



COUR DES COMPTES

Rapport

concernant l'audit de légalité et de gestion

relatif au programme d'administration en ligne (AeL)

Genève, le 3 mai 2011

Rapport no 39



LA COUR DES COMPTES

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

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

Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes:

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

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

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

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

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

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

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

SYNTHESE

Début 2008, les deux objectifs principaux annoncés par le Conseil d'Etat dans le cadre du programme AeL (administration en ligne) étaient de mettre l'administration à la portée du citoyen et de rendre l'administration plus performante et moins coûteuse. La stratégie était notamment de déployer dix prestations prioritaires dans les trois ans, à raison de trois ou quatre prestations par an. Le Conseil d'Etat indiquait, par ailleurs, que le retour sur investissement des 10 prestations prioritaires devrait couvrir le coût du programme dans les cinq ans suivant le déploiement des prestations. Le programme a requis un crédit d'investissement de 26'350'000 F, voté en juin 2008.

En raison des montants financiers en jeu, des choix technologiques opérés et de la perception des citoyens et des entreprises vis-à-vis des prestations déployées, la Cour des comptes a procédé à un audit de légalité et de gestion du programme AeL avec pour objectif de vérifier, sous l'angle de l'efficacité et de la conformité aux bases légales, la gouvernance du programme relativement à l'élaboration du projet de loi, au déploiement des prestations, à la conduite du programme, à l'accompagnement du changement et à la communication, à l'attribution de contrats, au suivi financier et au retour sur investissement.

De manière générale, il ressort de l'audit que si certaines prestations et fonctionnalités développées, telles que les possibilités offertes par l'administration fiscale, s'avèrent tout à fait pertinentes dans le cadre du déploiement d'une administration moderne, une partie des objectifs annoncés dans le cadre du projet de loi ne sont à ce jour pas atteints, en raison notamment de faiblesses tant au niveau de l'élaboration du projet de loi que de la gestion du programme AeL par sa direction.

De manière détaillée, l'analyse de la Cour a fait ressortir les principaux constats suivants. **Relativement à l'élaboration du projet de loi**, la méthodologie utilisée pour déterminer les prestations à mettre en ligne n'est pas pleinement satisfaisante puisqu'elle s'est principalement basée sur une brève consultation des départements. Il en résulte que certaines prestations développées pourraient ne pas répondre aux besoins prioritaires des citoyens ou des entreprises. En outre, l'ensemble des prérequis juridiques n'a pas été suffisamment anticipé, ce qui a comme corollaire que certaines prestations ne sont pas complètement offertes en ligne, telles que la déclaration d'impôt qui nécessite l'envoi par courrier postal d'une fiche munie d'une signature manuscrite. Finalement, la Cour note que le budget des 10 prestations prioritaires n'a pas été estimé de manière suffisamment fiable, faisant peser un risque que le déploiement des dernières prestations ne soit pas conforme aux objectifs annoncés ou nécessite un crédit supplémentaire.

Relativement au déploiement des prestations et à la conduite du programme, les besoins techniques et fonctionnels de certains composants n'ont pas été suffisamment anticipés par la direction du programme. Cela crée des surcoûts, car certains composants (par exemple e-formulaire) ont été sélectionnés par rapport aux besoins d'une prestation spécifique alors qu'il aurait été plus opportun de sélectionner un composant transversal réutilisable. Par ailleurs, les délais annoncés de déploiement des prestations ne seront vraisemblablement pas tenus, puisque sur les 10 prestations initialement prévues pour août 2011, seules 3 sont en service à fin avril 2011. Finalement, la refonte et l'amélioration des processus métiers propres aux prestations devant être mises en ligne n'ont pas été systématiquement effectuées par les départements alors qu'il s'agissait d'un élément central du programme AeL.

Relativement à la conduite du programme, certains faits importants ayant trait à la conduite du programme AeL ne sont pas discutés au sein du comité de pilotage AeL qui ne peut donc pas pleinement jouer son rôle de pilotage. En outre, dans le cadre de l'examen du projet de loi de l'AeL le DCTI s'était engagé à mettre en œuvre un certain nombre de recommandations de la Cour des comptes provenant d'un précédent rapport relatif à l'assistance à la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information. Or, plus d'un tiers de ces recommandations n'ont pas été mises en œuvre. Il est vrai que la responsabilité en incombe en partie au CTI ainsi qu'aux départements pour certaines d'entre elles.

Doté de 4 millions dans le cadre du programme AeL, **l'accompagnement du changement** se décompose en trois volets, soit l'accompagnement du changement au sein même de l'administration, consistant à faciliter la transformation des métiers; le « marketing social », c'est-à-dire l'ensemble des moyens engagés pour rendre l'utilisateur attentif à l'existence de nouveaux moyens d'interaction avec l'Etat et pour l'inciter à les

employer ; la cyber-inclusion, c'est-à-dire l'accompagnement plus spécifique des personnes qui pourraient sinon être exclues du développement social et économique de la société de l'information à Genève. L'objectif de départ annoncé pour le premier volet de l'accompagnement du changement, visant à faciliter la transformation des métiers au sein de l'administration, n'a pas encore été finalisé à la date de l'audit. En outre, malgré le recours à des ressources externes pour un coût total de 1.1 million à fin décembre 2010, le marketing social du programme AeL repose sur des actions individuelles insuffisamment coordonnées par la direction du programme et non sur un plan et une ligne directrice définie permettant notamment de connaître les objectifs visés et les principales étapes et actions à déployer selon un calendrier défini. Par ailleurs, il n'existe pas encore de ligne directrice claire concernant la cyber-inclusion : aucune étude des besoins ou plans d'actions adéquats n'ayant été effectués. Finalement, la Cour note d'une manière générale l'absence d'une vision claire dans la gestion globale de la communication et des divers intervenants au niveau de la communication du programme AeL.

Relativement à la gestion des contrats, des insuffisances majeures sont constatées tant au niveau de la sélection des ressources externes que de l'analyse des besoins. Par exemple, l'engagement d'un responsable « Project Management Office » de l'AeL qui s'est révélé dans les faits inadapté et dont le contrat a été résilié après 15 mois, le CTI possédant déjà un « Project Management Office » dans ses structures pérennes. De plus, le CTI a attribué des mandats, en toute connaissance de cause, à une personne et a choisi une autre personne (sous contrat de location de services - L.S.E.) pour exercer des fonctions d'experts qui ne correspondaient pas à leurs expériences et formations professionnelles. Ces deux personnes ont été mandatées et sélectionnées de gré à gré sans qu'aucune offre n'ait été demandée à des experts en la matière. Les diverses actions menées par ces deux personnes n'ont pas abouti à des résultats adéquats et l'intégralité des livrables prévus contractuellement n'a pas été fourni. S'il a été mis fin au contrat de la seconde personne après 8 mois, les mandats de la première ressource ont été poursuivis malgré tout. Les contrats et mandats relatifs à ces deux personnes portent sur un montant de plus de 300'000 F. En outre, il a été relevé un cas de non-adéquation entre le montant payé et la fonction occupée par une autre personne externe pour des tâches d'assistante de direction (sous contrat L.S.E.).

Relativement au retour sur investissement (ROI), bien qu'il s'agisse d'un prérequis pour le démarrage de chaque prestation selon le projet de loi, le ROI et les indicateurs y relatifs ne sont toujours pas définis pour le programme AeL. En outre, des incohérences sont relevées dans le calcul et la communication du ROI, dont la composante financière est indiquée à 30 millions dans le PL 10177 ou à 85 millions dans les documents détaillés présentés par le DCTI en annexe au PL10177-A. Finalement, nonobstant le peu de cohérence des estimations du ROI précitées, elles ne s'avèrent pas non plus être basées sur des éléments fiables. A ce stade, la Cour note que seules les prestations fiscales ont permis de réaliser un gain d'efficacité estimé par l'AFC à 4 équivalents temps plein.

Afin de pallier les faiblesses et problèmes constatés, la Cour a émis des recommandations qui s'inscrivent dans la perspective d'un renforcement de la mise en place d'une administration en ligne. En effet, il n'est plus à démontrer que les outils électroniques sont à même de simplifier la relation entre le citoyen et son administration, tant sur le plan de la communication que de l'exécution de transactions et permettant, selon les cas, un fonctionnement plus efficace. Dans cette optique, il est nécessaire que les recommandations de la Cour soient mises en œuvre, en insistant sur le fait que les futures prestations à déployer en ligne («AeL 2 ») aient fait l'objet d'une revue préalable, sous l'angle de l'efficacité, de leurs processus de gestion.



TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

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

A cette fin, elle a invité le DCTI à remplir le "tableau de suivi des recommandations et actions" qui figure au chapitre 6, et qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délai de réalisation**.

La Cour souligne la collaboration constructive du DCTI dans le cadre de cet audit, de même que son adhésion aux 35 recommandations. L'ensemble des rubriques du tableau a fait l'objet d'un remplissage adéquat par le DCTI qui a affiché sa volonté d'apporter les améliorations recommandées.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

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

TABLE DES MATIERES

Liste des principales abréviations utilisées	8
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	10
2. MODALITES ET DEROULEMENT DE L'AUDIT	13
3. CONTEXTE GENERAL	15
3.1 Historique du programme AeL.....	15
3.1.1 Définitions	15
3.1.2 Contexte suisse et européen.....	16
3.1.3 Origine et objectifs du projet de loi 10177	17
3.1.4 L'exposé des motifs de la loi 10177	19
3.2 Organisation et conduite du programme AeL.....	25
4. ANALYSE DU PROGRAMME AEL	28
4.1 Elaboration du projet de loi.....	28
4.1.1 Contexte	28
4.1.2 Constats.....	30
4.1.3 Risques découlant des constats.....	31
4.1.4 Recommandations.....	31
4.1.5 <i>Observations de l'audité</i>	32
4.2 Déploiement des prestations	33
4.2.1 Contexte	33
4.2.2 Constats.....	35
4.2.3 Risques découlant des constats.....	37
4.2.4 Recommandations.....	37
4.2.5 <i>Observations de l'audité</i>	38
4.3 Conduite du programme.....	39
4.3.1 Contexte	39
4.3.2 Constats.....	40
4.3.3 Risques découlant des constats.....	40
4.3.4 Recommandations.....	41
4.3.5 <i>Observations de l'audité</i>	41
4.4 Accompagnement du changement et communication	42
4.4.1 Contexte	42
4.4.2 Constats.....	44
4.4.3 Risques découlant des constats.....	46
4.4.4 Recommandations.....	46
4.4.5 <i>Observations de l'audité</i>	47
4.5 Gestion des contrats de mandats et de locations de services	48
4.5.1 Contexte	48
4.5.2 Constats.....	49
4.5.3 Risques découlant des constats.....	51
4.5.4 Recommandations.....	51
4.5.5 <i>Observations de l'audité</i>	52
4.6 Suivi financier	54
4.6.1 Contexte	54
4.6.2 Constats.....	55
4.6.3 Risques découlant des constats.....	55
4.6.4 Recommandations.....	56
4.6.5 <i>Observations de l'audité</i>	56
4.7 Retour sur investissement (ROI)	57
4.7.1 Contexte	57
4.7.2 Constats.....	58
4.7.3 Risques découlant des constats.....	59
4.7.4 Recommandations.....	60



4.7.5	<i>Observations de l'audité</i>	60
5.	CONCLUSION	61
6.	TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	62
7.	DIVERS	68
7.1	Glossaire des risques	68
7.2	Remerciements	70

Liste des principales abréviations utilisées

AeL	Administration en ligne
AFC	Administration fiscale cantonale
AIMP	Accord intercantonal sur les marchés publics
AMOA	Assistance à la maîtrise d'ouvrage
CFI	Comptabilité financière intégrée
CICC	Comité interdépartemental des chargés de communication
COMAT	Comité (matriciel) de coordination
COPIL	
AeL	Comité de pilotage
CTI	Centre des technologies de l'information
DARES	Département des affaires régionales, de l'économie et de la santé
DCTI	Département des constructions et technologies de l'information
DF	Département des finances
DGAS	Direction générale de l'action sociale
DIP	Département de l'instruction publique, de la culture et du sport
LHR	Loi fédérale sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes
LIFD	Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct
LIPM	Loi cantonale sur l'imposition des personnes morales
LIPP	Loi cantonale sur l'imposition des personnes physiques
LPA	Loi sur la procédure administrative genevoise
LSE	Loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services
MOA	Maîtrise d'ouvrage
OPE	Office du personnel de l'Etat
PL	Projet de loi
PMO	Project management office
RCEI	Règlement sur la communication électronique
ROI	Retour sur investissement



SCSE	Loi fédérale sur les services de certification dans le domaine de la signature électronique
TIC	Technologies de l'information et de la communication

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Le 26 juin 2008, le Grand Conseil a voté la loi 10177 ouvrant un crédit d'investissement de 26'350'000 F pour le développement de l'administration en ligne du canton de Genève. Ce vote faisait suite à la loi 8593 « Cyberadministration – élaboration d'un concept global à Genève », adoptée le 14 juin 2002 par le Grand Conseil et ouvrant un crédit d'investissement de 600'000 F. Cette loi avait pour objectif de financer l'élaboration d'un concept global pour l'Etat relatif à la cyberadministration.

Selon le PL 10177, l'administration en ligne (ci-après AeL) est par définition l'ensemble des moyens techniques, administratifs, organisationnels et humains mis en œuvre par l'Etat permettant de réaliser des interactions transactionnelles complètes et de réponses en temps réel¹ avec des correspondants (citoyens, entreprises, etc.) sur internet. En d'autres termes, le programme AeL met en place un ensemble de dispositifs et de mesures qui permettent à l'Etat de délivrer ses prestations directement au destinataire, lorsque celui-ci en a besoin et sans qu'il ait à passer par des canaux matériels traditionnels : déplacement, guichet, courrier, téléphone, etc.

Le programme AeL était ainsi présenté comme un « *projet d'ouverture de l'administration aux besoins de la société genevoise et donc de modernisation du fonctionnement de l'administration et un projet de transformation des systèmes d'information de l'Etat*² ». Il comprend quatre grandes parties, en complément de la conduite du programme en tant que tel :

- la construction des composants transversaux techniques nécessaires au déploiement et au fonctionnement des prestations,
- la réalisation de l'harmonisation des registres conformément à la loi fédérale sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (LHR) et, comme conséquence de cette loi, la réalisation des bases métiers transversales comprenant les principaux autres registres de l'Etat,
- le déploiement de prestations destinées aux usagers des services de l'Etat : par exemple la possibilité d'envoyer sa déclaration fiscale ou encore de déposer une demande de manifestation en ligne,
- l'accompagnement de ces prestations auprès de la population et l'accompagnement du changement au sein de l'administration

Du point de vue de l'analyse des risques de la Cour des comptes, le programme AeL présente des risques élevés notamment en raison des montants financiers en jeu (26'350'00 F pour le crédit d'investissement), des choix technologiques opérés (risque opérationnel) et de la perception des citoyens et des entreprises vis-à-vis des prestations déployées (risque d'image pour l'administration cantonale).

¹ Selon le PL de l'AeL, il existe quatre grands niveaux d'interaction : niveau de l'information (l'administration informe par le biais de l'internet), niveau de la communication (l'administration échange des informations avec ses partenaires), niveau de l'interactivité (en plus du niveau précédent, l'interactivité offre la possibilité de réponses en temps réel), niveau des transactions (mise en place de transactions complètes par voie électronique). L'AeL permet de réaliser des interactions des deux derniers niveaux.

² Page 3 du projet de loi 10177

Dans ce contexte, la Cour a décidé de procéder à un audit de légalité et de gestion du programme de l'administration en ligne (AeL) avec pour objectif de vérifier, sous l'angle de l'efficience et de la conformité aux bases légales :

- la gouvernance du programme AeL relativement à l'élaboration du projet de loi (chapitre 4.1), au déploiement des prestations (chapitre 4.2), à la conduite du programme (chapitre 4.3), à l'accompagnement du changement et à la communication (chapitre 4.4), au suivi financier (chapitre 4.6) et au retour sur investissement (chapitre 4.7),
- une sélection de contrats et appels d'offres conclus dans le cadre du programme (notamment dans le cadre de l'accompagnement du changement) (chapitre 4.5)

Dès lors que l'article 174a al.1 de la Constitution genevoise (A 2 00) précise que la gestion de l'Etat doit être économe et efficace, que la Cour doit exercer ses contrôles conformément à cette disposition (article 8 al. 1 loi D 1 12), et qu'il appartient à la Cour notamment de s'assurer de la légalité des activités et des opérations, ainsi que du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques (« audit de légalité et audit de gestion »), la Cour est compétente (article 1 al. 2 loi D 1 12).

Ainsi, par lettre du 29 avril 2010 adressée à M. Mark Muller, conseiller d'Etat chargé du département des constructions et technologies de l'information (DCTI), la Cour l'a informé de sa décision de procéder à un audit de légalité et de gestion.

La Cour a exclu du champ du présent audit :

- l'analyse technique de la construction des composants transversaux techniques nécessaires au déploiement et au fonctionnement des prestations (partie n°1 du programme), ce point ayant fait l'objet d'un audit externe en janvier-février 2010. A noter que la Cour a néanmoins examiné les aspects de gouvernance relatifs aux composants des prestations examinées.
L'audit externe effectué en janvier-février 2010 a débouché sur 5 recommandations principales : documenter, organiser (planification et suivi), rendre efficace / simplifier, préparer la transmission, fiabiliser. Chaque recommandation a été détaillée par un certain nombre de plans d'actions proposés, chacun étant accompagné d'indications concernant la possibilité de le mettre en œuvre à court ou moyen terme, ainsi que l'ampleur du travail estimé. A la demande du comité de pilotage de l'AeL, ces recommandations ont fait l'objet d'un rapport de suivi en décembre 2010. Ce rapport souligne notamment que « des actions correctives ont été entreprises par l'AeL dès la fin des premiers entretiens. Une démarche itérative et dynamique a été mise en œuvre dès le début, avec des points de contrôle réguliers permettant de mettre en évidence l'avance des travaux effectués et les changements intervenus ». En conclusion, il ressort du rapport de suivi que l'avancement de la prise en compte des recommandations formulées à la suite de l'audit « est en ligne avec ce qu'on pourrait attendre de manière standard » (l'avancement général en décembre 2010 est de 82.2 %, pour une valeur standard³ de 81.6 %).
- la réalisation de l'harmonisation des registres et des bases métiers transversales (partie n°2 du programme).

³ La valeur d'avancement « standard » idéale à fin 2010 correspond à un avancement de 100 % pour les actions de type quick win (pouvant être mises en œuvre dans un délai de quelques mois) et de 75 % pour les actions à long terme.



Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audits préalables** effectués par des tiers, tant internes qu'externes, de même que les **plans de mesures P1 / P2 / P+ du Conseil d'Etat**, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. En particulier, la mesure P1 n°19 prévoyait de « développer la E-administration ».

En outre, conformément à son souhait de **contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle** actuellement à l'œuvre à l'Etat de Genève, la Cour a examiné la planification semestrielle des contrôles de l'Inspection cantonale des finances (ICF) et l'a informée de sa mission.

