

Cour des comptes
Route de Chêne 54
1208 Genève
Tél. : +41 (0)22 388 77 90
<https://www.cdc-ge.ch>

Madame Carole-Anne KAST
Présidente de la délégation à la
transition numérique et à la
cyberadministration (DELNUM)

PAR COURRIEL

Genève, le 25 novembre 2024

Défis et contraintes de la transition numérique à l'État de Genève

Madame la Présidente,

Comme vous le savez, nous avons examiné le projet de numérisation complète des processus de suivi des projets de construction, des contrôles de conformité et de la gestion des infractions porté par le département du territoire. Au-delà des recommandations adressées au département du territoire pour améliorer la performance des processus post-autorisation de construire et favoriser l'atteinte des objectifs de la politique publique en matière de contrôle des constructions, la Cour a également mis en avant, dans son rapport, certains défis et les contraintes auxquels font face les services et les offices de l'administration cantonale qui souhaitent se transformer.

Ces observations ne constituent pas des constats d'audit puisqu'elles n'ont pas fait l'objet de travaux approfondis en n'étant pas dans le périmètre initial de la mission. Ainsi, la Cour n'émet pas de recommandations sur ces aspects, mais souhaite vous les partager à toutes fins utiles dans le cadre des réflexions en cours sur la gouvernance de la transition numérique du canton de Genève.

Ces défis et ces contraintes sont d'ordre systémique, organisationnel et inhérents au fonctionnement de l'État. Ils peuvent constituer des freins potentiels ou a minima des éléments à prendre en compte pour mener avec succès une transition numérique et transformer l'État. Il apparaît ainsi pertinent de vous les communiquer par écrit compte tenu des enjeux et des attentes de l'État de Genève dans ce domaine pour les années à venir.

Initier la transition numérique

La Cour précise, en premier lieu, qu'il ne faut pas considérer la transition numérique comme un processus unitaire. Pour se transformer efficacement, l'État doit en réalité mener des transitions numériques là où c'est utile. Le cas échéant, et pour les initier, la Cour souligne l'importance d'avoir une vision claire sur les ambitions des départements et des offices en matière de transition numérique. Ainsi, une stratégie doit être définie et des objectifs de transformation formalisés pour servir de référence et orienter les décisions d'investissement et les arbitrages. Les objectifs peuvent couvrir autant des aspects métiers liés à la délivrance des prestations (efficacité, qualité, interactions avec les usagers) que des aspects liés à l'amélioration de l'administration (efficience).

Par ailleurs, la transition numérique requiert une culture propice à l'amélioration continue. Ainsi les offices doivent régulièrement évaluer les progrès et mesurer l'atteinte des objectifs avec transparence et objectivité pour prendre rapidement des actions correctives. Enfin, par nature, l'innovation généralement induite par l'utilisation des nouvelles technologies implique également une certaine tolérance face au risque.

Mettre en œuvre la transition numérique

Une fois la décision prise de se transformer et les objectifs liés à la transition numérique posés, il est important d'avoir une approche méthodologique et une organisation adéquate pour mettre en œuvre cette transformation.

Au sein de l'État, les projets informatiques sont exécutés selon la méthode de gestion de projet « Hermès », qui reprend le principe de l'agilité dans le développement d'applications informatiques¹. Cette méthode couvre toutes les étapes nécessaires à la production d'un outil informatique, allant du recueil des besoins jusqu'à son déploiement. La Cour relève que les processus en place au sein de l'OCSIN semblent adaptés à l'utilisation de cette méthode.

Si le déroulement d'un projet informatique est bien cadré au sein de l'État, la Cour constate, en revanche, que les autres étapes d'un projet de transformation numérique ne peuvent s'appuyer sur aucune méthodologie existante, ni en amont du projet informatique (pour la définition d'objectifs métiers, des gains attendus, du retour sur investissement (ROI), la réforme et l'optimisation des processus métiers et la revue de l'organisation), ni à la suite du projet (pour la mesure de l'atteinte des objectifs métiers et l'amélioration continue). Au-delà de la capacité à développer un outil, la transition numérique requiert des compétences spécifiques en matière de définition de stratégie numérique, d'optimisation de processus et de maîtrise des innovations technologiques sectorielles.

Financer la transition numérique

Une fois qu'un office sait où il veut aller avec son projet de transition numérique (stratégie et objectifs) et comment il va y aller (cadre méthodologique), il reste encore la question du financement de cette transformation. De manière générale, la Cour relève que le cadre budgétaire à l'État induit plusieurs difficultés qui doivent être prises en compte dans le cadre d'un projet de transition numérique. Par exemple, les crédits d'investissement sont votés indépendamment des charges de fonctionnement² et rien ne garantit que l'office et l'OCSIN disposent du budget de fonctionnement suffisant pour réussir le projet d'investissement.

