

*Date de dépôt : 26 février 2018*

## **Rapport**

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

### **Rapport de M. Alberto Velasco**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission des finances a étudié le projet de loi en question lors de sa séance du 18 mars 2015, ainsi que lors des séances des 21 janvier et 4 février 2015 de sa sous-commission informatique, sous les présidences respectives de M<sup>me</sup> Anne Marie von Arx-Vernon pour la Commission des finances et de M. Eric Leyvraz pour sa sous-commission informatique.

Participaient à nos travaux :

Pour le département de la sécurité :

- M. Favre Eric, directeur général SI
- M. Taschini Bernard, secrétaire général adjoint

La Commission des finances ainsi que la sous-commission informatique ont toutes deux été assistées par M. Raphaël Audria.

Les procès-verbaux de ces séances ont été rédigés par M<sup>me</sup> Marianne Cherbuliez.

Que toutes ces personnes soient remerciées du soutien apporté à la commission.

## **Introduction**

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 réponse lorsqu'ils s'adressaient à l'office (courriers, téléphones, 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 perte des dossiers.

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

Ensuite, en conclusion, le Conseil ajoutait que pour répondre aux objectifs de la loi 9332, il était 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.

### **Travaux de la sous-commission informatique de la Commission des finances**

Le directeur du service informatique indique que ce projet a été évalué en jaune, dans la présentation en page 19 et suivantes, ce qui signifie qu'il a posé certains problèmes.

Il passe en revue les objectifs, les difficultés rencontrées, les conséquences et l'état actuel, et explique qu'en 2008 l'ICF a indiqué que l'office cantonal de la population ne pouvait pas procéder comme l'AFC le faisait, car cela n'était pas prévu dans l'exposé des motifs du PL 9332. Tout document arrivant à l'AFC est scanné et numérisé, pour être ensuite accessible à tous les services; cela s'appelle la numérisation en prétraitement. L'objectif, en l'espèce, avait été de numériser l'historique en premier lieu, en continuant en parallèle à travailler avec des documents papier, puis de faire seulement plus tard cette numérisation en prétraitement. Puisque l'ICF a dit que la numérisation en prétraitement n'était pas prévue dans l'exposé des motifs du PL et ne devait dès lors pas être réalisée, l'office ne l'a pas faite. Deux ans plus tard, un rapport de la Cour des comptes a conclu qu'il n'était pas possible d'atteindre les objectifs de rentabilité si l'on ne faisait pas ce prétraitement.

Le projet a été trop long. Il a commencé avant le déménagement et ce dernier n'a pas pu se faire sans les dossiers papier, car il n'a pas été possible de numériser tous les dossiers avant ledit déménagement. Aujourd'hui, il existe une gestion électronique des dossiers (GED) qui est opérationnelle, mais les

objectifs de rentabilité n'ont pas été atteints. La DGSI aurait voulu réaliser cette GED en prétraitement, mais il n'y avait plus de disponibilité budgétaire. Il va donc s'agir de rajouter progressivement des fonctionnalités, en fonction de ce qui apportera le plus d'efficacité à l'office, pour arriver à ce prétraitement.

Ensuite, un commissaire intervient en indiquant qu'il comprend que ce projet n'a pas été réalisé que dans le but de déménager des données. Il s'agissait de profiter du déménagement pour ne pas déménager tous les dossiers papier. Aujourd'hui, il y a une GED, mais qui n'est pas assez efficace pour qu'il y ait des économies sur le fonctionnement de l'office. Ce que confirme le secrétaire général adjoint. Puis il répond à la question de savoir si les temps d'attente monstrueux connus à cet office sont dus à ce genre de dysfonctionnements, en indiquant qu'il est difficile de dire si ces temps d'attente sont dus à cela. Il faut bien prendre en considération le volume important de dossiers que doit traiter cet office, et il rappelle ce que le directeur de l'OCP a dit aux commissaires lors de la dernière séance, à savoir que cet office est souvent le premier contact pour les étrangers qui veulent pouvoir parler à quelqu'un, raison pour laquelle il n'est pas possible de tout faire en ligne.

