



Cour des comptes
République et canton de Genève

Service étrangers de l'office cantonal de
la population et des migrations (OCPM)

Rapport n°193

10 décembre 2024

AUDIT DE PERFORMANCE

Au service d'une action publique performante



La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la légalité des activités et la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La Cour des comptes peut également évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

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

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

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

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

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes. Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

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

Cour des comptes

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90 | info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch

Synthèse

Contexte général

L'office cantonal de la population et des migrations (OCPM, ci-après : l'office), rattaché au département des institutions et du numérique (DIN, ci-après : le département), a notamment pour tâche la tenue à jour du registre des habitants ainsi que des étrangers exerçant une activité lucrative sur le territoire du canton sans y résider. Cette activité est dévolue à l'un de ses cinq services opérationnels : le service étrangers. Ce dernier a été passablement restructuré au cours des dix dernières années, ce qui a eu d'importantes répercussions sur l'organisation du travail. Malgré les mesures prises et les crédits d'investissement successifs, la question de la performance de ce service demeure préoccupante et constitue un enjeu majeur pour l'office.

Problématique et objectifs de l'audit

Sur la base d'une analyse des risques, la Cour a identifié des enjeux opérationnels significatifs au sein du service étrangers de l'office. Elle a donc décidé de réaliser un audit de performance dudit service. Afin d'identifier les facteurs expliquant les lenteurs constatées, la Cour a centré ses travaux sur le monitoring des activités et l'analyse des processus de traitement des demandes. Par ailleurs, la mise en œuvre des objectifs de la loi 11945 ouvrant un crédit d'investissement de 2'330'000 F, destiné à l'optimisation des prestations de l'office, a été analysée.

Appréciation générale

Au croisement des attentes, des situations personnelles et familiales parfois dramatiques des usagers, l'office doit non seulement composer avec un cadre légal et réglementaire complexe, mais avec des ressources humaines et informatiques limitées. Dans ces conditions, la Cour souhaite relever l'engagement des collaborateurs qui, à tous les échelons, cherchent et développent des solutions pragmatiques.

Néanmoins, les travaux de la Cour mettent en évidence des difficultés pour le service étrangers à suivre la performance de ses secteurs d'activité. Le système d'information obsolète ne permet pas la mise en place d'outils de pilotage pertinents et, de ce fait, empêche l'office d'avoir une vision stratégique en ligne avec la réalité opérationnelle du service. De plus, l'organisation en place est complexe et crée des inefficiences dans le processus de traitement des demandes.

Principaux constats

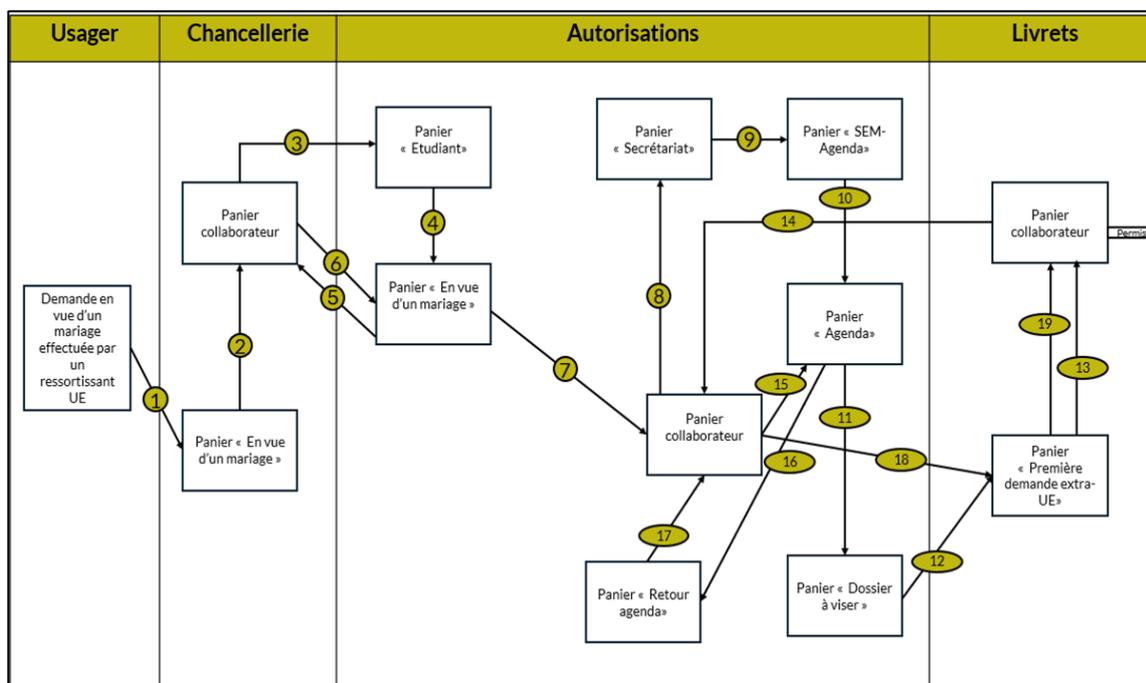
Les indicateurs actuels ne mesurent pas les temps de traitement des demandes mais uniquement les temps d'attente

