

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°107

JUIN 2016

AUDIT DE GESTION

**CENTRALE D'ENGAGEMENT, DE COORDINATION
ET D'ALARME (CECAL)**

ÉTAT DE GENÈVE

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. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques.

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 visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence**, **l'efficacité** et **l'efficience** de l'action de l'État. 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 des entités concernées.

Le champ d'application des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes:

- L'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- Les institutions cantonales de droit public ;
- Les entités subventionnées ;
- Les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- Le secrétariat général du Grand Conseil ;
- L'administration du pouvoir judiciaire ;
- Les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

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 au cours de ses missions.

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 effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La confidentialité est garantie à l'auteur d'une communication, sauf ordonnance de séquestre rendue par l'autorité judiciaire compétente. La Cour n'accepte pas de communication anonyme.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99

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

SYNTHÈSE

La centrale d'engagement, de coordination et d'alarme (CECAL) est l'un des centres névralgiques de la police genevoise. Elle est principalement chargée d'assurer le trafic permanent des divers réseaux d'émission et de réception de messages radio et de transmettre aux ressources de police sur le terrain toutes les demandes ou réquisitions lui parvenant, notamment sur les numéros d'appels d'urgence 117 et 112 (appel d'urgence européen).

La non-prise en charge adéquate d'un appel d'urgence (117 et 112) étant un risque générique majeur pour la population, la Cour a décidé d'effectuer un audit de gestion afin de vérifier si les mesures organisationnelles et techniques mises en œuvre par la CECAL permettent de gérer ce risque de manière satisfaisante. Les conclusions de la mission qui s'est terminée peu après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la police au 1^{er} mai 2016 pourront guider la police dans sa phase de transition.

La Cour constate que la CECAL remplit convenablement sa mission de centrale d'alarme mais que sa gestion opérationnelle mériterait être améliorée, pour le bénéfice de tous. En effet, l'allocation des ressources n'est pas optimale puisque l'organisation de la gestion des appels d'urgence repose principalement sur des policiers alors qu'une partie des tâches réalisées par la CECAL ne demande pas une expertise policière. De plus, l'organisation actuelle ne permet pas de répondre à l'ensemble des appels avant que l'appelant ne raccroche.

La Cour recommande que cette organisation soit reconsidérée. Les appels devraient être filtrés par un effectif de calltakers renforcé. Un tel dispositif devrait être légèrement moins onéreux (700'000 F par an) pour l'État que l'organisation actuelle, car il permettrait de réallouer des policiers à d'autres activités nécessitant leur expertise. De plus, le filtre contribuerait à diminuer le nombre d'appels raccrochés par l'appelant avant que la CECAL n'ait pris l'appel, plus particulièrement sur les lignes dédiées à l'urgence (112 et 117). Enfin, l'organisation proposée permettrait d'atténuer les difficultés de recrutement et de relève.

La Cour a également noté que :

- la police devrait s'appuyer davantage sur des données statistiques relatives aux appels et aux engagements de moyens (par exemple, temps médian pour décrocher un appel, moyens engagés par typologie d'évènement.), pour sa gestion stratégique et le suivi de son activité ;
- la CECAL devrait pouvoir enjoindre les patrouilles à communiquer systématiquement leur statut sur le terrain ;
- la gestion de la continuité mériterait d'être renforcée par l'établissement d'un plan de continuité des activités opérationnelles.

Au vu de ce qui précède et de la nécessité de faire évoluer la prise en charge des appels d'urgence dans son ensemble, la Cour a émis 9 recommandations conclusives à l'attention de la Commandante de la police. Elles ont toutes été acceptées.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets. À cette fin, elle a invité la Commandante de la police 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.

Les neuf recommandations de la Cour ont toutes été acceptées et le tableau de suivi a été rempli de manière adéquate.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

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

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées	5
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	6
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT	7
3. CONTEXTE GÉNÉRAL	9
3.1. Organisation de la direction des opérations	9
3.2. Organisation de la Centrale d'Engagement, de Coordination et d'Alarme (CECAL)	10
3.2.1. Mission de la CECAL	10
3.2.2. Pôles d'activités	10
3.2.3. Organisation du pôle « prise et traitement des appels »	12
3.2.4. Outils opérationnels	12
4. ANALYSE	15
4.1. Gouvernance	15
4.1.1. Contexte	15
4.1.2. Constats	15
4.1.3. Risques découlant des constats	16
4.2. Organisation opérationnelle	17
4.2.1. Contexte	17
4.2.2. Constats	18
4.2.3. Risques découlant des constats	21
4.3. Relève et compétence des opérateurs	22
4.3.1. Contexte	22
4.3.2. Constats	22
4.3.3. Risques découlant des constats	23
4.4. Continuité d'activité	24
4.4.1. Contexte	24
4.4.2. Constats	25
4.4.3. Risques découlant des constats	25
5. RECOMMANDATIONS CONCLUSIVES	26
6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	31
7. DIVERS	34
7.1. Glossaire des risques	34
7.2. Remerciements	36
8. ANNEXE 1	37
8.1. Loi sur la police (LPol)	37
8.2. La police genevoise	37
8.2.1. Mission de la police	37
8.2.2. Composition du corps de police	38
9. ANNEXE 2	39

Liste des principales abréviations utilisées

ASP	Assistant de sécurité publique
CCSIP	Centre de compétence des systèmes d'information police
CE	Conseil d'État
CECAL	Centrale d'Engagement, de Coordination et d'Alarme
CDC	Cour des comptes
COP	Centre des opérations et de la planification
COPSI	Centrale des Opérations de la Police Internationale
DGSI	Direction générale des systèmes d'information
DSE	Département de la sécurité et de l'économie
ETP	Équivalent temps plein
LPol	Loi sur la police (F 1 05)
LSurv	Loi sur la surveillance de l'État (D 1 09)
MCA	Manuel de management de la continuité des activités
PCA	Plan de continuité des activités

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

La centrale d'engagement, de coordination et d'alarme (CECAL) a pour mission principale d'assurer le trafic permanent des divers réseaux d'émission et de réception de messages radio, de transmettre aux ressources de police sur le terrain toutes les demandes ou réquisitions lui parvenant, notamment sur les numéros d'appels d'urgence 117 et 112 (appel d'urgence européen). Il s'agit d'un des centres névralgiques de la police genevoise.

Dans son analyse des risques, la Cour des comptes a identifié la non-prise en charge adéquate d'un appel d'urgence (117 et 112), quel que soit son motif, comme un risque générique majeur.

Il appartient à la Cour de s'assurer notamment de la régularité des comptes, de la légalité des activités ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (art. 38 al. 1 LSurv).

Par lettre du 23 septembre 2015, la Cour a informé le conseiller d'État en charge du département de la sécurité et de l'économie (DSE) de sa décision d'entreprendre un audit de gestion relatif à la CECAL.

L'objectif principal de cet audit est de s'assurer que les mesures organisationnelles et techniques mises en œuvre par la CECAL permettent de prendre et traiter les appels d'urgences de manière efficiente et efficace.

La Cour a décidé de ne pas inclure dans son analyse les points suivants :

- L'analyse des procédures de réquisition de moyens de la CECAL ;
- L'analyse de l'adéquation des moyens réquisitionnés sur le terrain par la CECAL lors d'événements ;
- L'analyse des pôles d'activités de vidéoprotection et de la centrale de contrôle (voir chapitre 3.4.2) ;
- Le système de contrôle interne de la CECAL.

Par ailleurs, faute d'informations fiables concernant les interventions policières sur le terrain (heure de départ et d'arrivée), la Cour a renoncé à évaluer la performance des interventions prioritaires réalisées suite à un appel à la CECAL.

Ces thèmes pourront faire l'objet d'audits ultérieurs de la Cour.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audit préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. La Cour n'a pas identifié de rapport traitant de la CECAL du point de vue organisationnel et technique.

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT 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 conseiller d'État en charge du DSE ;
- Le directeur du contrôle interne du DSE ;
- La commandante de la police ;
- Le directeur de la direction de la stratégie de la police ;
- Le chef des opérations (direction des opérations de la police) ;
- Le chef du centre opérations et planification de la police ;
- Des représentants de la fonction « police secours » ;
- Des représentants du centre de compétence des systèmes d'information police (CCSIP) ;
- L'officier répondant de la CECAL ;
- Le chef de poste de la CECAL ;
- L'adjoint au chef de poste de la CECAL ;
- Le responsable de la formation CECAL ;
- Des représentants de la direction générale des systèmes d'information (DGSi) ;
- L'éditeur du progiciel utilisé par la CECAL.

Par ailleurs, la Cour a mandaté l'éditeur du progiciel pour qu'il réalise une vue¹ informatique qui permette d'extraire des données clés relatives aux activités de la CECAL, ces dernières n'étant pas disponibles à la police au moment de l'audit. Cette vue a été mise à disposition de la police qui pourra l'utiliser à des fins de statistiques et d'analyse, moyennant quelques adaptations.

Les analyses statistiques de la Cour portent sur la période allant de janvier à novembre 2015, date à laquelle une nouvelle version du progiciel a été mise en place et des modifications ont été apportées à la structure des données par la police.

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. C'est ainsi que 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.

¹ Il s'agit d'une table virtuelle définie par une requête informatique. La vue a été établie sur la base de données du progiciel utilisé par la CECAL.

2^e phase : Préparation de l'audit

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quelles 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. À 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^e 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^e 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^e 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^e 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^e 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.

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'audit.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, telle que définie 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 GÉNÉRAL

La nouvelle loi sur la police est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2016. L'audit s'étant déroulé sous l'organisation prévue par l'ancienne loi, celle-ci est décrite aux chapitres 3.1 et 3.2. À la date de publication du rapport, l'organisation prescrite par la nouvelle loi² est encore en phase de transition organisationnelle. Les considérations du rapport demeurent valables sous la nouvelle organisation et ont pour objectif de contribuer à la réflexion en cours.

