaborateurs de l'office peuvent consulter simultanément les dossiers depuis leur poste de travail et disposent dans ce but d'un écran dont la taille et la définition permettent l'affichage simultané d'un document A4 pleine page et d'une fenêtre permettant un traitement, saisie de données par exemple.

Une interface bidirectionnelle avec l'outil de messagerie permet à chaque collaborateur :

- d'envoyer des messages électroniques avec certains éléments du dossier en pièce jointe;
- de verser au dossier d'un usager un message électronique reçu.

Une interface avec d'autres organismes disposant de leur propre système de gestion électronique des dossiers, Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES) par exemple, permet, dans le cadre de communications sécurisées reconnues et des dispositions légales en vigueur, l'envoi, la réception et la mise à jour de dossiers complets.

Afin de permettre l'évolution progressive vers le *workflow* (flux logique des tâches à effectuer), il doit être possible de transférer des documents et des tâches associées entre les collaborateurs de l'office et d'assurer le suivi de celles-ci. Pour mémoire, les logiciels de *workflow* prescrivent les tâches à effectuer, permettent de contrôler un processus d'amont en aval et d'optimiser la gestion de l'information et du temps. Ils sont souvent couplés aux systèmes d'échanges électroniques de données.

5.3 Sécurité et confidentialité

La solution mise en œuvre tiendra compte de l'impérative nécessité d'appliquer le cadre légal sur la protection des données (loi sur les informations traitées automatiquement par ordinateur (LITAO), du 17 décembre 1981 (B 4 35) pour garantir aux usagers le respect de la sphère privée.

Toutes les pièces constituant le dossier (documents digitalisés, courriers électroniques, annotations) doivent avoir une valeur probante. A l'issue de la phase de vérification et de validation des documents digitalisés, aucune pièce enregistrée ne peut plus être physiquement effacée du support.

Des fonctionnalités de sécurité et d'administration doivent permettre :

- de moduler le champ de vision d'un dossier dans le cas où la personne qui consulte n'a qu'une habilitation partielle;
- de rendre inaccessibles ou de réattribuer des documents enregistrés par erreur ou attribués à tort.

5.4 Limites du projet

Le « bureau sans papier » n'est pas l'objectif visé, car le traitement de certains dossiers délicats et/ou volumineux peut nécessiter une impression partielle afin de garantir un certain confort de travail aux collaborateurs en charge, mais il s'agira là de dossiers temporaires et personnels dont la mise à jour ne sera pas assurée.

Il n'entre pas dans le cadre du présent projet de digitaliser tous les anciens dossiers, ceux-ci n'étant de fait que très rarement utilisés une fois devenus inactifs. Seuls les dossiers actifs créés après le 1^{er} janvier 2004 (environ

40 000 dossiers à mi-2005) et des dossiers antérieurs particuliers seront scannés avant le démarrage effectif de la GED par du personnel surnuméraire. Cette mesure, d'un coût évalué à 500 000 F sur la base de la dépense effective de l'Office bernois de la population qui a mené une opération similaire, permettra de déménager l'OCP avec un minimum de dossiers physiques et d'éviter ainsi une dépense de 540 000 F de kardex pour leur stockage. Elle permettra aussi de commencer la phase active d'exploitation de la GED avec une pleine opérationnalité. Elle permettra enfin d'adapter plus rapidement l'effectif de l'actuelle section des dossiers (cf. annexe 2) que ne le permettrait la phase transitoire initialement imaginée qui impliquait une coexistence des deux systèmes – dossiers papiers et dossiers informatiques – pour une période de cinq ans. A l'instar de ce qu'a pratiqué le canton de Berne, ce travail de scannage pourra être confié à du personnel temporaire, encadré par du personnel de l'OCP.

Les dossiers personnels des collaborateurs de l'office gérés par le service des ressources humaines ne font pas partie du présent projet.

La direction de l'office est en contact avec le service des Archives de l'Etat, afin que sa démarche s'inscrive dans le cadre des prescriptions légales.

6. Impact et rentabilité du projet

6.1 Impact

La mise en œuvre de ce projet aura les impacts suivants :

Les usagers bénéficieront des effets suivants :

- une diminution des temps d'attente aux guichets due à la réduction du temps moyen de traitement d'un cas grâce à l'accès immédiat au dossier, sans difficulté de localisation ni risque d'erreur ou de perte,
- un meilleur accueil dû à la plus grande disponibilité des collaborateurs de l'office;
- un meilleur service global de l'administration : amélioration de la qualité des informations gérées.

L'efficacité globale des collaboratrices et collaborateurs de l'office sera grandement améliorée grâce à :

- un outil plus convivial et plus ergonomique;
- une diminution du stress lié aux tensions avec les usagers, lorsque ceux-ci ont dû subir une attente très longue (réduction des temps d'attente);

- la réduction des pertes de temps (localisation immédiate du dossier, réduction des erreurs);
- la réduction des appels téléphoniques des usagers (gestion informatisée des échéanciers et temps global de traitement plus court).

Il est toujours extrêmement difficile de mesurer la rentabilité d'un projet informatique, notamment les aspects qualitatifs : comment évaluer la disponibilité des informations en temps réel, une meilleure qualité d'accueil de l'utilisateur aux guichets ou une diminution du stress des collaborateurs ?

