

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°46

DECEMBRE 2011

AUDIT DE LEGALITE ET DE GESTION

OFFICE CANTONAL DE LA POPULATION

**MISE EN ŒUVRE DE LA LOI 9332 CONCERNANT LA
GESTION ELECTRONIQUE DES DOSSIERS (GED)**



COUR DES COMPTES
RÉPUBLIQUE ET CANTON 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.

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

Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes:

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

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

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

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

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

Contactez la Cour par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes - 8 rue du XXXI-Décembre - CP 3159 - 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.ge.ch/cdc>

SYNTHESE

Le 22 octobre 2004, le Grand Conseil adopte la loi 9332 qui vise, par l'introduction d'une gestion électronique des documents (GED) à l'Office cantonal de la population (OCP), notamment à améliorer la qualité et la rapidité du service à l'utilisateur, améliorer l'efficacité des collaborateurs de l'OCP dans leurs tâches courantes, et économiser les ressources humaines actuellement nécessaires à la gestion des dossiers; et ce grâce à une organisation remaniée et un outil de gestion adapté (GED). Un crédit d'investissement de 2'602'827 F est ainsi voté.

Une gestion électronique des documents (GED) désigne un procédé informatisé visant à organiser et gérer des informations et des documents électroniques au sein d'une organisation. Il met principalement en œuvre des systèmes d'acquisition, de classement, de stockage, d'indexation et de consultation sous une forme dématérialisée.

Le 26 avril 2011, constatant que plus de six ans après l'adoption du projet de loi, l'outil mis à disposition n'était adapté ni aux besoins des collaborateurs ni aux besoins organisationnels de l'OCP, Madame Isabel Rochat, conseillère d'Etat en charge du Département de la sécurité, de la police et de l'environnement (DSPE), à la demande de la direction générale de l'OCP, a saisi la Cour des comptes d'une demande d'audit de la mise en œuvre du projet de loi 9332.

Au préalable, la Cour tient à saluer la démarche constructive de la Direction générale de l'OCP et du DSPE qui, en sollicitant cet audit, contribuent à l'amélioration continue des prestations de l'Etat auprès de ses usagers.

Il ressort de l'audit de la Cour que **les principaux objectifs annoncés dans la loi 9332 ne sont à ce jour pas atteints**. En effet, bien que 90% du crédit d'investissement ait été consommé, la Cour a constaté que :

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

Ainsi, n'ayant pas amélioré l'efficacité ni l'organisation du travail des collaborateurs de l'OCP, la GED n'a de facto pas pu contribuer à une réduction des temps et délais d'attente des usagers comme prévu dans l'exposé des motifs de la loi.

De plus, l'analyse de la Cour a fait ressortir également les principaux constats suivants.

Relativement à la solution informatique GED, l'intégration de la GED à l'application métier principale de l'OCP aurait dû faciliter son utilisation et son acceptation par l'utilisateur. Cependant, un ensemble de problèmes techniques tels que la lenteur d'impression ou l'impossibilité d'envoyer par mail des documents ont généré des mécontentements auprès des collaborateurs de l'OCP, freinant ainsi leur adhésion à cette solution informatique.

De même, l'absence d'indexation réellement adaptée et efficace pour la gestion d'un dossier couplée à l'ergonomie limitée des fonctionnalités de consultation des documents numérisés ont accentué cette insatisfaction. Enfin, certaines fonctionnalités demandées par l'OCP et développées par le Centre des technologies de l'information (CTI) n'ont finalement pas été utilisées suite à la décision d'abandonner en 2009 la numérisation des documents en « pré-traitement ».

Relativement à l'organisation de la GED, la numérisation des documents en « post-traitement » s'apparente à un simple archivage électronique des dossiers, obligeant ainsi les collaborateurs à devoir gérer un double flux « papier » et « électronique ». Cette situation ne permet pas de rendre plus efficace le processus de traitement du dossier, ni de réduire le risque de perte. Au contraire, cela a contraint l'OCP à créer des procédures ad hoc afin de s'adapter à ce double flux et a occasionné des tâches supplémentaires de recherche et manipulation des dossiers « physiques ». De même, la mise en place de multiples règles de gestion de numérisation liées aux types de dossiers, de prestations voire de situations familiales de l'administré apporte une complexité supplémentaire dans la numérisation et la gestion du double flux « papier » et « électronique ».

Relativement à la sécurité des données de la GED, l'OCP n'a pas établi de politique en matière de sécurité de l'information précisant ses enjeux et ses besoins en termes notamment de confidentialité des documents gérés dans le cadre de la GED et ceci en lien avec la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles. De même, aucune règle d'accès aux données n'a été définie en relation avec le niveau de criticité de l'information consultée. De la même manière, aucune règle spécifique n'a été définie quant aux délais de conservation, au niveau de protection et aux conditions d'utilisations futures potentielles des documents numérisés et ce en lien avec les exigences en matière d'archivage administratif et les lois cantonale et fédérale en la matière.

Sur la base de ces constats, la Cour a émis **7 recommandations** à la direction de l'OCP afin de prendre des dispositions immédiates et radicales pour sortir, après 8 ans de projet, d'une situation bloquée et ainsi doter l'office d'un outil adapté permettant d'améliorer l'efficacité et l'efficience de traitement des dossiers pour l'utilisateur. Ces dispositions devront notamment reposer sur :

- Une mise en œuvre d'une GED en « **pré-traitement** ». La Cour estime, à l'instar d'autres organisations, que seul ce type d'approche peut permettre à l'OCP d'optimiser ses processus et ainsi d'atteindre les objectifs initiaux de la loi 9332 en termes d'efficacité et d'efficience. A cet égard, environ 700'000 F d'économies annuelles ont pu être identifiées.
- Une **adaptation des outils existants** plutôt que le changement de l'application GED, étant donné le contexte organisationnel et informatique de l'OCP. En effet, d'une part les modifications techniques à apporter sont marginales par rapport aux développements déjà réalisés, et, d'autre part, la priorité pour l'OCP est avant tout d'ordre organisationnel.

Dès lors, les évolutions demandées ne devraient pas nécessiter de demande d'investissement complémentaire mais s'inscrire dans le budget de fonctionnement courant de l'OCP et du crédit de programme du CTI. Par ailleurs, il sera important de mettre en œuvre les recommandations proposées dans un délai court afin de s'assurer de l'adhésion des collaborateurs de l'OCP et d'avoir enfin un outil à la hauteur des prestations de cet office et des attentes des usagers. Enfin, une attention particulière devra être donnée à la composante organisationnelle et humaine d'un tel projet avec une refonte adaptée des processus et un accompagnement spécifique des utilisateurs.

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. A cette fin, elle a invité le DSPE et l'OCP 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 **délaï de réalisation**.

La Cour souligne la collaboration particulièrement constructive de l'OCP dans le cadre de cet audit, de même que son adhésion aux 7 recommandations et à la « feuille de route » proposée en conclusion. L'ensemble des rubriques du tableau a fait l'objet d'un remplissage adéquat par l'OCP qui a affiché sa volonté d'apporter les améliorations recommandées.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

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

TABLE DES MATIERES

Liste des principales abréviations utilisées	7
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	8
2. MODALITES ET DEROULEMENT DE L'AUDIT	10
3. CONTEXTE GENERAL	12
3.1. L'Office cantonal de la population	12
3.2. La gestion électronique des documents	14
4. ANALYSE	16
4.1. Objectifs de la loi 9332	16
4.1.1. Contexte	16
4.1.2. Constats	19
4.1.3. Risques découlant des constats	20
4.1.4. Recommandations	20
4.1.5. <i>Observations de l'audité</i>	20
4.2. Solution informatique GED	21
4.2.1. Contexte	21
4.2.2. Constats	22
4.2.3. Risques découlant des constats	23
4.2.4. Recommandations	23
4.2.5. <i>Observations de l'audité</i>	24
4.3. Organisation relative à la GED	25
4.3.1. Contexte	25
4.3.2. Constats	27
4.3.3. Risques découlant des constats	27
4.3.4. Recommandations	28
4.3.5. <i>Observations de l'audité</i>	29
4.4. Sécurité et protection des données relatives à la GED	30
4.4.1. Contexte	30
4.4.2. Constats	31
4.4.3. Risques découlant des constats	32
4.4.4. Recommandations	32
4.4.5. <i>Observations de l'audité</i>	33
5. RECOMMANDATION CONCLUSIVE	34
6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	37
7. DIVERS	40
7.1. Glossaire des risques	40
7.2. Remerciements	42

Liste des principales abréviations utilisées

AMOA	Assistance à la maîtrise d'ouvrage
CALVIN	Application informatique propre au métier de l'OCP
CTI	Centre des technologies de l'information
DSPE	Département de la sécurité, de la police et de l'environnement
GED	Gestion électronique des documents / dossiers
MOE	Maîtrise d'œuvre
OCP	Office cantonal de la population
OCR	Reconnaissance Optique des Caractères
SDPA	Secteur « Données Personnelles Administrés »
SDPI	Secteur « Données Personnelles et Internationaux »
SEC	Service des étrangers et confédérés
SYMIC	Système d'information central sur la migration (niveau fédéral)

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

A la demande de la direction générale de l'OCP, Madame Isabel Rochat, conseillère d'Etat en charge du département de la sécurité, de la police et de l'environnement (DSPE) a saisi la Cour des comptes le 26 avril 2011 d'une demande d'analyse de la mise en œuvre de la loi 9332 relative au projet de gestion électronique des dossiers (GED) de l'Office cantonal de la population (OCP).