A la suite de quoi un commissaire imagine que les renouvellements de permis, par exemple, pourraient se faire en ligne. Le secrétaire général adjoint admet qu'il y a des choses qui peuvent ou pourraient être faites en ligne. L'office a déjà mis un certain nombre de prestations en ligne et va poursuivre cette démarche, dans les limites des budgets disponibles.

Un commissaire comprend que, parmi les objectifs figurant dans l'exposé des motifs à l'époque, il y avait celui de réduire le nombre du personnel. Aujourd'hui, au niveau du PB15, le programme H01 (population, droit de cité et migration) comprend 230 postes. Il demande combien il y en avait à l'époque, en 2004, au moment de l'adoption de cette loi 9332, pour voir l'évolution par rapport à cet objectif.

Le secrétaire général adjoint répond que cet office a subi des baisses d'effectif ; il va se renseigner pour avoir plus de détails à ce sujet, mais il est toutefois clair que les objectifs de rentabilité n'ont pas été atteints. Ensuite, il explique qu'avant même le dépôt du rapport, l'ICF avait un projet de recommandation au sujet de la numérisation en prétraitement. La Cour des comptes s'est prononcée deux ans plus tard sur la nécessité de faire cette numérisation. L'AFC est un peu la locomotive au sein de l'Etat en la matière. Les offices qui n'ont pas atteint ce degré de numérisation ont de la peine à avoir ce degré de maturité.

Un commissaire émet le souhait d'entendre le directeur de l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM) pour voir comment il vit cette GED en tant qu'utilisateur. Car dès lors que l'AFC est un service exemplaire en termes de GED, il ne comprend pas pour quelle raison la même chose n'est pas faite au niveau de l'OCPM. Il pense qu'il n'est pas extrêmement complexe, en termes d'organisation, de numériser des dossiers. Il ne comprend pas bien que l'ICF ait pu dire que cette numérisation en prétraitement n'était pas prévue dans l'exposé des motifs ; le responsable du suivi de projet au sein de l'office aurait pu expliquer à l'ICF que le but de ce projet était de numériser les données dès l'entrée car, autrement, le projet n'a pas beaucoup de sens. Il aurait fallu mettre un stop à ce projet et revoir l'exposé des motifs.

Le secrétaire adjoint signale que le directeur de l'OCPM a été nommé à la tête de cet office ultérieurement et que c'est lui qui a sollicité cet audit de la Cour des comptes, car il n'était pas content de cette GED.

A la suite de quoi le président suggère de suspendre le vote du préavis de ce PL 11485 en attendant la réponse du directeur de l'OCPM au sujet des objectifs à atteindre en matière de nombre de collaborateurs.

Lors de la reprise des travaux, les commissaires ayant reçu les réponses aux questions qu'ils avaient posées, le président suggère de mettre le préavis de ce PL aux voix.

Soumise aux voix, la sous-commission informatique de la Commission des finances **émet un préavis favorable** sur le PL 11485 par :

4 oui (1 PDC, 1 PLR, 1 UDC, 1 MCG) et 2 abs. (1 EAG, 1 S)

### **Travaux de la Commission des finances**

La présidente fait un bref rapport oral sur ce projet de loi, suite aux travaux réalisés en sous-commission informatique, et indique que la sous-commission informatique a étudié ce projet qui, en tant que tel, a posé certains problèmes car il a duré neuf ans. Par ailleurs, la gestion électronique des dossiers, bien qu'opérationnelle, n'a pas encore atteint les objectifs de rentabilité tels que prévus. En d'autres termes, un outil de gestion électronique des dossiers existe bel et bien, mais n'est pas encore assez efficace pour qu'il y ait des économies sur le fonctionnement de l'OCPM, parce qu'il manque pour l'instant le prétraitement des dossiers car il faut effectuer une numérisation des dossiers en amont.

L'OCPM a précisé, par le biais de son secrétaire général adjoint, que l'exploitation d'une gestion électronique des dossiers, avec un prétraitement

des dossiers, permettrait d'économiser des postes, qui seraient prioritairement réalloués aux secteurs dont les effectifs n'ont pas évolué de manière proportionnelle à l'augmentation du nombre de dossiers à instruire, comme par exemple le service des naturalisations. Ainsi, cette gestion électronique des dossiers devrait permettre une stabilisation des effectifs, dans un premier temps, puis éventuellement même une diminution desdits effectifs.