La direction du service étrangers n'est pas en mesure de monitorer le parcours d'une demande. Chaque secteur du service étrangers impliqué dans les différents processus de traitement (chancellerie, autorisations et livrets, cf. figure ci-dessous) met en place ses propres indicateurs de suivi et développe sa méthodologie pour suivre l'activité de ses collaborateurs. Cette manière de fonctionner débouche sur une logique d'organisation en silo peu propice à la communication, aux échanges d'expériences et, finalement, à l'amélioration des processus et à un traitement efficient des demandes.

Une répartition des tâches qui complique et allonge le traitement des demandes

La répartition des tâches au sein du service étrangers se traduit par un enchevêtrement des compétences. Cette situation entraîne une complexification des tâches attribuées à chacun et engendre de la confusion aussi bien auprès des collaborateurs du service que des usagers. Finalement, l'organisation actuelle affecte de manière négative les temps de traitement des dossiers examinés et affecte la performance du dispositif. Le cas présenté ci-dessous illustre les allers-retours et le cheminement laborieux d'une demande déposée auprès du service étrangers. Ce cas est détaillé dans le rapport de la Cour aux pages 32 à 34.

Exemple de parcours d'un dossier au sein du service étrangers



Source : OCPM (extraction CALVIN), 2024
Analyse : CDC, 2024

La mise en œuvre du traitement par prestation est nécessaire mais pas suffisante pour améliorer la performance du service

La très récente mise en œuvre des objectifs de la loi 11945 (votée le 25 novembre 2016) est une étape nécessaire à l'amélioration de l'efficacité du service étrangers. Le traitement par prestation permet en effet un tri et une ventilation plus efficaces des demandes vers les secteurs compétents et diminue ainsi une partie des délais de traitement. Néanmoins, cette mesure ne résout pas à elle seule la fragmentation des processus de traitement entre les secteurs de la chancellerie, des autorisations et des livrets qui génère des temps d'attente et des risques d'erreurs.

Un système d'information peu adapté au monitoring des activités

Le nombre et la complexité des demandes soumises au service étrangers nécessitent une gestion systématique pour permettre à la fois une complétude, un examen et des contrôles efficaces. Par ailleurs, le pilotage des activités des différents secteurs du service étrangers implique de pouvoir générer des indicateurs de suivi des activités en continu, de manière fiable et automatisée. Or, le logiciel CALVIN n'est pas paramétré pour permettre un suivi chronologique (par étapes) d'une demande. L'office ne dispose donc pas d'un système d'information adéquat pour répondre aux exigences d'un monitoring performant.

Axes d'amélioration proposés

La Cour a adressé trois recommandations au département des institutions et du numérique visant à la fois l'amélioration de l'efficacité du traitement des demandes et l'optimisation du monitoring opéré par le service étrangers.

Élaborer des indicateurs permettant de suivre réellement le temps de traitement d'une demande

La Cour recommande la mise en place d'indicateurs permettant de suivre le parcours d'une demande de prestation depuis la date de sa soumission jusqu'à la décision de l'office tout en séquençant les étapes afin d'identifier les temps d'attente imputables à l'office ou à des tiers (y.c. les usagers).