En particulier, il était indiqué que :

- *plus de six ans après l'adoption du projet de loi, l'outil mis à disposition de l'OCP n'était pas adapté ni aux besoins des collaborateur-trice-s, ni aux besoins organisationnels de l'Office,*
- *la volonté était de mettre à disposition de l'OCP une GED performante liée au déménagement de l'Office, réalisé en 2006, et initialement prévu sans dossiers physiques,*
- *le projet avait déjà connu différentes réorientations depuis son origine sans pour autant parvenir à satisfaire l'utilisateur,*
- *plusieurs orientations s'offraient au DSPE et à l'OCP : clôture du projet, adaptation, réorientation, ou abandon et recherche d'un produit ayant fait ses preuves au sein d'une autre structure.*

Ainsi, il apparaissait au DSPE que *seule l'analyse du dossier par une entité indépendante et compétente dans le domaine, suivie de l'émission de recommandations, permettra de déterminer en toute connaissance de cause la bonne suite à donner au projet.*

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

Par lettre du 30 mai 2011 adressée à la conseillère d'Etat en charge du département de la sécurité, de la police et de l'environnement (DSPE), la Cour est entrée en matière sur la demande qui lui était faite.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audits préalables** effectués par des tiers, tant internes qu'externes (rapports de l'Inspection Cantonale des Finances, rapports de la Commission de Contrôle de Gestion du Grand Conseil, rapports de la Commission d'Evaluation des Politiques Publiques, etc.), de même que les **plans de mesures P1 / P2 / P+ du Conseil d'Etat**, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport.

En conséquence, la Cour a exclu du champ du présent audit :

- l'analyse du système de contrôle interne autre que celui relatif à la mise en œuvre de la loi 9332,
- l'analyse de l'organisation de l'OCP autre que celle relative à la mise en œuvre de la loi 9332,
- l'analyse de la protection des données autre que celle relative à la mise en œuvre de la loi 9332,
- l'analyse des applications CALVIN et SYMIC.

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

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

2. MODALITES ET DEROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit entre le 30 mai 2011 et le 2 novembre 2011 sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés ainsi qu'en menant des entretiens ciblés au sein de l'OCP avec :

- Le directeur général de l'OCP,
- Les chefs des services et des secteurs suivants de l'OCP :
 - o Dossiers GED
 - o Examens
 - o Confédérés
 - o Livrets
 - o Autorisation de travail
 - o Courrier
 - o Juridique
 - o Réception
 - o Contrôle interne
 - o Asile
- La responsable OSI de l'OCP,
- La responsable des archives et de la gestion documentaire du DSPE,
- Le responsable projet au CTI ainsi que l'architecte du projet,
- Les responsables du matériel (scanners et logiciel) au CTI.

Afin de permettre une comparaison des bonnes pratiques en matière de gestion électronique des dossiers, la Cour des comptes s'est entretenue avec les responsables concernés des organismes suivants :

- Administration fiscale du canton de Genève
- Office cantonal de la main d'œuvre étrangère (Berne)
- Service de la police des étrangers de la Ville de Berne

La Cour a notamment pu assister à une démonstration des fonctionnalités et de l'organisation mise en place pour la gestion électronique des dossiers dans ces trois offices.

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

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

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

1^{ère} phase : Planification

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

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

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

3^{ème} phase : Récolte d'informations

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

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

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

5^{ème} phase : Proposition de recommandations

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

6^{ème} phase : Rédaction du rapport

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

7^{ème} phase : Validation du rapport

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

La Cour qualifie les constats de ses audits en fonction d'une typologie des risques

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

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

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

3. CONTEXTE GENERAL

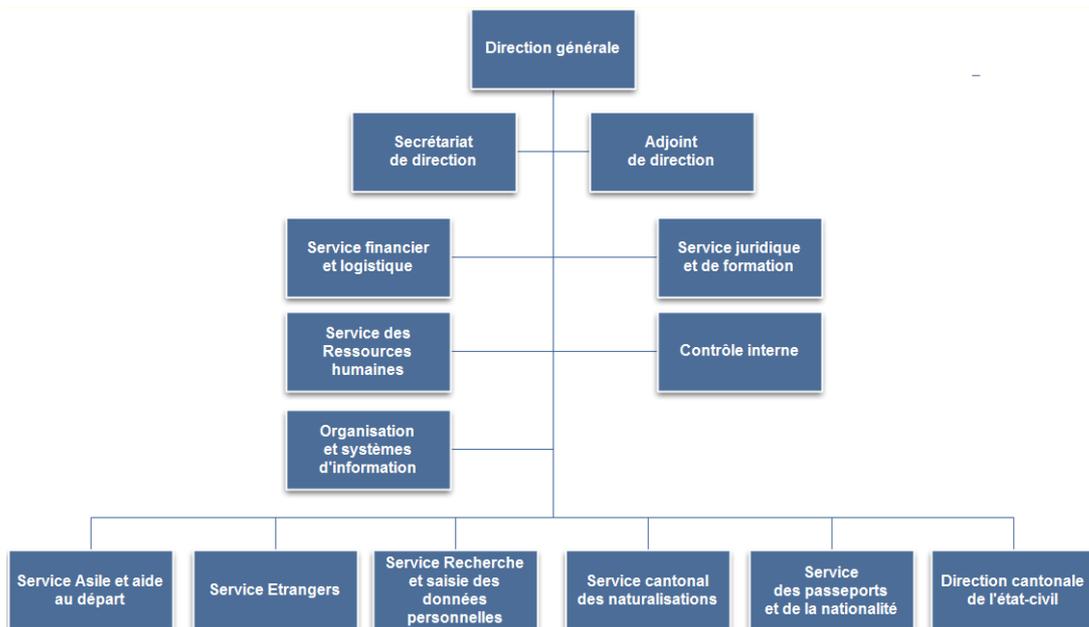
3.1. L'Office cantonal de la population

Organisation

L'Office cantonal de la population (OCP) est composé :

- D'une Direction générale,
- De 5 services transversaux : le service financier et logistique (incluant le secteur Courrier), le contrôle interne, les ressources humaines, le service juridique et de formation et le service organisation et système d'information.
- Et de 6 services opérationnels :
 - le Service asile et aide au départ
 - le Service étrangers
 - le Service recherche et saisie des données personnelles
 - le Service cantonal des naturalisations
 - le Service des passeports et de la nationalité
 - et enfin la Direction cantonale de l'état civil, qui est l'autorité de surveillance de l'état civil du canton de Genève.

Cet office centralise ainsi toutes les formalités ayant trait à la population résidente et frontalière.



Activités liées à la GED

Les services Asile et aide au départ, Etranger et Recherche et saisie des données personnelles sont les services concernés par la mise en place de la GED.

Ces services ont pour **principales missions** :

- Établir et tenir à jour le registre des habitants du canton,
- Délivrer et renouveler les autorisations de séjour et de travail,
- Enregistrer et suivre les dossiers en matière de requérants d'asile,
- Gérer les rôles électoraux.

Ces activités peuvent être regroupées, de manière simplifiée, en cinq **catégories** :

- Entrée sur le territoire genevois,
- Séjour à Genève,
- Travail à Genève,
- Asile à Genève,
- Départ de Genève.

Il existe pour chacune de ces catégories une procédure en fonction de l'origine de la personne :

- Genevois/Confédérés,
- Membre UE/AELE ,
- Non-membre UE/AELE.

Gestion des dossiers

L'OCP a géré en 2010 les dossiers administratifs de 460'000 habitants du Canton de Genève, ainsi que de 70'000 frontaliers. Chaque année, il répond à environ 275'000 demandes, dont environ 45'000 ouvertures de nouveaux dossiers. Selon l'OCP, le nombre de dossiers physiques est d'approximativement un million.

Le flux de documents (dossiers) est généralement initié par le secteur Courrier qui réceptionne tous les courriers entrants et, après un premier tri, les transmet aux services de l'OCP concernés pour traitement.

Après analyse du dossier, les services peuvent fournir la prestation, par exemple une attestation, une autorisation de séjour ou de travail. La prestation est fournie seulement si le dossier comporte l'ensemble des pièces requises et si l'administré est autorisé à obtenir cette prestation de par la loi.

La composition d'un dossier est variable selon le type d'administré. Il est composé généralement des formulaires d'arrivée et de départ, des demandes de renouvellement d'une autorisation de travail ainsi que de la correspondance postale avec l'administré. Les formulaires sont accompagnés des pièces justificatives telles que des copies de passeport, une photo ou encore un justificatif de paiement des émoluments de l'OCP.

Dans chaque dossier, les documents sont classés par ordre chronologique du plus récent au plus ancien de haut en bas.