Elle conclut son rapport oral en indiquant que la sous-commission a émis un **préavis favorable sur ce PL 11485 par 4 voix pour et 2 abstentions**.

On passe aux questions des commissaires, et l'un d'eux se dit surpris par la ventilation des dépenses car il a l'impression que l'on a voulu un peu arranger les choses. En effet, pour le matériel, 946 000 F avaient été budgétés et 420 000 F ont été dépensés, alors qu'au niveau des analyses, prototypages et développements, 750 000 F avaient été budgétés et 1 229 000 F ont été dépensés. Il se dit interpellé par le fait qu'il soit possible de se tromper de presque 50% sur les deux plus gros postes.

Le rapporteur indique que le secrétaire général adjoint avait admis que, dans le cadre de ce projet, il y avait eu des choses tout à fait insatisfaisantes. A la suite de quoi un autre commissaire indique qu'il sait que la rapporteure, qui intervient aussi en tant que présidente de la commission, est très attachée au retour sur investissement alors qu'en l'espèce il n'y en a pas et que le but à atteindre ne l'a pas été. C'est un de ces projets qui s'est ensablé et qui a abouti à une prestation qui est insatisfaisante. Par conséquent, ce commissaire (PLR) votera contre ce PL, même si cela ne changera rien au final. Il estime que la sous-commission a été extrêmement complaisante, voire trop complaisante dans le cas d'espèce. Ce projet aurait mérité un rapport de sous-commission beaucoup plus critique.

La présidente, par ailleurs rapporteure, réplique que la sous-commission n'a pas été complaisante, mais qu'elle éprouve une certaine lassitude et constate que les commissaires sont totalement impuissants par rapport à cela. Le directeur du SI leur a bien dit que cette période était révolue et, personnellement, elle veut le croire. Elle conclut en disant que les commissaires ne peuvent faire grand-chose en l'état, si ce n'est exprimer encore une fois leur insatisfaction en plénière !

Un commissaire (S) remarque qu'il y a nombre de projets avec les mêmes conséquences et les mêmes observations depuis des années et que cela continue. Il peut y avoir des erreurs de prévisions de plusieurs millions de francs sur ces projets et la seule conséquence est qu'un député, en plénière, va dire que cette situation n'est pas normale. Il pense qu'il y a de gros problèmes ; il y a des chefs de service et directeurs qui sont payés pour assumer une certaine

responsabilité, qui est de suivre et de mener à bien des projets tels qu'ils ont été votés par le GC, alors qu'ils ne le font pas. Il faut se demander, dans ces circonstances, si les personnes concernées sont vraiment à la bonne place ou si elles ne seraient pas meilleures ailleurs, dans d'autres postes. Il se demande ce que fait l'audit interne dans ces circonstances.

La présidente relève que cette dernière question a été soulevée à différentes reprises. Elle invite le commissaire à venir à la séance de sous-commission informatique le 1<sup>er</sup> avril prochain au cours de laquelle cette commission traitera encore de projets de cette époque-là.

En réponse à cette remarque, le commissaire relève que, s'il y a un problème, le rapport est renvoyé à la Commission de contrôle de gestion, qui va auditionner le Conseil d'Etat et le responsable du projet étudié, lequel va dire que le projet n'a effectivement pas bien fonctionné. La Commission de contrôle de gestion devrait s'interroger sur le processus qui a mené à ce que l'objectif initialement fixé n'a pas été atteint, pour notamment savoir s'il s'est agi d'un problème de personnes, de structure, etc. Elle devrait ensuite adresser au Conseil d'Etat un rapport détaillé sur ces problématiques. Il estime qu'en l'espèce, les commissaires travaillent dans le vide.

Mais aux dires de la présidente, confirmés, semble-t-il, par le directeur du SI, cela a été relevé à répétées reprises et il leur a démontré que les choses ne se passaient désormais plus ainsi.