Poursuivre la réorganisation en vue de limiter les allers-retours entre secteurs

La Cour recommande au département de s'assurer que les nouvelles modalités organisationnelles liées à la mise en œuvre de la loi 11945 permettent effectivement de fluidifier le traitement des demandes et d'éviter les allers-retours inutiles entre secteurs du service. Cette recommandation devrait notamment s'accompagner d'une stratégie de formation à travers des modules transversaux et spécifiques aux cahiers des charges de chaque secteur.

Prendre en compte le parcours de la demande dans le logiciel métier

La Cour recommande au département de prioriser l'adoption d'un système d'information qui puisse être paramétré pour monitorer effectivement le traitement des demandes dans une perspective chronologique.

Tableau récapitulatif des recommandations

Recommandations :	3	Niveau de priorité ¹ :	
- Acceptées :	3	Très élevée	-
		Élevée	3
- Refusées :	-	Moyenne	-
		Faible	-

Les trois recommandations adressées au département des institutions et du numérique ont été acceptées.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
1	Élaborer des indicateurs permettant de suivre réellement le temps de traitement d'une demande	Élevée	Service étrangers OCPM	20.09.2025
2	Poursuivre la réorganisation pour limiter les allers-retours entre secteurs	Élevée	Service étrangers OCPM	20.09.2025
3	Prendre en compte le parcours de la demande dans le logiciel métier	Élevée	Service étrangers OCPM	30.11.2025

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 effet. À cette fin, elle a invité le département des institutions et du numérique à remplir le tableau ci-dessus qui synthétise les améliorations à apporter, en indiquant le responsable de leur mise en place et leur délai de réalisation. Le niveau de priorité a été défini par la Cour.

¹ Le niveau de priorité est déterminé par la Cour des comptes en fonction de l'impact positif de la recommandation sur l'amélioration des prestations délivrées, l'amélioration de la performance des processus, la prise en compte des risques à couvrir et la maîtrise des coûts. Le niveau de priorité de chacune des recommandations est explicité dans le chapitre 6 lors de la présentation desdites recommandations.

Table des matières

Liste des principales abréviations utilisées.....	8
Liste des figures et tableaux.....	9
1. Cadre et contexte de l’audit.....	10
2. Modalités et déroulement de l’audit.....	11
3. Contexte général	13
3.1. Cadre législatif.....	13
3.1.1 Lois et règlements	13
3.1.2 Loi 11945.....	13
3.2. Organisation de l’OCPM	14
3.2.1 Service étrangers.....	15
3.3. Environnement informatique et monitoring.....	16
3.3.1 Logiciels et applications métiers	16
3.3.2 Indicateurs	16
3.4. Historique des contrôles effectués au sein de l’OCPM	17
4. Méthodologie et périmètre	18
5. Constats.....	19
5.1. Constat 1 : Les indicateurs actuels ne mesurent pas les temps de traitement des demandes mais uniquement les temps d’attente.....	19
5.2. Constat 2 : Une répartition des tâches qui complique et allonge le traitement des demandes.....	26
5.3. Constat 3 : La mise en œuvre du traitement par prestation est nécessaire mais pas suffisante pour améliorer la performance du service.....	36
5.4. Constat 4 : Un système d’information qui n’est pas adapté au monitoring des activités	37
5.5. Risques identifiés.....	38
6. Recommandations de la Cour.....	39
7. Degré de priorité des recommandations.....	42
8. Remerciements.....	43
9. Annexes.....	44
9.1. Objectifs de la loi 11945.....	44

Liste des principales abréviations utilisées

ALCP	L'accord sur la libre circulation des personnes
LEI	La loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
OCPM	Office cantonal de la population et des migrations
OCSIN	Office cantonal des systèmes d'information et du numérique
SCAD	Secteur courrier et analyse de documents
SEM	Secrétariat d'État aux migrations