3.2. La gestion électronique des documents

La GED en général

La gestion électronique des documents (GED) désigne un procédé informatisé visant à organiser et gérer des informations et des documents électroniques au sein d'une organisation. Il met principalement en œuvre des systèmes d'acquisition, de classement, de stockage, d'indexation et de consultation sous une forme dématérialisée.

La GED participe aux processus de travail collaboratif, de capitalisation et d'échanges d'informations. Bien conçue, la GED peut permettre un gain de temps et d'argent substantiel pour les organisations en facilitant la consultation de documents et la réduction du « volume papier ».

Les possibilités d'utilisation d'une GED sont variables et vont d'un simple outil de stockage/archivage de documents numérisés jusqu'au traitement purement électronique et automatisé des flux d'information (notion de « workflow »).

Il existe 4 étapes majeures dans la GED :

- **L'acquisition de documents**

L'acquisition de documents papiers se fait par numérisation grâce à des scanners. Lorsque c'est possible et utile, les documents numérisés peuvent alors être triés de façon automatique en fonction des technologies utilisées lors du scannage, notamment la reconnaissance de code-barres ou de caractères.

Les documents papiers peuvent ensuite être détruits (soit parce qu'ils n'ont pas d'intérêt, soit parce que la valeur probante des copies électroniques est certaine) ou archivés.

Par ailleurs, cette phase d'acquisition concerne également l'intégration de documents déjà au format électronique (p.ex. les fichiers de type PDF).

- **Classement des documents (indexation)**

L'indexation constitue la description du document et de son contenu en vue de faciliter son exploitation.

On distingue à ce titre :

- L'indexation par type : elle offre une description formelle du document en utilisant ses métadonnées (type, auteur, titre, source, date, etc.) dont le vocabulaire est standardisé afin de permettre l'utilisation de ces métadonnées par le plus grand nombre d'outils de recherche.
- L'indexation par concepts ou mots-clés : elle vise plutôt le contenu du document pour faciliter les opérations de gestion du document ou dossier.

- **Stockage des documents**

La problématique du stockage est incontournable :

- Le support de stockage doit être adapté le mieux possible avec le volume des documents. Il doit aussi, en fonction de la fréquence de consultation et de l'importance des données, offrir un faible temps d'accès.
- L'organisation du stockage peut être hiérarchisée en fonction du contenu des documents (texte, vidéo, image, etc.), de leur provenance, de leur état ou type, etc.
- L'outil de stockage doit permettre de garantir si cela est nécessaire l'intégrité et la confidentialité des données
- La durée de conservation doit aussi être considérée afin de permettre une épuration périodique du système, en vue de faciliter le stockage et d'alimenter les archives. L'archivage et le format d'archivage doivent également être examinés.
- Un lieu de stockage distinct doit être envisagé pour plus de sécurité, p.ex. en cas d'incendie.

- **Consultation/Diffusion des documents**

La consultation/diffusion des documents peut se faire de différentes façons à travers l'internet ou l'intranet, au moyen de moteurs de recherche propres à une application GED ou intégrés au sein d'applications métier faisant le lien entre une activité et les documents utiles à la réalisation de celle-ci.

La GED à l'OCP

L'OCP a mis en place un ensemble de systèmes et d'applications informatiques en lien avec ses activités. L'application principale à ce jour est l'application CALVIN permettant notamment de tenir le registre de la population et de gérer la majeure partie des prestations de l'office. L'application CALVIN, de manière partielle et sous une version Web, est également accessible à près de 80 entités externes comme les communes, la police, etc.

Dans le cas précis des étrangers, l'OCP utilise également l'application fédérale SYMIC permettant notamment la consultation des données relatives à un administré étranger et la délivrance des titres de séjour.

En matière de GED, l'OCP a mis en place l'application Docubase, logiciel du marché, couplée à l'application métier CALVIN. Ainsi, la gestion d'un dossier est réalisée à l'aide de CALVIN avec la possibilité d'accéder aux documents numérisés d'un administré lorsque que ceux-ci existent.

4. ANALYSE

L'analyse de la Cour réalisée dans le cadre de cet audit a porté sur plusieurs éléments. Tout d'abord, la Cour s'est intéressée aux objectifs de la loi 9332 afin d'identifier les décisions de gestion qui ont conduit aux blocages actuels¹. La Cour a ensuite analysé la situation actuelle relative à la GED d'un point de vue de l'outil mis en place, de l'organisation et de la sécurité des données.

En conséquence, le chapitre 4.1 présente les constats de la Cour quant au degré d'atteinte des objectifs de la loi 9332. Les chapitres 4.2, 4.3 et 4.4 présentent les constats relatifs à la situation actuelle et les axes d'amélioration. Enfin, le chapitre 5 présente une synthèse des actions à mener en précisant l'ordre souhaitable des priorités.

4.1. Objectifs de la loi 9332

4.1.1. Contexte

Le 22 octobre 2004, le Grand Conseil adopte la loi 9332 qui vise, par l'introduction d'une GED à l'OCP, notamment à

- améliorer la qualité et la rapidité du service à l'utilisateur,
- améliorer l'efficacité des collaborateurs de l'OCP dans leurs tâches courantes,
- économiser les ressources humaines actuellement nécessaires à la gestion des dossiers,

et ce grâce à une organisation remaniée et un outil de gestion adapté.

Les améliorations concrètes attendues pour l'utilisateur étaient notamment :

- la réduction des temps d'attente du public aux guichets de l'OCP (réduction du temps moyen nécessaire pour obtenir le dossier nécessaire au traitement d'un cas),
- la réduction des délais d'attente des usagers pour obtenir une réponse lorsqu'ils s'adressent à l'office (courrier, téléphone, etc.),
- la suppression des risques de perte des dossiers.

L'exposé des motifs indiquait notamment que ces objectifs ne pouvaient être atteints qu'en envisageant la dématérialisation des dossiers et leur gestion grâce aux technologies de la GED.

Dans le cadre de cette GED, il était prévu que les documents reçus par l'office soient triés, identifiés, digitalisés, vérifiés, indexés et enregistrés sur les supports informatiques adéquats, constituant ainsi une extension des données structurées déjà existantes (application CALVIN).

¹ La Cour n'a pas analysé la gestion de projet relative au projet GED-OCP, ce thème ayant fait l'objet d'un examen complet dans le cadre du rapport no 8 de la Cour relatif à la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information, daté du 18 février 2008. Voir http://www.ge.ch/cdc/doc/20080218_rapport_no8.pdf

L'exposé des motifs indiquait également que :

- 1) L'efficacité globale des collaboratrices et collaborateurs de l'office serait grandement améliorée grâce à :
 - un outil plus convivial et plus ergonomique,
 - une diminution du stress lié aux tensions avec les usagers, lorsque ceux-ci ont dû subir une attente très longue (réduction des temps d'attente),
 - la réduction des pertes de temps (localisation immédiate du dossier et réduction des erreurs).

- 2) Le projet devait permettre :
 - a. d'éviter un investissement de 540'000 F pour l'achat de « kardex »,
 - b. des économies en charges de personnel. Lors du déménagement en 2007, une économie équivalant à 4 postes (5 postes administratifs à l'OCP partiellement compensés par un nouveau poste à prévoir au CTI) et par la suite une diminution de l'effectif de 5 postes administratifs supplémentaires était prévue, soit une économie annuelle alors évaluée à 860'000 F.

L'exposé des motifs mentionnait ainsi que *la rentabilité du projet doit être jugée comme très bonne.*

Les coûts du projet GED d'après la loi devaient être de 2'602'827 F répartis selon le tableau suivant :

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

A noter que cette estimation tient compte exclusivement des coûts externes, les coûts internes relatifs à l'AMOA et à la MOE n'étant pas intégrés au chiffrage.

A ce jour, le bilan financier du projet est le suivant :

	Montant TTC (7,6%)
Matériel et logiciels	
Matériel (scanners, écrans, hardware)	420'872
Logiciels techniques	141'202
Total matériel et logiciels	562'074
Prestations de tiers	
Développement	988'840
Paramétrage, Intégration et mise en production	111'560
Appui maîtrise d'ouvrage à la mise en œuvre	143'968
Total prestations de tiers	1'244'368
Scannage des dossiers actifs	497'500
Sous total (coûts externes)	<u>2'303'942</u>
Coûts internes CTI (2008-2011)	27'293
Total du projet	<u>2'331'235</u>

Depuis l'entrée en vigueur des normes IPSAS au 1^{er} janvier 2008, les heures internes du CTI sont comptabilisées sur les lois d'investissement. Ces heures représentent pour la période 2008-2011 un montant de 27'293 F.

Il n'a pas été possible d'obtenir ces montants auprès du CTI pour la période 2004-2007, période la plus consommatrice en ressources internes, ni d'obtenir les coûts internes de l'AMOA de la part du DSPE, ceci afin de connaître le coût complet de ce projet.