Il est cependant certain que les ressources nécessaires à la gestion électronique des dossiers proviendront essentiellement des collaborateurs de la section Dossiers, qui seront libérés de leurs tâches actuelles par la baisse progressive de l'activité de gestion des dossiers physiques, puisque, après une période temporaire d'environ cinq ans, les dossiers physiques (non seulement les 100 000 dossiers actifs, mais aussi compris le million de dossiers inactifs) auront pratiquement disparu de l'office.

6.2 Rentabilité

Dans le projet de loi du Conseil d'Etat ouvrant un crédit d'investissement de 25 690 621 F pour le déménagement de l'OCP dans l'ancienne usine Kugler (PL 8179 déposé le 23 décembre 1999 et rejeté le 27 octobre 2000), un robot pouvant assurer la gestion de 117 000 dossiers physiques avait été inclus dans l'enveloppe financière pour un montant de 4 103 000 F. Ce projet avait en son temps reçu l'aval du Conseil d'Etat.

Le présent projet, qui rend totalement caduc le recours à un semblable robot, est de fait beaucoup moins cher, puisque l'investissement requis est de 2 602 827 F pour une efficacité à tous égards supérieure.

Au niveau de la rentabilité, le projet GED permet non seulement d'éviter un investissement de 540 000 F pour l'achat de kardex comme déjà mentionné mais permettrait aussi des économies en charges de personnel. En 2007, il serait possible d'économiser environ cinq postes administratifs partiellement compensés par un poste prévu au CTI (voir chiffre 7, coûts). Dès 2008, la direction de l'OCP s'est engagée à diminuer l'effectif de 5 postes administratifs supplémentaires, soit une économie annuelle évaluée à 860 000 F.

La rentabilité du projet doit donc être jugée comme très bonne.

7. Coûts

Les chiffres ci-dessous ont été validés par le CTI.

	Montant HT	Montant TTC (7,6%)
Matériel et logiciels		
Matériel	879 500	
Logiciels techniques	90 000	
Total matériel et logiciels	969 500	1 043 182
Prestations de tiers		
Analyse, prototypage, choix	208 800	
Développement	488 800	
Paramétrage	56 400	
Pilotage et mise en production	134 000	
Formation	46 800	
Appui maîtrise d'ouvrage à la mise en œuvre	50 000	
Total prestations de tiers	984 800	1 059 645
Scannage des dossiers actifs		500 000
Total du projet		2 602 827

La réalisation est prévue dès la fin 2004 pour être opérationnelle à la mi-2005 en ce qui concerne l'environnement d'archivage en vue du déménagement. La réalisation de l'intégration à CALVIN2 se poursuivra en parallèle.

Le scannage par du personnel temporaire des dossiers actifs créés depuis janvier 2004 et des dossiers particuliers antérieurs à cette date (environ 40 000 au total) est prévu pour le premier semestre 2005. Bien que s'agissant de salaires, cet élément a été prévu sur une rubrique d'investissement, car il s'agit de constituer la base de données initiale sans laquelle la GED ne pourrait pas fonctionner. Le travail fourni par ce personnel temporaire pourra ainsi être utilisé durant plusieurs années, ce qui justifie également la comptabilisation en investissement et l'activation au patrimoine administratif

de l'Etat. Les personnes en charge du scannage seront engagées sous contrat d'auxiliaire pour de courtes périodes (six à douze mois au maximum).

La charge annuelle des frais de fonctionnement est de 269 000 F .

Elle est essentiellement constituée par deux postes :

- 1) un collaborateur capable d'assumer l'assistance de 1^{er} niveau, l'administration et partiellement la formation avec un profil de Super-U (estimation 129 000F) rattaché à l'OCP et dont l'engagement devrait intervenir au 2^e semestre 2005. A noter que pour ce collaborateur, la direction de l'OCP procédera à des roades internes pour dégager l'unité nécessaire.
- 2) un collaborateur dédié à l'exploitation des infrastructures techniques avec un profil d'ingénieur système (estimation 140 000 F, charges sociales comprises) rattaché au CTI, lequel devrait pouvoir être engagé dès le lancement du projet (début 2005).

Les dépenses générales d'entretien sont estimées de manière globale (matériel et logiciels) à environ 12% du prix d'acquisition, soit environ 120 000 F par année dès la deuxième. Ces frais seront intégrés au budget de fonctionnement du CTI. Quant aux frais des consommables (2000 F par année pour les DVD-R de sauvegarde), ils seront intégrés au budget de fonctionnement de l'OCP.

Les licences sur le logiciel Oracle sont incluses dans la licence Etat.

8. Conclusion

La raison fondamentale qui motive cette demande de crédit est l'obsolescence toujours plus manifeste du système actuel de gestion des dossiers de l'office, qui requiert depuis longtemps des moyens humains accrus pour une efficacité décroissante.

La refonte et la modernisation des outils de gestion de l'OCP sont vitales pour que l'office puisse continuer d'assurer correctement sa mission de service public.

Pour ne pas avoir à déménager l'OCP avec ce problème dans des locaux enfin adaptés à ses activités et en vue de pouvoir déménager avec le minimum de dossiers physiques, la gestion informatique des dossiers de l'OCP doit être introduite dans les meilleurs délais : de fait, elle est bien un préalable indispensable de son déménagement à Onex au premier semestre 2006.

Au bénéfice de ces explications, nous vous prions, Mesdames et Messieurs les députés, de bien vouloir approuver le présent projet de loi.