Liste des figures et tableaux

Figure 1	Organigramme simplifié de l'OCPM
Figure 2	Évolution temporelle des indicateurs de performance des secteurs chancellerie, autorisations et livrets
Figure 3	Schématisation du traitement des dossiers au sein du service étrangers
Figure 4	Pôles de compétences du secteur chancellerie
Figure 5	Pôles de compétence du secteur des autorisations
Figure 6	Compétences du secteur des livrets
Figure 7	Répartition des tâches pour la délivrance d'un permis C
Figure 8	Exemple 1 de parcours d'un dossier au sein du service étrangers
Figure 9	Exemple 2 de parcours d'un dossier au sein du service étrangers
Tableau 1	OCPM : dépenses et revenus pour 2023
Tableau 2	Volumétrie des dossiers traités par secteurs du service étrangers pour 2022-2023
Tableau 3	Indicateurs trimestriels de suivi des secteurs chancellerie, autorisations et livrets
Tableau 4	Indicateurs de performance du service étrangers de l'OCPM
Tableau 5	Détail des temps de traitement (en jours) basé sur un échantillon de demandes finalisées en 2023 (N=186)

1. Cadre et contexte de l'audit

De nombreux changements au niveau de l'organisation et du personnel sont intervenus ces dix dernières années au sein du service étrangers de l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM, ci-après : l'office). Ces changements ont eu d'importantes répercussions sur l'organisation du travail. Malgré les mesures prises, la performance du service demeure inférieure aux cibles fixées.

Dans le contexte précité et à la suite de travaux préliminaires, la Cour des comptes a considéré que le service étrangers présentait des risques opérationnels élevés. La présente mission s'accorde avec les compétences de la Cour de s'assurer de la régularité des comptes et de la légalité de l'administration cantonale ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (art. 35 let. a et art. 40 al. 1 et 2 de la loi sur la surveillance de l'État).

Ainsi, par lettre du 18 décembre 2023 adressée au département des institutions et du numérique (DIN), la Cour l'a informé de sa décision d'entreprendre un audit de performance sur le traitement des demandes de travail et de séjour soumises au secteur étrangers de l'office.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine, lors de ses investigations, l'ensemble des rapports d'audit préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Dans le cas présent, la Cour a recensé dix rapports d'audit, depuis 2011, sur les activités et le fonctionnement de l'office. Dans le souci de ne pas reproduire les analyses déjà réalisées dans le cadre de ces travaux, la Cour a opté pour une approche originale en partant du « parcours » des demandes soumises aux secteurs de l'office impliqués dans la délivrance d'une autorisation pour auditer à la fois les indicateurs mesurés par l'office et les modalités organisationnelles encadrant les processus de traitement.

Conformément à son souhait de contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle actuellement à l'œuvre au sein de l'État de Genève, la Cour a également pris contact avec le service d'audit interne (SAI) de l'État de Genève et a informé ce dernier de sa mission.

2. Modalités et déroulement de l'audit

La Cour a réalisé ses travaux entre les mois de décembre 2023 et octobre 2024. Elle a conduit cet audit sur la base des documents remis par l'office et des données récoltées à travers les systèmes d'information de l'office. En outre, plus d'une trentaine d'entretiens ont été menés avec :

- La direction de l'office ;
- La direction et les collaborateurs du service étrangers ;
- La direction du service de contrôle interne et des systèmes d'information ;
- La responsable du service du courrier et analyse des documents ;
- La consultante du secteur population de l'office cantonal des systèmes d'information et du numérique.

Ces échanges et les informations récoltées ont permis de comprendre les processus de traitement des demandes soumises au service étrangers. Enfin, la Cour a fondé ses conclusions sur des tests de détail (N=25), des analyses de dossiers (N=213) et des analyses statistiques basées sur des extractions qu'elle a elle-même réalisées.

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

La Cour a conduit ses travaux conformément à la loi sur la surveillance de l'État, à sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (normes ISSAI, NAS, IIA, ISA, ISACA), dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature particulière de la mission.

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. À ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

3^{ème} phase : Récolte d'informations

Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à

l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

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

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

5^{ème} phase : Proposition de recommandations

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

6^{ème} phase : Rédaction du rapport

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

7^{ème} phase : Validation du rapport

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

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, et de recommandations soumis aux observations de l'audité.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé dans la synthèse un tableau qui synthétise les améliorations à apporter et pour lequel l'entité auditée indique le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

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

3. Contexte général

L'office, rattaché au département des institutions et du numérique (DIN), a pour tâche principale la tenue à jour du registre des habitants ainsi que du registre des étrangers exerçant une activité lucrative sur le territoire du canton sans y résider. Il gère également les demandes de documents d'identité suisses et mène les procédures de naturalisation ordinaire. Il traite en outre les demandes des personnes relevant de l'asile attribuées au canton de Genève et veille à la bonne exécution des décisions de renvoi et d'expulsion judiciaire prononcées par les autorités compétentes. De plus, il agit en tant qu'autorité de surveillance en matière d'état civil.