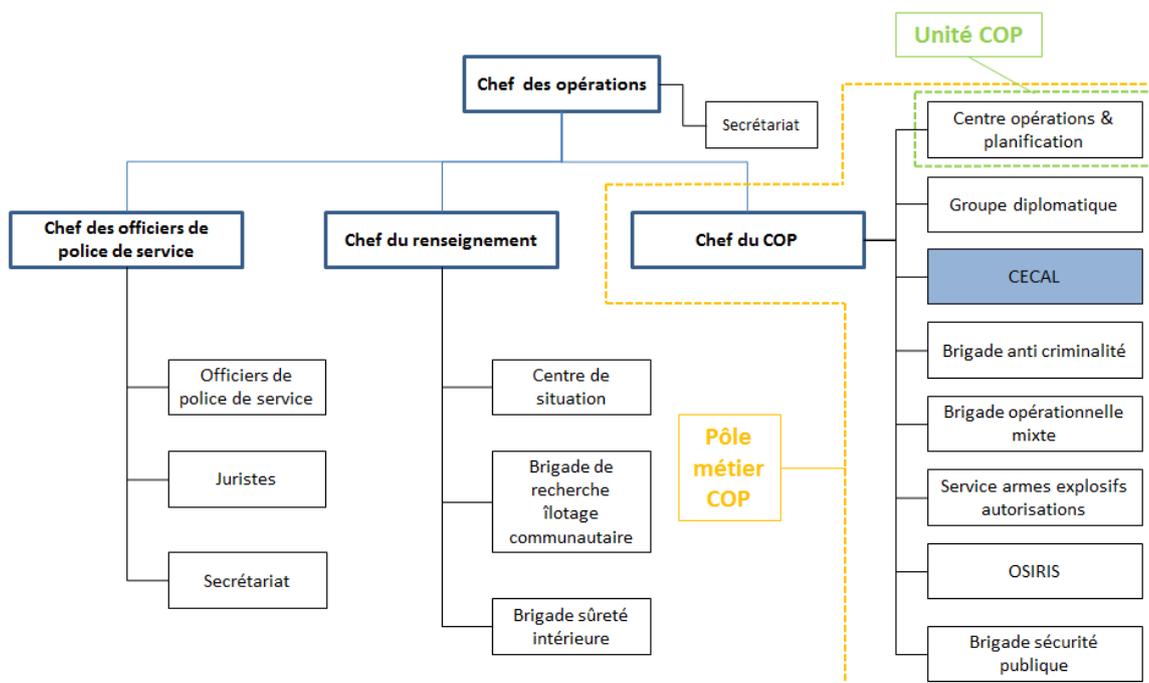
3.1. Organisation de la direction des opérations

La direction des opérations est l'entité chargée de la conduite et de la coordination des événements majeurs ainsi que des opérations de grande envergure de la police. Elle est directement rattachée à la commandante de la police.

La direction des opérations comprend trois « pôles métiers », dont le centre des opérations et planification (ci-après désigné par la Cour des comptes « pôle métier COP ») qui est responsable de planifier, décider et coordonner les opérations qui ont trait au maintien de l'ordre, à la sécurité publique, à la lutte contre la criminalité ainsi qu'à la sécurité de la Genève internationale.

En janvier 2016, le « pôle métier COP » était composé de 165 équivalents temps plein (ETP), soit 137 ETP policiers et 28 ETP personnel administratif. 16 ETP sur les 165 sont rattachés au centre opération et planification (ci-après désigné par la Cour des comptes « unité COP ») qui porte la même dénomination que l'ensemble du centre COP (voir organigramme ci-dessous).

À cette date, l'organigramme de la direction des opérations se présentait comme suit³ :



² Les principales modifications de la nouvelle loi sont présentées à l'annexe 1.

³ Source : police.

Le « pôle métier COP » regroupe les unités qui se trouvent dans la colonne de droite de l'organigramme ci-dessus et est chapeauté par le « chef du COP ».

3.2. Organisation de la Centrale d'Engagement, de Coordination et d'Alarme (CECAL)

3.2.1. Mission de la CECAL

Comme indiqué plus haut, la CECAL a pour mission principale d'assurer le trafic permanent des divers réseaux d'émission et de réception de messages radio, de transmettre aux ressources de police sur le terrain toutes les demandes ou réquisitions lui parvenant, notamment sur le numéro d'appel d'urgence 117 et 112 (appel d'urgence européen)⁴.

3.2.2. Pôles d'activités

Comme mentionné précédemment, la CECAL fait partie de la direction des opérations de la police cantonale genevoise, sous la responsabilité du chef du « pôle métier COP ». En janvier 2016, la CECAL comprenait 59 ETP, dont 36 policiers.

Elle est organisée autour des quatre grands « pôles » suivants qui sont sous la responsabilité d'un maréchal chef de poste et de quatre brigadiers :

1) Prise et traitement des appels

Ce pôle d'activité compte 28 opérateurs, tous policiers, qui sont répartis en six groupes afin d'assurer un service opérationnel 24 heures sur 24. Les principales missions de ces opérateurs sont de :

- Répondre aux appels (prioritaires et non prioritaires) reçus par téléphone ou par radio ;
- Renseigner la police, les partenaires de la police⁵ et les personnes privées ;
- Gérer les événements en réquisitionnant et en coordonnant les moyens de police et en informant les partenaires adéquats pour répondre à l'événement (ambulances, pompiers, etc.).

Ce pôle est complété par trois calltakers qui viennent en support aux opérateurs pour la prise d'appel et peuvent saisir les événements non urgents dans le système d'aide à l'engagement (voir chapitre 3.2.4). Les calltakers ne peuvent pas engager de moyens. Ils ont la responsabilité de répondre aux appels non urgents de la population au numéro 022 427 81 11 du lundi au samedi entre 8 heures et 22 heures. Ils répondent également aux appels provenant du 112 – numéro d'urgence valable dans l'ensemble de l'Union européenne – la direction de la CECAL estimant, sur la base de son expérience, que la plupart des appels arrivant au 112 ne sont pas urgents. En dehors des horaires de présence des calltakers, l'ensemble de ces appels est transféré aux opérateurs CECAL du pôle d'activité « prise et traitement des appels ».

⁴ Source : <https://www.ge.ch/police/nos-services/gendarmerie/cecal/>

⁵ Les partenaires de la police sont multiples. Il peut s'agir notamment du service d'incendie et de secours, des pompiers, ou encore des autres polices (fédérales, municipales, vaudoises, françaises).

2) Centrale de contrôle (CEN-CONTRÔLE)

Ce pôle emploie 11 collaborateurs qui assurent une présence 24 heures sur 24. Il s'agit de personnel policier et d'assistant de sécurité publique (ASP). Ces collaborateurs assurent également les recherches sur les différentes bases de données à disposition lors d'appels de policiers et de partenaires à l'occasion des contrôles d'identité, de véhicules ou d'objets. En alternance avec le centre d'information et de documentation de la police, ils ont la charge de traiter les avis de disparition jusqu'à la diffusion d'un communiqué de recherches.

3) Vidéo protection

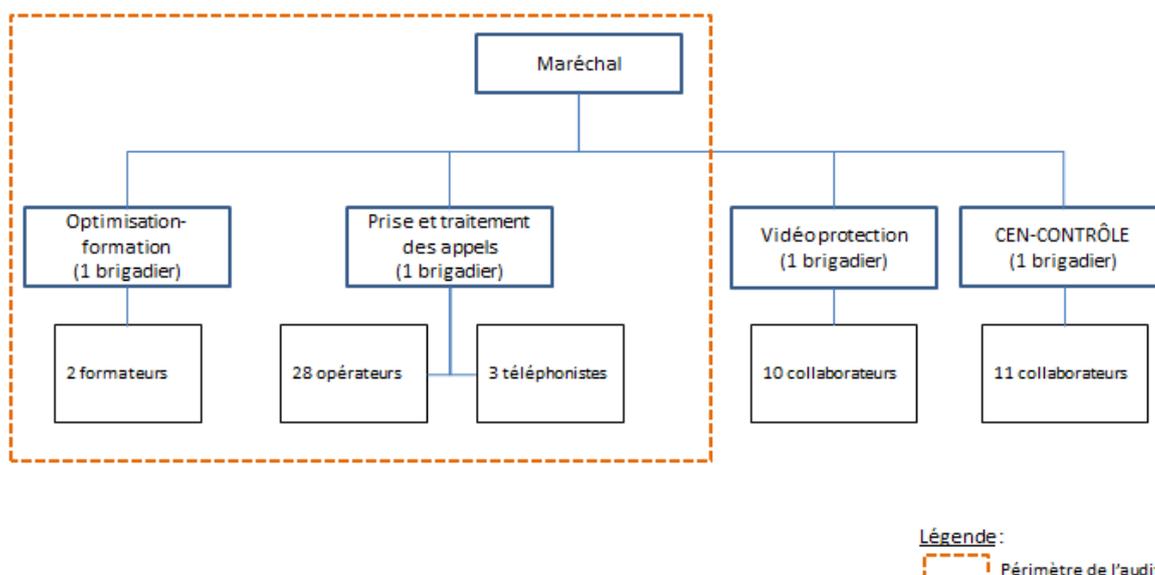
Le pôle de vidéo protection est issu d'un projet-pilote qui a commencé à mi-octobre 2014 et dont les conclusions sont attendues pour l'automne 2016. Les 10 collaborateurs qui y sont rattachés ont comme principales tâches d'observer et d'exploiter les images et les informations issues de la vidéo protection en temps réel et d'appuyer les forces de l'ordre sur le terrain lors d'opérations planifiées.

4) Optimisation - Formation

Le pôle « optimisation - formation » regroupe deux formateurs.

Les formateurs assurent la formation de base et la formation continue du personnel de la CECAL. Ils participent à des réunions de travail dans le domaine de la téléphonie, des transmissions et de l'informatique. Ils échangent activement avec des représentants d'autres polices (fédérale, cantonales, municipales, françaises) sur le sujet de l'optimisation des télécommunications avec ces entités. Les formateurs s'occupent également des visites organisées de la CECAL (88 en 2015).

Le schéma simplifié ci-dessous montre les quatre pôles d'activité avec le nombre de collaborateurs qui y sont affectés. Les pôles « prise et traitement des appels » et « optimisation - formation » font l'objet des analyses du présent rapport (voir chapitre 4).



3.2.3. Organisation du pôle « prise et traitement des appels »

Les opérateurs du pôle « prise et traitement des appels » sont réunis dans une salle agencée en espace ouvert qui compte 9 places de travail. La salle est partagée avec le personnel de la CENCONTRÔLE et les calltakers du pôle optimisation-formation.