2. MODALITES ET DEROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés ainsi qu'en menant des entretiens ciblés notamment avec :

- le secrétaire général du département des constructions et technologies de l'information ;
- le directeur général du centre des technologies de l'information (CTI) ;
- le directeur et le directeur adjoint du programme AeL ;
- certains membres du comité de pilotage du programme AeL ;
- le directeur général de l'administration fiscale cantonale ;
- le directeur général de l'office du personnel de l'Etat ;
- le directeur général des affaires économiques ;
- le responsable du contrôle interne du département des constructions et technologies de l'information ;
- les principaux intervenants impliqués dans le volet accompagnement du changement du programme AeL ;
- plusieurs chefs de projet maîtrise d'ouvrage (MOA) et assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMOA) ;
- le responsable ad interim du centre de services du CTI ;
- le responsable du guichet unique du canton de Neuchâtel.

Afin de tenir compte au mieux du calendrier opérationnel du programme AeL et de la planification interne des missions de la Cour, le lancement de la mission a été décalé au mois d'août 2010. La réunion d'ouverture avec les représentants du DCTI a eu lieu le 16 août 2010 et les séances subséquentes se sont tenues jusqu'au mois de février 2011.

Pour étayer ses constats, la Cour s'est basée sur les prestations déployées ou en cours de déploiement au moment du lancement de la mission, à savoir :

- les impôts en ligne (prestation n°1) ;
- l'impôt à la source (prestation n°2) ;
- les autorisations de manifestations (prestation n°6) ;
- la plateforme PME Genève (prestation n°7) ;
- les plans d'affectation du sol et autorisations de construire (prestation n°8) ;
- l'espace école en ligne (prestation n°10).

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

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

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

1^{ère} phase : Planification

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

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

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

3^{ème} phase : Récolte d'informations

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

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

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

5^{ème} phase : Proposition de recommandations

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

6^{ème} phase : Rédaction du rapport

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

7^{ème} phase : Validation du rapport

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

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

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, risques définis dans le Glossaire qui figure au [chapitre 7](#).

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au [chapitre 6](#) un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délai de réalisation**.

3. CONTEXTE GENERAL

3.1 Historique du programme AeL

3.1.1 Définitions

L'e-gouvernement (ou gouvernement électronique) est un concept qui est apparu dans les administrations publiques vers la fin des années 80. Il est défini par la communauté européenne comme « *l'utilisation des technologies de l'information et des communications (TIC) dans les administrations publiques, associée à des changements au niveau de l'organisation et de nouvelles aptitudes du personnel. L'objectif est d'améliorer les services publics, renforcer les processus démocratiques et de soutien aux politiques publiques* ».

L'e-gouvernement ne consiste donc pas seulement à mettre des prestations de services existantes sur internet mais constitue également un processus radical de changement de la manière dont l'Etat travaille et communique.

Selon le rapport « *e-administration : enjeux et facteurs clés de succès* » de 2007 de l'observatoire technologique du CTI, « *l'e-gouvernement se décompose en trois grands domaines* :

- **La e-administration** (ou administration en ligne, administration électronique, cyberadministration) qui est en fait l'application du e-gouvernement dans sa relation avec les citoyens et les entreprises en tant qu'administrés. C'est le domaine de la prestation électronique de service qui consiste à offrir aux administrés – citoyens et entreprises – la possibilité de procéder en ligne à leurs transactions avec l'administration publique.
- **La e-démocratie** (ou démocratie en ligne, cyber démocratie) est l'axe du e-gouvernement qui développe la relation avec le citoyen en tant qu'acteur politique. C'est le domaine du e-voting (ou vote électronique) mais aussi des forums de discussion pour permettre aux citoyens d'échanger et d'enrichir les débats politiques.
- **La e-société** est l'axe de développement des technologies de l'information et de la communication dans la société ».

Selon ce même rapport, la e-administration n'est pas une fin en soi mais doit s'inscrire dans le cadre d'un projet de réforme et de modernisation de l'Etat. Ainsi, « *l'erreur à ne pas commettre serait de développer la e-administration sur l'organisation existante* ». « *La mise en place d'une prestation électronique de service nécessite bien plus qu'une simple automatisation des processus de travail existants. L'e-administration est la voie incontournable d'une réingénierie des processus qui vise à repenser les processus métier et à les rendre plus efficaces. Cette approche permet de passer d'une organisation verticale en silo à une organisation horizontale ou transversale nécessaire au déploiement de l'e-administration* ».

3.1.2 Contexte suisse et européen

En Suisse, la mise en œuvre de la cyberadministration nécessite une collaboration entre Confédération, cantons et communes. Les bases de cette collaboration sont fixées par la « stratégie nationale de cyberadministration » que le Conseil fédéral a adoptée le 24 janvier 2007, ainsi que par la « convention-cadre concernant la collaboration en matière de cyberadministration en Suisse (2007-2011) », adoptée par le Conseil fédéral et la Conférence des gouvernements cantonaux et ratifiée par le gouvernement de chacun des cantons.

La stratégie suisse de cyberadministration poursuit les trois objectifs suivants, par ordre d'importance⁴ :

«

- *l'économie effectue les transactions administratives avec les autorités par voie électronique*
- *les autorités ont modernisé leurs processus et communiquent entre elles par voie électronique*
- *la population peut régler ses affaires importantes – répétitives ou complexes – avec les autorités par voie électronique.*

Si les procédures administratives peuvent se dérouler de bout en bout par voie électronique et sans interruption entre les médias, les entreprises, les particuliers et l'administration bénéficieront d'allègements grâce à une réduction de la bureaucratie. Ces allègements se traduiront surtout par des économies importantes.

A l'interne de l'administration, l'utilisation des TIC permet des prises de décision plus rapides, des processus moins exigeants en ressources humaines, une organisation allégée du travail et une meilleure mise en réseau. Quant à la population et à l'économie, elles doivent pouvoir profiter de prestations améliorées, de rapports plus simples avec les autorités, sans restriction de temps ni d'espace, ainsi que d'une action administrative ayant gagné en transparence et en clarté. »

La réalisation de la stratégie de cyberadministration s'articule autour de projets concrets. C'est pourquoi le principal instrument de mise en œuvre est le catalogue des projets prioritaires, qui se base sur deux orientations⁵ :

«

- *Fixer la priorité des prestations : les prestations publiques à réaliser prioritairement sont celles qui affichent un rapport coûts/bénéfices particulièrement favorable pour les groupes cibles et pour l'administration lorsqu'elles sont fournies par voie électronique.*
- *Mise à disposition des pré-requis : souvent, des pré-requis sont nécessaires, au niveau de la législation, des processus, de l'organisation ou de la technique, pour la mise à disposition des prestations prioritaires. Des processus doivent être harmonisés, des infrastructures doivent être mises à disposition de manière centralisée ou commune.*

⁴ Stratégie suisse de cyberadministration (« E-Government ») du 24 janvier 2007

⁵ Stratégie suisse de cyberadministration (« E-Government ») du 24 janvier 2007

Le catalogue comprend d'une part des prestations, pour lesquelles on distingue si une coordination générale est impérative, ou si elles peuvent être mises en œuvre dans l'ensemble du pays de manière décentralisée, avec échange des expériences faites. D'autre part, il comprend les pré-requis qui sont indispensables pour plusieurs des prestations concernées et pour lesquels une coordination au niveau suisse est nécessaire. »

La stratégie de la Suisse s'inscrit également dans un contexte européen puisque l'Union européenne s'est également fixée des objectifs en matière d'e-gouvernement qui se sont traduits en un ensemble de plans d'action (dénommés eEurope 2002, 2005 et 2010) que chaque pays membre est chargé de mettre en œuvre à son échelon.

Concernant le canton de Genève, ce dernier s'est lancé dans le développement de l'e-gouvernement aussi bien à travers le projet du e-Voting que par les initiatives et études développées depuis juin 2002. Celles-ci ont notamment permis l'élaboration du projet de loi de l'administration en ligne (programme AeL), objet du présent audit. Il convient de noter que l'administration en ligne fait également partie du premier plan de mesures du Conseil d'Etat : mesure P1 n°19 « développer la E-administration ».

3.1.3 Origine et objectifs du projet de loi 10177

Le projet de développement de l'administration en ligne fait suite à un crédit d'investissement initial de 600'000 F octroyé pour le projet « Cyberadministration - élaboration d'un concept global de l'Etat de Genève » (loi 8593 adoptée le 14 juin 2002). Ce projet initial portait plus particulièrement sur « *l'acquisition du matériel, de logiciels et de services nécessaires au projet d'étude visant à élaborer un concept global pour l'Etat de Genève relatif à la cyberadministration, incluant une évaluation des économies consécutives à sa mise en œuvre.* »

Sur la base de ces diverses études, un concept global a été élaboré et un projet de loi portant sur un crédit d'ouvrage de 30'850'000 F a été déposé le 28 novembre 2007 par le Conseil d'Etat (PL 10177) afin d'en mettre en œuvre les propositions et recommandations.

L'exposé des motifs du projet de loi définissait l'administration en ligne comme suit⁶ :

«Les technologies de l'information et de la communication (ci-après TIC) fournissent de multiples possibilités d'interactions entre une administration et ses administrés, ses partenaires ou ses correspondants, citoyens ou simples particuliers, entreprises, associations, entités parapubliques ou autres administrations. Ces possibilités sont groupées en quatre niveaux d'interaction énumérés ci-dessous :

- 1. Niveau de l'information : l'administration informe par le biais de l'internet ;*
- 2. Niveau de la communication : l'administration échange des informations avec ses partenaires (par courriels, à travers des forums, dans des sondages, des recensements ou des consultations, etc.) ;*
- 3. Niveau de l'interactivité : en plus du niveau précédent, l'interactivité offre la possibilité de réponses en temps réel, comme le font par exemple les moteurs de recherche, les calculatrices thématiques ou les systèmes de localisation géographique tel le Système d'information du territoire genevois (SITG).*
- 4. Niveau des transactions : l'administration met en place les moyens permettant d'exécuter des transactions complètes par voie électronique ;*

⁶ Pages 4 et 5 PL 10177



L'AeL est par définition l'ensemble des moyens techniques, administratifs, organisationnels et humains mis en œuvre par l'Etat pour permettre de réaliser des interactions des niveaux 3 et 4 ci-dessus avec des correspondants sur internet. L'AeL comprend notamment l'intégration au sein de l'administration des mesures d'organisation qui sont une conséquence de l'adaptation des services à ces nouveaux modes d'interaction.»

Ce projet de loi a fait l'objet d'une étude par la commission des finances (séances des 5 mars et 8 avril 2008) ainsi que par la sous-commission informatique des finances conjointement avec la sous-commission informatique de la commission de contrôle de gestion (séances des 23 janvier, 20 février et 5 mars 2008).

Les travaux conjoints des deux sous-commissions informatiques ont fait ressortir un certain nombre de propositions de conditions préalables à l'acceptation du projet de loi 10177⁷ :

« 1°) La vérification qu'il n'existe pas de modèle dans les autres cantons suisses sur lequel pourrait se baser Genève pour la mise en place de l'administration en ligne.

2°) La création d'une fiche technique issue de la Commission des finances comportant :

- *la hiérarchisation des projets,*
- *un étalonnage des prestations dont chacune aurait un chef de projet identifié,*
- *l'évaluation de l'état des travaux et d'un suivi synthétique et régulier,*
- *les sanctions potentielles en cas de problème.*

3°) La reddition par le CTI d'une réponse relative aux 21 recommandations de la Cour des comptes (cf. p. 4 du rapport de la Cour des comptes « Audit de gestion relatif à l'assistance à la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information »).

4°) La confirmation par le Conseil d'Etat des économies réalisées chaque année grâce au projet de loi 10177.

5°) La mise en place d'une étape pilote servant d'exemple et précédant l'accord définitif de la commission. »

Le DCTI a apporté les précisions suivantes à ces conditions préalables⁸ :

« [...] Une urgence réside dans l'application de l'harmonisation des registres selon la loi sur l'harmonisation des registres, votée par les Chambres fédérales.

M. Muller indique que le développement de l'administration en ligne figure dans le catalogue des mesures du Conseil d'Etat. Il conclut qu'en adoptant le projet de loi 10177, le canton de Genève ferait figure de pionnier en la matière sur le plan suisse.

M. Muller propose une approche globale, d'où la proposition d'un crédit cadre permettant de développer de façon cohérente l'administration en ligne. Il se réfère ensuite à l'exposé des motifs décrivant un rapport d'avancement annuel ou bisannuel présenté au Grand Conseil, ce qui offre un compromis entre une vision globale et une vision plus ciblée. M. Muller commente les conditions proposées par la sous-commission informatique :

⁷ Pages 10 et 11 PL 10177A

⁸ Page 11 PL 10177

1°) Genève étant pionnier en Suisse en la matière, il n'existe pas de modèle sur lequel prendre appui dans les autres cantons.

2°) Des fiches techniques par prestation ainsi que la désignation d'un chef de projet sont envisageables.

3°) La position du département sur le rapport de la Cour des Comptes sera transmise.

4°) Le Conseil d'Etat est prêt à s'engager sur un retour sur investissement.

5°) La mise en place d'un projet pilote paraît adéquate.

6) Désignation d'un chef de projet par prestation. (Les coordonnées des chefs de projet seront communiquées aux députés.) »

Dans le rapport de la commission des finances, la rapporteure apporte le commentaire suivant⁹ : « Mesdames et Messieurs les député-e-s, la Commission des finances a fait preuve, dans l'étude de ce projet de loi 10177, d'exigences encore jamais inégalées en matière de projets de loi informatiques. Le syndrome « du chat échaudé craint l'eau froide » a accompagné les réflexions des Commissaires en permanence.... Ce projet de loi est-il indispensable ? Nécessaire ? Superflu ? Des éléments nouveaux ont été introduits pour garantir qu'une somme aussi importante soit utilisée avec la rigueur attendue. Une fiche technique devant comporter des points essentiels a été exigée, tel que : la hiérarchisation des projets, l'étalonnage des 11 prestations avec un chef de projet responsable de leur réussite ou de leur échec, ainsi que pour la première fois, la notion de sanction en cas de non-respect des délais et des montants dépensés. La commission a reçu les garanties nécessaires de la part du Conseiller d'Etat et du CTI. C'est pourquoi, dans sa quasi-unanimité, la Commission des finances pour propose, Mesdames et Messieurs les député-e-s d'adopter ce projet de loi 10177. »

Lors de la séance du 26 juin 2008, le Grand Conseil a adopté un amendement visant à ramener le montant du crédit d'investissement de 30'850'000 F à 26'350'000 F (soit une diminution de près de 15 %). Cette différence de 4'500'000 F portait sur le nombre des prestations complémentaires (voir partie 3.1.4) à financer (7 prestations au lieu des 25 initialement annoncées, soit une diminution de 18). Pour ces 18 prestations complémentaires, un « effort d'explication et des précisions supplémentaires » étaient en effet requis de la part du Conseil d'Etat. Il était prévu que le Conseil d'Etat revienne devant le Grand Conseil avec un projet de loi spécifique pour le financement de ces 18 prestations complémentaires.

3.1.4 L'exposé des motifs de la loi 10177

La loi 10177 a été adoptée le 26 juin 2008 ouvrant un crédit d'investissement de 26'350'000 F pour le développement de l'administration en ligne. Un montant complémentaire de 4'000'000 F au total était également prévu pendant la durée du projet au titre de l'accompagnement du changement (budget de fonctionnement). Le budget total du projet (investissement et fonctionnement) s'élève ainsi à 30'350'000 F. Environ 6 % du coût global initialement estimé (35 millions) est affecté à la conduite du programme.

⁹ Pages 14 et 15 PL 10177A

Le programme AeL comprend 4 parties principales :

1 La construction des composants techniques transversaux nécessaires

Cette partie couvre le financement d'un « *socle homogène et transversal de composants techniques* ». Le socle peut être défini comme une plateforme de composants informatiques qui doit permettre à l'Etat et à certains de ses partenaires privés ou publics d'échanger des informations et d'exécuter des transactions dans un cadre de fonctionnalité, de conformité et de sécurité adapté au travail d'une administration. Parmi ces fonctionnalités, on peut citer la gestion électronique des documents, les autorisations d'accès à une prestation ou encore le paiement en ligne. L'objectif initial étant de pouvoir utiliser le même composant pour des prestations en ligne différentes. Par exemple, un composant développé pour gérer le paiement en ligne pourra être aussi bien utilisé pour payer un émolument dans le cadre d'une demande de manifestations en ligne (voir prestation n°6 ci-après) ou d'une demande d'autorisation de construire (voir prestation n°8 ci-après).

Comme indiqué au chapitre 1, cette première partie a fait l'objet d'un audit externe au cours de l'année 2010 dont le suivi réalisé en décembre 2010 indiquait que l'avancement de la prise en compte par l'AeL des recommandations formulées à la suite de l'audit « est en ligne avec ce qu'on pourrait attendre de manière standard ». Cette première partie n'a donc pas été traitée sur le plan technique dans le cadre du présent audit, mais uniquement en termes de gouvernance pour les composants liés aux prestations examinées.

2 La réalisation de l'harmonisation des registres conformément à la loi fédérale

Les projets de cette partie visent à fournir à l'Etat de Genève une gestion coordonnée des données de références essentielles à l'administration. Ils répondent aux besoins de la loi fédérale d'harmonisation des registres (LHR) et apportent un support aux volontés politiques cantonales exprimées dans les plans de mesures du Conseil d'Etat.

Les résultats globaux du projet devaient fournir aux métiers de maîtrise d'ouvrage des identifiants uniques dans les domaines des personnes physiques, bâtiments et logements ainsi qu'une coordination de ces identifiants, de leurs cycles de vie et de ceux des données métiers en dépendant directement, une nomenclature unique de ces données, une meilleure prise en compte des aspects légaux contraignant leurs échanges. Tous ces aspects devaient amener une optimisation de la gestion des données de référence accompagnée d'une diminution des coûts d'exploitation et d'un contrôle strict de leur qualité grâce à des outils de pilotage en sortie et à une cartographie des flux réels rapportés à la cartographie des produits logiciels sous gestion de l'Etat réalisée sous la responsabilité du Collège spécialisé systèmes d'informations (CSSI) en entrée des processus.

Il est rappelé que l'aspect LHR n'a pas été traité dans le cadre du présent audit (voir chapitre 1).

3 Le déploiement de prestations destinées aux usagers des services de l'Etat

Dans son exposé des motifs, le Conseil d'Etat précisait qu'il souhaitait¹⁰ « *mettre en place une AeL attractive et efficiente. Pour cela, il veut donner une impulsion au programme à travers le développement d'une dizaine de prestations initiales.*

¹⁰ Page 14 PL 10177

Celles-ci sont suffisantes en nombre et en degré de couverture pour inciter les usagers à les employer, puis pour les fidéliser et les amener à participer à une communauté active permettant de faire évoluer l'AeL. Ces dix prestations ont été identifiées comme étant les plus demandées et les plus rentables dans le cadre de l'AeL :

1. Impôts en ligne

Il s'agit d'offrir au contribuable la possibilité d'interagir directement avec l'administration fiscale notamment pour envoyer sa déclaration, transmettre des documents, demander des duplicata ou attestations, consulter ses taxations antérieures (bordereaux, avis de taxation, répartitions intercantionales, relevés de compte, etc.), consulter et imprimer tous les documents tels que relevés de compte, relevés d'intérêt, relevés d'arrangement, payer en ligne, etc.