3.1. Cadre législatif

Le cadre législatif de l'office comprend un corpus de lois et de règlements relativement complexes qui s'appliquent directement à l'activité des différents secteurs composant l'office. En outre, une attention particulière est portée par la Cour à la mise en œuvre de la loi 11945 ouvrant un crédit d'investissement de 2'330'000 F (pas encore clôturé au moment de l'audit) relatif à des projets visant à améliorer la performance de l'office.

3.1.1 Lois et règlements

- La loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) et ses ordonnances d'application ;
- L'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) et ses ordonnances d'application. Le but de cet accord est la facilitation des conditions de travail et de séjour en Suisse pour les ressortissants de l'Union européenne ;
- La loi fédérale sur l'asile (LASi) et ses ordonnances d'application ;
- La loi et l'ordonnance sur le recensement fédéral de la population ;
- La loi d'application de la loi fédérale sur les étrangers (LaLEtr) et son règlement d'application (RALEtr) ;
- La loi d'application de la loi fédérale sur l'asile (LaLASi) ;
- La loi fédérale sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (LHR) ;
- La loi d'application de la loi fédérale sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (LaLHR) ;
- La loi sur la nationalité suisse (LN) et ses ordonnances d'application ;
- La loi sur le droit de cité genevois (LDCG) et son règlement d'application (RDCG) ;
- La loi sur l'état civil (LEC) et ses ordonnances.

3.1.2 Loi 11945

Lors de sa session du 25 novembre 2016, le Grand Conseil a voté la loi 11945 ouvrant un crédit d'investissement de 2'330'000 F afin de financer l'acquisition des services, du matériel et des logiciels nécessaires pour l'optimisation des prestations de l'office, de sorte à les adapter aux nouvelles exigences numériques (les objectifs de la loi sont détaillés à l'annexe 9.1).

D'un point de vue plus opérationnel, l'objectif principal de cette loi était de redéfinir le principe de traitement des dossiers familiaux articulés autour de la notion de « chef de

famille ». En effet, cette manière de concevoir la demande ne permettait pas de distinguer le nombre de personnes concernées, le type ou le nombre de prestations demandées sans devoir consulter la demande. Les améliorations envisagées étaient donc toutes fondées sur le principe d'une gestion individuelle de demandes de prestations.

Ce changement de paradigme devait permettre de résoudre les problèmes d'engorgement, d'éviter les pertes de temps dans le traitement des demandes et de garantir un fonctionnement plus performant de l'office à travers notamment des statistiques plus proches de la réalité.

Le 1^{er} novembre 2024, l'office a finalisé la mise en place du traitement des demandes par prestations (débuté en 2018 avec les e-démarches). Ce nouveau dispositif permet d'enregistrer les demandes papier ou numériques et de les fractionner en prestations avant de les aiguiller vers le secteur compétent pour leur traitement.