Selon la CECAL, les opérateurs assument notamment les missions suivantes :

- « répondre aux appels téléphoniques urgents et non urgents de la population, ainsi qu'à ceux provenant des partenaires (gestion des numéros d'appel [...] 022 427 81 11, 112 et 117 [...]);
- entrer les réquisitions dans le Système d'Aide à l'Engagement (SAE) et en assurer la gestion (engagement de moyens) ;
- conduire et coordonner l'engagement des ressources opérationnelles (personnel, patrouilles, etc.) du corps de Police lors des interventions en autonomie (organe de commandement) ou sous la direction d'un chef d'engagement ;
- mise en œuvre des déclenchements des canevas d'alarmes en fonction des situations rencontrées [...];
- gérer le système radio POLYCOM et les communications radio entre la CECAL, les policiers et les partenaires ;
- alarmer et mobiliser du personnel au moyen du SAT (Système d'Alarme Téléphonique) sous la conduite du COP notamment ou celle d'un chef d'engagement ;
- [...]
- assurer les communications entre les différents services d'urgences tant cantonaux, qu'internationaux;
- [...]
- traiter les messages VULPUS⁶, courriels, FAX, en cas d'indisponibilité des ASP. »

3.2.4. Outils opérationnels

Chaque place de travail du pôle « prise et traitement des appels » est équipée de trois ordinateurs et cinq écrans. Le premier ordinateur permet l'utilisation du logiciel SAE, de la bureautique, des applications police standards et de la messagerie. Le deuxième ordinateur permet de gérer les transmissions radio et le troisième de visualiser les images des caméras.

De plus, la salle est équipée d'un mur d'images qui permet de visualiser les images des caméras disposées aux points sensibles du domaine public cantonal.

En outre, afin de prendre et traiter les appels, les opérateurs ont également recours aux outils suivants :

⁶ VULPUS est un réseau sécurisé mis à disposition des polices dans le cadre de la défense générale.

a) POLYCOM⁷

POLYCOM est le réseau radio national des autorités et des organisations chargées du sauvetage et de la sécurité qui permet le contact radio entre les différentes organisations partenaires : gardes-frontière, police cantonale, polices municipales, sapeurs-pompiers, premiers secours, protection civile et formations d'appui de l'armée. Ce réseau a été mis en place progressivement dans toute la Suisse (jusqu'en 2015).

POLYCOM est un réseau radio numérique à ressources partagées; il permet aussi bien les communications cryptées que la transmission de données par radio. La liaison avec des réseaux radio conventionnels déjà en place est possible, même si elle est limitée.

À Genève, l'adoption de POLYCOM a été initiée en 2007 par l'adoption d'un crédit d'investissement (L 10034) de 31'278'989 F nommé « pour la participation du canton de Genève au réseau radio national de sécurité POLYCOM et l'acquisition des terminaux et centrales correspondants pour tous les partenaires cantonaux de la sécurité et des secours ». Le financement à la charge de l'État de Genève s'est élevé à 15'266'715 F.

Les communications effectuées au travers de POLYCOM peuvent concerner des annonces d'événements ainsi que des informations relatives aux événements en cours (par exemple, une patrouille APM annonçant son arrivée sur les lieux). Les communications radios sont enregistrées, mais ne sont pas rattachées à des événements répertoriés dans le système d'aide à l'engagement (cf. ci-dessous). Le rattachement systématique des appels radios aux événements n'est pas utile au travail quotidien des opérateurs de la CECAL.

b) SYSTÈME D'AIDE À L'ENGAGEMENT (SAE)

Un SAE est un progiciel, il fait partie des moyens techniques permettant à une centrale d'alarme de répondre à tout moment et dans les meilleurs délais aux besoins d'interventions requis par la population et la sécurité publique. Il permet également de faciliter la coordination avec les autres services « urgence » (pompiers et sanitaires) et d'instaurer une lisibilité des interventions et un « traçage » des événements.

Pour ce faire, un SAE s'interface généralement avec d'autres systèmes tels que la téléphonie, la radio et la géolocalisation.

Ses fonctionnalités permettent notamment de répondre aux besoins métiers suivants :

- Conduite opérationnelle
 - Affichage de l'identification de l'appelant ;
 - Affichage de la carte géographique ;
 - Proposition des mesures à prendre selon la gravité de l'événement ;
 - Identification des ressources du terrain disponibles (patrouilles, véhicules, etc.). La disposition des véhicules est suivie à l'aide du GPS⁸ ;

⁷ Source :

<http://www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/internet/bs/fr/home/themen/polycom.html>

⁸ Système de navigation et de localisation par satellite.

- Communication (radio, téléphonie, etc.) entre les opérateurs et les ressources du terrain.
- Gestion administrative
 - Gestion des messages électroniques et/ou télécopies avec les autres polices ;
 - Archivage des données.

Suite à des incidents sur le système de téléphonie et le système d'enregistrement des conversations, un projet de mise en place d'un nouveau système de téléphonie et de migration de la solution de SAE a été initié en décembre 2012. La migration n'a pas inclus de modification du périmètre des fonctionnalités installées pour le SAE de la police genevoise. Le basculement sur le nouveau système de téléphonie ainsi que sur la nouvelle version du SAE a eu lieu le 17 novembre 2015. Le coût de ce projet est de 2.5 millions. Il a été financé par un crédit de renouvellement.⁹

⁹ Selon l'art. 39 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'État (LGAF), les crédits de renouvellement portent sur des dépenses d'investissement qui permettent le renouvellement ou l'adaptation d'actifs du patrimoine administratif.

4. ANALYSE

4.1. Gouvernance

4.1.1. Contexte

La CECAL interagit avec d'autres unités de la police qui ne lui sont pas hiérarchiquement rattachées. Par exemple, les opérateurs du pôle « prise et traitement des appels » de la CECAL réquisitionnent, pour les interventions sur le terrain, des ressources policières (gendarmes, inspecteurs, etc.) qui ne lui rendent pas compte.

Afin de fournir des prestations efficaces et efficientes, cette organisation requiert un cadre clair (rôles et responsabilités) ainsi qu'une bonne coordination entre les différentes parties prenantes concernées.

4.1.2. Constats

- 1 Certaines règles de gouvernance de la CECAL sont imprécises. En effet, la Cour observe entre autres que :
 - Au regard de leurs cahiers des charges et des explications fournies à la Cour, les fonctions d'officier de l'unité COP et de maréchal chef de poste de la CECAL apparaissent partiellement redondantes. De ce fait, leur sphère respective de compétence décisionnelle n'est pas clairement définie.
 - L'organigramme de la direction des opérations n'offre pas une lisibilité satisfaisante. En effet :
 - L'organigramme rattache directement l'unité CECAL au chef du « pôle métier COP » alors que c'est l'officier en charge de l'unité COP qui assume en réalité la fonction d'officier répondant de la CECAL. L'organigramme ne reflète donc pas la véritable ligne de commandement entre la CECAL et le chef du « pôle métier COP », ligne qui passe par l'unité COP ;
 - L'appellation « centre opération et planification » (COP) désigne aussi bien l'ensemble des unités du « pôle métier COP » (CECAL, brigade anti criminalité, etc.) qu'une de ses unités, ce qui entretient la confusion.
- 2 La CECAL ne peut astreindre une patrouille à communiquer son statut par radio (disponible, en route, sur place et fin de service - voir constat 10) ou encore à reconsidérer son horaire de pause, ce qui augmente sa difficulté à gérer les événements en temps réel. Les éventuelles récriminations de la CECAL à cet égard ne peuvent être traitées immédiatement, mais peuvent être remontées, sous forme de doléances, par voie de service. La direction de la police reconnaît ces difficultés, mais relève que les patrouilles répondent avec célérité et diligence aux appels concernant les événements avec une priorité importante¹⁰ (voir 4.2.1 ci-dessous) et que la gestion de ces événements n'est pas affectée par cette difficulté.

¹⁰ Par exemple, un cambriolage en cours ou une alerte à la bombe.

- 3 Le système d'information de la CECAL a été configuré en fonction de choix qui péjorent son organisation opérationnelle et qui divergent de ceux initialement prévus.

Il était initialement prévu que le système d'information de la CECAL contienne les spécifications suivantes :

- Lors de la prise d'un appel téléphonique sur les lignes 117 et 112 ou d'une alarme d'agression, une réquisition « priorisée » selon la gravité de l'événement s'ouvre de manière instantanée ;
- Selon le type, respectivement la gravité de l'événement, le système propose immédiatement les mesures à prendre et ceci selon les priorités préétablies ;
- Le progiciel indique automatiquement, via un algorithme, les véhicules disponibles selon l'endroit géographique de l'intervention, les acteurs internes et externes concernés par l'ampleur du cas (selon leur spécialisation) et les personnes à contacter.

La police n'a cependant pas mis en œuvre ces spécifications lors de l'implémentation initiale de la solution informatique en 2003 et de ses mises à jour en 2009 et 2015. Ainsi, bien que des améliorations aient été apportées au système d'information, la Cour observe que :

- Les réquisitions sont ouvertes manuellement par les opérateurs. Ainsi, la création ou non d'une fiche pour un appel est laissée à l'appréciation de l'opérateur. Sans fiche, les éléments relatifs à l'appel concerné (la raison de l'appel et la suite qui lui a été donnée) ne peuvent pas être retracés. Cela prive la CECAL d'informations importantes pour mesurer et qualifier son activité de manière globale. Au surplus, elle se prive d'un outil qui peut être utilisé pour faciliter la gestion des pics d'appel. À titre d'exemple, l'outil paramétré adéquatement permet de générer automatiquement, pour chaque appel, une fiche qui en explique la raison et que l'opérateur peut décider de traiter immédiatement ou de mettre en attente, en créant ainsi une file d'attente maîtrisée ;
- Bien que le logiciel acquis puisse suggérer des engagements de moyens, le système tel que mis en place ne propose pas les mesures à prendre en termes d'engagement. Il laisse une large place à l'opérateur pour décider, selon son jugement professionnel, du type de moyens à engager et pour sélectionner la ou les patrouilles qu'il convient d'affecter. En conséquence, ainsi configuré, le système requiert d'être opéré par des opérateurs ayant plusieurs années d'expérience.

4.1.3. Risques découlant des constats

Les risques **opérationnels et de contrôle** tiennent notamment aux faiblesses constatées en termes de clarté organisationnelle, d'utilisation des ressources policières ainsi qu'aux fonctionnalités non mises en œuvre au niveau du progiciel.

Le risque **financier** tient aux potentielles inefficiences générées par l'organisation actuelle ainsi qu'aux fonctionnalités non mises en œuvre au niveau du progiciel par rapport au projet de loi initial.

4.2. Organisation opérationnelle

4.2.1. Contexte

Appels téléphoniques et réquisitions

La CECAL reçoit des appels principalement sur quatre lignes distinctes : deux sont dédiées à l'urgence (112 et 117), la troisième est le numéro général de la police et la dernière, une ligne interne. En 2015, environ 270'000 appels sont arrivés à la CECAL¹¹ dont près de 110'000 sur les lignes dédiées à l'urgence. Dans environ 80% des cas, la CECAL reçoit entre un et quatre appels en parallèle sur l'ensemble de ses lignes.