¹ L'agilité se définit comme la réactivité face à l'évolution des besoins du métier.

² Les crédits d'investissements sont votés dans des lois spécifiques tandis que les charges de fonctionnement sont incluses dans le budget annuel de l'État.

Alors que la transition numérique exige de faire preuve d'agilité et de réactivité, plusieurs années sont souvent nécessaires pour élaborer un projet de loi d'investissement et obtenir le crédit d'investissement (la collecte des besoins, l'étude de faisabilité et le chiffrage réalisé par l'OCSIN, la rédaction de l'exposé des motifs et l'ensemble des validations pour le dépôt d'une loi d'investissement).

En outre, la gestion transversale du budget lié aux systèmes d'information et au numérique peut être un frein à l'amélioration continue et à la maintenance évolutive³. Ces dernières sont nécessaires pour garantir que les solutions développées restent adaptées aux besoins. Ainsi, dans un contexte de restrictions budgétaires, il est probable que l'amélioration d'un outil récemment développé soit jugée moins prioritaire par rapport à d'autres outils plus obsolètes. Dès lors, après quelques années, un outil pourtant récent pourrait, à son tour, progressivement devenir obsolète ou inadapté.

À l'heure actuelle, bien que les charges de fonctionnement liées et induites par un nouvel investissement soient indiquées dans le projet de loi, elles ne sont pas rapprochées du coût d'investissement pour présenter de manière directe le coût total du projet. Or, il est important que le ROI et les gains attendus soient estimés au regard du coût total de l'initiative et pas seulement du montant d'investissement. De manière générale, bien qu'il s'agisse d'une information essentielle pour la prise de décision, le ROI est souvent trop peu exploité durant la vie d'un projet (estimation initiale, décision d'investissement, arbitrage durant le projet, évaluation de la réussite du projet).

Contrôler les projets de transition numérique

Aujourd'hui, en matière de contrôle des lois d'investissement, le suivi opérationnel est réalisé par le comité de pilotage (COFIL) du projet tandis que les seuls contrôles indépendants sont réalisés par les directions financières et se limitent ainsi aux aspects financiers dans le but d'éviter les dépassements budgétaires.

En amont du dépôt du projet de loi, un rapport indépendant réalisé par un tiers est exigé⁴ pour tout projet de loi destiné à financer de nouveaux projets dans le domaine des systèmes d'information et du numérique. Cette étape de revue qualité doit évaluer la clarté et l'intelligibilité du projet de loi, la qualité du budget et l'estimation des coûts, la sincérité et l'exhaustivité du ROI ainsi que de l'analyse des risques du projet. Ce rapport important et utile aux décideurs n'est généralement exploité qu'au niveau de l'OCSIN.

De plus, de manière générale, il y a peu ou pas de contrôles en place visant à mesurer l'atteinte des objectifs fixés dans la loi d'investissement. Les lois de bouclage arrivent tardivement, dans les 24 mois après la date de mise en service de l'investissement⁵, et sont rédigées par les personnes ayant mené le projet. À l'heure actuelle, peu de mécanismes visant à porter un regard critique existent.

Nous nous tenons bien évidemment à disposition pour échanger sur la thématique de la transition numérique dans la continuité des discussions initiées avec le secrétaire général adjoint du DIN en charge des systèmes d'information, le délégué au numérique ainsi que le directeur général de l'OCSIN. De notre côté, nous poursuivrons nos réflexions et pourrions ouvrir une ou plusieurs missions d'audit sur les sujets spécifiques présentés dans cette lettre.

³ La maintenance évolutive consiste (1) à améliorer (voire à redévelopper) des fonctions existantes d'une application et (2) à développer de nouvelles fonctionnalités pour faire face à de nouvelles exigences.

⁴ Selon la directive transversale EGE-02-46 sur l'élaboration, le suivi et le bouclage d'une loi d'investissement.

⁵ Art. 40 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'État (LGAF, D 1 05, du 4 octobre 2013).

Enfin, nous vous informons que cette lettre sera publiée demain en même temps que notre rapport d'audit n°191 relatif à la transition numérique des processus post-autorisation de construire.

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente, à nos sentiments respectueux.

Pour la Cour des comptes

Sophie FORSTER CARBONNIER, présidente

François PAYCHÈRE, magistrat