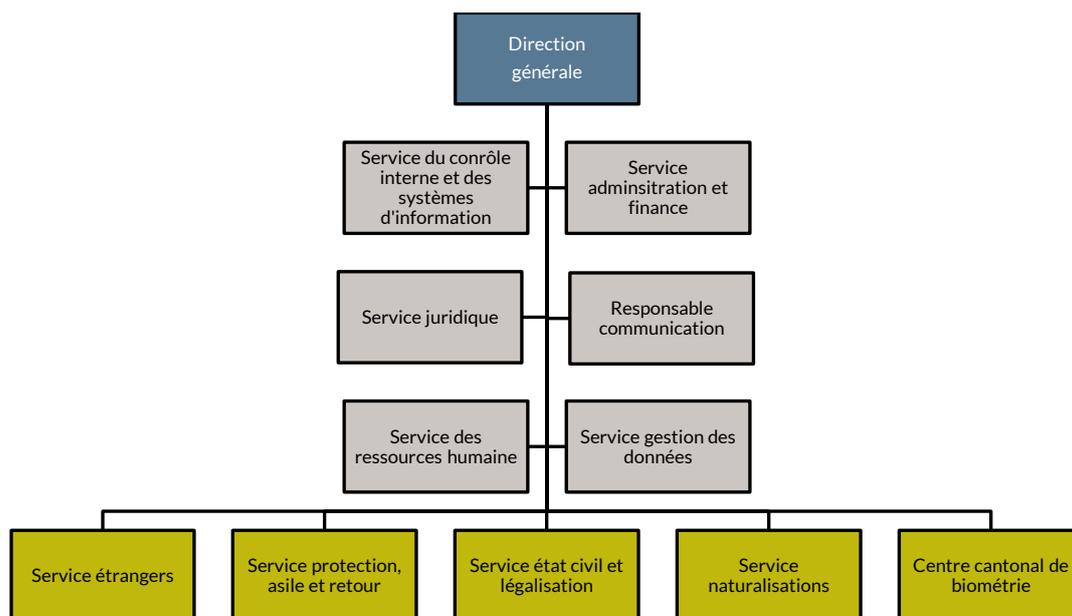
3.2. Organisation de l'OCPM

L'office est composé d'une direction générale ainsi que d'un état-major veillant au pilotage et au bon fonctionnement des activités.

L'office comprend cinq services opérationnels, s'occupant de traiter les demandes et six services transversaux.

La Cour a limité le périmètre de son audit au service étrangers. Par conséquent, le centre cantonal de biométrie, le service naturalisations, le service état civil et légalisation ainsi que le service protection, asile et retour sont exclus du périmètre d'analyse du présent rapport.

Figure 1. Organigramme simplifié de l'OCPM



Source : SIRH, 2024

La Cour a pu extraire les données RH de l'office pour analyser leur évolution sur une période de cinq ans :

- Au 31 décembre 2018, le service étrangers se composait de 81 collaborateurs, soit 73,1 équivalents temps plein (ETP) ;
- Au 31 décembre 2023, la composition du service restait relativement stable, passant à 83 collaborateurs, soit 74,35 ETP.

Tableau 1. OCPM : Dépenses et revenus, 2023

Poste (intitulé)	DG	Etrangers	Biométrie	Etat civil	Nat.	Asile et départs	Total
Charges de personnel	8857796	9605488	3523012	2399195	2090597	5225082	31701170
Charges de biens et services et autres charges d'exploitation	887682	1172865	107465	72411	125216	424454	2790093
Amortissement	43861	0	428	0	0	0	44289
Charges de transferts	86240	1255265	3704674	34859	0	1605867	6686905
Facturation internes	0	22934	0	0	3167	2844	28945
Total des charges	9875580	12056553	7335581	2506466	2218980	7258249	41251409
Taxes et redevances	1741675	10989914	7475624	1206064	2748416	39603	24201296
Revenus divers	1	220	0	3503	0	0	3724
Revenus de transferts	0	0	0	34864	222800	1387429	1645093
Facturations internes	0	184	0	0	0	0	184
Total des revenus	1741676	10990318	7475624	1244432	2971216	1427033	25850299

Source: CFI, 2024

Par ailleurs, les charges de personnel du service étrangers (cf. Tableau 1) représente un peu moins du tiers des charges de personnel de l'office.

3.2.1 Service étrangers

Le service étrangers a comme tâche l'examen, l'octroi et le renouvellement des autorisations de séjour et/ou de travail pour tous les ressortissants étrangers. De plus, il traite aussi les différentes demandes de visas. Au 31 décembre 2023, il se composait de quatre secteurs opérationnels :

1. L'accueil (11,4 ETP) qui a la charge de renseigner les administrés qui se présentent à l'office, de les recevoir sur rendez-vous (guichets et téléphones), de délivrer des visas. Le secteur accueil apporte également un soutien ponctuel aux autres secteurs.
2. Le secteur des autorisations (25,9 ETP) qui est chargé d'instruire, d'une part, les demandes complexes pouvant aboutir à des décisions de refus d'autorisation de séjour et de renvoi de l'espace Schengen, d'autre part, toute première demande de ressortissants extra-européens désireux de s'établir à Genève pour y exercer une activité lucrative.
3. La chancellerie (13,75 ETP) qui a pour tâche la complétude des demandes complexes transférées par la suite au secteur des autorisations. De plus, la chancellerie examine, pour les ressortissants européens et selon le régime de l'ALCP, les demandes de permis de travail et les demandes relatives aux permis de séjour sans activité.