Les événements faisant l'objet des appels sont catégorisés par typologies et sous-typologies d'événements (alarme, agression, etc.). À chaque typologie d'événement est rattaché un niveau de priorité (0 à 3)¹², qui reflète le degré d'urgence de l'événement (0 étant le plus urgent). En 2015, il y a eu plus de 60'000 événements suite à des appels téléphoniques inscrits dans le progiciel. Le numéro général de la police 022 427 81 11 est utilisé pour des urgences de priorité 0 à 3 dans 26% des cas.

Lorsqu'un opérateur de la CECAL décide qu'une intervention est requise, il procède à une « réquisition » de moyens. Les moyens engagés par les réquisitions des opérateurs de la CECAL sont des patrouilles de la police cantonale et/ou municipale ou d'autres moyens tels que les dépanneurs, les serruriers et les vitriers. Environ 16% des appels répondus sur l'ensemble des lignes ont nécessité l'envoi d'un ou plusieurs moyens précités¹³. Ces réquisitions consistent dans près de 90% des cas en l'engagement d'une ou plusieurs patrouilles de police, dans environ 12% des cas, d'une ou plusieurs patrouilles municipales et dans environ 9% des cas, d'autres moyens tels qu'une dépanneuse. Une réquisition peut nécessiter l'envoi de plusieurs moyens différents.

Organisation des horaires

Les appels arrivant sur la ligne 117 sont pris en charge par les opérateurs. Les appels sur la ligne 112 sont pris en charge par les calltakers qui sont présents du lundi au vendredi de 8h00 à 22h00 et le samedi de 13h30 à 22h00. En dehors de ces plages horaires, la prise en charge des appels arrivant sur le 112 est effectuée par les opérateurs de la CECAL (voir chapitre 3.2.3). Du fait de leur horaire limité, les calltakers répondent à environ 11% des appels sur l'ensemble des lignes téléphoniques de la CECAL.

¹¹ Ces statistiques concernent les appels ayant abouti sur les postes de calltakers ou d'opérateurs à la CECAL. Certains appelants raccrochent lorsqu'ils entendent les messages préenregistrés de la police, leurs appels ne sont pas compris dans ces statistiques.

¹² Exemples d'événements par niveau de priorité :

- 0 : cambriolage en cours, alerte à la bombe;
- 1 : disparition, vol ;
- 2 : accident de la circulation avec dégâts matériels, dommage à la propriété;
- 3 : bruit excessif, interdiction de circuler.

¹³ Il convient toutefois de préciser que plusieurs appels peuvent concerner un même événement.

L'activité d'une centrale peut fortement fluctuer selon les heures de la journée et les jours de la semaine. Les centrales doivent s'organiser pour traiter des volumes d'appels variables, mais également pour faire face à des « pics d'appels »¹⁴. Ceci requiert une organisation fine des horaires des collaborateurs ainsi que des mesures spécifiques (par exemple, la mise en place d'un filtre des appels) permettant d'assurer une réponse adéquate aux appels téléphoniques urgents).

Devant être opérationnelle 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, la CECAL a mis en place un horaire « 4/2 » pour les opérateurs en charge du pôle « prise et traitement des appels » (voir chapitre 3.2.3). Dans ce type d'horaire, les opérateurs alternent 4 jours de travail et 2 jours de congé. Les horaires se présentent comme suit :

- 1er jour : 1100-1900
- 2e jour : 0900-1900
- 3e jour : 0600-1200 / 1900 – 2400
- 4e jour : 0000-0600
- 5e jour : congé
- 6e jour : congé

Afin d'assurer une présence tous les jours de la semaine, la CECAL organise un tournus des jours et des horaires : chaque groupe d'opérateurs commence la semaine de 6 jours un jour différent de la semaine.

Les effectifs opérationnels prévus sont les suivants :

- Les journées du lundi au samedi : 4 opérateurs
- Les journées du dimanche : 3 opérateurs
- Les nuits de semaine : 3 opérateurs
- Les nuits de vendredi / samedi / veilles de jours fériés : 4 opérateurs
- Les nuits comportant des événements importants¹⁵ : 4 opérateurs

La direction de la CECAL a établi, en octobre 2015, une note de service à l'attention du chef des opérations pour l'informer du manque d'effectifs de la CECAL, notamment pour assurer une présence durant les « nuits ». Une des causes principales identifiées par les auteurs de cette note est le manque d'attractivité du poste d'opérateur pour des policiers. La note propose deux alternatives afin de ne pas mettre en péril le fonctionnement de la CECAL et de préserver le bien-être des collaborateurs de la centrale :

- Affecter 6 collaborateurs en fin de stage à la CECAL pendant une année ;
- Former un groupe de 15 à 20 calltakers afin d'être en mesure de réduire le nombre d'opérateurs de 28 à 24.

4.2.2. Constats

4 La direction de la CECAL n'a pas mis en place les vues informatiques¹⁶ permettant d'exploiter les données pertinentes disponibles pour établir des tableaux de bord des éléments opérationnels (objectifs, indicateurs clés liés

¹⁴ Un pic d'appels est défini comme étant le moment où le nombre d'appels en parallèle sur l'ensemble des lignes est supérieur au nombre d'opérateurs présents. Pendant les pics d'appels, le nombre d'appels en concurrence peut être très élevé (plus de 20 appels en parallèle). 16% des appels en concurrence concernent plus de 4 appels en parallèle, ce qui correspond au maximum d'opérateurs prévus par tranche horaire.

¹⁵ Fêtes de Genève, Fête de la musique, etc.

¹⁶ Une vue est une table virtuelle définie par une requête informatique qui permet d'obtenir des données du progiciel.

aux activités, etc.). Par exemple, un manque d'effectif a été identifié à la CECAL durant l'été 2015. Un rapport comprenant des propositions de dotation en personnel a été élaboré par l'officier répondant de l'unité COP et le maréchal chef de poste de la CECAL. Ce rapport a toutefois été établi sans se baser sur les données statistiques disponibles et propose une solution qui n'est pas optimale en termes de coût et d'utilisation des ressources.

Cette absence d'outils de pilotage augmente la difficulté pour la direction de la CECAL de prendre des décisions adéquates tant en termes organisationnel qu'opérationnel.

5 L'organisation de la prise et du traitement des appels repose principalement sur du personnel policier qui cumule les rôles de « calltaker » et de « régulateur » qui gère les événements. Les analyses de la Cour font ressortir que :

- Sur l'ensemble des appels répondus par la CECAL, 90% le sont par des policiers ;
- 44% des appels sur la ligne 117 et 6% des appels sur la ligne 112 concernent des appels relatifs à des événements avec un code de priorité entre 0 et 3. En conséquence, plus de la moitié des appels sur la ligne 117 et près de 100% des appels sur la ligne 112 n'ont pas un caractère « d'urgence » ou concernent des événements urgents déjà connus par la CECAL (ce qui a pour conséquence qu'une fiche ad hoc n'est pas créée pour l'appel) ;
- Environ 81% des appels sur l'ensemble des lignes ainsi que deux tiers des appels sur la ligne 117 n'ont pas fait l'objet d'une affectation de patrouille de police (cantonale ou municipale). Il convient toutefois de préciser que plusieurs appels peuvent concerner un même événement et donc l'envoi d'une seule patrouille¹⁷ ;
- L'intervention d'un calltaker dans le processus n'augmente pas la durée du traitement de l'appel de manière significative.

L'organisation actuelle privilégiant le recours à du personnel policier induit notamment :

- Un coût de fonctionnement élevé pour filtrer et traiter des appels non urgents qui pourraient être pris en charge par des calltakers (personnel non policier)¹⁸ ;
- Une diminution de l'attractivité de la CECAL pour le personnel policier en confiant aux policiers des tâches peu valorisantes de leur point de vue.

6 La CECAL n'est pas organisée de manière à pouvoir absorber tous les appels sur les lignes 117 et 112. Les analyses de la Cour montrent que les appelants raccrochent avant que la CECAL n'ait pu prendre l'appel dans environ 8.5% des cas sur ces deux lignes¹⁹. Le pourcentage d'appelants ayant raccroché varie selon les tranches horaires. Il est entre :

- 9 à 13% de 18h00 à 3h59 du matin ;
- 5 à 8% de 4h00 du matin à 17h59.

¹⁷ L'envoi de la patrouille est rattaché exclusivement au primo appelant.

¹⁸ Le coût moyen d'un ETP policier est supérieur à celui d'un ASP2 d'environ 60'000 F (salaire et charges sociales comprises) par an.

¹⁹ Les 8.5% d'appels raccrochés par l'appelant avant que la CECAL n'ait pu prendre l'appel concernent les cas où l'appelant est resté en attente plus de 15 secondes avant de raccrocher. La moitié de ces appelants ont raccroché après être restés en attente plus de 44 secondes.

Ainsi, des appels ne trouvent pas de réponse rapide alors que leurs causes pourraient nécessiter des interventions sans délai.

- 7 Actuellement, la CECAL n'est pas organisée de manière à minimiser l'impact des pics d'appels (cf. constat 3). Ces pics péjorent de manière importante la capacité de réponse de la CECAL. De plus, au vu des effectifs restreints de calltakers, la CECAL recourt principalement aux ressources policières pour les gérer.

Par ailleurs, les possibilités offertes par l'outil pour faciliter la gestion des pics n'ont pas été implémentées (par exemple, la création automatique de fiches pouvant être mises en attente d'un traitement ultérieur suivant le niveau de priorité).

- 8 La proportion d'appels « non urgents » reçus sur les lignes dédiées à l'urgence (112 et 117) est très importante (événements sans priorité attribuée entre 0 et 3). Ceci réduit la capacité de la CECAL à faire face aux pics d'appels et aux situations d'urgence. Les analyses de la Cour font ressortir que 56% des appels sur la ligne 117 et 94% sur la ligne 112 correspondent à des appels "non urgents" ou à des événements connus de la CECAL (voir constat 5 ci-dessus) et que le premier filtre par des calltakers n'absorbe qu'un tiers des appels sur la ligne 112 et ne porte pas sur les appels de la ligne 117. En conséquence, les opérateurs sont amenés à traiter un grand nombre d'appels non urgents.

- 9 L'interprétation des codes de priorité (0 à 3) n'est pas homogène : dans certains cas, les codes traduisent la « priorité réelle » de l'événement, dans d'autres, le risque « théorique ». Ainsi, l'opérateur ne renseigne pas systématiquement une priorité en fonction du « risque réel » de l'événement et de la nécessité d'intervenir rapidement. Les codes de priorité ne sont pas déterminants dans la réquisition de moyens. Le progiciel contient donc des informations concernant tant des événements en cours que des risques qui ne se réaliseront peut-être pas. À titre d'illustration, des manifestations ont été saisies avec des degrés de priorité 0 jusqu'à deux jours avant l'envoi effectif de la patrouille sur place.