2. Impôt à la source

Ce projet facilitera sensiblement la gestion de l'impôt à la source pour les personnes morales. Elles pourront notamment remplir ou établir les attestations par téléchargement, annoncer l'arrivée d'un employé à la source, remplir des formulaires, annoncer un changement de situation.

3. L'aide sociale en ligne

Le portail de l'aide sociale permettra aux citoyens d'avoir accès de façon sécurisée à leur dossier personnel en lien avec l'Etat de Genève. Pour le citoyen ce dossier revêt deux aspects. En premier lieu pour les personnes ne bénéficiant pas de prestations, l'accès à leur revenu déterminant unifié permettra d'orienter leurs demandes de prestations et d'initier virtuellement celles-ci auprès des services sociaux concernés. Par ailleurs, pour les citoyens bénéficiant déjà de prestations sociales, ils pourront suivre celles-ci et auront la possibilité d'échanger des informations par ce canal avec les organismes sociaux. En outre, le bénéficiaire n'aura plus à transmettre les documents et informations déjà connus de l'administration, simplifiant ainsi la tâche de saisie de l'administration.

4. Portail de la population

Le portail de la population offrira des prestations tant au citoyen qu'à certaines catégories socioprofessionnelles. Il sera ainsi possible de consulter le « Savoir en ligne » et rechercher l'adresse de toute personne privée. Certains établissements privés (par exemple, les études de notaires) pourront bénéficier d'un accès direct mais ciblé et limité à des informations contenues dans la base de données de la population. Les communes pourront mettre à jour la liste des jurés des tribunaux et les régies pourront communiquer en ligne les changements d'adresses.

5. L'e-service des automobiles

Le projet permettra au SAN d'offrir de nouvelles prestations électroniques notamment la facturation et le paiement en ligne, la demande d'attestation, la demande d'autorisation spéciale, etc. et échanger par voie électronique des informations avec différents secteurs de l'administration (rapports de police / contravention, réquisitions de poursuite, dossiers au Tribunal administratif, etc.).

6. Autorisation de manifestation

Il s'agit de permettre à quiconque de déposer une demande d'autorisation de manifestation avec la possibilité de modifier, compléter ou supprimer sa demande en ligne. L'organisateur pourra accéder aux informations pour le suivi et l'historique de sa demande, payer en ligne et imprimer lui-même l'autorisation.

7. PME Genève

Il s'agit d'une plateforme d'information et de gestion des procédures administratives à l'intention des entreprises. Elle permettra de rapprocher les personnes morales et les entreprises de l'administration en intensifiant la simplification de l'interactivité des procédures. Elles pourront enregistrer les modifications (RC, AVS, TVA, SUVA, statistiques, etc.) qui les concernent directement en ligne (en phase avec la stratégie nationale de la Confédération), accéder aux informations et aux formulaires nécessaires à leur activité (juridique, assurances sociales, permis de travail, fiscalité, aides financières, etc.) ; En outre, les pré-requis juridiques pour exercer une profession réglementée sur le canton de Genève (40 professions concernées, par exemple : médecins, pharmaciens, ramoneurs, restaurateurs, vente de seconde main, hôteliers, aides-dentiste, courtiers en assurances, etc.) seront disponibles et l'utilisateur pourra remplir les « formulaires » nécessaires en ligne.

8. Plans d'affectation du sol et autorisations de construire

Ce projet vise à simplifier pour le requérant ou son mandataire le recueil de certaines des informations constitutives des dossiers, notamment par l'accès à des données administratives, la mise au point de formulaires en ligne et la production des extraits du plan du registre foncier et du plan d'ensemble certifiés conformes. Il a également pour objectif de permettre la numérisation des données (plans, documents et études d'impact sur l'environnement) communiquées à l'administration, pour autant que cette dernière soit de nature à simplifier et accélérer les procédures.

Par ailleurs, le projet doit aboutir à un meilleur et plus rapide échange des informations et données des projets, et des études d'impact sur l'environnement qui les accompagnent le cas échéant, entre les services compétents de l'administration et les instances de préavis.

9. Gestion administrative des praticiens

Les médecins, pharmaciens, droguistes et autres laborantins sont quelque 20000 à Genève.

Le projet leur permettra de soumettre une demande de droit de pratique ou d'autorisation d'exploiter et de suivre leur dossier en ligne, de modifier et mettre à jour les informations les concernant.

Il permettra également d'informer les internautes sur les types et localisation des différents praticiens.

10. Espace école en ligne

Cet ambitieux projet vise à permettre l'enseignement à distance (elearning), à ouvrir des espaces collaboratifs d'enseignement à disposition des élèves et des enseignants et à fournir des ressources d'enseignement en ligne et des services Web pour l'ensemble des disciplines.

Il permettra des échanges et des interactions en ligne avec des écoles distantes (par exemple, interaction orale entre des élèves genevois et étrangers dans le cadre de l'apprentissage d'une langue) et fournira un support en ligne aux enseignants et aux élèves.

[...] »

Il était prévu que pour chaque prestation, les procédures et processus seraient analysés, les cahiers des charges établis, un prototype construit puis la prestation réalisée et mise en œuvre¹¹.

¹¹ Page 17 PL 10177

Une fois l'impulsion donnée via les 10 prestations développées ci-dessus, il était également prévu que la suite du développement de l'AeL se fasse par l'intégration d'un lot complémentaire de prestations individuelles. Comme déjà relevé au point 3.1.3, le Grand Conseil a finalement approuvé, suite à un amendement, le financement de 7 prestations individuelles qui pourraient être les suivantes selon le PL¹² :

- « vote électronique,
- facturation électronique pour les domaines non couverts par les 10 premières prestations,
- dématérialisation des actes judiciaires,
- portail d'approvisionnement en ligne pour les achats en ligne des collectivités publiques,
- saisie des informations concernant les installations de chauffage et de climatisation,
- gestion des places d'apprentissage et de stage,
- inscription au chômage ».

4 L'accompagnement de ces prestations auprès de la population et l'accompagnement du changement au sein de la population

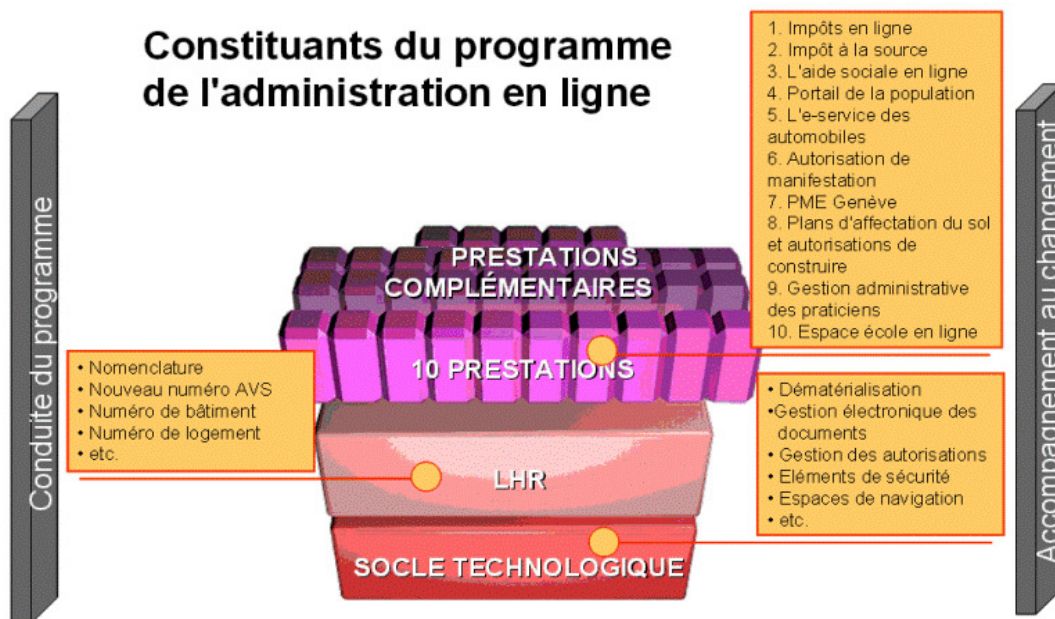
Selon le projet de loi 10177, l'accompagnement du changement comprend trois volets qu'il définit comme suit¹³ :

- «
- *Le premier volet est l'accompagnement du changement au sein même de l'administration. La mise en œuvre de nouvelles méthodes de travail, mais aussi de nouveaux modes de responsabilisation des employés de l'Etat et des citoyens ne peut pas se faire sans une préparation soignée, des formations, voire de nouvelles instructions et directives. Ces éléments doivent être planifiés, également en termes de coûts induits pour les prestations de tiers.*
- *Le second volet est communément appelé le « marketing social », c'est-à-dire l'ensemble des moyens engagés pour rendre l'utilisateur attentif à l'existence de nouveaux moyens d'interaction avec l'Etat et pour l'inciter à les employer. Ici l'expérience du projet de vote par internet à Genève a montré, en particulier en comparaison avec les autres cantons pilotes, à quel point une préparation minutieuse peut être bénéfique. Cette expérience positive devra profiter au programme d'AeL. Parmi ces éléments, la mise en place d'un support apte d'une part à répondre aux questions des internautes, d'autre part à faire la synthèse des besoins et des difficultés pour les réinjecter dans le programme en cours sera un élément déterminant.*
- *Le dernier volet est la cyber-inclusion, c'est-à-dire l'accompagnement plus spécifique des personnes qui pourraient sinon être exclues du développement social et économique de la société de l'information à Genève. Dans ce domaine, les tâches qu'il faut accomplir commencent par l'écoute des besoins spécifiques de personnes en passe d'être marginalisées par ces développements. A noter toutefois que ce volet n'est pas aussi important que les précédents dans la mesure où toutes les prestations continueront à être délivrées de manière traditionnelle. »*

¹² Page 17 PL 10177

¹³ Page 19 PL 10177

Le schéma ci-après résume les différentes parties du programme :



En termes financiers, le budget par parties et rubriques du programme AeL est le suivant :

Parties / rubriques	Montant budgété en millions
Composants techniques transversaux	10.2
Mise en œuvre de la LHR	4.3
Développement des dix prestations d'impulsion	8
Développement des sept prestations individuelles	1.75
Conduite du programme	2.1
Total du budget d'investissement (L 10177)	26.35
Accompagnement du changement	4
Total du budget de fonctionnement	4
Total général du programme AeL	30.35

Il convient de préciser que les coûts susmentionnés n'incluent pas les charges salariales du personnel interne du CTI qui collabore au projet. Selon le PL 10177, « ces coûts devront être activés selon les nouvelles normes comptables en vigueur dès 2008. Le cas échéant, ils feront l'objet d'une demande de crédit complémentaire¹⁴ ».

Une durée de cinq ans (soit d'août 2008 à août 2013 compte tenu de l'entrée en vigueur effective de la loi) était prévue pour le déploiement du programme. A fin 2010, environ 19 millions de francs avaient été dépensés.

Le PL 10177 indiquait que le « retour sur investissement des dix premières prestations sera acquis au cours des cinq premières années de leur cycle de production » (page 20 PL 10177). Ceci était confirmé lors de la conférence de presse du 22 janvier 2008 : le retour sur investissement des dix prestations « devrait couvrir le coût dans les cinq ans suivant leur déploiement ».

¹⁴ Page 21 PL 10177.



Indépendamment du fait que le périmètre du rapport n'inclut pas la partie relative à la LHR, la Cour indique que le PL mentionnait que le coût d'un recensement classique, évité par l'harmonisation des registres, était estimé entre 7 et 7.5 millions.

En outre, une économie de 5 millions de francs est également prévue sur les infrastructures matérielles et les composants logiciels du socle. Le retour prévu pour le citoyen se situe principalement au niveau du temps gagné et du confort d'utilisation.

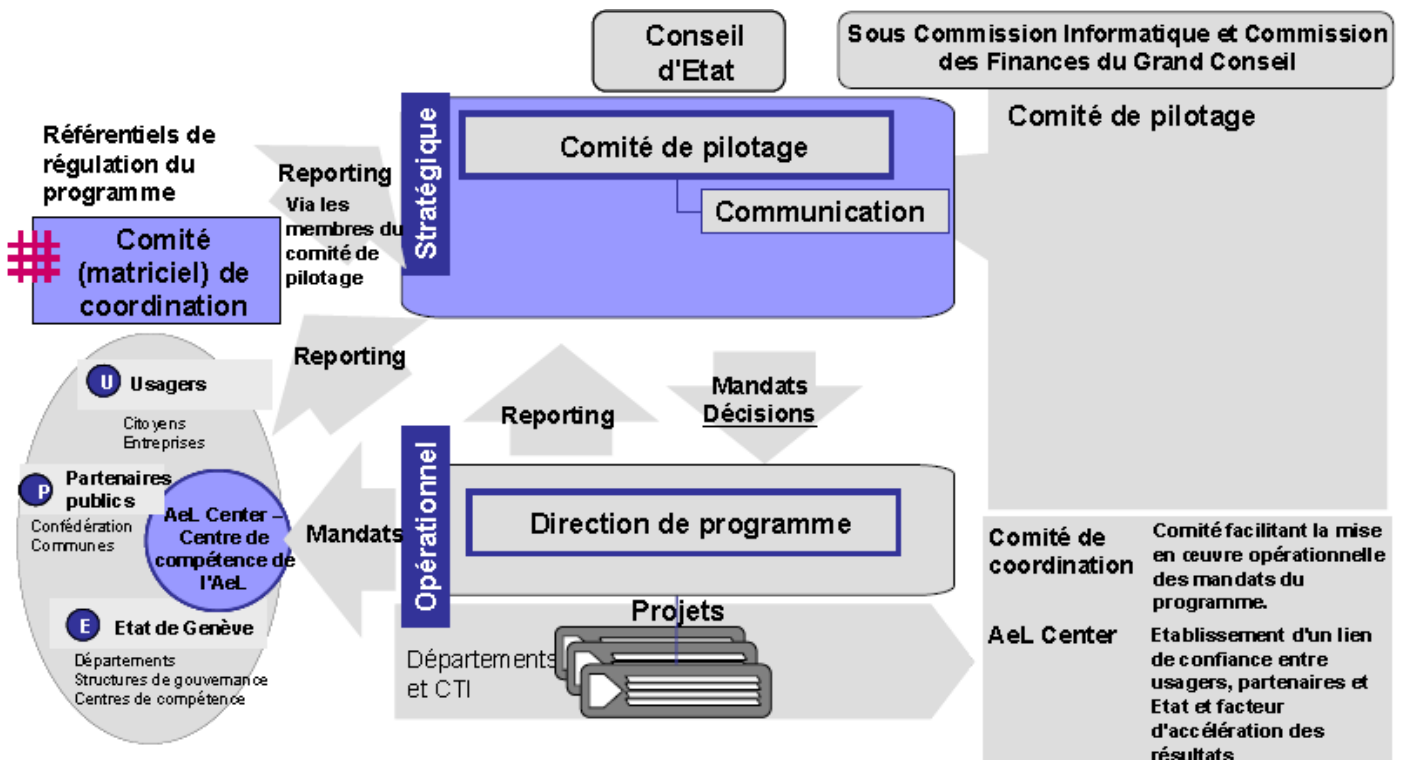
3.2 Organisation et conduite du programme AeL

Selon le manuel de programme et plan qualité de l'AeL, un programme est un « *groupe structuré de projets interdépendants nécessaires et suffisants pour atteindre un résultat exigé et générer de la valeur : ces projets peuvent inclure, entre autres, des transformations au niveau du métier, dans sa nature même, dans sa structure organisationnelle, dans les tâches des processus, dans les compétences nécessaires pour exécuter les tâches mais aussi dans la technologie utilisée* ».

La conduite du programme AeL nécessite ainsi la mise en place d'une organisation spécifique permettant de livrer les prestations en ligne et de tirer parti de l'organisation de l'Etat. L'organisation du programme doit permettre :

- de démarrer efficacement dans les meilleurs délais le programme pour livrer des résultats selon les délais prévus ;
- d'offrir le niveau de gouvernance d'un programme stratégique de l'Etat ;
- de synchroniser les délais et ressources nécessaires à son exécution.

Le schéma ci-après illustre cette organisation :



Au niveau stratégique, le **comité de pilotage (COPI) AeL** assure la conduite opérationnelle du projet. En particulier, selon l'arrêté départemental du DCTI du 31 octobre 2008, le COPI AeL a les responsabilités suivantes :

- traduire la politique du Conseil d'Etat en objectifs opérationnels ;
- décider de l'affectation du budget annuel de l'AeL ;
- conduire le programme, et en particulier maintenir le portefeuille des projets AeL dans le canton de Genève ;
- coordonner les actions du CTI et des structures transversales en la matière ;
- fixer les priorités ;
- prioriser les prestations à réaliser en ligne sur la base des propositions départementales ;
- valider les analyses relevant de plusieurs départements ;
- valider l'ordre de réalisation des prestations ;
- définir les stratégies de développement et de déploiement de l'AeL ;
- définir les développements de l'infrastructure ;
- élaborer les modifications législatives nécessaires en partenariat avec les instances concernées ;
- mesurer l'avancement du programme et proposer des options stratégiques au Conseil d'Etat ;
- tenir le conseiller d'Etat en charge du DCTI informé de l'avancement des travaux par un rapport trimestriel.

Le COPI AeL est présidé par le secrétaire général en charge du DCTI. Initialement, il était notamment composé des secrétaires généraux de certains départements. Fin 2010, la composition a été modifiée pour qu'elle soit davantage opérationnelle et moins stratégique. Ce sont donc les directeurs généraux, en charge des prestations à réaliser, qui ont remplacé les secrétaires généraux, sauf pour la présidence du COPI AeL.

Ainsi, depuis décembre 2010, le COPI AeL est composé des membres suivants :



- le secrétaire général du DCTI
- le directeur général de l'administration fiscale cantonale
- le directeur général de l'action sociale
- le directeur général des affaires économiques
- le directeur des finances, logistique, systèmes d'information et opérations de vote de la chancellerie d'Etat
- le directeur du programme AeL
- le secrétaire général adjoint du DCTI
- le directeur général de l'office du personnel de l'Etat (OPE)
- le directeur général du CTI
- le directeur général ad interim de l'office des autorisations de construire
- le directeur des systèmes d'information, de la logistique et de l'organisation du DSPE

En tant qu'instrument de régulation au service du programme, **un comité (matriciel) de coordination** a également été créé au niveau du CTI. Il a pour objectif de faciliter la mise en œuvre opérationnelle des mandats du programme. Il ne s'agit pas d'un organe de décision, mais de préparation et d'appui pour le comité de pilotage. Sa composition est la suivante :

- le directeur général du CTI (président)
- le directeur général adjoint du CTI
- le directeur du programme AeL
- le directeur adjoint du programme AeL
- l'assistante de direction du CTI
- le directeur du pôle clients du CTI
- le directeur du centre de solutions du CTI
- le directeur des infrastructures du CTI
- le directeur des services du CTI
- la directrice du développement des ressources humaines de l'OPE

Au niveau opérationnel, la **direction de programme** exécute les mandats du comité de coordination et rapporte au comité de pilotage afin d'assurer la livraison du programme.