Le président du département des finances déclare que l'on peut certes se demander pour quelle raison certains projets ont coûté si cher et ont si mal fonctionné, mais que cette période est toutefois révolue. Le directeur du SI, à plusieurs reprises, s'est réjoui que le Conseil d'Etat ait décidé de réduire la voilure de la DGSI, en l'occurrence de 40 millions, car cela obligerait ladite DGSI à aborder les problèmes de manière différente. Le Conseil d'Etat est disposé à lui donner tout le crédit nécessaire, lequel a une réelle volonté de changer les choses. Le Conseil d'Etat va suivre la manière dont les projets informatiques vont être mis en œuvre avec beaucoup d'acuité. Or, s'agissant de ces vieux crédits, il n'est aujourd'hui possible que de constater et de déplorer qu'ils ont été gérés de manière totalement inappropriée. Il pense que les services compétents ont fait un travail d'introspection et se sont organisés pour éviter que cela ne se reproduise.

Le commissaire (S) remarque qu'en commission, les commissaires se bagarrent durant des heures pour des sommes parfois peu conséquentes alors qu'en même temps, des millions sont mal dépensés dans des projets informatiques qui ne donnent pas satisfaction.

Puis un commissaire (UDC) s'associe à ce qui vient d'être dit. Car on a trop longtemps considéré que l'on pouvait faire ce qu'on voulait, comme on le voulait et qu'il fallait faire du sur mesure, car rien n'était trop beau pour l'Etat de Genève. Il a franchement confiance dans le directeur du SI, qui a une autre vision et une volonté de changer de stratégie et de politique. Avant, on nous disait qu'il était indispensable de dépenser un certain nombre de millions pour un projet, et maintenant que l'on nous propose 40% de moins, on peut tout de même réaliser les projets. C'est bien la preuve que certains se fichaient un peu des commissaires. Il note encore qu'il n'y a jamais de sanction des responsables, ce qui est un très grand défaut, et que cela doit changer.

A la suite de quoi et sans autre commentaire, la présidente propose de mettre ce projet de loi aux voix.

## Votes

### *Vote d'entrée en matière*

Mise aux voix, l'entrée en matière du PL 11485 est refusée par :

1 oui (1 S) ; 8 non (1 EAG, 1 S, 4 PLR, 2 UDC) et 6 abs. (1 S, 1 Ve, 1 PDC, 3 MCG)

## Conclusion

Quand on ne prend pas les mesures adéquates afin que les projets soient menés avec diligence, les événements ne peuvent que se répéter de manière récurrente ! Mesdames et Messieurs les députés, vous aurez pu constater combien les députés sont démunis face à de telles conséquences, car une fois les crédits votés c'est la responsabilité du Conseil d'Etat et de lui seul de mener à bien ces projets. Pour les députés, le premier responsable de la chaîne n'est pas le lampion que l'on met à la porte pour se justifier, mais celui qui ne s'est pas enquis à temps sur les difficultés à mener à bien le projet et sur les surcoûts engendrés. C'est en premier lieu le Conseil d'Etat et le président du département en charge du projet de loi. Cependant, les conseillers d'Etat étant désignés par le peuple, ils ne peuvent être révoqués, du moins avec les dispositions actuelles. Il revient donc à ceux-ci de prendre les mesures adéquates et, s'ils ne les prennent pas, il ne reste aux députés qu'à refuser un bouclage de sommes qui ont déjà été dépensées ! Par conséquent, ce refus est sans conséquence si ce n'est une inscription quelque part dans les comptes.

Au vu de ces explications, la commission vous demande, Mesdames et Messieurs les députés, de **refuser ce projet de loi**.

## **Projet de loi (11485)**

**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.

**Audria Raphaël (SEC-GC)**

**De:** Taschini Bernard (DSE)  
**Envoyé:** mercredi 4 février 2015 08:32  
**À:** Audria Raphaël (SEC-GC)  
**Cc:** Favre Eric (DSE)  
**Objet:** Réponses aux questions de la sous-commission informatique

Monsieur le Secrétaire scientifique, cher Monsieur,

En vue de la séance de cet après-midi, je vous transmets ci-dessous les réponses aux questions des députés :

**PL 11476 de bouclement de la loi 10112 ouvrant un crédit de 5'405'000F destiné à financer la réalisation du nouveau système informatique de l'office des faillites**

*Est-ce que la police à un accès direct au système ?*

La brigade financière de la Police a accès à l'application ORFEE depuis novembre 2014.