4.1.2. Constats

1. Les objectifs de rentabilité visés par la loi 9332 n'ont pas été atteints. En particulier :

- Le déménagement à Onex en 2007 a été effectué avec la majeure partie des dossiers papiers, ce qui n'a pas permis le gain de place escompté grâce à la mise en place de la GED. Au contraire, une revue à la hausse des espaces alloués a été nécessaire afin de prendre en compte la contrainte du déménagement des dossiers physiques.
- Bien qu'en raison de différentes mesures organisationnelles le nombre de collaborateurs de l'OCP ait sensiblement baissé entre 2004 et 2011, cette réduction n'est pas liée à la mise en place de la GED. Au contraire, il apparaît à ce jour que 4 ETP ont été réalloués vers des activités consacrées à la recherche ou à la manipulation de dossiers dans les différents services.
- La réduction des pertes de temps grâce à la localisation immédiate du dossier n'est dans les faits pas réalisée puisque le travail des collaborateurs se fait encore sur des dossiers papier et que l'outil mis en place provoque un rejet massif de la part des collaborateurs en raison de son manque d'ergonomie. En outre, des duplications de dossiers sont encore fréquentes. En conséquence, il est souvent très difficile pour le collaborateur devant traiter le dossier d'en déterminer la localisation et le risque de perte demeure très fort. De facto, la GED n'a pas pu contribuer à une réduction des temps et délais d'attente des usagers comme prévu par la loi.

La Cour a également relevé un ensemble d'éléments relatifs au projet qui sont pour partie à l'origine de cette situation :

- Des changements de visions stratégiques et d'orientation du projet consécutifs aux nombreux changements intervenus à la direction générale de l'OCP (4 directeurs en 8 ans),
- La priorité que la direction générale de l'OCP a dû donner à des projets fédéraux tels que les bilatérales, la loi sur les étrangers, la biométrie ou encore la loi sur l'harmonisation des registres ayant ainsi ralenti l'avancement du projet GED,
- Une gestion de projet lacunaire notamment dans l'implication des utilisateurs, la conduite du changement et la prise de décision.

2. Le budget a été consommé à hauteur de 90% sans pour autant atteindre le même niveau d'objectifs de la loi. De plus, certains changements d'orientation, tel que celui intervenu en 2009 et visant à mettre en place une numérisation des dossiers uniquement à la fin du traitement, ont eu pour effet de rendre inutiles certains travaux réalisés jusque-là tels que :

- Le descriptif des processus par un tiers,
- Les fonctionnalités (panier électronique et 1^{ère} attribution) de l'outil développé par le CTI.

Par ailleurs, il a été nécessaire de mobiliser d'importantes ressources de l'OCP au travers de groupes de travail sans qu'aucun résultat ne puisse être mis en œuvre (par exemple les travaux sur les index, les paniers et les processus). Ces coûts n'ont pas été mesurés.

Enfin, il est à noter que le budget consommé ne tient pas compte de la charge de travail réalisé par le personnel interne au CTI (pour la période 2004-2007).

4.1.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** est avéré et tient aux objectifs du projet de loi qui n'ont pas été atteints.

Le **risque financier** est avéré et tient aux économies visées par le projet de loi qui n'ont pas été réalisées ainsi qu'aux collaborateurs dédiés à la recherche de dossiers dans les services.

4.1.4. Recommandations

Les recommandations, propres à éviter qu'une telle situation se reproduise, sont présentées au chapitre 5 sous forme de recommandations conclusives. En complément, la Cour rappelle ses recommandations relatives à la gestion de projet qui ont été émises dans son rapport no 8 relatif à la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information, daté du 18 février 2008².

4.1.5. Observations de l'audité

La direction de l'OCP prend bonne note des recommandations formulées et veillera à leur mise en œuvre, conformément à la feuille de route proposée au chapitre 5 du présent rapport, avec l'appui du secrétariat général du département auquel il est rattaché.

² http://www.ge.ch/cdc/doc/20080218_rapport_no8.pdf

4.2. Solution informatique GED

4.2.1. Contexte

Le CTI a retenu un logiciel du marché en matière de GED : l'application Docubase, qui est le standard implémenté dans tous les services de l'Etat qui désirent mettre en place une GED. Dans sa mise en œuvre, ce logiciel peut être couplé avec d'autres applications métier.

Ainsi, l'architecture de la GED implémentée à l'OCP, selon les principes généraux présentés au chapitre 3.3, peut être résumée ainsi :

- Application Docubase pour la partie numérisation/acquisition et stockage des documents. La numérisation des documents se fait à l'aide de 6 scanners achetés en 2006.
- Application CALVIN pour la gestion des index, la consultation ainsi que l'échange de documents.

L'OCP, en collaboration avec le CTI, a ainsi développé au sein de son application CALVIN une interface utilisateur permettant d'accéder et de visualiser les documents de la GED. Il existe donc aujourd'hui un onglet « GED » dans l'application CALVIN qui permet aux utilisateurs concernés d'accéder à tous les documents numérisés.

Dans cet onglet, les collaborateurs ont accès à des informations séparées en différentes zones :

- La **première zone** comprend toutes les informations concernant les administrés (adresse, date de naissance, état civil, etc.). Elle est utilisée comme un moteur de recherche. Les utilisateurs insèrent ainsi des données concernant les administrés afin d'afficher toutes les informations à disposition du collaborateur permettant de traiter le dossier en question.
- La **deuxième zone** comprend toutes les informations sur les documents numérisés (type de document selon indexation définie par l'OCP, date de numérisation, etc.). Cette zone de consultation GED bénéficie de la même ergonomie que l'application CALVIN. Ces documents peuvent être des copies de pièces d'identité, des formulaires pour divers demandes (autorisation de travail, permis d'établissement, etc..) ou encore des courriers libres. Les utilisateurs ont la possibilité de visualiser le document en parallèle sur un deuxième écran et peuvent également imprimer le document ou l'envoyer à un collègue par courriel.
Ces différents documents sont indexés selon un index dit de « traitement » en fonction de l'autorisation à fournir (exemple : livrets G) ou du type de documents (exemple : quittance). Une sous-indexation peut également être effectuée en fonction des besoins. Il y a ainsi douze indexations de premier niveau et 16 sous-indexations engendrant 192 possibilités théoriques d'indexation de traitement.
- La **troisième zone** permet d'accéder à différentes fonctionnalités comme la main courante qui permet aux collaborateurs de donner des informations d'actualité sur le dossier, comme :
 - La prise en main du dossier par le service et le collaborateur concerné,
 - Le travail effectué,
 - La transmission au service compétent,
 - Les instructions de traitement.

4.2.2. Constats

1 La zone de consultation GED (deuxième zone) présente des documents numérisés uniquement classés par date de numérisation. Il n'existe aucune indexation ou structure métier permettant une visualisation et compréhension immédiate du document numérisé par les collaborateurs. Les périodes couvertes par une autorisation, les différentes approbations et les actes officiels sont noyés dans la masse des documents obligeant les collaborateurs à devoir ouvrir chaque document afin d'en identifier le contenu. Ainsi, une prise de décision concernant un dossier, peut nécessiter l'ouverture de la totalité des pièces.

A titre d'illustration, dans le cas d'un renouvellement de permis de séjour, un examinateur devra potentiellement consulter tous les documents listés dans la zone de consultation avant d'identifier, par exemple, la dernière pièce d'identité fournie. Ce travail peut être fastidieux étant donné qu'un dossier peut être constitué de dizaines de pièces dont certaines redondantes comme la copie d'une pièce d'identité redemandée et numérisée à chaque renouvellement.

Ceci provoque une grande frustration auprès des collaborateurs et des inefficiences dans le traitement des dossiers comme dans le cas où certains collaborateurs préfèrent imprimer l'intégralité des documents et traiter le dossier sur papier.

2 Les impressions de documents numérisés sont extrêmement lentes (3 minutes pour une impression), essentiellement en raison de problèmes techniques liés à une version Java³ dépassée. Cette lenteur génère des mécontentements auprès des collaborateurs qui freinent leur adhésion à cette solution informatique. L'impression de documents est notamment nécessaire lors de la transmission des dossiers aux autorités judiciaires.

3 Le matériel de numérisation et en particulier les scanners et logiciels de numérisation arriveront au bout de leur durée de vie comptable en 2012. Dans cette optique, l'OCP n'a pas défini ou précisé ses besoins de renouvellement en la matière. Par ailleurs et en fonction des besoins potentiels, les scanners et la solution informatique de numérisation actuels :

- ne permettent pas une numérisation sous format PDF-A retenu pour le stockage long terme des documents numérisés
- ne permettent pas une reconnaissance optique des caractères (OCR) qui permettrait une identification automatique des administrés lors de la numérisation des documents
- pose des problèmes lors de la lecture de certains code-barres empêchant une efficacité et efficience dans l'utilisation de lecture de documents par code-barres.

4 Lors de l'audit, il n'était pas possible pour les collaborateurs d'envoyer des documents numérisés à d'autres collègues depuis l'onglet GED, fonctionnalité qui permet un gain de temps important. Informé par la Cour, le CTI a pu régler ce problème en cours d'audit.

³ JAVA est un langage de programmation orienté objet et un environnement d'exécution, développé par Sun Microsystems.