4. ANALYSE DU PROGRAMME AEL

4.1 Elaboration du projet de loi

4.1.1 Contexte

Introduction

La mise en œuvre d'un programme ou d'un projet informatique nécessite au préalable que son étendue et sa faisabilité soient déterminées de manière fiable. Lorsque cela n'est pas le cas, la probabilité de non-atteinte ou d'atteinte partielle des objectifs, de surcoûts et de dépassement de délai se trouve substantiellement augmentée.

Afin de répondre à cet objectif, un rapport présentant une vision globale de l'AeL a été rédigé dans le cadre de la loi 8593 (voir chapitre 3.1.3). Ce rapport est annexé au PL 10177 relatif à l'administration en ligne. Il traite d'un certain nombre de points dont : l'inventaire des services en ligne pouvant être offerts, l'évaluation du retour sur investissement possible, l'intégration des aspects légaux à respecter ou à adapter, etc.

Choix des prestations à mettre en ligne

Comme indiqué au chapitre 3.1.4, dix prestations ont été identifiées comme étant les plus demandées et les plus rentables dans le cadre de l'AeL : impôt en ligne, aide sociale en ligne, portail de la population, e-service des automobiles, autorisation de manifestations, etc.

Le rapport annexé au PL 10177 (voir ci-dessus) présente les six scénarios concernant l'ordre dans lequel les prestations devaient être développées¹⁵ :

- « 1. suivre les recommandations de l'Union européenne (ci-après UE), c'est-à-dire commencer par les prestations définies comme prioritaires par l'UE,
2. suivre les besoins exprimés par les utilisateurs, par exemple dans le cadre du « Trendbarometer eGouvernement »,
3. suivre l'ordre exprimé par les départements dans le cadre de la procédure budgétaire et les fiches de projet,
4. suivre une approche technologique et mettre en place les composants de base techniques nécessaires à l'AeL, c'est-à-dire ne réaliser une prestation que lorsque l'infrastructure qui lui est nécessaire est en place,
5. suivre l'ordre de la meilleure rentabilité tel qu'il peut ressortir du plan de mesures du Conseil d'Etat,
6. suivre la stratégie suisse de cyberadministration. »

Les avantages et inconvénients de chacune des six approches étaient résumés sous forme de tableau. Il était également précisé que « *compte tenu du contexte économique de l'Etat et de la volonté exprimée par le Conseil d'Etat dans son plan de mesures du 30 mars 2006, la démarche qui s'impose est une approche pragmatique intégrant un recoupement de deux scénarios* :

- Pour les prestations en ligne relevant de la compétence fédérale : collaborer avec les structures mises en œuvre au niveau fédéral.

¹⁵ Page 50, PL 10177

- *Pour les prestations en ligne relevant de la seule compétence genevoise : entreprendre le développement en intégrant les scénarios 2, 5 et 6 décrits ci-dessus. »*

Conditions juridiques préalables à la mise en ligne des prestations

Dans le cadre de la loi 8593 (voir chapitre 3.1.3), un rapport décrivant le cadre juridique dans lequel s'inscrivait l'administration en ligne avait été rédigé par la chancellerie d'Etat. En conclusion, il mettait en évidence plusieurs étapes nécessaires à la mise en place de l'administration en ligne au niveau cantonal :

- l'adoption d'une loi permettant d'employer les TIC dans les relations avec l'administration et entre administrations puis d'un règlement régissant notamment les questions juridiques,
- dans le cadre de chaque projet, examen avant toute chose du droit supérieur régissant la matière afin de s'assurer qu'il permet la création d'une prestation en ligne. Dans la foulée, examen du droit cantonal pour savoir si un obstacle législatif doit être surmonté moyennant l'adoption d'une modification légale ou réglementaire,
- toujours pour chaque projet, examen du droit ordinaire régissant la matière, en se demandant s'il n'impose pas des restrictions ou conditions particulières, ou encore des avis et autres mises en garde à l'utilisateur.

Le rapport annexé au PL 10177 reprenait ces considérations en proposant qu'un groupe de travail transversal et pluridisciplinaire soit mis en place afin d'examiner les points suivants¹⁶ :

- «
- *adaptation des dispositions relatives aux procédures administratives et aux formes légales,*
 - *emploi des TIC dans les relations avec l'administration et entre les administrations,*
 - *manière d'assurer une identification et une authentification répondant aux exigences légales,*
 - *réglementation des relations entre l'Etat et les utilisateurs de l'AeL, notamment les droits et devoirs de chacun. »*

Elaboration du budget des prestations et retour sur investissement (ROI)

Pour l'ensemble des dix prestations d'impulsion (voir chapitre 3.1.4), le coût prévu avait été chiffré à 8 millions (soit une moyenne de 800'000 F par prestation).

L'objectif était de réaliser, au cours des trois premières années (soit d'août 2008 à août 2011), les dix prestations qui assureront par leur fonctionnement un retour couvrant l'ensemble des investissements de la première phase de l'AeL. Ce retour sur investissement des dix premières prestations devait être acquis au cours des cinq premières années de leur cycle de production (page 20 du PL 10177).

¹⁶ Page 119 PL 10177

4.1.2 Constats

A titre liminaire, la Cour tient à souligner que ses constats ne remettent pas en cause le concept général visant à offrir des prestations en ligne. Néanmoins, la Cour observe des faiblesses de la part des auteurs du projet de loi dans la détermination des prestations à mettre en ligne ainsi que dans les études des besoins juridiques, techniques et fonctionnels nécessaires à leur mise en œuvre. Les principales faiblesses constatées sont présentées ci-dessous.

- 1 La méthodologie utilisée pour déterminer les prestations à mettre en ligne n'était pas la plus adéquate. En effet, la plupart des prestations à déployer ont été déterminées en consultant brièvement les départements alors qu'il aurait été préférable de réaliser des études auprès des citoyens et des entreprises afin d'identifier les prestations qui apporteraient le plus de valeur ajoutée pour l'administration et ses partenaires. En d'autres termes, la demande réelle en matière d'administration en ligne n'a pas été suffisamment définie dans le cadre du projet de loi.
- 2 Tous les pré-requis juridiques nécessaires à la mise en œuvre des prestations n'ont pas été suffisamment anticipés lors de l'élaboration du projet de loi. Ainsi, certaines étapes préalables mentionnées dans le rapport de la chancellerie d'Etat auraient dû être préparées conjointement à l'élaboration du PL AeL, ce qui n'a pas été le cas. A titre d'illustration, ce n'est qu'en octobre 2009 qu'est déposé le projet de loi 10555 modifiant la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD) (A 2 08) pour faire face aux difficultés posées par la réforme de la LIPAD votée en octobre 2008. D'autre part, ce n'est qu'en juin 2009 qu'est déposé le projet de loi 10506 visant à autoriser la communication et la signature électronique. Ces deux projets de loi ont été adoptés respectivement en septembre 2010 et octobre 2009.

Il en va de même des dispositions légales et réglementaires s'agissant des autorisations de construire, la forme écrite avec signature manuscrite étant actuellement exigée. Ainsi, certaines prestations mises en ligne ne sont actuellement pas « complètes » à l'inverse de ce que prévoyait le PL 10177. A titre d'exemple, la prestation « impôt en ligne » n'offre actuellement pas la possibilité de déclarer ses impôts complètement en ligne, c'est-à-dire sans avoir notamment à renvoyer par courrier postal une fiche de synthèse signée à la main.

- 3 Le budget prévu pour les dix prestations d'impulsion (soit 8 millions) n'a pas été estimé de manière suffisamment fiable. Ainsi, à fin 2010, environ 71 % du budget (soit 5.7 millions) a été dépensé pour financer (en totalité ou partie) seulement 5 prestations sur les 10¹⁷. Si les 5 prestations d'impulsion restantes devaient être développées conformément à ce qui était prévu dans le projet de loi, il est ainsi probable qu'elles pourraient être financées par des demandes de crédits complémentaires ou des projets de loi ad hoc supplémentaires (voir la partie 4.6 pour un point détaillé sur les aspects financiers du programme).

¹⁷ Les prestations retenues par la Cour sont les suivantes : impôts en ligne, impôts à la source, autorisations de manifestations, guichet PME, autorisations de construire. A noter que les deux prestations fiscales ont coûté à elles seules 3.4 millions soit 42 % de la totalité de l'enveloppe globale.

- 4 Les estimations du retour sur investissement (ROI) annoncées dans le cadre du projet de loi ne s'avèrent pas être basées sur des éléments fiables (voir le chapitre 4.7 pour un point détaillé sur le ROI).

4.1.3 Risques découlant des constats

Le **risque financier et d'image** tient à des dépenses qui pourraient être réalisées pour des prestations qui ne répondraient in fine pas à un réel besoin des citoyens ou des entreprises.

Le **risque de contrôle** est avéré car certains éléments du projet de loi n'ont pas été élaborés sur des bases suffisamment solides : coût des dix prestations d'impulsion, évaluation du retour sur investissement financier, etc.

4.1.4 Recommandations

Actions

[cf. constats 1 à 4] Dans le cadre du futur développement de l'administration en ligne et de l'élaboration du ou des projets de loi y afférents, la Cour recommande :

- de sélectionner les futures prestations de l'administration en ligne sur la base d'études des besoins effectuées auprès des citoyens, des entreprises et de l'administration ;
- d'analyser le cadre légal nécessaire à leur mise en œuvre afin de permettre une meilleure anticipation des modifications requises. A cet effet, la Cour invite à passer en revue les conditions suivantes qui doivent être respectées si l'on souhaite déroger aux exigences de la forme écrite et de la signature manuscrite :
 1. L'exigence de la forme écrite et plus particulièrement de la signature (manuscrite) doit relever du droit cantonal (de fond ou de procédure) ;
 2. Si les parties passent une convention sur la communication électronique, le fondement de cette convention doit se trouver dans une base légale suffisante ; s'agissant du droit genevois, celui-ci limite celle-ci à des domaines spécifiques et ne l'admet donc pas de manière générale (art.18 al.4 let a LPA) ;
 3. Les parties ont donné leur accord à ce mode de communication et ne l'ont pas révoqué (art.18A al.3 et al.4 let.c LPA ; art.2 RCEI) ;
 4. Le format de communication prescrit par le droit cantonal doit avoir été respecté (essentiellement pour des questions de preuve du contenu ou de la notification, du fait qu'il n'est jamais recouru à la signature électronique qualifiée au sens de la SCSE) ;
- compte tenu des points précédents, de s'assurer de la faisabilité technique et organisationnelle des prestations envisagées ;
- d'effectuer l'estimation du coût de mise en œuvre par prestation en tenant compte des fonctionnalités à développer ;
- d'estimer le retour sur investissement financier et non financier sur la base d'éléments plus fiables (voir chapitre 4.7).

Avantages attendus

Répondre de manière adéquate aux besoins des citoyens et des entreprises.

D'une manière générale, respecter les engagements pris lors du vote du projet de loi. En particulier, respecter les délais et les budgets initialement prévus via une anticipation adéquate des besoins fonctionnels et juridiques.

4.1.5 Observations de l'audité

Le DCTI prend acte des constats et recommandations de la Cour et tient à mentionner que des mesures correctives ont déjà été prises en cours d'audit.

Par rapport au choix des prestations, le DCTI s'est également inspiré du tableau des transactions destinées aux personnes physiques selon le plan d'action eEurope 2005 et leur équivalence en Suisse qui définit les vingt services publics en ligne prioritaires.

En outre, le comité de pilotage s'est assuré de prendre toutes les précautions possibles avant de mettre les nouvelles prestations en ligne évitant ainsi un retard dans le déploiement des prestations.

Quant à la consommation du budget, le comité de pilotage est parfaitement conscient du coût élevé de certaines prestations mises en ligne, mais rappelle que le coût moyen de 800'000 CHF est indicatif et, qu'en l'état, rien ne lui permet de penser qu'il devra déposer une demande de crédit complémentaire. En effet, certaines prestations coûteront moins que la moyenne prévue ce qui de facto compensera les dépenses effectuées à ce jour.

Il convient aussi de rappeler qu'il s'agit de prestations d'impulsion et que pour l'instant les prestations seront délivrées telles que définies. Comme mentionné par la Cour, le calcul du ROI ne doit pas être uniquement basé sur des éléments financiers, mais aussi sur des aspects qualitatifs qui sont difficilement mesurables.

Pour l'avenir, l'audité rejoint la Cour en particulier sur l'analyse préalable de la faisabilité technique et organisationnelle ainsi que des fonctionnalités à développer.

Toutefois, la plupart des offices et services qui pourraient être impliqués dans de futures prestations devront mettre à disposition les ressources nécessaires pour conduire les études et analyses préalables qui permettent ensuite d'estimer précisément le coût de mise en œuvre, les délais, les contraintes, etc.

4.2 Déploiement des prestations

4.2.1 Contexte

Déploiement des prestations

Lors de sa conférence de presse du 22 janvier 2008, le Conseil d'Etat a présenté l'AeL comme un projet d'intérêt prépondérant qui devait marquer le passage d'initiatives sectorielles à une vision globale et à des prestations cohérentes ayant un impact sur le fonctionnement de l'administration.

A ce propos, les deux objectifs principaux du Conseil d'Etat dans le cadre du programme AeL sont de mettre l'administration à la portée du citoyen et de rendre l'administration plus performante et moins coûteuse.

Concernant l'étendue et la faisabilité du programme, le DCTI précise notamment¹⁸ :

« Le projet a pour objectif principal d'améliorer les prestations envers les citoyens. Dans le cadre de l'administration, l'objectif du projet consiste aussi à améliorer l'organisation interne :

- moins de travail répétitif pour les collaborateurs ;*
- transfert du travail dans le « back-office » par l'organisation de la réponse individuelle via internet ;*
- valorisation du travail de l'administration.*

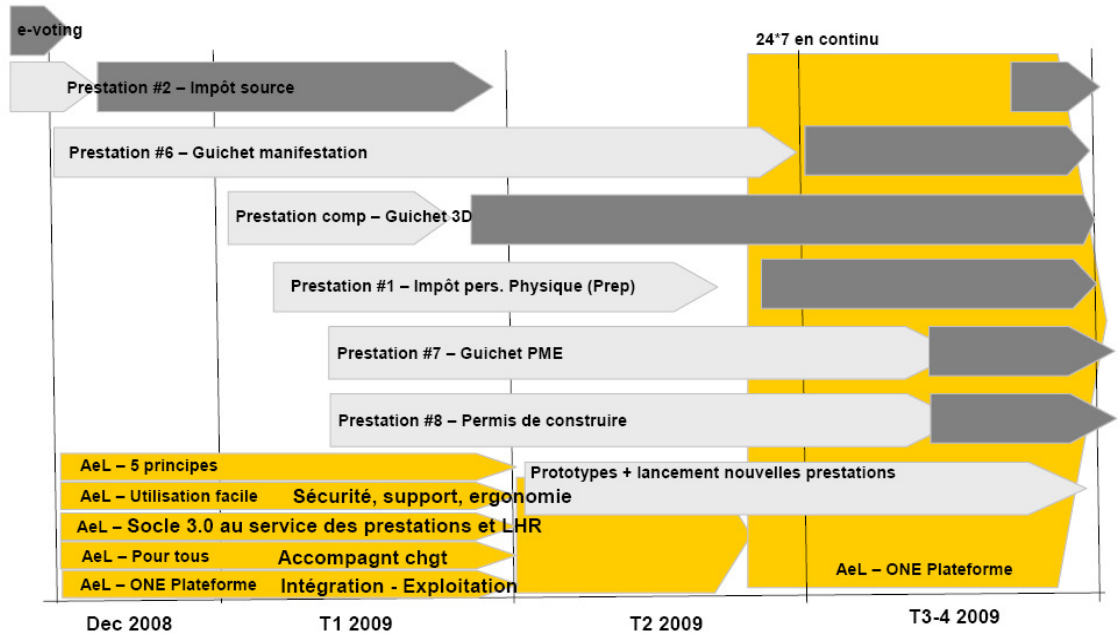
[...] »

En effet, l'AeL devait permettre de moderniser les processus de l'administration (se référer également au chapitre 3.1.1), d'interagir avec l'Etat, d'obtenir des informations en temps réel et d'exécuter des transactions complètes par voie électronique (guichet virtuel).

Le calendrier annoncé par le Conseil d'Etat dans le cadre du programme faisait état de « dix prestations concrètes dans les trois ans », c'est-à-dire du déploiement de dix prestations prioritaires entre août 2008 et août 2011, à raison de trois ou quatre prestations par an. La mise en œuvre de ces prestations devait reposer sur les composants du socle AeL. Le socle peut être défini comme une plateforme de composants informatiques qui doit permettre à l'Etat et à certains de ses partenaires privés ou publics d'échanger des informations et d'exécuter des transactions dans un cadre de fonctionnalité, de conformité et de sécurité adapté au travail d'une administration. Parmi ces fonctionnalités, on peut citer la gestion électronique des documents, les autorisations d'accès à une prestation ou encore le paiement en ligne. L'objectif initial étant de pouvoir utiliser le même composant pour des prestations en ligne différentes.

¹⁸ Rapport du 6 mai 2008 de la commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat ouvrant un crédit d'investissement de 30'850'000 F pour le développement de l'administration en ligne, pages 2 et 3.

Concernant les délais de mise en œuvre, le COPIL AeL a validé le planning prévisionnel suivant lors de sa séance du 22 janvier 2009 :



Assistance AeL

Parallèlement au déploiement des prestations, le programme AeL a mis en œuvre un centre d'assistance permettant de répondre aux questions de source externe (citoyens, entreprises, etc.) et interne. Cette mise en œuvre s'est effectuée par étapes. Dans un premier temps, une société externe a été mandatée dans le cadre de la première prestation mise en ligne, impôt à la source. Dans un deuxième temps, l'assistance a été reprise par le programme AeL par des collaborateurs externes. Cette phase s'est terminée en juin 2009 avec un transfert de compétences effectué avec la société externe en charge de la prestation impôt à la source.

L'objectif de l'assistance AeL est notamment d'accompagner l'utilisateur à travers ses premières démarches de cyber-utilisateur. Il peut l'aider :

- dans l'accès aux sites internet de l'AeL
- dans la navigation des pages des sites internet de l'AeL
- dans la saisie des formulaires en ligne de l'AeL

Néanmoins, il n'a pas pour objectif d'intervenir sur :

- tout problème d'ordre technique sur le poste de travail professionnel et/ou privé de l'utilisateur ;
- toutes questions relatives à l'Etat de Genève ne relevant pas de l'utilisation de l'AeL (dans ce cas-là, l'utilisateur sera mis en relation avec le(s) service(s) compétent(s)).

L'assistance AeL est rattachée au centre de service du centre des technologies de l'information (CTI). Elle est composée de 7 équivalents plein temps qui répondent aux appels téléphoniques et courriels, dont une personne en charge de la coordination. Deux consultants en assistance ont également pour mission d'analyser et de cadrer les besoins afin de déterminer clairement le niveau de service attendu pour une prestation du programme AeL.