De plus, les codes de priorités implémentés dans le progiciel ne correspondent pas toujours à ceux décidés par la police (exemple : l'événement « agression » est paramétré dans le logiciel avec un code de priorité 1 alors que la police a défini le code de priorité 0 pour cet événement).

Compte tenu de ce qui précède, les analyses statistiques fondées sur le degré de priorité indiqué ne sont pas fiables. Cela prive la CECAL et la police d'une information importante en termes de pilotage de leur activité.

- 10 Toutes les données nécessaires à la coordination des moyens policiers sur le terrain ne sont pas systématiquement renseignées. En effet, les analyses de la Cour font ressortir que :
 - Concernant les patrouilles de la police cantonale : le départ ou l'arrivée sur place de la première patrouille ou des patrouilles suivantes n'est pas connu pour plus de la moitié des engagements ;
 - Concernant les patrouilles des polices municipales : le départ ou l'arrivée sur place de la première patrouille ou des patrouilles suivantes n'est pas connu pour environ deux tiers des engagements.

Cette absence d'informations augmente la difficulté pour la CECAL de gérer les événements, et de confirmer aisément qu'il y a bien eu une réponse policière à un événement donné. En outre, elle ne permet pas de mesurer les temps de réponse effectifs de la police.

- 11 La direction de la CECAL ne tient pas suffisamment compte des données disponibles dans le cadre du pilotage stratégique de la centrale et des réflexions sur son évolution.

Ainsi, les propositions de la CECAL concernant ses besoins en termes de ressources et les options retenues relatives à l'évolution de son système d'information ne reposent pas sur des analyses quantitatives adéquates. De même, ces analyses n'intègrent pas l'ensemble des problèmes. Par exemple, les décisions sur l'évolution du système d'information n'ont pas pris en compte la question de la surcharge de la CECAL.

Par ailleurs, les données fournies dans le rapport annuel interne sur la volumétrie des appels sont fondées sur des données non affinées et induisent une vision erronée de l'activité réelle de la CECAL. En effet, la statistique fournie comprend des appels n'ayant pas abouti à la CECAL (environ la moitié du nombre d'appels indiqués), car filtrés par un répondeur téléphonique.

4.2.3. Risques découlant des constats

Les risques **opérationnels et financiers** tiennent à l'organisation peu efficiente notamment du fait de la prise en charge des appels principalement par du personnel policier.

Le risque **d'image** tient notamment à la perception des usagers par rapport aux appels raccrochés par l'appelant avant que le CECAL n'ait pu prendre l'appel sur des lignes d'urgence (112 et 117).

Le risque **de contrôle** découle de la faible qualité des données ainsi que d'une utilisation insuffisante des informations disponibles dans le système d'informations.

4.3. Relève et compétence des opérateurs

4.3.1. Contexte

Les opérateurs en charge du pôle " prise et traitement des appels" sont des policiers formés qui doivent faire preuve de compétences et d'aptitudes particulières (voir annexe 2).

Outre sa formation de base de policier, l'opérateur suit une formation initiale d'opérateur de deux semaines principalement axée sur l'utilisation des différents outils à disposition. En moyenne, un opérateur est réputé autonome dans sa fonction après environ trois ans d'expérience professionnelle.

4.3.2. Constats

12 Compte tenu des modalités de formation actuelles, la relève des opérateurs de la CECAL doit être organisée avec trois ans d'anticipation. Cette durée se trouve encore augmentée par la formation initiale de policier (un an) qui est un prérequis à la formation d'opérateur.

La Cour relève que la longueur de la formation pratique est sans doute accentuée par le fait que l'opérateur ne dispose pas des fonctionnalités d'aide à la décision²⁰ du progiciel, fonctionnalités que la CECAL a choisi de ne pas mettre en œuvre.

Par ailleurs, la CECAL rencontre des difficultés pour recruter du personnel, ce qui allonge encore le temps nécessaire à disposer de personnel en mesure de traiter les appels urgents de manière autonome.

Le rapport élaboré en octobre 2015 (voir constat 4) et contenant des propositions de réorganisation n'intègre pas la durée de formation spécifique à la CECAL. Cette réorganisation prône une dotation supplémentaire de personnel policier à la CECAL pour une durée d'un an. Si cette solution devait être retenue, le personnel en fonction n'aurait pas la formation et l'expérience adéquates pour gérer les urgences pouvant survenir.

13 Des compétences linguistiques obligatoires minimales dans une deuxième langue ne sont pas exigées des calltakers et des opérateurs à la centrale, en dépit du caractère profondément cosmopolite du canton de Genève²¹.

Au surplus, la direction de la CECAL n'a pas répertorié les compétences linguistiques des opérateurs et calltakers, ni organisé ses effectifs de manière à assurer une présence minimale de calltakers ou d'opérateurs ayant des compétences linguistiques autres que le français.

De ce fait, la centrale n'est pas en mesure de minimiser le risque qu'un appel urgent ne puisse être traité de manière adéquate, faute de compétences linguistiques adaptées et disponibles au moment de l'appel.

²⁰ Propositions de moyens à déployer en fonction des différents d'événements.

²¹ « Par son caractère profondément international et sa tradition multiculturelle, Genève est le cadre idéal pour une entreprise globale. Plus de 140 multinationales ont déjà choisi de s'y installer, sans compter les 36 organisations internationales, plus de 300 organisations non-gouvernementales (ONG) et 200 missions diplomatiques qui font de Genève une ville cosmopolite, avec 40% de population étrangère. » Source : www.whygeneva.ch/fr/geneve-ville-internationale

4.3.3. Risques découlant des constats

Le risque **opérationnel** tient à la difficulté de prévoir un plan de relève des opérateurs compte tenu de la durée de formation pratique nécessaire à les rendre autonomes sans système d'aide à l'engagement.

Les risques **opérationnel et d'image** sont liés aux usagers non francophones ayant des difficultés à communiquer avec la CECAL sur des lignes d'urgence (112 et 117).

4.4. Continuité d'activité

4.4.1. Contexte

Principes généraux

Selon le guide d'audit « Gestion de la continuité d'activité » publié par l'IIA, la gestion de la continuité d'activité est le processus par lequel une organisation se prépare à des incidents futurs qui pourraient menacer sa mission principale. Ces incidents peuvent être des événements tels que l'incendie d'un bâtiment. Les principales composantes de la gestion de la continuité d'activité sont :

- Soutien de la direction ;
- Évaluation et réduction des risques ;
- Analyse d'impact ;
- Stratégie de reprise et de continuité d'activité ;
- Sensibilisation et formation ;
- Tests ;
- Maintenance.

Un plan de continuité des activités (PCA ou plan de secours) a pour objectif d'organiser et de planifier les procédures permettant de gérer la non-disponibilité des systèmes d'information afin de garantir la continuité des processus métiers clés.

Continuité des activités à l'État

L'État de Genève a élaboré un manuel de management de la continuité des activités (MCA), entré en vigueur en décembre 2015. Le MCA définit le plan de continuité des activités (PCA) comme étant l'« *ensemble de procédures et informations développées, documentées et régulièrement actualisées pour permettre leurs utilisations à tout moment en cas d'incident et ainsi mettre une organisation en mesure de continuer la délivrance des activités critiques à un niveau de qualité prédéfini.* »

Le manuel précise notamment que « *l'objectif du MCA à l'État de Genève est de soutenir l'administration cantonale dans le cadre de la délivrance de ses activités ou opérations critiques, telles que perçues par un usager interne ou externe.* »

De plus, il indique que « *Trois conditions fondamentales doivent être remplies pour que le lancement des travaux pour la mise en place d'un PCA soit justifié au sein d'une entité:*

1. *L'interruption de l'activité doit avoir un impact fort [...], selon les critères d'évaluation des risques en vigueur à l'État de Genève*
2. *Cet impact doit être considéré comme inacceptable par l'autorité décisionnelle relative au risque de continuité identifié*
3. *Il est crédible que les conséquences inacceptables se manifestent dans un délai relativement court (typiquement heures ou jours) »*

Continuité des activités à la CECAL

Afin de répondre à la demande de la CECAL en termes de sécurité (disponibilité, intégrité et confidentialité), la direction générale des systèmes d'information (DGSI) a mis en œuvre des mesures techniques particulières permettant d'assurer la continuité des activités. Par exemple, les lignes d'urgences 112 et

117 sont aujourd'hui redondantes. En cas de panne sur un site, les appels sont automatiquement basculés vers un autre site.

Des procédures et des mesures technologiques ont également été mises en place afin d'assurer une réactivité maximale lors des pannes. Une cellule constituée de collaborateurs dédiés a été créée pour traiter les problèmes critiques.

En cas de panne, des mesures techniques ont été prises afin de permettre aux opérateurs d'une centrale de s'installer dans une autre centrale.

4.4.2. Constats

14 Un plan de continuité technique des activités a été défini par la direction générale des systèmes d'information (DGSi) pour assurer une disponibilité des lignes téléphoniques d'urgence. En cas de panne majeure, l'objectif principal est que les appels d'urgence puissent être reçus (112-117) et que les opérateurs puissent communiquer par Polycom avec les ressources du terrain.

Dans un scénario catastrophe où l'une des salles machines et les locaux de la CECAL seraient indisponibles, le relevé de traitement des appels pourrait devoir s'effectuer de façon manuscrite. En effet, le plan de continuité technique ne garantit pas de manière absolue la reprise de toutes les fonctionnalités du progiciel.

Par ailleurs, la police n'a pas formalisé de plan de continuité des activités métiers quand bien même certaines procédures permettant de traiter de situations d'urgence ont été prévues. Ainsi, les différents scénarios de non-disponibilité du système (allant d'une disponibilité partielle du système à une indisponibilité totale du progiciel et des locaux de la CECAL) ne peuvent être anticipés de manière complète.

4.4.3. Risques découlant des constats

Le risque **opérationnel** tient entre autres à l'absence de plan de continuité métier.

5. RECOMMANDATIONS CONCLUSIVES

À l'issue du présent audit, la Cour constate que la CECAL remplit convenablement sa mission de centrale d'alarme mais que sa gestion opérationnelle devrait être améliorée, pour le bénéfice de tous. L'organisation de la police est actuellement en cours de transition, en raison de l'introduction de la nouvelle LPol ; c'est l'occasion de mettre ces modifications sur le métier.

En particulier, l'organisation de la gestion des appels d'urgence mériterait d'être reconsidérée. Les appels devraient être filtrés par un effectif de calltakers renforcé. Cela permettrait de:

- Recentrer les ressources policières de la CECAL sur des missions (gestion d'événements urgents ou complexes) nécessitant leur expertise²² et les décharger d'autres tâches (traitement des appels non urgents).
- Diminuer le nombre d'appels raccrochés par l'appelant avant que la CECAL n'ait pris l'appel, plus particulièrement sur les lignes 112 et 117.