- 5 Le manuel utilisateurs ne décrit pas toutes les fonctionnalités utilisables par les collaborateurs dans leur travail au quotidien avec la GED (exemple : possibilité d'utilisation de la messagerie) et de nombreux collaborateurs n'en connaissent pas l'existence. A titre d'exemple, la Cour indique que la plupart des utilisateurs rencontrés ne connaissaient pas la fonctionnalité d'envoi par courriel de documents numérisés et pour certains l'existence d'un guide utilisateur.

4.2.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** est avéré et tient à la non-convivialité de l'outil informatique ainsi qu'aux problèmes techniques identifiés engendrant des inefficiences dans le travail quotidien des collaborateurs de l'OCP.

4.2.4. Recommandations

Actions

[cf. constat 1] La direction de l'OCP est invitée, avec l'aide du CTI, à améliorer l'ergonomie actuelle de l'onglet GED. Il serait notamment utile aux collaborateurs d'avoir une visualisation par vignette des documents composant le dossier numérique. Ceci devrait permettre une identification rapide et immédiate de la nature et des informations contenus dans les documents numérisés.

Il conviendra de déterminer dans les plus brefs délais :

- Des améliorations de l'indexation actuelle de traitement. Ces dernières devraient essentiellement porter sur la simplification des types de documents (formulaire, lettre, quittance, pièce d'identité, etc.) et les limiter à un nombre raisonnable soit une douzaine.
- Une indexation métier qui devrait être basée sur la chronologie de traitement des informations. Il conviendrait pour cela de poursuivre la réflexion actuelle menée par l'OCP de classer les documents numériques propres à un administré selon le « cycle de vie » chronologique de cet administré (réflexion nommée à l'interne « dossier Marceau »).

[cf. constat 2] Le CTI a confirmé à la Cour que la lenteur d'impression depuis la fenêtre GED sera réglée lors de la migration vers la nouvelle version de Java prévue pour mars 2012.

[cf. constat 3] La Cour recommande à l'OCP d'effectuer une analyse des besoins (OCR, code-barres, etc.) afin d'identifier si une modernisation du parc scanner et du logiciel de numérisation est nécessaire. Ceci notamment afin de faciliter les évolutions futures de l'organisation de l'OCP liée à la GED (voir chapitre 4.3).

[cf. constat 5] La direction de l'OCP est invitée à mettre à jour et à communiquer le manuel utilisateur aux collaborateurs. La Cour recommande également l'organisation de formations complémentaires sur l'outil informatique aux collaborateurs.

Pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constats 1 et 3] Définir dans un premier temps une indexation minimale permettant de gérer efficacement les dossiers : cette indexation pourrait reposer à la fois sur un index dit de traitement limité aux types de documents manipulés (une douzaine d'index) et sur la mise en place d'une consultation par vignette des documents afin de visualiser rapidement le contenu du document. A priori, les dossiers étant toujours analysés chronologiquement par les collaborateurs, un ordre chronologique de présentation des documents devrait être respecté et correspondre à la date de réception pour les courriers entrants et de production pour les documents sortants.

Par ailleurs, il serait opportun de profiter de la refonte ergonomique de l'application CALVIN, prévue dans les prochains mois, pour intégrer de potentiels nouveaux besoins propres à la GED.

[cf. constat 5] Mettre à jour le manuel utilisateur et organiser des séances de formation de « rattrapage » et d'accompagnement sur l'utilisation des fonctionnalités de l'outil et de ses capacités. Dans ce cadre il serait nécessaire de préciser le terme GED. En effet, il est utilisé à tort par bon nombre de personnes au sein de l'OCP rendant ainsi difficile la compréhension exacte de ce qu'il recouvre et faisant par la même occasion un amalgame d'un ensemble de problèmes non forcément liés à ce sujet.

Avantages attendus

Gains d'efficience dans le travail quotidien des collaborateurs de l'OCP.
Meilleure adhésion des collaborateurs à la dématérialisation de la gestion des dossiers.

4.2.5. Observations de l'audité

La direction de l'OCP prend bonne note des recommandations formulées et veillera à leur mise en œuvre, conformément à la feuille de route proposée au chapitre 5 du présent rapport, avec l'appui du secrétariat général du département auquel il est rattaché et du CTI.

4.3. Organisation relative à la GED

4.3.1. Contexte

1) *Secteur courrier*

Le secteur courrier réceptionne tous les courriers internes et externes à l'attention de l'OCP, de même que la documentation remise aux guichets par les administrés (sauf cas exceptionnels).

L'activité du secteur courrier est très diversifiée en fonction du type de courrier reçu. Par exemple, les courriers confidentiels ne sont pas ouverts alors que dans d'autres cas, les collaborateurs du service courrier contrôlent que les demandes soient complètes, créent les administrés dans Symic et CALVIN ou encore envoient des courriers à certaines catégories de demandeurs (par exemple : les demandes extra-européennes) pour obtenir des documents manquants. Les deux activités principales du service, en plus de la gestion des courriers, sont les suivantes :

- **Création d'un profil d'administré dans CALVIN** : sauf pour les Suisses et quelques cas rares de demandes urgentes d'asile, toutes les créations de profils sont initialisées par les collaborateurs du service courrier. Lors de la création, le collaborateur du courrier parcourt et contrôle l'existence des documents reçus et crée le profil de l'administré sur Symic (et/ou CALVIN) avec les données telles que nom, prénom, date de naissance, nationalité et état civil avant de transférer les documents au service Dossiers GED pour la création d'un nouveau dossier. Dans ce cas, il y a impression d'une page de garde pour les catégories GED.
- **Localisation des dossiers** : Pour chaque courrier reçu concernant un administré déjà enregistré, les collaborateurs du service courrier font une recherche sur CALVIN afin de localiser le dossier physique. Une fois le dossier localisé, le masque de CALVIN est imprimé puis joint aux documents reçus qui sont acheminés au service concerné. Les exceptions majeures sont les changements d'adresse qui sont directement envoyés au SDPA et les renouvellements de permis via un avis d'échéance envoyés directement à la section Livrets.

Si le dossier se trouve au service Dossiers GED, le secteur courrier lui transmet les nouveaux documents pour constitution du dossier papier complet avant envoi au service devant traiter la demande.

Traitement des demandes et documents

Les principaux services recevant des documents du secteur courrier sont les suivants :

- Direction
- Livrets
- Suisse et attestations
- SDPI
- Autorisation de travail
- Enquêtes
- Mesures
- Examens
- Asile et aide au départ

Une fois les documents reçus, ces services traitent les demandes sur un support papier. Il est fréquent que les collaborateurs doivent, dans les cas d'administrés ayant déjà déposé des demandes à l'OCP :

- Identifier la localisation exacte dans l'OCP du dossier physique complet.
- Vérifier si des parties de dossiers n'auraient pas déjà été préalablement numérisées et dont les informations seraient nécessaires au traitement de la demande.

2) Secteur Dossiers GED

Une fois que le dossier ou la demande de l'administré a été traité par les collaborateurs des services concernés, la numérisation des documents est effectuée par le secteur dossiers GED, avec certaines exceptions :

- Les dossiers « étrangers » concernant les types d'autorisations « L », « N », « B » et « F » ont été définis comme non « numérisables ».
- Tous les documents des dossiers concernant des regroupements familiaux entre personnes dont des types d'autorisations sont définis comme « numérisables » pour l'un et « non numérisables » pour l'autre seront automatiquement assignés à la catégorie « numérisable »
- Certains dossiers d'une catégorie a priori non numérisée peuvent tout de même être numérisés sur demande du service Examens

Le secteur Dossiers GED procède à la numérisation et à l'indexation sommaire des documents (index de traitement) en fonction des conditions ci-dessus, pour chaque membre de la famille.

Les collaborateurs des services devant traiter les dossiers travaillent très souvent avec un double flux papier et électronique. En effet, les demandes des administrés étant rarement des demandes uniques (renouvellement de permis, nouvelle autorisation de travail, etc.), les collaborateurs examinant le dossier sont ainsi dans la situation de devoir analyser la nouvelle demande sur papier et les informations antérieures de l'administré à l'écran car elles auront été numérisées. Les dossiers concernés par ce double flux sont appelés en interne les dossiers « FR ».

4.3.2. Constats

1. La numérisation des documents en « post-traitement » par le service Dossiers GED s'apparente à un archivage électronique des dossiers peu pertinent, obligeant ainsi les collaborateurs à devoir gérer un double flux papier et électronique. Il en découle les inefficacités et inefficiences suivantes :
 - a. La création de procédures organisationnelles ad hoc (dossiers FR) afin de pouvoir gérer le double flux,
 - b. Une décision de numériser un dossier rendue complexe par le nombre important d'exceptions et de cas particuliers,
 - c. Des employés dédiés à la recherche, localisation, manipulation et traitement des dossiers papiers pouvant être estimés à 4 ETP, soit un coût annuel d'environ 320'000 F,
 - d. Des coûts supplémentaires annuels pouvant être estimés à 31'000 F représentés par les achats de :
 - 5'000 F de cartons,
 - 2'000 F de fourres « chamois »,
 - 11'000 F de fourres « Kolma »,
 - 5'000 F d'étiquettes,
 - 8'000 F de rayonnages,
 - e. Une utilisation d'environ 70 m2 pour les dossiers papiers représentant un coût annuel de 25'000 F,
 - f. Un risque de pertes de dossiers,
 - g. L'existence de deux points d'entrée des documents :
 - Service courrier pour les documents papiers,
 - Service dossiers GED pour leur numérisation.