Que le problème soit technique ou relatif à la prestation, le point de contact de l'assistance AeL est le même (téléphone ou courriel). Chaque nouvelle demande fait l'objet d'une demande d'assistance appelée « ticket ». Lors de la génération du ticket, l'utilisateur reçoit un courriel automatique d'ouverture lui indiquant la prise en charge de sa demande avec le numéro de référence attribué.

Le ticket est d'abord traité au sein même de l'assistance AeL (assistance niveau 1). A ce stade, un taux de gravité est attribué au ticket (bas, moyen, haut). Dès qu'un ticket est réglé, un mail automatique de confirmation est envoyé à l'utilisateur le lui spécifiant et lui permettant de faire remonter un problème le cas échéant.

Si l'assistance de niveau 1 n'arrive pas à régler le problème, le ticket est envoyé à la maîtrise d'ouvrage ou à la maîtrise d'œuvre (assistance niveau 2). Le niveau 3 correspond à du développement effectué par la maîtrise d'œuvre pour résoudre le problème.

Le centre de service du CTI a informé la Cour qu'un point de passage obligatoire sera instauré, au départ de chaque projet, afin de s'assurer que l'assistance puisse être correctement mise en place et être fonctionnelle lors de la mise en production de la prestation. L'offre standard d'assistance pour une prestation doit également encore être définie.

Selon les informations fournies à la Cour, le coût du dispositif d'assistance AeL peut être estimé à 1.2 million par année.

4.2.2 Constats

Déploiement des prestations

- 1 Les besoins techniques et fonctionnels de certains composants n'ont pas été suffisamment anticipés par la direction du programme. Ainsi, la Cour note qu'il y a un manque de vision à long terme sur l'implémentation détaillée des fonctionnalités à réaliser, qui permettrait d'assurer une meilleure cohérence du socle sur le long terme. Par exemple, selon le CTI, en lieu et place d'un composant réutilisable, plusieurs composants « e-formulaire » ont été développés dans le cadre de la mise en œuvre des prestations 1, 2, 6 et 8. Relativement à ce composant, un appel d'offres a été lancé au cours du deuxième semestre 2010 afin de sélectionner un outil permettant à l'avenir de fournir un composant transversal. La Cour relève que cette manière de procéder engendre des surcoûts qu'elle n'a pas été en mesure d'estimer compte tenu des informations disponibles.
- 2 Le processus mis en place pour l'identification des personnes mériterait d'être amélioré pour certains types de prestations (sauf pour les utilisateurs de la SuisseID¹⁹ ainsi que pour la procédure relative à GE-Tax Internet²⁰). En effet, il n'est pas possible de s'assurer avec un haut degré de vraisemblance de l'identité de la personne ayant sollicité la prestation puisque les types d'authentification mis en place dans le cadre de l'AeL ne permettent pas d'assurer à *l'initium* l'identité de la personne ayant créé un compte utilisateur

¹⁹ La SuisseID est issue d'une initiative du secrétariat de l'Etat à l'économie (SECO). La SuisseID est une solution proposée soit sous forme de carte à puce soit de clé usb. Elle fournit à la fois une signature électronique valable juridiquement ainsi qu'une authentification sécurisée.

²⁰ Il s'agit de la version web du CD Rom GE-Tax permettant la saisie sur ordinateur de la déclaration d'impôt du canton de Genève.

pour particulier, faute de vérification effective de l'identité de la personne. Pour les prestations actuellement déployées, le risque lié à l'authentification apparaît toutefois comme faible au niveau de la probabilité d'occurrence. Cependant, en cas de litige, ce risque sur certaines prestations en ligne pourrait augmenter la difficulté pour l'autorité cantonale de prouver la vraisemblance de l'identité de la personne ayant sollicité une prestation en ligne. A ce sujet, la Cour examinera le composant sécurité de manière détaillée dans un audit distinct.

- 3 Une dématérialisation complète (processus « sans envoi papier » et donc entièrement électronique pour le citoyen) pour les prestations nécessitant une signature manuscrite comme par exemple les autorisations de construire n'est à ce jour pas possible. En effet, la signature électronique qualifiée²¹ n'a pas encore été déployée dans le cadre du programme AeL. Or, il convient de noter que seule la signature électronique qualifiée est légalement assimilée à la signature manuscrite.
- 4 Les délais de déploiement des prestations annoncés par le Conseil d'Etat le 22 janvier 2008 ne sont pas respectés. Ainsi, seules 3 prestations sont en service à avril 2011 (4 si on prend en compte la P8 « plans d'affectation du sol et autorisations de construire » qui devrait être mise en service au cours du premier semestre 2011) sur les 10 initialement prévues pour août 2011.
- 5 Dans le cadre du programme AeL, la refonte et l'amélioration des processus n'ont pas été systématiquement effectuées par les départements alors qu'il s'agissait d'un élément central du programme AeL. Selon les informations fournies par les audités, ceci est principalement expliqué par le fait que les services n'ont pas toujours la capacité organisationnelle ou des processus métier adaptés au contexte de l'utilisateur en ligne.

A titre d'exemple, pour la prestation 8 « plans d'affectation du sol et autorisations de construire », l'administré peut soumettre toute la demande de façon électronique, par contre, tant que le processus de travail ne sera pas revu, une rematérialisation (impression des documents envoyés électroniquement) sera effectuée. Cette rematérialisation engendre un surcoût estimé par l'office à 2 équivalents plein temps (160'000 F) et à environ 75'000 F pour le matériel.

Assistance AeL

- 6 Les horaires d'ouverture de l'assistance AeL n'ont pas été définis de manière adéquate car ne se basant pas sur une étude des besoins réels. En effet, les horaires étaient initialement de 7h – 22h du lundi au vendredi (horaires ayant été appliqués de juillet à octobre 2009). Les nouveaux horaires (à partir d'octobre-novembre 2009 jusqu'à ce jour) ont été déterminés sur la base des statistiques d'utilisation de l'assistance pour la prestation AeL impôt à la source. Les appels étant peu nombreux en début et en fin de journée, l'assistance AeL a en effet décidé de réduire la plage horaire pour des raisons de coûts. L'assistance AeL fournit actuellement une aide de 8h à 18h du lundi au vendredi. Selon le CTI, le surcoût généré par une assistance de 7h – 22h en lieu et place de 8h – 18h a représenté environ 93'000 F de juillet à octobre 2009.

²¹ Depuis l'entrée de vigueur de la loi fédérale sur les services de certification dans le domaine de la signature électronique (loi sur la signature électronique, SCSE) et depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005 du nouvel art. 14 alinéa 2bis CO, la signature électronique qualifiée est assimilée par l'ordre juridique suisse à la signature manuscrite, de sorte que les transactions électroniques peuvent être passées là où la forme écrite est prescrite.

- 7 L'assistance Etat de Genève et l'assistance AeL utilisent actuellement le même outil pour gérer les tickets. Cependant, selon le CTI, cet outil ne permet pas d'offrir, dans ses fonctionnalités, la possibilité d'établir des statistiques directement utiles à la gestion de l'assistance.

4.2.3 Risques découlant des constats

Il existe un **risque financier et opérationnel** en raison des surcoûts générés par la mise en œuvre de certains composants non réutilisables sur plusieurs prestations ainsi que par l'absence d'améliorations suffisantes des processus de l'administration.

Le **risque d'image** tient au retard pris dans le déploiement des prestations.

4.2.4 Recommandations

Actions

[cf. constats 1 à 4] La Cour recommande au CTI d'éviter, dans la mesure du possible, de développer des composants transversaux sur la base d'une approche par prestation individuelle et d'étudier les besoins fonctionnels et techniques de manière transversale.

En outre, il conviendrait d'estimer les délais de mise en œuvre des prestations sur la base des besoins réels à mettre en œuvre.

De plus, le CTI devrait évaluer le processus actuel d'identification et d'authentification et instaurer rapidement une solution de signature électronique qualifiée.

Finalement, la Cour recommande au DCTI de définir un périmètre plus restreint et maîtrisable pour les futures prestations à déployer.

[cf. constat 5] La Cour recommande au COPIL AeL de s'assurer, à l'avenir, que seules les prestations ayant fait l'objet d'une revue de leurs processus métiers sous l'angle de l'efficacité soient développées dans le cadre de l'AeL. Cette revue doit notamment permettre de faire ressortir les bases légales et réglementaires à modifier afin de permettre une véritable optimisation des prestations.

[cf. constats 6 et 7] La Cour note que l'assistance est en cours d'externalisation (un cahier des charges a été rédigé et un appel d'offres sera prochainement lancé) et que l'outil utilisé pour la gestion des tickets sera le même que celui actuellement employé par le CTI. Dès lors, la Cour recommande au centre de services du CTI d'étudier l'opportunité d'améliorer l'outil à disposition. Au préalable, il conviendrait de définir plus précisément les besoins de l'assistance en termes d'informations afin d'améliorer l'efficacité de la gestion de l'information.

Avantages attendus

Gains d'efficacité engendrés par :

- l'utilisation de composants réutilisables
- la revue des processus liés aux prestations à développer
- l'amélioration de l'outil existant de gestion des tickets



Respecter les délais de mise en service des prestations initialement annoncés.

4.2.5 Observations de l'audit

Le DCTI prend acte des constats et recommandations de la Cour et tient à mentionner que des mesures correctives ont déjà été prises en cours d'audit, voire même avant l'audit, notamment en ce qui concerne les horaires d'ouverture de l'assistance AEL. A ce sujet, il relève que les horaires d'ouvertures de l'assistance n'avaient pas été fixés de sa propre initiative mais sur la base des demandes des départements concernés et que la période estivale n'a pas permis une rapide adaptation aux besoins réels.

4.3 Conduite du programme

4.3.1 Contexte

Introduction

Ce chapitre a pour objectif l'examen du dispositif de gouvernance mis en place par les différents intervenants, à savoir le COPIL AeL, le COMAT (organe du CTI) et la direction de programme, afin de gérer le programme. Ces différents intervenants ont été décrits en détail au chapitre 3.2.

Lors de l'élaboration du PL, l'impact de la conduite du programme sur les coûts avait été estimé à environ 6 % du coût externe global du programme soit 2.1 millions. A fin 2010, environ 1.3 million a été dépensé.

Concernant l'administration du programme en tant que telle (directeur, directeur adjoint, assistantes de direction et administratives, responsable PMO (project management office²²)), son coût depuis le démarrage du programme peut être chiffré à environ 1.5 million à fin 2010. En particulier, une assistance administrative est notamment chargée d'alimenter l'outil de gestion documentaire du programme AeL. Cet outil recense l'ensemble de la documentation relative au programme : état d'avancement des prestations, procès-verbaux du COPIL AeL et du comité de coordination, contrats conclus avec l'ensemble des partenaires, etc.

Pour assurer la mise en place des divers projets du programme AeL, ce dernier s'appuie également sur la méthodologie de gestion de projet Hermès (standard de la Confédération).

Suivi des recommandations de la Cour

Dans un précédent rapport²³ publié le 18 février 2008, la Cour des comptes avait émis 21 recommandations relatives à l'assistance à la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information (AMOA).

Lors de l'acceptation du PL 10177 relatif à l'AeL, les travaux conjoints des deux sous-commissions informatiques de la commission des finances et de la commission de contrôle de gestion ont fait ressortir un certain nombre de conditions préalables à l'acceptation de ce PL. Une de celles-ci porte sur la position du CTI, dans le cadre du projet AeL, face aux 21 recommandations de la Cour citées ci-avant. La position du CTI a été annexée au rapport de la commission des finances chargée d'étudier le PL de l'AeL²⁴.

²² A l'Etat de Genève, le PMO est un service de 6 personnes ayant des expériences dans de nombreux domaines de la gestion de projet (système d'information, informatique, banque, industrie, télécommunications...). Il fournit les services suivants à l'ensemble des acteurs de projets à l'Etat de Genève : déploiement transversal de la méthode de conduite de projets, assistance à la gestion de portefeuille de projets, et accompagnement sur les outils de conduite de projets, de portefeuilles et les processus connexes.

²³ http://www.ge.ch/cdc/doc/20080218_rapport_no8.pdf

²⁴ Voir les deux dernières pages du document <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL10177A.pdf>

En règle générale, la Cour effectue le suivi des recommandations émises dans ses rapports dans le cadre de son rapport annuel d'activités. Toutefois, dans la mesure où le rapport de la commission des finances mentionne qu'une prise de position du CTI aux 21 recommandations est une condition préalable à l'acceptation du projet de loi, un suivi particulier de ces recommandations a été réalisé par la Cour dans le cadre du présent audit de l'AeL.

4.3.2 Constats

- 1 Aucun document ne décrit précisément les activités et responsabilités du comité (matriciel) de coordination. Dans les faits, plusieurs interlocuteurs rencontrés par la Cour n'ont par ailleurs pas été en mesure d'expliquer son rôle ainsi que son interaction avec le COPIL AeL dans le cadre de la conduite du programme AeL. Ceci augmente la difficulté d'assurer la bonne cohérence et coordination du programme dans son ensemble.
- 2 À la lecture des procès-verbaux du COPIL AeL, certains faits importants ayant trait à la conduite du programme AeL ne sont pas discutés et/ou validés au sein du COPIL AeL. C'est le cas par exemple de la résiliation du contrat du responsable du projet management office (PMO) de l'AeL. Ainsi, le COPIL AeL ne peut pas pleinement jouer son rôle de pilotage. Ceci augmente la difficulté d'assurer le succès de la mise en œuvre du programme.
- 3 L'outil de gestion documentaire contient actuellement une très grande masse d'informations, de sorte qu'il est difficile de la synthétiser, de connaître sa validité ou encore de s'assurer de son exhaustivité. Par ailleurs, en complément à cet outil, certains acteurs du programme AeL en utilisent un autre dont l'utilisation accentue les difficultés évoquées ci-dessus.
- 4 Par rapport aux recommandations émises par la Cour dans le cadre de son rapport relatif à l'assistance à la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information (AMOA) et qui concernent l'AeL, il est relevé que plus d'un tiers des recommandations n'ont pas été mises en œuvre malgré les engagements pris dans le cadre de la présentation du PL. La Cour constate notamment des insuffisances quant aux problématiques suivantes :
 - la mise en place des cartographies des systèmes d'information ;
 - la réutilisation de certains composants techniques transversaux (voir chapitre 4.2) ;
 - la révision de certains processus métier (voir chapitre 4.2) ;
 - le suivi financier du programme (voir chapitre 4.6) ;
 - l'analyse du retour sur investissement (ROI) (voir chapitre 4.7).

Il convient de noter que la responsabilité de la mise en œuvre des recommandations n'incombait pas seulement au CTI mais également aux départements pour certaines d'entre elles.

4.3.3 Risques découlant des constats

Il existe un **risque opérationnel et de contrôle** lié à :

- l'absence de document décrivant le rôle du COMAT,
- l'absence de discussions au niveau du COPIL AeL concernant certains faits importants influençant la conduite du programme,
- l'absence d'une gestion documentaire appropriée,

- l'absence de mise en place par le CTI et par les départements de plusieurs recommandations de la Cour des comptes portant sur des processus clés de gestion et d'information.

4.3.4 Recommandations

Actions

[cf. constats 1 et 2] La Cour recommande au COPIL AeL de s'assurer que les rôles et responsabilités des différentes instances du programme soient précisés à l'attention de l'ensemble des acteurs. En outre, la Cour invite le COPIL AeL à effectuer une revue critique de la pertinence d'un comité matriciel dans sa composition et son mode de fonctionnement actuel. Finalement, la Cour recommande au COPIL AeL de s'assurer que les informations essentielles au pilotage du projet lui soient systématiquement remontées.

[cf. constat 3] La Cour recommande au COPIL AeL de mettre en œuvre une gestion rigoureuse de l'information notamment en centralisant les documents pertinents sur un outil unique.

[cf. constat 4] La Cour invite le COPIL AeL à faire respecter les engagements pris dans le projet de loi concernant la mise en œuvre des recommandations de la Cour.

Avantages attendus

Assurer une conduite adéquate du programme AeL.

4.3.5 Observations de l'audit

Le DCTI prend acte des constats et recommandations de la Cour et tient à mentionner que des mesures correctives ont déjà été prises en cours d'audit.

Concernant la cartographie des SI, la direction générale du CTI s'est engagée dans un processus permanent de cartographie des SI et de leur mise à jour. Une équipe est dédiée au pilotage de ces travaux qui, depuis le dernier suivi de la Cour, a évolué de manière significative pour atteindre 62 % de l'ensemble (contre 42 % en octobre 2010).

Avec la méthode Hermès, une cartographie est exigée pour le point de cohérence, étape incontournable avant le lancement d'une nouvelle prestation.

4.4 Accompagnement du changement et communication

4.4.1 Contexte

Les trois volets de l'accompagnement du changement

Comme indiqué en partie 3.1.4, l'accompagnement du changement comprend trois volets bien distincts dans le cadre du programme AeL :

- l'accompagnement du changement au sein même de l'administration ;
- le « marketing social », c'est-à-dire l'ensemble des moyens engagés pour rendre l'utilisateur attentif à l'existence de nouveaux moyens d'interaction avec l'État et pour l'inciter à les employer ;
- la cyber-inclusion, c'est-à-dire l'accompagnement plus spécifique des personnes qui pourraient sinon être exclues du développement social et économique de la société de l'information à Genève.

Le coût budgété pour les trois volets de l'accompagnement du changement ainsi que les dépenses effectives au 31 décembre 2010 se présentent ainsi :

Volet	Budget selon PL AeL	Dépenses cumulées à fin 12.2010
Accompagnement du changement au sein même de l'administration	2'500'000	582'725
Marketing social	1'000'000	1'148'005
Cyber-inclusion	500'000	334'384
Total	4'000'000	2'065'114

Le premier volet est de la responsabilité du directeur général de l'office du personnel de l'État (OPE). La mise en œuvre de celui-ci est placée sous la responsabilité de la direction développement des ressources humaines de l'OPE. La coordination est assurée par la directrice, les travaux et l'expertise étant apportés par un expert externe. Les deuxième et troisième volets ont été quant à eux confiés à des ressources externes. Le directeur du programme AeL assure la vue globale des trois volets. Selon les estimations fournies à la Cour, cette tâche représente, selon les périodes, jusqu'à environ 30 % de son temps de travail.

Dans le cadre de l'accompagnement du changement au sein de l'administration, l'OPE a notamment mis en place un module de formation intitulé « administration de demain » articulé en trois « cours » à destination des collaborateurs de l'État : « administration de demain : changement de société et de technologies », « mieux accompagner la transformation des métiers générée par l'AeL », « créer une cohésion accrue dans une équipe de projet AeL ».

Concernant le marketing social, le PL indiquait qu'il s'agissait de capitaliser sur les expériences acquises dans le cadre du vote en ligne. Afin de mettre le marketing social en œuvre, plusieurs ressources ont été successivement engagées par la direction du programme.