Par ailleurs, des améliorations pourraient également être apportées sur les points suivants :

- Le pilotage de la CECAL ne s'appuie pas suffisamment sur des données statistiques disponibles dans le cadre de sa gestion stratégique et le suivi de son activité.
- L'autorité de la CECAL sur les patrouilles qui sont sur le terrain n'est pas suffisamment précise, ce qui ne facilite pas la gestion des événements en temps réel.
- Le manque de relève provenant de la difficulté de recruter des opérateurs - à cause du manque d'attractivité du poste et de la durée de la formation pratique - est problématique. Il en est de même du fait que des connaissances minimales dans une deuxième langue ne sont pas exigées pour les calltakers et/ou opérateurs.
- La gestion de la continuité présente des faiblesses, car un plan de continuité des activités opérationnelles n'a pas été établi par la CECAL, quand bien même certaines procédures ont été mises en place.

Au vu de ce qui précède, la Cour émet les recommandations conclusives suivantes, qu'il conviendrait de gérer selon un mode propre à la réalisation de projet²³.

À l'attention de la Commandante de la police

- 1 (cf. constat 1). Dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle loi sur la police, il conviendrait de revoir les organigrammes actuels et de clarifier les missions des différents responsables de la CECAL. Une attention particulière devra être portée aux descriptions de fonctions afin d'éviter les doublons éventuels.

²² La différence entre le coût moyen d'un ETP policier et d'un ETP ASP2 est estimée à environ 60'000 F par ressource et par an. Par rapport aux effectifs nécessaires dans l'organisation actuelle, la mise en place de ce filtre permettrait ainsi de réallouer l'équivalent d'environ 700'000 F par an.

²³ Un mode projet requiert notamment la désignation d'un chef de projet, la définition d'objectifs, l'estimation des moyens nécessaires à la réalisation du projet et la définition de délais.

- 2 (cf. constat 2). Afin de donner à la CECAL les moyens suffisants pour engager les ressources d'intervention, il conviendrait de reconsidérer son autorité pour astreindre les patrouilles à communiquer systématiquement leur statut ou écourter leur pause.

Une fois ces modes de fonctionnement établis, il s'agirait de s'assurer de leur bonne mise en œuvre et d'accompagner ces changements par des actions de communication et de formation.

- 3 (cf. constats 4 et 11). La Cour recommande de mettre en place des outils qui permettent d'améliorer le pilotage stratégique de la CECAL et le suivi de son activité. En premier lieu, la direction de la police devrait déterminer les indicateurs qu'il importe de mesurer et de suivre (par exemple, les appels raccrochés par l'appelant avant que la CECAL n'ait pu prendre l'appel, l'insuffisance de ressources terrain, des informations non communiquées par les ressources sur le terrain). La direction de la CECAL devrait ensuite analyser périodiquement l'activité de la centrale pour déceler d'éventuels dysfonctionnements.

En termes de pilotage stratégique, la direction de la police devrait également considérer les possibilités de regrouper voire de fusionner les diverses centrales téléphoniques qui sont sous sa responsabilité. À cet égard, la Cour observe que la COPSI, qui dirige et coordonne l'engagement de personnel de la police internationale sur le site aéroportuaire et sur les objectifs diplomatiques et qui est en relation directe avec la CECAL, utilise le même progiciel que cette dernière. Un regroupement des activités de ces deux centrales pourrait permettre de générer des gains d'efficacité de l'ordre de 2.2 millions par an.

- 4 (cf. constats 5 à 7). Actuellement, suivant la tranche horaire concernée, la police utilise entre 4 et 7 opérateurs et entre 0 et 3 calltakers. Compte tenu du volume d'appels raccrochés par l'appelant avant que la CECAL n'ait pu prendre l'appel ainsi que d'appels ne concernant pas les événements avec un code priorité de 0 à 3, la Cour propose de mettre en place un premier filtre d'appels par des calltakers n'ayant pas le statut de « policier ». Ces calltakers auraient pour mission de répondre à tous les appels téléphoniques et de trier ceux répertoriés avec des codes priorité à définir par la police pour les transférer aux opérateurs policiers. Ils traiteraient eux-mêmes les événements non répertoriés avec ces codes de priorité. Pour augmenter la capacité de réponse de la centrale, cette organisation pourrait par exemple comprendre, suivant la tranche horaire, entre 2 et 9 calltakers et 2 et 3 opérateurs.

- 5 (cf. constat 3 et 9). La Cour recommande de mettre en place les fonctionnalités d'aide à la décision du progiciel utilisé. Dans ce cadre, il s'agirait de revoir les priorités définies par la police et celles implémentées dans le progiciel afin d'assurer une définition adéquate et cohérente de l'urgence. Ceci devrait être mis en œuvre en parallèle aux mesures organisationnelles (effectifs et formation).

- 6 (cf. constats 2 et 10). Il s'agirait de mettre en place une action de formation et de communication visant à ce que les policiers renseignent systématiquement leur statut (départ, arrivée, etc.). Dans ce cadre, il conviendrait de se mettre en contact avec les communes ayant des polices municipales afin d'étudier la faisabilité d'harmoniser les moyens de communication, y compris la géolocalisation.

- 7 (cf. constats 12 et 13). Il s'agirait de définir les profils requis pour les différents personnels de la CECAL et de revoir leurs besoins en formation au regard

des changements organisationnels et techniques à opérer (voir recommandations 4 et 5).

- 8 (cf. constat 8). Afin de réduire le nombre d'appels non urgents arrivant à la CECAL, la Cour recommande de mettre en œuvre une campagne de communication auprès de la population visant à l'informer sur les lignes de la police et la marche à suivre en termes de secours (à savoir les démarches à suivre sans les situations d'urgence ou non). À cette fin, il s'agira dans un premier temps d'identifier la nature des appels ne nécessitant pas un traitement par la CECAL afin de mieux cibler la communication.
- 9 (cf. constat 14). La Cour recommande de mettre en place le plan de continuité métier afin de s'assurer du bon fonctionnement de la CECAL en cas de panne majeure.

De plus, il s'agira d'examiner la pertinence des exclusions prévues dans le plan de continuité technique et, le cas échéant, de solliciter la DGSJ afin qu'elle effectue toutes les modifications nécessaires.

Position de l'audité sur les constats et les recommandations

L'audité accepte les recommandations de la Cour des comptes. Un certain nombre de réflexions, voire d'adaptation sont d'ores et déjà en cours. Il convient de préciser que sur les recommandations les plus importantes de la Cour, à savoir la mise en place d'un filtre des appels, notre approche va consister à consolider les analyses afin d'étayer les demandes budgétaires nécessaires à leur mise en œuvre. La mise en œuvre concrète dépendra directement des disponibilités budgétaires.

1. Sur la recommandation 1 et le constat 1

Le nouvel organigramme selon l'organisation mise en place au 1er mai 2016 apporte plus de clarté. Il ne résout pas en totalité la question de la redondance partielle entre le rôle de l'officier répondant du COP et le maréchal, responsable de la conduite de la CECAL. Les cahiers des charges seront précisés.

2. Sur la recommandation 2 et le constat 2

Il s'agit ici d'un problème de conduite et de discipline qui fera l'objet de rappels et d'un suivi statistique. L'amélioration de la qualité des données devrait être rapidement perceptible.

Les polices municipales seront également sollicitées afin de contribuer à l'amélioration de la situation.

3. Sur la recommandation 3 et les constats 4 et 11

Un tableau de bord initié par les responsables de la CECAL est d'ores et déjà en construction en collaboration avec le service d'analyse stratégique. La rédaction des spécifications est presque finalisée, le tableau de bord pourra être développé au cours des prochains mois. Le tableau de bord comprend des indicateurs portant sur l'activité des différents pôles de la CECAL, les types d'événements traités, la téléphonie. Deux tableaux de bord sont déjà existants et concernent le temps de réponse et la durée de l'intervention. L'amélioration de la qualité de la saisie sera immédiatement visible dans ces tableaux de bord.

Sur la question de la fusion CECAL – COPSI (COPI selon la nouvelle organisation), l'étude sera menée. Le véritable enjeu stratégique à long terme consiste dans la problématique d'une centrale cantonale unique, dite "Feux bleus". Le fait que le 144 utilise depuis deux ans environ le même progiciel que la police, hébergé dans l'infrastructure informatique de la police, constitue sans aucun doute une première étape importante. L'extension des compétences des polices municipales ainsi que la conclusion de contrats locaux de sécurité (CLS) entre le DSE et les communes (au nombre de six à ce jour) rendent indispensable la coordination des engagements, voire leur conduite à partir d'une centrale unique. Dans la suite logique, il serait intéressant qu'à terme le 118 soit également intégré.

Ce dossier pourra également s'inscrire dans la mise en place de l'état-major cantonal de crise. Une centrale unique en serait l'infrastructure de base en cas de crise ou de catastrophe, au-delà de la gestion des appels d'urgence et prioritaires au quotidien.

4. Sur la recommandation 4 et les constats 5 à 7

Nous allons entreprendre une analyse détaillée visant à introduire un filtre des appels par des calltakers (assistants de sécurité publique – ASP). Cette analyse devra intégrer des aspects de volumétrie, notamment en ce qui concerne les activités de la Cen Contrôle. Elle devrait proposer également un ratio ASP/policiers afin d'améliorer l'efficacité. Au final, les questions budgétaires permettront ou non de mettre en œuvre les conclusions de l'analyse et la présente recommandation.

Les appels raccrochés comportent le risque théorique de ne pas traiter un événement nécessitant une réponse de la part de la police ou de l'un de ses partenaires. Fort heureusement, ce risque n'est pas démontré dans les faits ou par des plaintes ou des doléances, etc. Ce risque paraît d'autant plus faible que des appels raccrochés peuvent également concerner des événements connus et pris en charge.

Le risque d'image est toutefois réel, l'engagement de calltakers, pour autant que les budgets l'autorisent, devrait contribuer à améliorer la prise d'appels.

5. Sur la recommandation 5 et les constats 3 et 9

La question de la création automatique des réquisitions, notamment priorisées, fera l'objet d'une réévaluation, avec un préavis très favorable.

6. Sur la recommandation 6 et les constats 2 et 10

Il s'agit ici d'un problème de conduite et de discipline qui fera l'objet de rappels et d'un suivi statistique. L'amélioration de la qualité des données devrait être rapidement perceptible.

Les polices municipales seront également sollicitées afin de contribuer à l'amélioration de la situation.