2. De même, le nombre d'exceptions à gérer apporte une complexité supplémentaire dans la numérisation et le double flux actuel (papier et électronique).

4.3.3. Risques découlant des constats

Le **risque financier** est avéré et tient aux dépenses en fourniture de bureau ainsi qu'aux inefficiences constatées liées à l'organisation actuelle.

Le **risque opérationnel** est avéré et tient aux risques de perte de dossiers physiques, au délai de traitement d'une demande d'un administré et aux erreurs potentielles liées au double flux papier et électronique.

Le **risque d'image** tient à l'allongement des délais de traitement des demandes des administrés lié aux inefficiences constatées dans l'organisation actuelle.

4.3.4. Recommandations

Actions

[cf. constats 1 et 2] La direction de l'OCP est invitée à mettre en place une GED en pré-traitement. Ce mode est également utilisé par d'autres services de l'Etat de Genève ou offices de la population d'autres cantons ou villes suisses. Pour ce faire, il conviendrait de procéder aux modifications organisationnelles suivantes :

- Fusionner les secteurs courrier et dossiers GED afin de n'avoir qu'un seul et unique point de traitement du courrier (tri et numérisation).
- Numériser les documents dès leur réception afin de permettre aux collaborateurs un traitement par voie électronique des dossiers. Cette organisation « pré-traitement » permet de supprimer le flux papier.
- Organiser un tri électronique des documents entrants avec des règles de gestion permettant une attribution automatique du courrier par type de prestation.
- Supprimer les exceptions à la numérisation (types d'autorisations « N », « F » « B » et « L ») afin d'avoir une règle simple et unique qui est la numérisation de tous les documents.

Pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constats 1 et 2] La fusion des secteurs courrier et dossiers GED devrait s'effectuer avec comme objectif principal une « industrialisation » de la numérisation du courrier. Pour ce faire, les futures tâches de ce service pourraient être :

- Identification de l'administré ou création de l'administré s'il n'existe pas dans le système,
- Vérification de l'intégralité des pièces d'une demande sur base de « check-list » fournies par les métiers et fondées sur la liste des documents requis dans les formulaires de demandes,
- Indexation de traitement du courrier,
- Identification des règles de gestion déterminant l'attribution du courrier au service concerné,
- Numérisation des documents et attribution électronique du courrier.

Pour que le futur secteur courrier unique puisse effectuer ces tâches correctement, il sera au préalable nécessaire de définir des règles de gestion simples permettant de déterminer le service destinataire du courrier.

Ainsi, la Cour préconise les étapes suivantes comme pistes de mise en œuvre des règles de gestion :

1. Un recensement de toutes les prestations par services de l'OCP,
2. Une formation des collaborateurs du futur secteur courrier afin de leur permettre une identification rapide de la prestation concernée par le courrier entrant,
3. La création de feuilles « code-barre » par service permettant une attribution automatique des documents au service concerné au moment de la numérisation.

Ces règles de gestion devront permettre une attribution automatique du courrier au travers des paniers électroniques de réception.

La Cour relève ici que ces règles de gestion ne devraient pas être éloignées des règles de tri appliquées actuellement par le service courrier pour l'acheminement du courrier entrant. De plus, l'outil informatique actuel dispose de toutes les fonctionnalités permettant la création de « paniers » de réception des courriers entrants.

Concernant la gestion du « stock » de dossier papier, la Cour invite la direction de l'OCP à définir une échéance à partir de laquelle la GED sera considérée en pré-traitement. Le futur point d'entrée unique du courrier traitera les demandes des administrés, lesquelles seront jointes au dossier papier qui sera scanné dans son intégralité. Le dossier numérisé sera ensuite transmis au service adéquat pour traitement, le dossier physique suivra quant à lui une procédure d'archivage à déterminer (voir chapitre 4.4). Ainsi le stock de dossier physique devrait diminuer progressivement au fil du temps.

Avantages attendus

Une organisation en pré-traitement correspondant aux bonnes pratiques en matière de gestion électronique des dossiers.

Des économies en fourniture de bureau pour environ 31'000 F et des efficiences en utilisation des ressources à court terme estimées à 345'000 F par an (diminution de 4 ETP). A moyen terme, la direction générale de l'OCP estime qu'une diminution supplémentaire de 4 ETP peut être envisagée.

4.3.5. Observations de l'audité

La direction de l'OCP prend bonne note des recommandations formulées et veillera à leur mise en œuvre, conformément à la feuille de route proposée au chapitre 5 du présent rapport, avec l'appui du secrétariat général du département auquel il est rattaché.

Dans cette perspective, les travaux de réflexion visant à la simplification des processus liés au traitement du courrier (point d'entrée unique) débutés dans le courant de l'été 2011 seront poursuivis.

4.4. Sécurité et protection des données relatives à la GED

4.4.1. Contexte

Sécurité et protection des données

Une fois numérisés, les documents sont consultés par les différents services de l'OCP au travers de l'application CALVIN. Celle-ci offre la possibilité de manipuler les documents numérisés, comme par exemple le « masquage » d'un document existant afin de ne plus l'afficher pour un administré donné. De même, les documents issus de l'application CALVIN peuvent être imprimés ou envoyés par mail à un autre collaborateur de l'Etat.

Toute consultation ou manipulation effectuée au travers de CALVIN est tracée. Cette trace peut en cas de besoin être consultée.

Les documents numérisés sont stockés de façon sécurisée dans Docubase. La technologie utilisée par Docubase respecte la norme « Dublin Core⁴ » garantissant qu'un document une fois stocké ne peut être ni supprimé ni altéré. En cas de destruction du dossier « papier » (prévu après numérisation), seul le dossier numérique reste et peut faire foi en cas de besoin. Il est donc primordial de conserver l'intégrité des documents numérisés.

Les dossiers peuvent contenir des éléments d'identité ou de localisation d'un citoyen mais également des informations relatives par exemple à l'existence d'un dossier de police.

L'OCP a mis en place une procédure de destruction des dossiers « papier » définissant notamment les règles de conservation de certains dossiers par les Archives cantonales à des fins principalement de conservation du patrimoine historique du canton.

Contrôle interne

En ce qui concerne le contrôle interne, l'OCP comporte un responsable du contrôle interne en charge notamment actuellement de la formalisation des processus de l'office. Ce travail a également pour objectif d'identifier les tâches qui pourraient être redondantes ainsi que les optimisations potentielles dans la réalisation des opérations. Un tableau des risques majeurs de l'OCP est également suivi par le responsable du contrôle interne.

En ce qui concerne l'authentification des documents qui permet par exemple d'identifier un administré, l'OCP a mis en place un groupe de travail, comprenant notamment le directeur général et les principaux chefs de service, ayant pour objectif d'améliorer les contrôles et d'amoinrir le risque de contrefaçon.

⁴ Le Dublin Core est un schéma de métadonnées générique qui permet de décrire des ressources numériques ou physiques et d'établir des relations avec d'autres ressources. Il comprend officiellement 15 éléments de description formels (titre, créateur, éditeur), intellectuels (sujet, description, langue, ...) et relatifs à la propriété intellectuelle. Le Dublin Core fait l'objet de la norme internationale ISO 15836.

4.4.2. Constats

- 1 Aucune règle spécifique n'a été définie quant aux délais de conservation, au niveau de protection et aux conditions d'utilisations futures potentielles des documents numérisés. De même, les besoins d'archives administratives pour les besoins de l'office voire de la Confédération ne sont pas formalisés, notamment en lien avec la loi fédérale sur l'archivage⁵ et la loi cantonale sur les archives publiques⁶. Il est à noter cependant, que les documents numérisés sont stockés et archivés suivant la norme « Dublin Core » garantissant l'intégrité des documents en évitant toute suppression ou altération des documents. Par contre, les documents sont stockés pour la majorité au format « TIFF » alors que la norme actuelle retenue pour la conservation à long terme en matière d'archivage est le PDF-A.
- 2 L'OCP n'a pas établi de politique en matière de sécurité de l'information précisant ses enjeux et ses besoins en la matière, notamment en ce qui concerne l'intégrité et la confidentialité des documents gérés dans le cadre de la GED. De même, aucun document ne spécifie les règles à respecter dans le cadre de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles⁷, notamment en ce qui concerne les données des administrés. Cependant, un projet est en cours, concernant la déclaration des fichiers manipulant des données personnelles à l'attention des préposées cantonales à la protection des données et à la transparence.
- 3 L'accès en consultation aux documents numérisés est autorisé à tous les employés de l'OCP sans aucune restriction. De même, certaines fonctionnalités peuvent aujourd'hui être utilisées sans restriction telles que le masquage, la copie, l'impression ou l'envoi par mail des documents. Techniquement l'application permet une définition fine des accès, mais à défaut de cahier des charges validé précisant les besoins de l'OCP les droits d'accès n'ont pas été définis à un niveau fin.