Relativement à la cyber-inclusion, un premier projet « Informations et accès pour tous » a été initié en janvier 2009 puis abandonné en février 2009. Dans un deuxième temps, un nouveau consultant externe a été mandaté dans le cadre du programme AeL en mai 2009 avec pour mission de « *mettre en place 3 prestations d'intégration sociale destinées à permettre une utilisation conviviale des prestations administratives en ligne – fournies et à venir – par tout citoyen (personnes/organisations sociales diverses) quel que soit le niveau socio-économique et/ou de mobilité et d'accessibilité à l'information.* ». En préambule, il était notamment prévu en termes de livrables « *une proposition de 20 prestations d'intégration envisageables à soumettre au directeur général du CTI* ». En octobre 2009, son mandat est complété en ajoutant notamment l'inclusion de la définition d'une navigation simplifiée de l'AeL à destination des travailleurs sociaux (réalisation d'un tutoriel et formation des travailleurs sociaux). En janvier 2010 et juin 2010, deux nouveaux mandats sont signés avec ce consultant prévoyant d'une part un certain nombre d'actions complémentaires (dont des propositions de prestations basées sur les contacts établis avec les associations en 2009) et d'autre part l'accompagnement de la réussite de l'école numérique :

- finaliser un sondage mesurant la culture numérique et l'usage de ces nouvelles technologies dans le but de sélectionner les opportunités pouvant faire l'objet de la réalisation des projets d'inclusion auprès des élèves, enseignants et familles ;
- détailler la définition et le plan de mise en œuvre de la prestation sélectionnée devant aboutir à la constitution d'une proposition de projet et de sa mise en œuvre.

Finalement, en décembre 2010, un nouveau mandat est conclu avec ce consultant pour but la constitution d'un portefeuille d'activités cyber-inclusion au sein du DIP.

Communication

La communication du programme AeL est distincte des trois volets relatifs à l'accompagnement du changement et plus particulièrement de son deuxième volet, marketing social. Selon les informations fournies par le DCTI, il convient de distinguer la communication institutionnelle du programme de la communication opérationnelle.

Dans le cadre du programme AeL, la communication opérationnelle du programme correspond à la communication au niveau des prestations à mettre en œuvre. La promotion des prestations du programme et de ces projets incombe aux départements et à la direction du programme AeL.

La communication du programme AeL a été initialement mise sous la responsabilité du secrétaire adjoint en charge de la communication du DCTI. Actuellement, la communication institutionnelle et la coordination de la communication du programme AeL sont de la responsabilité du secrétaire adjoint en charge de la communication du DCTI.

Relativement aux aspects liés au site internet de l'Etat de Genève (charte graphique du site internet, etc.), le programme AeL doit se coordonner avec le comité interdépartemental des chargés de communication (CICC), présidé par la chancelière d'Etat. Ce comité se réunit une fois par mois.

Début 2006, le Conseil d'Etat a harmonisé sa communication externe en créant une charte éditoriale ainsi que son pendant pour l'internet (charte éditoriale internet). Cette charte est obligatoire et doit être appliquée par l'ensemble des départements. Celle-ci présente notamment les acteurs de la charte, dont le comité interdépartemental des chargés de communication (CICC). Le CICC « est le garant de l'application de la charte éditoriale » et il décide également de toutes les modifications de la charte. À titre d'exemple, la charte a dû être modifiée afin de prendre en considération la partie « transactionnelle » de l'AeL.

4.4.2 Constats

A titre liminaire, la Cour tient à souligner que ses constats ne visent pas à remettre en cause la nécessité d'accompagner le changement ni de mettre en place une communication du programme AeL. Néanmoins, la Cour observe des faiblesses quant à la mise en œuvre de ces concepts qui sont présentées ci-dessous.

Accompagnement du changement au sein même de l'administration

- 1 L'objectif de départ annoncé pour le premier volet de l'accompagnement du changement qui consistait, in fine, à faciliter la transformation des métiers au sein de l'administration n'a pas encore été finalisé à la date de l'audit. Selon l'OPE, compte tenu d'un niveau de maturité insuffisant des structures de l'Etat (acteurs clés, processus, etc.), les ressources en charge de l'accompagnement ont en effet eu davantage pour objectif de convaincre les parties prenantes, de faciliter la collaboration transversale entre les interlocuteurs et de « conscientiser » les acteurs sur ce que sera leur métier de demain.

En outre, malgré le recours à un consultant externe dont les prestations (essentiellement consacrées au coaching des cadres des directions concernées ainsi qu'à la définition, la préparation et la mise en œuvre du plan de formation) se sont élevées à plus de 350'000 F (pour plus de 180 jours/homme de travail au total), il a fallu dix-huit mois afin d'établir un concept d'accompagnement du changement (document finalisé en novembre 2010). Ce concept a été construit sur la base de l'expérience acquise lors des différentes impulsions d'accompagnements au changement effectuées dans le cadre de la mise en œuvre des prestations.

Par ailleurs, le taux de fréquentation des trois cours mis en place dans le cadre du concept d'accompagnement du changement s'avère relativement bas. En effet pour l'année 2010, seules 5 sessions sur 21 prévues ont été données (23 %), les autres sessions ayant dû être annulées faute de participants suffisants. A noter toutefois que le taux de satisfaction mesuré pour 4 des 5 sessions est élevé, se situant entre 84 % et 96 %.

Marketing social

- 2 Une première ressource externe a été engagée, en octobre 2008, avec pour mission d'assurer la communication du programme de l'AeL (contrat de location de services). Dans les faits, elle s'est occupée du marketing social et n'a eu que très peu d'interaction avec le responsable de la communication institutionnelle du programme AeL. Ce recrutement s'est avéré inadéquat et son contrat a été résilié en mars 2009.

Afin de remplacer cette personne, une autre ressource externe a été recrutée, en mai 2009 (contrat de location de services). Il convient de noter que, dans les faits, cette personne a un rôle d'administratrice et de support pour le marketing social et non de communication tel que prévu contractuellement (« *assistante du programme Administration en ligne (AeL), dans le cadre du plan de communication de l'AeL [...]* »).

Cette manière de gérer la communication et le marketing social a pour conséquence la mise en péril de la mise en œuvre du deuxième volet de l'accompagnement au changement.

- 3 Malgré le recours à des ressources externes pour un coût total de 1.1 million à fin décembre 2010, le marketing social du programme AeL repose sur des actions individuelles insuffisamment coordonnées par la direction du programme et non sur un plan et une ligne directrice définie permettant notamment de connaître les objectifs visés et les principales étapes/actions à déployer selon un calendrier défini. De plus, le manque de suivi effectué par le programme AeL par rapport aux demandes émises par des organisations professionnelles ne contribue certainement pas aux objectifs visés par la mise en place d'une administration en ligne performante.

Cyber-inclusion

- 4 Il n'existe également pas encore de ligne directrice claire concernant la cyber-inclusion. En particulier, aucune étude des besoins ou plans d'actions adéquats n'ont pu être remis à la Cour. Les exemples suivants illustrent également ces problématiques :
 - le projet « Informations et accès pour tous » initié en janvier 2009 a finalement été abandonné en février 2009. Ce projet n'incluait pas dans sa réflexion les instances spécialisées de l'Etat en matière d'action sociale (notamment la direction générale de l'action sociale DGAS) ;
 - sur la base des informations fournies à la Cour, il est relevé que le projet « chéquiers en faveur des sans claviers²⁵ » a été rejeté par le département auquel il avait été proposé. De plus, il ressort que les instances spécialisées de l'Etat (notamment la DGAS) n'ont pas été sollicitées dans les phases de réflexion relatives à ce projet. Enfin, sur la base des documents remis et des entretiens menés, la Cour relève que les analyses et études préalables nécessaires au succès du projet n'avaient ainsi pas été effectuées de manière adéquate : public cible pas clairement défini, objectif visé pas clair, etc.

Communication

- 5 D'une manière générale, il manque une vision claire dans la gestion globale de la communication et des divers intervenants au niveau de la communication du programme AeL. En effet, la Cour constate que la coordination du marketing social et de la communication doivent encore être simplifiées et améliorées. De plus, la Cour note qu'à ce jour aucun plan de communication n'a pu lui être remis de la part du programme AeL.

²⁵ Ce projet consiste en un soutien financier sous la forme de chéquiers aux « sans-claviers » leur permettant de fréquenter les espaces publics numériques et cybercafés.

4.4.3 Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel et de contrôle** tient à l'absence de lignes directrices claires concernant la communication et la majorité des volets relatifs à l'accompagnement du changement.

Le **risque financier** tient à l'engagement de dépenses significatives alors que les orientations en matière d'accompagnement du changement et de communication n'ont pas été suffisamment définies.

4.4.4 Recommandations

Actions

Accompagnement du changement au sein même de l'administration

[cf. constat 1] La Cour recommande à l'OPE d'effectuer un bilan de l'adéquation du plan défini ainsi que des cours mis en place au vu de la demande réelle des départements. Ce bilan devra permettre de faire ressortir les corrections éventuelles à apporter dans le cadre du futur développement de l'administration en ligne et de l'élaboration du ou des projets de loi y afférents. Il conviendra de s'assurer que la gestion du changement soit uniquement mise en place pour soutenir de véritables modifications de processus opérationnels de l'administration.

Une fois le bilan effectué et les éventuelles corrections apportées, la Cour recommande à l'OPE de communiquer sur les possibilités de formation et de soutien offertes à l'administration.

Marketing social et Communication

[cf. constats 2, 3 et 5] La Cour recommande d'examiner, au niveau du COPIL AeL, l'opportunité de désigner un responsable unique de l'ensemble du marketing du programme AeL (information, communication, etc.) et de sa coordination. En outre, il conviendra de définir un plan succinct de marketing. De plus, la Cour recommande au COPIL AeL de s'assurer que la direction du programme prenne toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les ressources sélectionnées correspondent réellement aux besoins du programme.

Cyber-inclusion

[cf. constat 4] Il conviendra de définir une ligne directrice claire afin de réellement mettre en œuvre le volet cyber-inclusion. A cette fin, la Cour recommande que les départements principalement concernés (DSE, etc.) soient intégrés dès le départ dans le processus de réflexion.

La Cour recommande au COPIL AeL de s'assurer que la direction de programme prenne toutes les mesures nécessaires pour que les ressources sélectionnées correspondent réellement aux besoins du programme.



Avantages attendus

Assurer une conduite adéquate de l'ensemble des volets relatifs à l'accompagnement du changement.

4.4.5 Observations de l'audit

Le DCTI prend note des constats et recommandations de la Cour et tient à mentionner que des mesures correctives ont déjà été prises en cours d'audit.

L'accompagnement du changement est probablement l'activité la plus difficile dans le déploiement du programme.

Concernant la cyber-inclusion, le programme a pris contact avec le DSE (Département de la solidarité et de l'emploi) avec des projets concrets concernant notamment des non-voyants et des femmes battues sans que la moindre suite puisse être donnée. Le programme a dû concentrer ses efforts sur d'autres dispositifs notamment l'accessibilité des prestations.

4.5 Gestion des contrats de mandats et de locations de services

4.5.1 Contexte

Détermination des besoins

L'analyse des besoins consiste à définir et quantifier les nécessités actuelles et futures en compétences-métier et en compétences humaines-clés. Ceci est généralement effectué après une mise en place de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences en comparant les besoins aux ressources à disposition et en tenant compte des départs prévisibles, à la retraite notamment.

Cette démarche fait apparaître des écarts à combler, soit par la promotion au sein même d'un département ou par la mobilité interne, complétée par les plans de formation nécessaires, soit par des recrutements externes. Une démarche aboutie facilite également l'élaboration des budgets et des plans prévisionnels.

Adéquation des compétences

S'assurer de l'adéquation des compétences par rapport aux besoins est une nécessité pour toute organisation. Dans le domaine informatique, ceci requiert une attention particulière de la part des responsables hiérarchiques ainsi que des ressources humaines. En effet, les rapides évolutions technologiques de ce domaine requièrent une remise à niveau continue des compétences métiers.

La location de service

La location de services est une forme de travail temporaire régie par la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (LSE)²⁶ et son ordonnance (OSE)²⁷. Elle met en jeu trois acteurs : un employeur (l'agence de location de services ou le bailleur de services), un salarié (le travailleur intérimaire) et une société dans laquelle ce salarié est détaché (l'entreprise d'accueil ou l'entreprise locataire de services). Ainsi, le salarié intérimaire est employé par une entreprise de location de services pour effectuer une mission dans une entreprise utilisatrice. Toute mission donne lieu à un contrat de travail temporaire ou « contrat de mission », le salarié intérimaire restant formellement employé de l'agence de location de services ou du bailleur de services.

Lorsque l'entreprise locataire de services est une entité publique, le contrat de location de services à conclure avec l'entreprise bailleresse de services est soumis à la loi fédérale sur le marché intérieur (LMI) et à l'accord intercantonal sur les marchés publics révisé en vigueur à Genève depuis le 1er janvier 2008 (AIMP).

²⁶ Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services (LSE)

²⁷ Ordonnance du 16 janvier 1991 sur le service de l'emploi et la location de services (Ordonnance sur le service de l'emploi, OSE)

Les mandats sont également soumis à l'accord intercantonal sur les marchés publics. L'AIMP vise à obtenir l'offre la plus avantageuse sur le plan économique grâce aux principaux objectifs suivants :

- assurer une concurrence efficace entre les soumissionnaires ;
- garantir l'égalité de traitement à tous les soumissionnaires et assurer l'impartialité de l'adjudication ;
- assurer la transparence des procédures de passation des marchés ;
- permettre une utilisation parcimonieuse des deniers publics.

Le règlement précise encore les définitions suivantes :

- marché public : l'objet d'un contrat entre une autorité adjudicatrice désignée à l'article 7 « Autorités adjudicatrices » et une entreprise privée ou une personne indépendante, qui vise l'acquisition d'un ouvrage, d'une prestation ou d'un bien mobilier, moyennant le paiement d'un prix ;
- valeur-seuil : valeur limite qui détermine si le marché est soumis ou non aux traités internationaux et quelle procédure lui appliquer. Si la valeur du marché estimée dépasse 383'000 F (HT), le marché est soumis aux traités internationaux (article 8, alinéa1) ;
- soumissionnaire : le candidat est désigné ci-après soumissionnaire lorsqu'il a déposé une offre.
- adjudicataire : le candidat est désigné ci-après adjudicataire lorsqu'il a obtenu le marché.

En vue de s'assurer de la légalité et de la bonne utilisation des mandats et des ressources LSE au CTI, la Cour a procédé à une sélection d'un certain nombre de dossiers et a vérifié leur conformité et leur adéquation par rapport :

- à la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (LSE) du 6 octobre 1989,
- à l'AIMP (1994),
- au règlement sur la passation des marchés publics (L 6 05 01), en vigueur pour Genève le 1er janvier 2008,
- aux procédures de travail mises en place par le CTI.

Depuis son lancement jusqu'à fin août 2010, le programme AeL a employé plus de 80 personnes sous contrat LSE pour un montant de près de 11 millions de francs. A cela s'ajoute plus d'une soixantaine de mandats octroyés à diverses sociétés pour un montant dépassant les 5 millions de francs. Considérant les montants en jeu, la sélection, la négociation des tarifs et la gestion, par la direction de programme, des ressources externes et des mandats revêtent une importance toute particulière.

4.5.2 Constats

1 Des faiblesses majeures sont constatées tant au niveau de la sélection des ressources externes qu'au niveau de l'analyse des besoins. A titre d'exemples :

- dans la phase initiale du programme (avant la mise en œuvre des recommandations de l'audit de la Cour sur le CTI, voir le rapport n°21), il convient de noter l'engagement par le programme d'un responsable PMO AeL qui s'est révélé dans les faits inadapté, le CTI possédant un PMO dans ses structures pérennes. Le contrat du responsable PMO AeL a d'ailleurs été résilié en novembre 2009 ;
 - le CTI a donné des mandats, en toute connaissance de cause, à une ressource externe pour exercer une fonction d'expert qui ne correspond pas à son expérience et à sa formation professionnelle. Les diverses actions menées par cet expert n'ont, par ailleurs, pas abouti à des résultats adéquats et l'intégralité des livrables prévus contractuellement n'a pas été fournie. Malgré cela, les mandats ont été poursuivis. A ce jour, l'ensemble des contrats porte sur un montant (de mai 2009 à décembre 2010) de 224'475 F (tarif journalier hors taxe de 861 F). Finalement, la Cour souligne que ce consultant a été mandaté de gré à gré sans qu'aucune offre n'ait été demandée à des experts en la matière ;
 - le CTI a sélectionné une ressource externe pour exercer une fonction d'expert (sous contrat LSE) qui ne correspond pas à son expérience et à sa formation professionnelle. Les diverses actions menées par cet expert n'ont, par ailleurs, pas abouti à des résultats adéquats et l'intégralité des livrables prévus contractuellement n'a pas été fournie. La Cour souligne que ce consultant a été mandaté de gré à gré sans qu'aucune offre n'ait été demandée à des experts en la matière. Le contrat a finalement été résilié. L'ensemble des contrats porte sur un montant de 103'000 F d'août 2008 à mars 2009 (tarif journalier hors taxe de 1'200 F).
- 2 La Cour a identifié un cas de non-adéquation entre le montant payé et la fonction occupée par une ressource externe pour des tâches d'assistante administrative (sous contrat LSE). La Cour note que la société de LSE ayant mis à disposition cette ressource a participé au préalable à la définition des besoins de cette fonction. En outre, la personne a démissionné d'un poste à l'interne à l'Etat de Genève pour être engagée, en février 2009, en tant qu'externe sur le programme AeL. La Cour note que d'autres offres ont été remises par une autre société de location de services dont les profils paraissaient également correspondre à la fonction. Cette ressource a finalement été internalisée, en 2011, au sein du CTI. Le surcoût global payé par l'Etat sur 2009 et 2010 pour l'équivalent d'un 100 % peut être estimé à plus de 140'000 F.
- 3 Les marges de négociation des tarifs avec les sociétés de LSE sont importantes et cette situation traduit un surcoût certain pour le programme AeL dès lors qu'il est possible de trouver des ressources similaires à moindre coût. La Cour note l'absence de réaction de la direction du programme relativement à cette problématique déjà relevée dans un précédent rapport²⁸ relatif à l'organisation du CTI publié le 30 juin 2009. A titre d'exemple, le contrat de travail entre une société de location de service et la ressource prévoit un salaire mensuel de 5'800 F par mois. La mise à disposition de cette ressource était facturée 20'000 F par mois.
- 4 La gestion des contrats par la direction de programme n'est pas rigoureuse. En effet, le but de la mission n'est pas systématiquement indiqué dans les contrats (rubrique laissée vide dans le contrat). De plus, certaines ressources sont utilisées pour d'autres missions que celles spécifiées dans le contrat sans qu'un avenant ne soit signé.

²⁸ http://www.ge.ch/cdc/doc/20090630_Rapport_CTI.pdf

- 5 D'une manière générale, les procédures AIMP ne sont pas systématiquement respectées et/ou plusieurs offres ne sont pas toujours demandées. A titre d'exemples, le mandat du responsable de la cyber-inclusion et celui de l'accompagnement du changement ont été octroyés de gré à gré alors qu'ils auraient dû faire l'objet en tous les cas d'une procédure sur invitation. Un autre exemple consiste en la scission d'un marché. En effet, selon les informations communiquées par la direction du programme, au vu de l'urgence de calendrier (livrables à fournir avant la fin 2010), le marché a été scindé en deux afin d'éviter une procédure sur invitation.
- 6 Le suivi, par la direction du programme, des livrables devant être fournis par les mandataires et/ou les LSE n'est pas suffisant. A titre d'exemple, contrairement à ce qui était prévu dans son contrat, une ressource externe n'a pas remis la proposition de 20 prestations d'intégration envisageables en matière de cyber-inclusion. Par ailleurs, le concept de communication prévu dans le contrat de la responsable de communication n'a jamais été livré.