7. Recommandation 7 et les constats 12 et 13

L'apparente contradiction entre le temps nécessaire pour former un opérateur pleinement efficace (3 ans) et la proposition d'engager des policiers pour un an doit être explicitée. Dans ce dernier cas, il est fait allusion à de jeunes policiers en tout début de carrière. Il faut savoir ici que :



La prise de décision autonome fait partie de la formation de base de policiers. De plus, tous les policiers suivent le cours de cadre de niveau 1 après 10 années d'activité ce qui inclut des compétences en matière d'engagement, pour les policiers confirmés.

La proposition d'engager des policiers stagiaires pour un an est à la fois une solution pragmatique, vraisemblablement rapide à mettre en œuvre, et pédagogique en permettant à de jeunes policiers, encadrés par des policiers expérimentés, de pratiquer une activité importante et spécifique au sein de la police. Cela permettrait par ailleurs à ces jeunes policiers de développer une meilleure compréhension des attentes ou des prescriptions de la CECAL, une fois affectés à des unités de terrain.

À terme, la composition des policiers à la CECAL devrait être un mixte de policiers expérimentés et de jeunes policiers – en dehors de la problématique des calltakers (ASP).

La question des compétences linguistiques doit effectivement être davantage intégrée dans le recrutement des personnels (policiers et ASP) affectés à la CECAL, même si aucune solution idéale ne semble atteignable facilement et en respectant le principe de proportionnalité.

Plus généralement, il s'agit pour nous de travailler sur le plan de stage des jeunes policiers et sur le plan de relève des policiers expérimentés. Il s'agit notamment de susciter l'envie de rejoindre la CECAL, l'expérience démontrant que les policiers qui y sont affectés ne souhaitent plus changer d'affectation par la suite.

8. Sur la recommandation 8 et le constat 8

Nous allons mettre cette recommandation en œuvre, en nous basant notamment sur l'exemple observé à Munich. Selon les disponibilités budgétaires, cela sera le cas encore en 2016.

9. Sur la recommandation 9 et le constat 14

L'analyse de risque a été effectuée. Les procédures et l'expérience permettent de faire face aux situations délicates. Leur formalisation dans le cadre du plan de continuité sera entreprise sous la conduite de l'officier affecté à la réorganisation de la CECAL et au suivi des recommandations du présent audit.

Il s'agit d'intégrer également dans la réflexion les cas d'événements graves, rendant par exemple impossible l'utilisation de la CECAL (incendie, fuite de produit chimique ou autres attaques, blocages, etc.)

Un mémoire d'un collaborateur constitue une base précieuse pour répondre à la présente recommandation.

6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
1	Dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle loi sur la police, il conviendrait de revoir les organigrammes actuels et de clarifier les missions des différents responsables de la CECAL. Une attention particulière devra être portée aux descriptions de fonctions afin d'éviter les doublons éventuels.	1	Chef des opérations	31.10.2016	
2	Afin de donner à la CECAL les moyens suffisants pour engager les ressources d'intervention, il conviendrait de reconsidérer son autorité notamment pour astreindre les patrouilles à communiquer systématiquement leur statut. Une fois ces modes de fonctionnement établis, il s'agirait de s'assurer de leur bonne mise en œuvre et d'accompagner ces changements par des actions de communication et de formation.	2	Chef des opérations, avec les chefs des services opérationnels	Immédiat + plan d'action au 31.03.2017	
3	<p>La Cour recommande de mettre en place des outils qui permettent d'améliorer le pilotage stratégique de la CECAL et le suivi de son activité. En premier lieu, la direction de la police devrait déterminer les indicateurs qu'il importe de mesurer et de suivre (par exemple, les appels raccrochés par l'appelant avant que la CECAL n'ait pu prendre l'appel, l'insuffisance de ressources terrain, des informations non communiquées par les ressources sur le terrain). La direction de la CECAL devrait ensuite analyser périodiquement l'activité de la centrale pour déceler d'éventuels dysfonctionnements.</p> <p>En termes de pilotage stratégique, la direction de la police devrait également considérer les possibilités de regrouper voire de fusionner les diverses centrales téléphoniques qui sont sous sa responsabilité. À cet égard, la Cour observe que la COPSI, qui dirige et coordonne l'engagement de personnel de la police internationale sur le site aéroportuaire et sur les objectifs diplomatiques et qui est en relation directe avec la CECAL, utilise le même progiciel que cette dernière. Un regroupement des activités de ces deux centrales pourrait permettre de générer des gains d'efficacité de l'ordre de 2.2 millions par an.</p>	2	Chef de projet réorganisation centrales	31.12.2016	
		3	Chef de projet	30.09.2017 Livraison de l'étude	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4	Actuellement, suivant la tranche horaire concernée, la police utilise entre 4 et 7 opérateurs et entre 0 et 3 calltakers. Compte tenu du volume d'appels rattachés par l'appelant avant que la CECAL n'ait pu prendre l'appel ainsi que d'appels ne concernant pas les événements avec un code priorité de 0 à 3, la Cour propose de mettre en place un premier filtre d'appels par des calltakers n'ayant pas le statut de « policier ». Ces calltakers auraient pour mission de répondre à tous les appels téléphoniques et de trier ceux répertoriés avec des codes priorité à définir par la police pour les transférer aux opérateurs policiers. Ils traiteraient eux-mêmes les événements non répertoriés avec ces codes de priorité. Pour augmenter la capacité de réponse de la centrale, cette organisation pourrait par exemple comprendre, suivant la tranche horaire, entre 2 et 9 calltakers et 2 et 3 opérateurs.	3	Chef de projet	31.12.2016 Analyse détaillée sur la mise en place d'un filtre Mise en œuvre selon résultat et budget	
5	La Cour recommande de mettre en place les fonctionnalités d'aide à la décision du progiciel utilisé. Dans ce cadre, il s'agirait de revoir les priorités définies par la police et celles implémentées dans le progiciel afin d'assurer une définition adéquate et cohérente de l'urgence. Ceci devrait être mis en œuvre en parallèle aux mesures organisationnelles (effectifs et formation).	2	Chef de projet	31.12.2016 Évaluation 31.03.2017 Mise en œuvre	
6	Il s'agirait de mettre en place une action de formation et de communication visant à ce que les policiers renseignent systématiquement leur statut (départ, arrivée, etc.). Dans ce cadre, il conviendrait de se mettre en contact avec les communes ayant des polices municipales afin d'étudier la faisabilité d'harmoniser les moyens de communication, y compris la géolocalisation.	2	Chef op avec chefs opérationnels	31.12.2016	
7	Il s'agirait de définir les profils requis pour les différents personnels de la CECAL et de revoir leurs besoins en formation au regard des changements organisationnels et techniques à opérer (voir recommandations 4 et 5).	2	Chef de projet	30.06.2017	
8	Afin de réduire le nombre d'appels non urgents arrivant à la CECAL, la Cour recommande de mettre en œuvre une campagne de communication auprès de la population visant à l'informer sur les lignes de la police et la marche à suivre en termes de secours (à savoir les démarches à suivre sans les situations d'urgence ou non). À cette fin, il s'agira dans un premier temps d'identifier la nature des appels ne nécessitant pas un traitement par la CECAL afin de mieux cibler la communication.	1	Chef des opérations avec la police de proximité (GE_veille) et service de presse	31.12.2016 Sous réserve disponibilité financière	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
9	<p>La Cour recommande de mettre en place le plan de continuité métier afin de s'assurer du bon fonctionnement de la CECAL en cas de panne majeure.</p> <p>De plus, il s'agira d'examiner la pertinence des exclusions prévues dans le plan de continuité technique et, le cas échéant, de solliciter la DGSi afin qu'elle effectue toutes les modifications nécessaires.</p>	2	Chef des opérations avec la direction support et logistique et la DGSi	31.12.2017	

7. DIVERS

7.1. Glossaire des risques

Typologie des risques adaptée au secteur public et aux entreprises contrôlées par l'État

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'État 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'État 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'État 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'État 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 ;

À 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'État 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'État ;
- 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 du département qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé en mai 2016. Le rapport complet a été transmis à la commandante de la police le 8 juin 2016 dont les observations remises le 23 juin 2016 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations de l'audit.

Genève, le 28 juin 2016

Isabelle Terrier
Présidente

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire

Myriam Nicolazzi
Magistrat suppléant

8. ANNEXE 1

8.1. Loi sur la police (LPol)

La nouvelle loi sur la police (LPol) a été adoptée du 9 septembre 2014 et est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2016. Deux recours contre ce texte ont été rejetés par Tribunal fédéral le 28 janvier 2016. Un autre recours, sans effet suspensif, a été récemment déposé auprès de la Cour constitutionnelle.

La nouvelle loi sur la police propose des nouveautés structurelles et fonctionnelles, déjà mises en œuvre dans de nombreux cantons. Elle redéfinit les services opérationnels principaux et les missions de la police.

L'organisation actuelle en trois corps (gendarmerie, police judiciaire et sécurité internationale), est remplacée par une organisation fondée sur cinq services opérationnels principaux : police de proximité, police routière, police internationale, police-secours et police judiciaire. La formation de base est unique pour l'ensemble des policiers. Ils se spécialisent ensuite dans les différents services.

Cette loi introduit également les nouveautés suivantes :

- Un conseil consultatif de la sécurité ;
- La vidéosurveillance dans les postes de police ;
- L'adaptation des effectifs de police aux besoins de la population, par le Conseil d'État ;
- La progression hiérarchique basée sur les compétences de la personne et les fonctions qu'elle a occupées dans la police et non plus sur la seule ancienneté ;
- L'ouverture des postes à responsabilités aux les employés à temps partiel ;
- Une distinction pour honorer les policiers méritants.