A titre d'exemple, un employé de l'OCP peut avoir accès à des données sensibles telles que les dossiers de police (procès-verbaux d'audition) de certains administrés suisses ou étrangers gérés dans CALVIN.

- 4 L'application GED offre la possibilité de masquer un document. Cette action permet simplement de ne plus afficher le document pour l'administré considéré sans pour autant supprimer le document de la base de données. Cette action peut par contre être préjudiciable pour l'examineur. En effet, à titre d'exemple, un procès-verbal de police pourrait être masqué par erreur et ne pas être visualisé lors de l'examen du dossier entraînant ainsi potentiellement un mauvais examen du dossier.
- 5 Toutes les actions réalisées à partir de l'application CALVIN, et par conséquent la consultation et la manipulation des documents numérisés, font l'objet d'un enregistrement informatique (log). Cependant, à ce jour aucune analyse régulière a posteriori n'est effectuée afin d'identifier les consultations ou les utilisations inappropriées de certains documents par les collaborateurs de l'OCP.

⁵ LAr 152.1

⁶ LARCH B 2 15

⁷ LIPAD A 2 08

4.4.3. Risques découlant des constats

Les risque de contrôle et opérationnel tiennent à l'absence de politiques de sécurité et d'archivage pouvant engendrer des pertes de documents ou des accès inappropriés aux documents.

Le risque de conformité tient à la non-intégralité des fichiers contenant des données personnelles devant être déclarés aux préposées cantonales à la protection des données et à la transparence, et ce au plus tard le 31.12.2011 en application de l'art. 68 al. 5 LIPAD.

Le risque d'image tient à la divulgation ou la perte de données sensibles.

4.4.4. Recommandations

Actions

[cf. constat 1] La direction de l'OCP est invitée à définir et formaliser ses besoins en matière d'archivage de documents ainsi que les règles spécifiques en matière de délais de conservation, de niveau de protection des documents et de conditions d'utilisations futures potentielles. Ce document devra préciser également les besoins propres aux archives cantonales et fédérales (cf LAR et LARCH).

De même, la direction de l'OCP devra s'assurer que la nouvelle évolution de la GED permettra de respecter les normes de protection des données et notamment de numériser au format PDF-A. Enfin, le stock de documents actuellement stockés au format « TIFF » devra être converti au format PDF-A

[cf. constats 2, 3 et 4] La direction de l'OCP est invitée à définir et formaliser ses besoins sous forme de politique en matière de sécurité de l'information en relation avec les documents numérisés et utilisés dans le traitement des dossiers.

Cette politique devrait notamment mentionner le niveau de confidentialité des documents et les règles d'utilisation associées. La politique doit contenir également les principes d'accès aux données/documents en fonction :

- ⇒ De la nature des documents accédés,
- ⇒ Rôle et fonction des utilisateurs,
- ⇒ Des niveaux de confidentialité,
- ⇒ Du type de fonctionnalités (exemple : masquage, copie, envoi email, impression, etc.).

La politique doit également tenir compte du respect de la vie privée des administrés dans le cadre notamment de la LIPAD. De même, pour la GED, l'OCP devra se conformer à la loi en matière de déclaration aux préposées cantonales à la protection des données et à la transparence et définir les contrôles à réaliser afin de vérifier la correcte application des règles énoncées dans la politique.

Enfin, l'OCP est invité à définir et mettre en œuvre les droits d'accès sur la base de la politique de sécurité qui aura été définie.

[cf. constat 5] La direction de l'OCP, et notamment son responsable du contrôle interne, sont invités à réaliser des contrôles a posteriori réguliers des consultations et des utilisations réalisées à l'aide de la GED. Ces contrôles pourront nécessiter l'extraction de données (logs) de CALVIN par le CTI et la réalisation d'analyses à l'aide d'un simple tableur. Par ailleurs, l'OCP devra définir une procédure encadrant ce type de contrôle.

Avantages attendus

Un respect des bonnes pratiques et des lois en matière de protection des données sensibles et personnelles.

La protection des données et documents sensibles au quotidien et dans le temps au travers de droits d'accès adaptés et un archivage approprié.

4.4.5. Observations de l'audité

La direction de l'OCP prend bonne note des recommandations formulées et veillera à leur mise en œuvre, conformément à la feuille de route proposée au chapitre 5 du présent rapport, avec l'appui du secrétariat général du département auquel il est rattaché.

Dans cette perspective, les mesures particulières suivantes seront mises en œuvre :

- Une politique d'archivage sera formalisée par le biais de l'élaboration d'un calendrier de conservation, sous l'égide de l'archiviste départementale.*
- Une politique de sécurité sera également formalisée dans le cadre des dispositions prévues par la LIPAD, en lien avec le bureau de la préposée à la protection des données et à la transparence.*
- Finalement, les travaux initiés sur l'application CALVIN, fin 2009, en matière de contrôle a posteriori des consultations effectuées seront repris dans le contexte spécifique de la GED, avec l'appui du CTI.*

5. RECOMMANDATION CONCLUSIVE

Au travers du projet GED, l'OCP a pu expérimenter la gestion électronique de documents et mettre en œuvre un ensemble de solutions pour numériser les documents et les consulter en version électronique via l'application CALVIN.

Après plus de 8 années de projet, l'OCP se doit désormais d'améliorer et de rationaliser cette approche électronique de la gestion de ses activités. Un nombre important de constats relevés lors de l'audit démontre que l'utilisation actuelle de la GED ne satisfait pas pleinement les utilisateurs, ne permet pas de limiter les risques de perte de documents et en aucun cas ne simplifie ou optimise la gestion de l'OCP dans le cadre notamment des activités du Service des étrangers et confédérés comme le prévoyait le projet de loi.

Au terme de cet audit, la Cour recommande à la direction de l'OCP de prendre des dispositions immédiates et radicales pour sortir d'une situation bloquée et ainsi doter l'office d'un outil adapté permettant d'améliorer l'efficacité et l'efficience de traitement des dossiers pour l'utilisateur.

Dans ce contexte et afin de fournir une feuille de route pragmatique et efficace, la Cour reprend ci-dessous par ordre de priorité les principales recommandations émises dans le présent rapport.

Au préalable, l'ensemble des actions préconisées ci-dessous repose sur deux principes :

- Une mise en œuvre d'une GED en « **pré-traitement** ». La Cour estime, à l'instar d'autres organisations, que seul ce type d'approche peut permettre à l'OCP d'optimiser ses processus et ainsi d'atteindre les objectifs initiaux de la loi 9332 en termes d'efficacité et d'efficience.
- Une **adaptation des outils existants** plutôt que le changement de l'application GED, étant donné le contexte organisationnel et informatique de l'OCP. En effet, les modifications techniques restent marginales par rapport aux développements déjà réalisés et la priorité pour l'OCP afin de sortir du blocage actuel est avant tout d'ordre organisationnel et non technique.

Par ailleurs, les évolutions demandées ne devraient pas nécessiter une demande d'investissement complémentaire mais s'inscrire dans le budget de fonctionnement courant de l'OCP et du crédit de programme du CTI. En effet, les budgets de fonctionnement ou de renouvellement matériel devraient couvrir les dépenses à engager. Enfin, il est important que l'OCP puisse mettre en œuvre rapidement ce plan d'action afin d'obtenir l'adhésion des utilisateurs et pouvoir fournir un service de meilleure qualité aux usagers. Nous préconisons ainsi que la première étape ci-dessous puisse être réalisée pour mai 2012 (soit en six mois) et la deuxième étape pour décembre 2012 (soit en un an).

Une première étape de stabilisation et d'amélioration de 1^{er} niveau (décembre 2011 à mai 2012)

- Corriger les problèmes techniques actuels notamment en matière d'impression ; une solution technique est désormais disponible et doit être mise en œuvre par le CTI.
- Définir dans un premier temps une indexation minimale permettant de gérer efficacement les dossiers. Cette indexation sera effectuée par le futur point unique d'entrée du courrier.
- Améliorer l'ergonomie de l'interface utilisateur (vignettes).
- Définir en priorité le processus de première acquisition numérique dans une configuration de point d'entrée unique du courrier.
- Finaliser le recensement des prestations rendues par l'OCP.
- Mettre à jour le manuel utilisateur et organiser des séances de formation de « rattrapage » et d'accompagnement sur l'utilisation des fonctionnalités de l'outil et de ses capacités.
- Mener une analyse de besoins en matière de matériel de numérisation (scanners et logiciel de numérisation) avant leur renouvellement prévu en 2012.
- Procéder au bouclage du crédit d'investissement relatif à la loi 9332 à l'issue des améliorations de premier niveau.