**PL 11485 de bouclement de la loi 9332 ouvrant un crédit d'investissement de 2'602'827F pour le projet "Gestion électronique des dossiers" de l'Office cantonal de la population en vue de son déménagement**

*Evolution des effectifs de l'office depuis 2004*

	ETP Fixes	ETP Auxiliaires	Total ETP fixes et auxiliaires
31.12.2004	172.45	9	181.45
31.12.2005	171.57	11	182.57
31.12.2006	166	8	174
31.12.2007	193.14	4	197.14
31.12.2008	195.8	10	205.8
31.12.2009	184.05	19.8	203.85
31.12.2010	188.9	30	218.9
31.12.2011	189.55	24	213.55
31.12.2012	187.55	15	202.55
31.12.2013	191.05	20	211.05
31.12.2014	191.55	19	210.55

Ce tableau doit être accompagné de deux remarques : depuis 2007, l'OCPM a intégré le service cantonal des naturalisations, le service des passeports et de la nationalité, ainsi que la direction cantonale de l'état civil et les effectifs correspondants (soit 35,4 ETP) ; le chiffre indiqué au 31.12.2007 correspond donc à une baisse puisque la différence est de 33,14 ETP. Depuis 2010, l'OCPM a également recours à du personnel dépendant de l'Hospice général ou placé par l'Office cantonal de l'emploi, non compris dans ces chiffres.

*Lorsque le projet sera finalisé, est-ce que cela permettrait d'économiser ou de stabiliser le nombre de postes ?*

Il convient au préalable de rappeler que, depuis 2008, le nombre de nouvelles demandes a régulièrement augmenté (l'accroissement étant particulièrement spectaculaire dans le domaine des autorisations frontalières) et que l'OCPM s'est vu confier de nouvelles missions découlant du droit fédéral, en lien avec l'introduction de la biométrie dans les documents d'identité, d'abord au niveau des passeports suisses, puis à celui des titres de séjour pour étrangers extra-européens. L'objectif de traiter toutes les demandes de naturalisation ordinaires dans les 18 mois qui suivent leur dépôt a également mobilisé des effectifs supplémentaires, en particulier pour absorber le volume des dossiers en cours. Ainsi, tout poste que l'exploitation d'une GED en prétraitement permettrait d'économiser serait

prioritairement réalloué aux secteurs dont les effectifs n'ont pas varié de manière proportionnelle à l'augmentation du nombre de dossiers à instruire (ex. : secteurs emploi du service étrangers et secteur naturalisations du service Suisses). La mise en œuvre d'un point d'entrée unique du courrier, qui aura notamment pour tâche d'assurer la numérisation des pièces entrantes en prétraitement, nécessitera également une redistribution des ressources internes (chaque service opérationnel concerné étant probablement appelé à transférer un ou plusieurs collaborateurs vers cette centrale, pour faciliter l'identification des demandes, fluidifier le travail de tri à l'entrée des dossiers et fiabiliser leur acheminement). Dès lors, si la mise en œuvre d'une GED en prétraitement à l'OCPM permettra d'atteindre les objectifs de rationalisation déjà fixés dans la loi 9332, elle aura d'abord pour effet de stabiliser les effectifs et n'entraînera pas, dans un premier temps, une diminution du nombre des collaborateurs de l'office.

Avec mes plus cordiaux messages.

**Bernard Taschini**  
Secrétaire général adjoint

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE  
Département de la sécurité et de l'économie (DSE)  
**Secrétariat général**  
Place de la Taconnerie 7  
Case postale 3962 - 1211 Genève 3  
Tél. +41 (0)22 327 94 05 - Fax +41 (0)22 327 92 15  
Mobile +41 (0)79 357 54 36  
[www.ge.ch/dse](http://www.ge.ch/dse)  
Code d'acheminement interne: A101E3/DSE