8.2. La police genevoise

8.2.1. Mission de la police

Depuis le 1 mai 2016²⁴, « *sauf dispositions légales contraires, la police est chargée des missions suivantes :*

- a) *assurer l'ordre, la sécurité et la tranquillité publics ;*
- b) *prévenir la commission d'infractions et veiller au respect des lois, en particulier selon les priorités émises conjointement par le Conseil d'État et le Ministère public ;*
- c) *exercer la police judiciaire ;*
- d) *exécuter les décisions des autorités judiciaires et administratives ;*
- e) *coordonner les préparatifs et la conduite opérationnelle en cas de situation exceptionnelle en vue de protéger la population, les infrastructures et les conditions d'existence ;*
- f) *exercer les actes de police administrative qui ne sont pas dévolus à d'autres autorités. »*

²⁴ Loi sur la police (LPol) art. 1

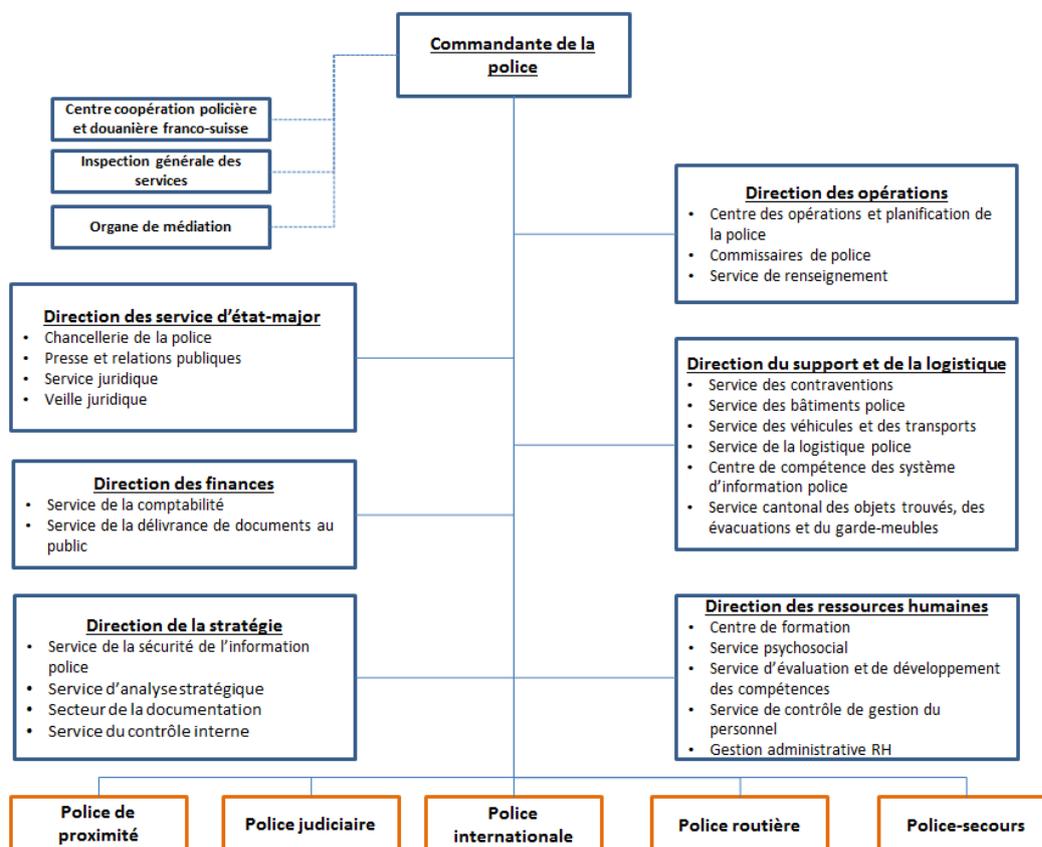
8.2.2. Composition du corps de police

Conformément à la loi sur la police (LPol ; F1 05), la police est placée sous l'autorité du Conseil d'État, soit pour lui le conseiller d'État en charge du département de la sécurité de l'économie (DSE). Elle est soumise à la surveillance et aux instructions du Ministère public dans l'exercice des activités de police judiciaire, au sens de l'article 15 du code de procédure pénale suisse, du 5 octobre 2007.

Depuis le 1^{er} mai 2016, la police organisée comme suit (art.6 LPol) :

- « a) *les services d'appui que sont :*
1. *la direction des services d'état-major,*
 2. *la direction de la stratégie,*
 3. *la direction des ressources humaines,*
 4. *la direction du support et de la logistique,*
 5. *la direction des finances;*
- b) *les services opérationnels que sont :*
6. *la direction des opérations,*
 7. *police-secours,*
 8. *la police judiciaire,*
 9. *la police de proximité,*
 10. *la police internationale,*
 11. *la police routière;*
- c) *les commissaires de police. »*

L'organigramme ci-dessous présente l'organisation de la police depuis le 1^{er} mai 2016 :



9. ANNEXE 2

Dans un document interne à la CECAL, les compétences et d'aptitudes particulières des opérateurs de la CECAL sont définies comme suit :

Critère	Description
<i>Connaissances professionnelles</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Formation de base de policier - Formation d'aide au commandement - Formation à l'utilisation des outils informatiques standards - Connaissance d'une langue étrangère souhaitée, une deuxième est un atout - Bonnes connaissances de la police : organigramme, OS, directives et instructions de service, droit et procédure pénale
<i>Compétences professionnelles</i>	<p>1. Capacité d'appréciation, de décision et de commandement</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacité à apprécier les situations, les risques liés et à transmettre les informations. • Rigueur et esprit analytique. • Capacité de décision : priorisation des réquisitions, prise de mesures d'urgence. • Données d'ordre aux personnels policiers. <p>2. Communication</p> <p><u>Capacité à gérer une communication téléphonique</u> : adapter son discours verbal en fonction de son interlocuteur</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avoir un discours précis, structuré et cohérent • Savoir expliquer et valider la compréhension de son interlocuteur • Faire une introduction précisant, de façon générale mais pertinente, le contenu de l'information <p><u>Capacité à se renseigner</u> : agir de sorte à obtenir les informations nécessaires à la redirection des appels</p> <ul style="list-style-type: none"> • Poser des questions si on ne comprend pas l'information reçue • Chercher les informations manquantes • Vérifier l'exactitude des informations transmises (si besoin est) • Insister, persévérer afin d'obtenir l'information recherchée (si besoin est)



	<p><u>Capacité à informer</u> : transmettre les informations pertinentes aux bonnes personnes</p> <ul style="list-style-type: none">• Transmettre fidèlement les données utiles aux policiers, aux collaborateurs et aux citoyens concernés• Répondre précisément aux questions posées <p>3. Outils informatiques et procédures</p> <p><u>Capacité à utiliser et gérer les outils et programmes informatiques dédiés à la fonction</u> :</p> <ul style="list-style-type: none">• Maîtriser les outils informatiques• Maîtriser les procédures inhérentes à la fonction• Être précis dans l'utilisation des outils informatiques et des procédures <p>4. Traiter l'information</p> <p><u>Comprendre l'information donnée</u> : percevoir les liens entre les éléments d'une information donnée de sorte à en extraire une signification globale</p> <ul style="list-style-type: none">• Dégager les problématiques de l'information• Répondre correctement aux questions posées <p>5. Travailler en équipe</p> <p><u>Coopérer dans un groupe</u> : agir et interagir en fonction d'un but commun</p> <ul style="list-style-type: none">• Écouter et prendre en compte l'avis de chacun• Échanger les informations utiles• Clarifier, expliquer les choses aux autres si besoin est• Faire des propositions afin d'atteindre un objectif commun• Envisager les choses avec un point de vue ouvert (et pas exclusif, ce dernier risquant de bloquer la discussion)• Agir de sorte à ce que le groupe parvienne à un résultat <p><u>Collaborer avec le responsable</u> : interagir avec le responsable de façon positive en fonction d'un but commun</p> <ul style="list-style-type: none">• Respecter le rôle du responsable• Prendre en considération ses conseils - propositions• Proposer des solutions afin de l'aider à atteindre son objectif
--	--



	<ul style="list-style-type: none">• <i>Solliciter son avis</i>• <i>Accepter de faire des concessions - compromis afin d'atteindre l'objectif commun</i>• <i>Accepter ses décisions</i> <p><i>Favoriser une bonne dynamique de groupe : contribuer, par son attitude et ses interventions, à une collaboration efficace</i></p> <ul style="list-style-type: none">• <i>Intervenir poliment et respectueusement</i>• <i>Adopter une attitude positive et encourageante</i>• <i>Faire preuve d'enthousiasme et de dynamisme</i>• <i>Intervenir tout en laissant les autres s'exprimer</i> <p><i>Favoriser l'esprit d'équipe : se montrer solidaire l'un envers l'autre</i></p> <ul style="list-style-type: none">• <i>Se consulter mutuellement</i>• <i>Adopter une position égalitaire vis-à-vis de l'autre et ne pas chercher à prendre le dessus</i> <p><i>S'affirmer : prendre position, assumer et défendre ses positions</i></p> <ul style="list-style-type: none">• <i>Donner son avis</i> <p><i>Se renseigner : agir de sorte à obtenir les informations nécessaires à la tâche ou à l'atteinte des objectifs</i></p> <ul style="list-style-type: none">• <i>Poser des questions si on ne comprend pas l'information reçue</i>• <i>Chercher les informations manquantes</i>• <i>Vérifier l'exactitude des informations transmises (si besoin est)</i>• <i>Insister, persévérer afin d'obtenir l'information recherchée (si besoin est)</i> <p><i>Informier : transmettre les informations pertinentes aux bonnes personnes</i></p> <ul style="list-style-type: none">• <i>Transmettre fidèlement les données utiles à la tâche</i>• <i>Répondre précisément aux questions posées</i>
<i>Compétences personnelles</i>	<p>1. Résistance au stress et à la fatigue</p> <p><u>Capacité à gérer la charge de travail, les urgences ainsi que les tensions liées</u></p> <ul style="list-style-type: none">• <i>Rester concentré sur de longues périodes</i>• <i>Gérer ses émotions dans les situations d'urgence</i>• <i>Maîtriser son comportement et ses</i>



	<p><i>réactions lors de situations à forte tension</i></p> <ul style="list-style-type: none">• <i>Faire preuve de discipline et d'endurance nerveuse</i>• <i>Aptitude à travailler selon des horaires irréguliers et de nuit.</i> <p>2. Intégration, respect</p> <p><u>Capacité à s'intégrer dans une équipe</u></p> <ul style="list-style-type: none">• <i>Être capable de comprendre le fonctionnement d'une équipe</i>• <i>Être capable de remplir son rôle dans une équipe</i>• <i>Être capable de comprendre les différences entre les personnes</i> <p><u>Capacité à respecter les interlocuteurs</u></p> <ul style="list-style-type: none">• <i>Adapter son langage et le débit de sa voix à son interlocuteur</i>• <i>Prendre en compte les difficultés de son interlocuteur et adapter son comportement</i>• <i>Accueillir avec respect les interlocuteurs</i>
<i>Expérience métier</i>	<p><i>Policier avec une formation de base achevée.</i></p> <p><i>Des années d'expérience dans une activité opérationnelle standard (PolSec, PolRoute, PolProx, PJ et PSI) sont un plus.</i></p> <p><i>Disposer de la formation au maintien de l'ordre (pour le personnel policier).</i></p>

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La confidentialité est garantie à l'auteur d'une communication, sauf ordonnance de séquestre rendue par l'autorité judiciaire compétente. La Cour n'accepte pas de communication anonyme.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>



Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>