Une seconde étape d'évolution majeure vers un système optimisé de gestion électronique des dossiers (juin à décembre 2012)

- Affiner la méthode d'indexation « métier » sur la base des réflexions en cours au travers notamment du projet Marceau et surtout en intégrant l'approche « pré-traitement » et industrielle de gestion des flux de documents. Cette indexation sera effectuée par les services utilisateurs en fonction de leurs besoins.
- Renouveler, si l'analyse de besoins en indique la nécessité, le parc scanner ainsi que le logiciel de numérisation.
- Supprimer les règles hétérogènes en matière de numérisation : tout doit être numérisé.
- Création d'un point unique d'entrée et de traitement du courrier entrant et mise à jour des fonctionnalités de gestion des paniers électroniques.
- Définir les règles d'archivage et de gestion des données confidentielles ; mettre en œuvre les droits d'accès et les contrôles appropriés.
- Passage à une GED en pré-traitement et numériser tous les dossiers papiers au fur et mesure que des demandes concernant ces dossiers parviennent à l'OCP.

Une structure et une gestion de projet consistantes

L'OCP devra mettre en place une gestion de projet adaptée afin de mener à bien les deux étapes décrites ci-dessus et provoquer l'adhésion des utilisateurs. Les facteurs clefs de succès reposeront principalement sur :

- Une implication forte et continue de la Direction générale,
- Le choix d'un chef de projet « neutre » de toute considération politique et historique liée au projet de mise en œuvre de la loi 9332,
- Une définition claire et stable des objectifs à atteindre,

- Un pilotage rigoureux et consistant, assurant notamment une traçabilité des prises de décision,
- Une implication réelle d'utilisateurs « terrains » clefs, pouvant apporter leur expérience quotidienne du traitement d'un dossier,
- Un accompagnement continu et personnalisé des utilisateurs lors de la mise en œuvre des nouveaux outils et méthodes de travail,
- L'application stricte d'une approche basée sur les flux standards de traitement et non sur la gestion des exceptions (principe de Pareto).

Par ailleurs, la GED pourra fonctionner au sein de l'OCP si et seulement si tous les utilisateurs changent leur mode de travail. Quitter une habitude de manipulation du papier pour du tout électronique peut être difficile et long. Le pas culturel est souvent difficile à franchir et nécessite un accompagnement qui va au-delà de la simple utilisation technique de l'outil. Ainsi, une conduite du changement doit être opérée en amont de toute mise en œuvre de ce type d'outil. Une phase temporaire doit être cependant mise en œuvre pour les dossiers volumineux notamment lors de leur examen. Une impression « papier » peut alors être envisagée mais ce cas devrait être géré comme une exception et non comme un fonctionnement standard.

Une approche globale du poste de travail utilisateur et une ouverture vers les évolutions actuelles en matière de gestion du contenu

Il serait opportun pour l'OCP d'inscrire les améliorations proposées ci-dessus dans une démarche plus globale permettant de tendre à terme vers :

- une évolution du poste de travail du collaborateur,
- l'interaction avec l'utilisateur notamment au travers des outils internet (« portail population » de l'administration en ligne) et
- une gestion de l'information dans sa globalité.

De même, l'OCP devra tenir compte des tendances en matière de gestion du contenu (Entreprise Content Management). Ce concept est une évolution logique de système de gestion documentaire vers une gestion de l'ensemble du contenu informationnel quel que soit son format. Cette approche permet de rationaliser et gérer de façon cohérente les sources d'information et de simplifier leur mise à jour.

6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.2.4	<p>cf. constat 1</p> <p>La direction de l'OCP est invitée, avec l'aide du CTI, à améliorer l'ergonomie actuelle de l'onglet GED. Il serait notamment utile aux collaborateurs d'avoir une visualisation par vignette des documents composant le dossier numérique. Ceci devrait permettre une identification rapide et immédiate de la nature et des informations contenus dans les documents numérisés.</p> <p>Il conviendra de déterminer dans les plus brefs délais :</p> <ul style="list-style-type: none"> Des améliorations de l'indexation actuelle de traitement. Ces dernières devraient essentiellement porter sur la simplification des types de documents (formulaire, lettre, quittance, pièce d'identité, etc.) et les limiter à un nombre raisonnable soit une douzaine. Une indexation métier qui devrait être basée sur la chronologie de traitement des informations. Il conviendrait pour cela de poursuivre la réflexion actuelle menée par l'OCP de classer les documents numériques propres à un administré selon le « cycle de vie » chronologique de cet administré (réflexion nommée à l'interne « dossier Marceau »). 	3	Nouveau chef de projet GED	31.05.2012	
4.2.4	<p>cf. constat 3</p> <p>La Cour recommande à l'OCP d'effectuer une analyse des besoins (OCR, code-barres, etc.) afin d'identifier si une modernisation du parc scanner et du logiciel de numérisation est nécessaire. Ceci notamment afin de faciliter les évolutions futures de l'organisation de l'OCP liée à la GED (voir chapitre 4.3).</p>	3	Nouveau chef de projet GED	31.05.2012	
4.2.4	<p>cf. constat 5</p> <p>La direction de l'OCP est invitée à mettre à jour et à communiquer le manuel utilisateur aux collaborateurs. La Cour recommande également l'organisation de formations complémentaires sur l'outil informatique aux collaborateurs.</p>	2	Nouveau chef de projet GED	31.05.2012	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.3.4	<p>cf. constats 1 et 2</p> <p>La direction de l'OCP est invitée à mettre en place une GED en pré-traitement. Ce mode est également utilisé par d'autres services de l'Etat de Genève ou offices de la population d'autres cantons ou villes suisses. Pour ce faire, il conviendrait de procéder aux modifications organisationnelles suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fusionner les secteurs courrier et dossiers GED afin de n'avoir qu'un seul et unique point de traitement du courrier (tri et numérisation). • Numériser les documents dès leur réception afin de permettre aux collaborateurs un traitement par voie électronique des dossiers. Cette organisation « pré-traitement » permet de supprimer le flux papier. • Organiser un tri électronique des documents entrants avec des règles de gestion permettant une attribution automatique du courrier par type de prestation. • Supprimer les exceptions à la numérisation (types d'autorisations « N », « F » « B » et « L ») afin d'avoir une règle simple et unique qui est la numérisation de tous les documents 	3	Directeur général OCP	31.12.2012	
4.4.4	<p>cf. constat 1</p> <p>La direction de l'OCP est invitée à définir et formaliser ses besoins en matière d'archivage de documents ainsi que les règles spécifiques en matière de délais de conservation, de niveau de protection des documents et de conditions d'utilisations futures potentielles. Ce document devra préciser également les besoins propres aux archives cantonales et fédérales (cf LAr et LARCH).</p> <p>De même, la direction de l'OCP devra s'assurer que la nouvelle évolution de la GED permettra de respecter les normes de protection des données et notamment de numériser au format PDF-A. Enfin, le stock de documents actuellement stockés au format « TIFF » devra être converti au format PDF-A</p>	2	Nouveau chef de projet GED	31.12.2012	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.4.4	<p>cf. constats 2, 3 et 4</p> <p>La direction de l'OCP est invitée à définir et formaliser ses besoins sous forme de politique en matière de sécurité de l'information en relation avec les documents numérisés et utilisés dans le traitement des dossiers.</p> <p>Cette politique devrait notamment mentionner le niveau de confidentialité des documents et les règles d'utilisation associées. La politique doit contenir également les principes d'accès aux données/documents en fonction :</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ De la nature des documents accédés, ⇒ Rôle et fonction des utilisateurs, ⇒ Des niveaux de confidentialité, ⇒ Du type de fonctionnalités (exemple : masquage, copie, envoi email, impression, etc.). <p>La politique doit également tenir compte du respect de la vie privée des administrés dans le cadre notamment de la LIPAD. De même, pour la GED, l'OCP devra se conformer à la loi en matière de déclaration aux préposées cantonales à la protection des données et à la transparence et définir les contrôles à réaliser afin de vérifier la correcte application des règles énoncées dans la politique.</p> <p>Enfin, l'OCP est invité à définir et mettre en œuvre les droits d'accès sur la base de la politique de sécurité qui aura été définie.</p>	2	Cheffe du service juridique OCP	31.12.2012	
4.4.4	<p>cf. constat 5</p> <p>La direction de l'OCP, et notamment son responsable du contrôle interne, sont invités à réaliser des contrôles a posteriori réguliers des consultations et des utilisations réalisées à l'aide de la GED. Ces contrôles pourront nécessiter l'extraction de données (logs) de CALVIN par le CTI et la réalisation d'analyses à l'aide d'un simple tableur. Par ailleurs, l'OCP devra définir une procédure encadrant ce type de contrôle.</p>	2	contrôleur interne OCP	31.12.2012	

7. DIVERS

7.1. Glossaire des risques

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

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

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

7.2. Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs de l'OCP et du CTI qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 2 novembre 2011. Le rapport complet a été transmis à la direction de l'OCP et à la conseillère d'Etat en charge du DSPE dont les observations remises le 6 décembre 2011 ont été dûment reproduites dans le rapport.

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

Genève, le 14 décembre 2011

Stanislas Zuin
Président

Stéphane Geiger
Magistrat titulaire

Daniel Devaud
Magistrat titulaire

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

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

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations mais n'accepte pas de communication anonyme.

Vous pouvez contacter la Cour des comptes par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes - 8 rue du XXXI-Décembre - CP 3159 - 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.ge.ch/cdc>



Cour des comptes - 8 rue du XXXI-Décembre - CP 3159 - 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.ge.ch/cdc>