4.5.3 Risques découlant des constats

Il existe un **risque opérationnel** en raison de l'engagement de ressources externes dont les compétences objectives pourraient s'avérer insuffisantes par rapport à leurs fonctions.

Le **risque de conformité** avéré tient au non-respect des procédures AIMP.

Le **risque financier** avéré tient au paiement de ressources externes à un prix supérieur à celui du marché.

Le **risque de contrôle** avéré tient à l'absence de vérifications adéquates des besoins et des contrats.

Le **risque de fraude** ne peut être exclu dans le cadre des constats du présent chapitre.

Le **risque d'image** tient à l'affaiblissement potentiel de la perception de l'intégrité et de l'éthique au CTI par les manquements constatés.

4.5.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1] Dans le cadre de l'analyse des besoins en ressources, la Cour recommande à la direction du programme d'examiner au préalable la nécessité d'engager une ressource externe par rapport aux disponibilités et compétences internes. Lorsque le recours à une ressource interne n'est pas possible, l'ensemble des options juridiques disponibles (agent spécialisé, auxiliaire, LSE, mandat) doit être envisagé. Par ailleurs, lorsque les mandats portent sur les aspects métiers des prestations, le besoin doit émaner et/ou être validé par la maîtrise d'ouvrage concernée.

En outre, la Cour recommande de s'assurer systématiquement que le profil des ressources engagées correspond à la fonction.

[cf. constat 2] La Cour recommande à la direction du programme de s'assurer systématiquement de l'adéquation des montants dépensés par rapport à la fonction remplie.

[cf. constat 3] La Cour recommande à la direction du programme de s'assurer que le prix facturé par l'entreprise de location de services est adéquat pour l'ensemble des contrats du programme AeL puis, dans le cas contraire, de prendre des mesures concrètes de négociation de tarifs.

[cf. constat 4] La Cour recommande à la direction du programme AeL d'effectuer une gestion rigoureuse des contrats. Il convient notamment dans ce cadre que pour chaque changement de mission attribué à un externe sous contrat LSE un avenant au contrat initial soit systématiquement établi. Ceci dans le but de clairement cadrer les nouvelles tâches attribuées.

[cf. constat 5] La Cour recommande au COPIL AeL de s'assurer du respect de la réglementation en matière de marchés publics.

[cf. constat 6] La Cour recommande à la direction de programme de s'assurer que les livrables prévus contractuellement sont effectivement fournis. Ceci nécessite la mise en place d'une gestion et d'un suivi administratifs rigoureux, sous la supervision du COPIL AeL.

Avantages attendus

Gain financier lié à l'engagement de ressources à des prix se rapprochant de ceux du prix du marché.

S'assurer que les compétences des ressources engagées correspondent aux besoins de l'AeL.

Respecter la réglementation en matière de marchés publics (AIMP).

4.5.5 Observations de l'audit

Le DCTI prend acte des constats et recommandations de la Cour et tient à mentionner que des mesures correctives ont déjà été prises.

En effet, le déploiement de l'AeL s'est effectué en parallèle de l'audit de la Cour sur le CTI (rapport 21) qui traitait notamment de la gestion de ces contrats et qui a été publié le 30 juin 2009. Les dispositions correctives (s'appliquant aussi à l'AeL) ont été mises en œuvre fin 2009. L'ensemble des contrats a été renégocié et revu à la baisse de 10 %. Il n'a pas été prévu de processus spécifique pour le programme AeL sachant que la priorité dans les recrutements était l'acquisition de ressources compétentes en vérifiant l'adéquation tarifaire.

Par ailleurs, depuis début 2010, tous les nouveaux contrats LSE sont établis sur la base d'appels d'offres, selon des procédures strictement conformes à l'accord intercantonal sur les marchés publics et au règlement d'application genevois.

A la même époque, le CTI a commencé un processus d'internalisation avec un premier lot d'une vingtaine de personne.

Tous les contrats sont validés par le service juridique. Depuis l'an dernier, le CTI demande systématiquement le contrat passé entre l'employé et la société qui la délègue. Même si de rares cas, comme ceux mentionnés par la Cour, ne peuvent pas être totalement exclus, la marge moyenne, sur 103 contrats analysés par la



direction du CTI est de 26 %. L'objectif est de dénoncer d'ici la fin de l'année les éventuels cas qui seraient encore hors norme. Aujourd'hui déjà, tous les contrats correspondant aux exemples mentionnés par la Cour ont été dénoncés ou non reconduits. L'audit relève avec satisfaction que la Cour a mentionné dans son annexe au rapport d'activités 2009/2010 que « Les mesures relatives au processus d'acquisition de services et contrôle des dossiers ont été mises en œuvre ».

Il faut néanmoins être conscient des limites des procédures d'appels d'offres AIMP. Même si la marge de la société est un des critères d'adjudication il n'est pas possible de renoncer à une adjudication au motif que la société pratiquerait des salaires inférieurs au marché.

4.6 Suivi financier

4.6.1 Contexte

Une des tâches de la direction du programme AeL consiste à élaborer des tableaux de bord financiers à destination du COPIL AeL. Ces tableaux sont présentés lors des séances du COPIL AeL afin qu'il puisse s'assurer que les ressources financières sont utilisées de manière efficace et rationnelle selon les délais prévus. Par ailleurs, des rapports d'activité à destination de certaines commissions du Grand Conseil et comprenant notamment un volet financier sont réalisés annuellement afin de les informer sur l'état d'évolution du programme.

Selon les pratiques usuelles, le suivi financier porte sur le crédit d'investissement considéré globalement (par tranche annuelle et de manière consolidée depuis le démarrage du programme), mais est également effectué par « sous-projets » en fonction du niveau de précision souhaité. Par exemple, il est indispensable de connaître le montant dépensé pour l'ensemble des prestations (partie 3 du PL 10177) mais également au minimum par prestations, c'est-à-dire pour la prestation n°1 « impôts en ligne », pour la prestation n° 6 « guichet manifestations », etc. Le niveau de précision choisi pour le suivi financier aura un impact direct sur le pilotage du programme.

Le tableau suivant représente la situation financière du programme AeL à fin 2010 selon les données ressortant des rapports d'activité annuels et des tableaux de bord financiers de l'AeL ²⁹:

Parties du programme AeL	PL 10177	Cumul au 31.12.10		Disponible au 31.12.10	
		Budget	Réel	Budget	Réel
Composants techniques transversaux	10'200'000	7'930'948	7'016'252	2'269'052	3'183'748
Mise en œuvre de la LHR	4'300'000	4'344'485	2'315'523	-44'485	1'984'477
Prestations d'impulsion et complémentaires	9'750'000	7'774'117	6'410'892	1'975'883	3'339'108
<i>P1 Impôts en ligne</i>	<i>800'000</i>	<i>2'418'203</i>	<i>2'364'595</i>	<i>-1'618'203</i>	<i>-1'564'595</i>
<i>P2 Impôts à la source</i>	<i>800'000</i>	<i>884'925</i>	<i>1'011'776</i>	<i>-84'925</i>	<i>-211'776</i>
<i>P3 Aide sociale en ligne</i>	<i>800'000</i>	<i>100'000</i>	<i>21'655</i>	<i>700'000</i>	<i>778'345</i>
<i>P4 Portail de la population</i>	<i>800'000</i>	<i>600'000</i>	<i>112'442</i>	<i>200'000</i>	<i>687'558</i>
<i>P5 E-service des automobiles</i>	<i>800'000</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>800'000</i>	<i>800'000</i>
<i>P6 Autorisation de manifestation</i>	<i>800'000</i>	<i>454'165</i>	<i>1'069'592</i>	<i>345'835</i>	<i>-269'592</i>
<i>P7 PME-Genève</i>	<i>800'000</i>	<i>874'865</i>	<i>447'880</i>	<i>-74'865</i>	<i>352'120</i>
<i>P8 Autorisations de construire</i>	<i>800'000</i>	<i>860'165</i>	<i>771'130</i>	<i>-60'165</i>	<i>28'870</i>
<i>P9 Gestion administrative des praticiens</i>	<i>800'000</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>800'000</i>	<i>800'000</i>
<i>P10 Espace école en ligne</i>	<i>800'000</i>	<i>800'000</i>	<i>329'179</i>	<i>0</i>	<i>470'821</i>
<i>Guichet 3D</i>	<i>250'000</i>	<i>81'794</i>	<i>107'014</i>	<i>168'206</i>	<i>142'986</i>
<i>Annuaire sur mobile</i>	<i>250'000</i>	<i>100'000</i>	<i>0</i>	<i>150'000</i>	<i>250'000</i>
<i>Facture Express</i>	<i>250'000</i>	<i>0</i>	<i>20'400</i>	<i>250'000</i>	<i>229'600</i>
<i>Chèque service</i>	<i>250'000</i>	<i>100'000</i>	<i>0</i>	<i>150'000</i>	<i>250'000</i>
<i>Autres prestations</i>	<i>750'000</i>	<i>500'000</i>	<i>155'229</i>	<i>250'000</i>	<i>594'771</i>
Accompagnement au changement	4'000'000	2'900'000	2'065'114	1'100'000	1'934'886
<i>Marketing social</i>	<i>1'000'000</i>	<i>1'241'200</i>	<i>1'148'005</i>	<i>-241'200</i>	<i>-148'005</i>
<i>Accompagnement du changement au sein de l'administration</i>	<i>2'500'000</i>	<i>1'368'800</i>	<i>582'725</i>	<i>1'131'200</i>	<i>1'917'275</i>
<i>Cyber-inclusion</i>	<i>500'000</i>	<i>290'000</i>	<i>334'384</i>	<i>210'000</i>	<i>165'616</i>
Conduite du programme	2'100'000	1'815'450	1'281'887	284'550	818'113
Total	30'350'000	24'765'000	19'089'668	5'585'000	11'260'332

²⁹ A noter que ces informations financières n'ont pas pu être validées (voir constat 1 du présent chapitre).

Plusieurs outils peuvent être utilisés par la direction du programme AeL afin d'élaborer son suivi financier. Les principaux sont les suivants :

- la CFI (comptabilité financière intégrée) qui constitue la référence financière de l'Etat. Elle possède notamment un module PA (Project Accounting) qui consolide les informations selon un axe projet de loi
- l'infocentre CFI qui consolide les informations de la CFI pour du reporting financier
- IPlanner pour les charges de ressources humaines du CTI qui n'ont pas encore été valorisées
- MPM qui contient les informations de structuration de projet (projet/sous-projets) et des consolidations d'autres sources.

4.6.2 Constats

La Cour observe qu'il n'existe pas un outil unique permettant de réaliser le suivi financier du programme AeL de manière adéquate selon plusieurs dimensions³⁰. Dans les faits, plusieurs outils et sources d'informations sont utilisés nécessitant ainsi un processus manuel de traitement des données. Cette absence d'outil unique et intégré engendre les principales conséquences et difficultés suivantes :

- une difficulté à répondre à certaines demandes du COPIL AeL ou de tiers. A titre d'illustration, à la lecture des procès-verbaux des séances du COPIL AeL, la Cour relève que la direction de programme n'a pu répondre à une demande du COPIL AeL souhaitant connaître en tout temps le montant disponible par prestation. Autre exemple, il a fallu plusieurs mois à la direction du programme AeL pour qu'elle soit en mesure de répondre à une question de la Cour concernant la nature d'une dépense de 370'000 F imputée sur le programme sans que la direction du programme ou le COPIL AeL ne l'ait remarqué.
- il existe des écarts entre les différentes sources de données et notamment avec celle servant de référence, à savoir la CFI. Ces écarts s'expliquent en partie par le fait que la valorisation des ressources du CTI s'effectue mensuellement et que celle-ci n'est visible que le mois suivant dans la CFI. A titre d'illustration, à fin décembre 2010, l'écart entre les données consolidées présentées dans les rapports annuels et tableaux de bords financiers AeL et la CFI s'élève à plus de 500'000 F (montant supérieur dans la CFI).

4.6.3 Risques découlant des constats

Il existe un **risque financier** car la qualité de l'information financière n'est pas adéquate, notamment au vu du manque de fiabilité.

Le **risque de contrôle et de fraude** tient à un suivi financier non adéquat pouvant déboucher sur des dépassements non prévus, voire sur un gaspillage de ressources.

Il existe un **risque opérationnel** lié à l'utilisation de fichiers « extra-comptables » : perte de temps liée et risque inhérent d'erreurs lié au retraitement de l'information.

³⁰ PL AeL par rapport à d'autres sources de financement, compte de fonctionnement par rapport au compte d'investissement, détail des dépenses par lots d'une prestation, etc.

4.6.4 Recommandations

Action

Le DCTI a informé la Cour que le problème a été pris en charge et qu'une simplification drastique du processus est en cours, l'objectif étant d'arriver à une imputation « immédiate » des dépenses afin de limiter le décalage (imputation dans un délai de quelques jours). Une fois ces problèmes résolus, la Cour recommande de mettre en place un reporting financier permettant notamment de connaître le détail par lots d'une prestation.

Avantages attendus

Disposer d'un suivi financier rigoureux afin d'être en mesure de prendre d'éventuelles mesures correctives dans des délais adéquats.

4.6.5 Observations de l'audité

Le DCTI prend acte des constats et recommandations de la Cour et tient à mentionner que les mesures correctives ont déjà été renforcées sachant que dans la dynamique du programme :

- 1. en 2008, le programme AeL a démarré sur une base calculant séparément le budget ressources externes (mandats ou achats de prestations) et les ressources interne (CTI et métier);*
- 2. en 2009, le programme a intégré dans ses comptes les ressources internes CTI comptabilisées par processus d'activation ;*
- 3. en 2010 ; le programme a du budgéter l'ensemble de son activité par politiques publiques et intégrer de nouvelles règles de comptabilité du fonctionnement ;*
- 4. en 2011 : le programme est pilote dans l'intégration du dispositif Ge-Invest.*

4.7 Retour sur investissement (ROI)

4.7.1 Contexte

Introduction

Le taux de retour sur investissement (ROI) du projet est le rapport entre la moyenne des flux d'investissement et de fonctionnement actualisés (gains – charges) et le coût total du projet. En d'autres termes, il s'agit du rendement moyen du montant investi.

Dans le secteur public, il est généralement admis que le retour sur investissement (ROI) financier puisse être complété par des éléments non financiers. A ce propos, une étude réalisée dans le cadre de l'étude du concept global d'AeL (PL 8593) indiquait qu'une « *analyse purement financière du retour sur investissement n'est en règle générale pas satisfaisante pour le secteur public. Il faut en effet tenir compte des contraintes spécifiques, notamment :*

- a) *La difficulté d'accéder aux données de bases du calcul, y compris dans le cas où le retour sur investissement serait théoriquement quantifiable,*
- b) *Les contraintes légales et la réglementation, souvent plus importantes que dans le secteur privé,*
- c) *Certaines initiatives poursuivent des objectifs politiques dont les bénéficiaires sont intangibles et ne sont pas quantifiables,*
- d) *Une collectivité publique a une responsabilité de service offert au public³¹ ».*

Nonobstant l'étude citée ci-avant, le projet de loi 10177 indique que le « retour sur investissement des dix premières prestations sera acquis au cours des cinq premières années de leur cycle de production » (page 20 PL 10177). Ceci a été confirmé lors de la conférence de presse du 22 janvier 2008 : le retour sur investissement des dix prestations « devrait couvrir le coût dans les cinq ans suivant leur déploiement ».

En outre, une économie de 5 millions de francs est également prévue sur les infrastructures matérielles et les composants logiciels du socle (page 25 du PL 10177).

Le projet de loi 10177 prévoit que le ROI du programme soit calculé pour chaque nouvelle prestation avant son démarrage. Il propose une typologie du ROI en 10 points :

³¹ Rapport de Cambridge Technology Partners « Retour sur investissement (ROI) de l'administration en ligne » du 2 octobre 2005.

Type de ROI	Description
1. Organisationnel	Moins de travail non productif, planification des ressources
2. Opérationnel	Efficacité dans le travail, moins de redondances de données
3. Economique	Rentrées fiscales sur meilleure productivité de l'économie
4. Financier	Gestion de la dette, argent direct
5. Diminution de charges	Factures en moins (papier, timbres, auxiliaires, etc.)
6. En termes d'image	Marketing (accessibilité, réduction des déplacements, disponibilité 24 heures sur 24)
7. Sociétal	Tous les gains à la population (à terme en ‰ de croissance)
8. Mandats CC	Centres de compétences, vente de prestations
9. Retombées locales	Autres administrations, communes, associations et fondations
10. Divers	Avance en matière de réforme des administrations

Mise en place de la méthode de calcul du ROI

Le COPIL AeL ainsi que la direction du programme n'ont pas repris la méthodologie formulée dans l'exposé des motifs du projet de loi. En juillet 2009, le directeur du programme présente les principes de retour sur investissement à appliquer dans le cadre de la mise en œuvre du programme AeL.

En novembre 2009, le COPIL AeL décide d'utiliser, parmi trois méthodes de calcul du ROI proposées par la direction du programme, à titre d'essai, la méthode de la République de l'Inde (méthodologie "EGovernance Assessment Frameworks") et ce, pour évaluer a posteriori les prestations P1 et P6. A noter qu'il s'agit d'une adaptation de cette méthode par la direction de programme pour les besoins du programme AeL.

La méthode utilisée par le programme consiste à évaluer un projet à l'aide d'une trentaine d'attributs classés en cinq catégories (orientation service, technologie, pérennité, coûts/bénéfices et répliquabilité). Une note de 0 à 3 est donnée à chaque attribut (0= non satisfaisant ; 1=faiblement satisfaisant ; 2= moyennement satisfaisant ; 3= fortement satisfaisant).

Le résultat donne une moyenne pondérée qui permet d'évaluer la prestation et de la situer dans une grille de valorisation pouvant servir d'outil à la décision concernant son avenir.

4.7.2 Constats

- 1 Bien qu'il s'agisse d'un pré-requis pour le démarrage de chaque prestation, le ROI et les indicateurs (facteurs clés de succès) ne sont toujours pas définis pour le programme AeL. Il convient de noter, à ce propos, que la méthode indienne est toujours en cours d'examen par le COPIL AeL. Cela constitue en outre un manquement à l'engagement pris tant dans le PL 10177 où il est indiqué que « les valeurs cibles seront déterminées pour chaque prestation après une analyse détaillée et avant que le projet correspondant ne soit lancé en phase de conception » que dans le PL 10177-A où il est précisé que « chaque prestation démarrera à l'issue d'une analyse ROI validée ».

- 2 Des incohérences sont relevées dans le calcul et la communication du retour sur investissements. Le PL 10177 indique qu'« après cinq ans de fonctionnement, le retour sur investissement des dix premières prestations devrait couvrir le crédit d'investissements [30.85 millions] sollicité par le présent projet de loi ». En outre, le PL indique qu'une économie de 5 millions est également prévue sur les infrastructures matérielles et les composants logiciels du socle. Déposé le 6 mai 2008, le rapport de la commission des finances chargé d'étudier le projet de loi (PL 10177-A) indique que les 30 millions de ROI en cinq ans sont notamment dus aux 157 ETP de diminutions d'effectifs de la fonction publique soit 27 ETP liés aux tâches de déclaration fiscale (gain d'efficacité pour l'Etat) et 130 ETP liés aux tâches d'administration de l'Etat en relation avec les entreprises (gain d'efficacité pour l'Etat égal à celui des entreprises). Y compris les charges sociales, ces 157 ETP représentent environ 23.5 millions par année.

Or, le montant global de ROI mentionné dans le PL 10177 n'est pas cohérent avec les chiffres indiqués dans ce même PL. Le ROI sur cinq ans devrait être bien supérieur aux 30 millions annoncés, puisque les économies estimées sur les prestations sont récurrentes.

En outre, l'annexe 2³² du PL 10177-A contient des éléments détaillés du ROI, en indiquant quatre cas pour lesquels des gains en temps sont estimés et qui représentent 119 ETP par an. Au total, 17.5 millions par an sont escomptés, soit 85 millions sur cinq ans à comparer avec les coûts totaux du projet évalués à 66 millions (investissement, fonctionnement et coûts internes). Ces gains indiqués ne sont pas cohérents avec l'estimation générale de retour sur investissement de 30 millions en cinq ans figurant en page 7 du PL 10177-A.

- 3 Nonobstant le peu de cohérence des estimations de ROI précitées, elles ne s'avèrent pas non plus être basées sur des éléments fiables. A ce stade, la Cour note que seules les prestations fiscales ont permis de réaliser un gain d'efficacité estimé par l'AFC à 4 équivalents temps plein. A l'inverse, la Cour observe que dans certains cas, le ROI financier s'avère négatif, c'est-à-dire que la mise en ligne de la prestation va engendrer des coûts supplémentaires qui ne seront pas couverts par les bénéfices attendus. Finalement, la Cour observe qu'aucun suivi n'est mis en place pour vérifier l'atteinte des objectifs de ROI par la direction du programme, qui n'est par ailleurs pas en mesure de se prononcer sur le ROI effectif du programme.

4.7.3 Risques découlant des constats

Le **risque financier et d'image** tient au fait que le ROI annoncé dans le cadre du projet de loi pourrait ne pas être réalisé.

Le **risque de contrôle** est avéré, car il n'existe aucun suivi adéquat du ROI.

³² Présentation du DCTI pour la sous-commission informatique de la commission des finances du Grand Conseil, version 8.1 du 20 février 2008, pages 41-55 du PL 10177-A

4.7.4 Recommandations

Actions

[cf. constats 1 et 3] La Cour recommande au COPIL AeL de mettre en place à court terme une évaluation systématique du ROI financier et non financier des prestations et du programme dans son ensemble. Dans la perspective de la poursuite de l'AeL (« AeL 2 »), il conviendra d'effectuer une estimation du ROI avant le lancement des futures prestations, en s'assurant notamment de la bonne cohérence du calcul du ROI avec la méthode officiellement en vigueur à l'administration cantonale, et en distinguant clairement le ROI financier des autres gains non mesurables financièrement. Finalement, la Cour recommande au COPIL AeL de se prononcer clairement et formellement par rapport au ROI annoncé dans le cadre de la présentation du programme AeL auprès des députés.

Avantages attendus

Disposer du calcul du ROI avant le démarrage des prochaines prestations.

4.7.5 Observations de l'audité

Le DCTI prend acte des constats et recommandations de la Cour et tient à mentionner que des mesures correctives seront mises en œuvre.

L'audité tient à préciser que dans l'exposé des motifs du PL 10177 il est clairement mentionné "qu'il n'est pas possible au démarrage du programme d'évaluer précisément le retour sur investissement du point de vue strictement financier". Les chiffres mentionnés se réfèrent à des exemples ou des évaluations du SECO.

D'ailleurs Monsieur Mark Muller lors de son audition devant la commission des finances le 5 mars 2008 a clairement indiqué que "l'exposé des motifs se base sur des prévisions mais qu'il n'est pas explicitement indiqué que 157 postes seront supprimés".

Le ROI doit être évalué après un délai de cinq ans après la mise en œuvre en tenant compte de toutes les prestations d'impulsion mises en œuvre y compris LHR.

Par ailleurs, comme relevé par la Cour, dans le cadre de la suite du programme AeL, il conviendra de bien définir le ROI aussi bien monétaire que non monétaire dès lors que la complexité du programme AeL ne permet pas d'évaluer un ROI uniquement sous l'angle monétaire. C'est d'autant plus vrai qu'une collectivité publique, contrairement à une entreprise privée, ne recherche pas un bénéfice mais a pour vocation de délivrer des prestations aux personnes et aux entreprises.

5. CONCLUSION

Au cours des dernières années, l'usage de la cyberadministration s'est imposé dans la plupart des pays comme une mesure essentielle de l'évolution de l'administration envers ses citoyens et usagers. Il n'est plus à démontrer, par exemple, que les outils électroniques sont à même de simplifier la relation entre le citoyen et son administration, tant sur le plan de la communication que de l'exécution de transactions.

La présentation par le Conseil d'Etat du programme AeL comme un nouvel « Etat » d'esprit s'inscrit pleinement dans cette optique qui, par le déploiement de dix prestations prioritaires, a pour objectifs principaux de mettre l'administration à la portée du citoyen et de la rendre plus performante et moins coûteuse.

De l'intention du Conseil d'Etat à la réalisation concrète par l'administration des dix prestations, le présent rapport a pu faire ressortir qu'une partie des objectifs annoncés dans le projet de loi ne sont à ce jour pas atteints au vu des faiblesses constatées dans la gestion du programme et dans l'élaboration du projet de loi. Il convient néanmoins de souligner que certaines prestations et fonctionnalités développées par l'AeL s'avèrent tout à fait pertinentes dans le cadre du déploiement d'une administration moderne. A titre d'exemples, la Cour cite les possibilités offertes par l'administration fiscale telles que la demande de modification des acomptes ou le téléversement de la déclaration fiscale dans le cadre de la prestation « impôt en ligne ». Il en va de même de la possibilité prévue par l'office des autorisations de construire de déposer une demande d'autorisation de construire en ligne (qui devrait être disponible à la fin du premier semestre 2011).

Il convient dès lors d'inscrire le présent rapport dans la perspective d'un renforcement de la mise en place d'une administration en ligne (nouveau projet de loi « AeL 2 »). Afin d'assurer toutes les chances de succès à cette mise en place, il est nécessaire que les recommandations de la Cour soient mises en œuvre, en insistant sur le fait que les futures prestations à déployer en ligne aient fait l'objet d'une revue préalable, de leurs processus de gestion, sous l'angle de l'efficience.

6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation/Action	Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Mise en place (selon indications de l'audit)		
			Responsable	Délai au	Fait le
4.1.4	<p><u>Elaboration du projet de loi</u></p> <p>Dans le cadre du futur développement de l'administration en ligne et de l'élaboration du ou des projets de loi y afférents, la Cour recommande :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de sélectionner les futures prestations de l'administration en ligne sur la base d'études des besoins effectuées auprès des citoyens, des entreprises et de l'administration ; - d'analyser le cadre légal nécessaire à leur mise en œuvre afin de permettre une meilleure anticipation des modifications requises. A cet effet, la Cour invite à passer en revue les conditions suivantes qui doivent être respectées si l'on souhaite déroger aux exigences de la forme écrite et de la signature manuscrite : <ol style="list-style-type: none"> 1. L'exigence de la forme écrite et plus particulièrement de la signature manuscrite doit relever du droit cantonal (de fond ou de procédure) ; 2. Si les parties passent une convention sur la communication électronique, le fondement de cette convention doit se trouver dans une base légale suffisante ; s'agissant du droit genevois, celui-ci limite celle-ci à des domaines spécifiques et ne l'admet donc pas de manière générale (art.18 al.4 let a LPA) ; 3. Les parties ont donné leur accord à ce mode de communication et ne l'ont pas révoqué (art.18A al.3 et al.4 let.c LPA ; art.2 RCEI) ; 4. Le format de communication prescrit par le droit cantonal doit avoir été respecté (essentiellement pour des questions de preuve du contenu ou de la notification, du fait qu'il n'est jamais recouru à la signature électronique qualifiée au sens de la SCSE) ; - compte tenu des points précédents, de s'assurer de la faisabilité technique et organisationnelle des prestations envisagées ; 	2	Direction AeL puis COPIL AeL puis CSG	Selon timing AeL 2	
		4	Dir AeL puis COPIL AeL	Selon timing AeL 2	
		2	Dir AeL puis COPIL AeL	Selon timing AeL 2	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	<ul style="list-style-type: none"> - d'effectuer l'estimation du coût de mise en œuvre par prestation en tenant compte des fonctionnalités à développer ; - d'estimer le retour sur investissement financier et non financier sur la base d'éléments plus fiables. 	2	Dir AeL puis COPIL AeL	Selon timing AeL 2	
		2	Benchmark prestations: Dir AeL	Selon timing AeL 2	
		2	Evaluation simulation ROI : AeL 2 et départements	Selon timing AeL 2	
4.2.4	<p><u>Déploiement des prestations</u> La Cour recommande au CTI d'éviter, dans la mesure du possible, de développer des composants transversaux sur la base d'une approche par prestation individuelle et d'étudier les besoins fonctionnels et techniques de manière transversale.</p> <p>En outre, il conviendrait d'estimer les délais de mise en œuvre des prestations sur la base des besoins réels à mettre en œuvre.</p> <p>De plus, le CTI devrait évaluer le processus actuel d'identification et d'authentification et instaurer rapidement une solution de signature électronique qualifiée.</p> <p>Finally, la Cour recommande au DCTI de définir un périmètre plus restreint et maîtrisable pour les futures prestations à déployer.</p>	2	DG CTI et Dir AeL	Fin 2011	
		2	DGCTI	Selon timing AeL 2	
		A lier au plan d'action audit Gina	A lier au plan d'action audit Gina	A lier au plan d'action audit Gina	
		2	Dir AeL	Immédiatement	
4.2.4	<p><u>Déploiement des prestations</u> La Cour recommande au COPIL AeL de s'assurer, à l'avenir, que seules les prestations ayant fait l'objet d'une revue de leurs processus métiers sous l'angle de l'efficacité soient développées dans le cadre de l'AeL. Cette revue doit notamment permettre de faire ressortir les bases légales et réglementaires à modifier afin de permettre une véritable optimisation des prestations.</p>	3	COPIL AeL	Selon timing AeL 2	
4.2.4	<p><u>Déploiement des prestations</u> La Cour note que l'assistance est en cours d'externalisation (un cahier des charges a été</p>	2	Direction du Centre de	Fin 2011	

Réf.	Recommandation/Action	Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Mise en place (selon indications de l'audit)		
			Responsable	Délai au	Fait le
	<p>rédigé et un appel d'offres sera prochainement lancé) et que l'outil utilisé pour la gestion des tickets sera le même que celui actuellement employé par le CTI. Dès lors, la Cour recommande au centre de services du CTI d'étudier l'opportunité d'améliorer l'outil à disposition. Au préalable, il conviendrait de définir plus précisément les besoins de l'assistance en termes d'informations afin d'améliorer l'efficacité de la gestion de l'information.</p>		service du CTI		
4.3.4	<p><u>Conduite du programme</u></p> <p>La Cour recommande au COPIL AeL de s'assurer que les rôles et responsabilités des différentes instances du programme soient précisés à l'attention de l'ensemble des acteurs. En outre, la Cour invite le COPIL AeL à effectuer une revue critique de la pertinence d'un comité matriciel dans sa composition et son mode de fonctionnement actuel. Finalement, la Cour recommande au COPIL AeL de s'assurer que les informations essentielles au pilotage du projet lui soient systématiquement remontées.</p>	2	Copil AeL et Dir AeL	Sept 2011	
4.3.4	<p><u>Conduite du programme</u></p> <p>La Cour recommande au COPIL AeL de mettre en œuvre une gestion rigoureuse de l'information notamment en centralisant les documents pertinents sur un outil unique.</p>	1	COPIL AeL et Dir AeL	Sept 2011	
4.3.4	<p><u>Conduite du programme</u></p> <p>La Cour invite le COPIL AeL à faire respecter les engagements pris dans le projet de loi concernant la mise en œuvre des recommandations de la Cour.</p>	3	COPIL AeL	Plan en juin 2011	
4.4.4	<p><u>Accompagnement du changement et communication</u></p> <p>La Cour recommande à l'OPE d'effectuer un bilan de l'adéquation du plan défini ainsi que des cours mis en place au vu de la demande réelle des départements. Ce bilan devra permettre de faire ressortir les corrections éventuelles à apporter dans le cadre du futur développement de</p>	2	OPE	Sept 2011	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	<p>l'administration en ligne et de l'élaboration du ou des projets de loi y afférents. Il conviendra de s'assurer que la gestion du changement soit uniquement mise en place pour soutenir de véritables modifications de processus opérationnels de l'administration.</p> <p>Une fois le bilan effectué et les éventuelles corrections apportées, la Cour recommande à l'OPE de communiquer sur les possibilités de formation et de soutien offertes à l'administration.</p>				
4.4.4	<p><u>Accompagnement du changement et communication</u></p> <p>La Cour recommande d'examiner, au niveau du COPIL AeL, l'opportunité de désigner un responsable unique de l'ensemble du marketing du programme AeL (information, communication, etc.) et de sa coordination. En outre, il conviendra de définir un plan succinct de marketing. De plus, la Cour recommande au COPIL AeL de s'assurer que la direction du programme prenne toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les ressources sélectionnées correspondent réellement aux besoins du programme.</p>	2	COPIL AeL	Dec 2011	
4.4.4	<p><u>Accompagnement du changement et communication</u></p> <p>Il conviendra de définir une ligne directrice claire afin de réellement mettre en œuvre le volet cyber-inclusion. A cette fin, la Cour recommande que les départements principalement concernés (DSE, etc.) soient intégrés dès le départ dans le processus de réflexion.</p> <p>La Cour recommande au COPIL AeL de s'assurer que la direction de programme prenne toutes les mesures nécessaires pour que les ressources sélectionnées correspondent réellement aux besoins du programme.</p>	2 3	COPIL AeL Dir AeL	Dec. 2011 Sept 2011	
4.5.4	<p><u>Gestion des contrats</u></p> <p>Dans le cadre de l'analyse des besoins en ressources, la Cour recommande à la direction du programme d'examiner au préalable la nécessité d'engager une ressource externe par rapport aux disponibilités et compétences internes. Lorsque le recours à une ressource interne n'est pas possible,</p>	3	Dir AeL	Juin 2011	

Réf.	Recommandation/Action	Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Mise en place (selon indications de l'audit)		
			Responsable	Délai au	Fait le
	<p>l'ensemble des options juridiques disponibles (agent spécialisé, auxiliaire, LSE, mandat) doit être envisagé. Par ailleurs, lorsque les mandats portent sur les aspects métiers des prestations, le besoin doit émaner et/ou être validé par la maîtrise d'ouvrage concernée.</p> <p>En outre, la Cour recommande de s'assurer systématiquement que le profil des ressources engagées correspond à la fonction.</p>	3	Dir AeL	Juin 2011	
4.5.4	<p><u>Gestion des contrats</u> La Cour recommande à la direction du programme de s'assurer systématiquement de l'adéquation des montants dépensés par rapport à la fonction remplie.</p>	3	Dir AeL	Juin 2011	
4.5.4	<p><u>Gestion des contrats</u> La Cour recommande à la direction du programme de s'assurer que le prix facturé par l'entreprise de location de services est adéquate pour l'ensemble des contrats du programme AeL puis, dans le cas contraire, de prendre des mesures concrètes de négociation de tarifs.</p>	3	Dir AeL	Juin 2011	
4.5.4	<p><u>Gestion des contrats</u> La Cour recommande à la direction du programme AeL d'effectuer une gestion rigoureuse des contrats. Il convient notamment dans ce cadre que pour chaque changement de mission attribué à un externe sous contrat LSE un avenant au contrat initial soit systématiquement établi. Ceci dans le but de clairement cadrer les nouvelles tâches attribuées.</p>	3	Dir AeL	Juin 2011	
4.5.4	<p><u>Gestion des contrats</u> La Cour recommande au COPIL AeL de s'assurer du respect de la réglementation en matière de marchés publics.</p>	2	Dir AeL	Immédiat	
4.5.4	<p><u>Gestion des contrats</u> La Cour recommande à la direction de programme de s'assurer que les livrables prévus contractuellement sont effectivement fournis. Ceci nécessite la mise en place d'une gestion et d'un suivi administratifs rigoureux, sous la supervision du COPIL AeL.</p>	3	Dir AeL	Juin 2011	

Réf.	Recommandation/Action	Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Mise en place (selon indications de l'audit)		
			Responsable	Délai au	Fait le
4.6.4	<p><u>Suivi financier</u></p> <p>Le DCTI a informé la Cour que le problème a été pris en charge et qu'une simplification drastique du processus est en cours, l'objectif étant d'arriver à une imputation « immédiate » des dépenses afin de limiter le décalage (imputation dans un délai de quelques jours). Une fois ces problèmes résolus, la Cour recommande de mettre en place un reporting financier permettant notamment de connaître le détail par lots d'une prestation.</p>	3	DG CTI et DGI DCTI (investissements)	Sept 2011	
4.7.4	<p><u>Retour sur investissement</u></p> <p>La Cour recommande au COPIL AeL de mettre en place à court terme une évaluation systématique du ROI financier et non financier des prestations et du programme dans son ensemble. Dans la perspective de la poursuite de l'AeL (« AeL 2 »), il conviendra d'effectuer une estimation du ROI avant le lancement des futures prestations, en s'assurant notamment de la bonne cohérence du calcul du ROI avec la méthode officiellement en vigueur à l'administration cantonale, et en distinguant clairement le ROI financier des autres gains non mesurables financièrement. Finalement, la Cour recommande au COPIL AeL de se prononcer clairement et formellement par rapport au ROI annoncé dans le cadre de la présentation du programme AeL auprès des députés.</p>	2	Dir AeL et départements	Sept 2011	

7. DIVERS

7.1 Glossaire des risques

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

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

1) Les risques liés aux objectifs opérationnels relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'Etat et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

A ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et **d'image** (6).

4) Le risque de contrôle relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

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

5) Le risque de fraude relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

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

6) Le risque d'image (également connu sous « risque de réputation ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'Etat et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'Etat ;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix ;
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.



7.2 Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 15 avril 2011. Le rapport complet a été transmis au DCTI le 18 avril 2011 dont les observations remises le 28 avril 2011 ont été dûment reproduites dans le rapport.

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

Genève, le 3 mai 2011

Stanislas Zuin
Président

Antoinette Stalder
Magistrat titulaire

Stéphane Geiger
Magistrat titulaire