4. Le secteur des livrets (20,5 ETP) qui s'occupe de la saisie dans les registres des autorisations de séjour et de travail ainsi que de leur commande², de la délivrance et des renouvellements d'autorisations de séjour ne nécessitant pas une instruction, et de la mise à jour du registre des habitants.

3.3. Environnement informatique et monitoring

3.3.1 Logiciels et applications métiers

Les prestations délivrées par l'office sont à la fois multiples et complexes. Les nombreuses compétences³ attribuées à l'office nécessitent une coordination avec différentes entités du canton (dont la police) et de la Confédération. Pour ce faire, l'office s'appuie sur les applications métier et les logiciels suivants (liste non exhaustive) :

- CALVIN est le système d'information cantonal de la population qui contient le registre de la population et le registre des entreprises.
- DOCUBASE est l'application de gestion électronique de documents (GED).
- ORBIS est le système central d'information sur les visas.
- ORDIPRO est le système d'information du département fédéral des affaires étrangères. Cette application est utilisée pour ce qui concerne les personnes membres d'organisations internationales et les cartes de légitimation.
- RIPOL est le fichier central informatisé pour la police.
- SYMIC est le système d'information central sur la migration de la Confédération. Cette application est aussi utilisée pour les approbations des demandes de visas en vue d'un long séjour en provenance des consulats.
- VOSTRA est une application fédérale qui contient les casiers judiciaires.
- SHARE POINT est la base documentaire de l'office.
- PAPILLON est une application cantonale sur la gestion des détenus.

3.3.2 Indicateurs

Chaque année, le Conseil d'État publie le budget de fonctionnement par politique publique, comprenant les indicateurs de suivi de la performance des divers services de l'État. Les objectifs de l'office se déclinent à travers cinq indicateurs :

- Délai pour obtenir un rendez-vous pour la prise de données biométriques ;
- Durée de la procédure de naturalisation ordinaire pour les nouvelles demandes déposées ;
- Délai moyen entre la réception d'une nouvelle demande (tous types confondus) au service étrangers et la finalisation de son traitement⁴ ;
- Temps d'attente aux guichets ;
- Temps de traitement aux guichets.

² Les permis sont produits par une société externe mandatée par la Confédération.

³ La tenue à jour du registre des habitants, ainsi que du registre des étrangers ; la gestion des demandes de documents d'identité suisses ; la gestion des procédures de naturalisation ordinaire ; le traitement des dossiers des personnes relevant de l'asile ; la bonne exécution des décisions de renvoi ; la surveillance en matière d'état civil.

⁴ Les différentes mesures qui composent cet indicateur synthétique sont analysées à la section 5.1 du présent rapport.

Mensuellement, l'OCPM produit également un tableau de bord détaillant l'ensemble des indicateurs calculés par l'office (cf. section 5.1, page 19).

3.4. Historique des contrôles effectués au sein de l'OCPM

Depuis 2011, dix audits ont été réalisés sur les activités et le fonctionnement de l'office. En substance, les principaux constats formulés portent sur quatre dimensions pouvant être synthétisées de la manière suivante :

Stratégique :

- Manque de pilotage de la direction générale ;
- Gestion des risques absente ou incomplète.

Managériale et RH :

- Communication Top-Down perfectible ;
- Environnement de contrôle insuffisant (risque de fraude élevé) ;
- Pilotage et suivi des activités (tableau de bord) inexistant ou peu développés ;
- Implémentation de la performance (objectifs, cibles, etc.) embryonnaire ;
- Procédures RH (évaluation des collaborateurs) peu ou pas respectées.

Opérationnelle/transversale :

- Architecture des systèmes d'information à améliorer ;
- Gestion des flux d'information inefficace (GED) ;
- Temps de traitement élevés.

Prestations et bénéficiaires :

- Accessibilité de l'information laborieuse (y.c. temps d'attente).

4. Méthodologie et périmètre

Il ressort des analyses préliminaires menées par la Cour que des risques opérationnels significatifs sont identifiés de manière récurrente au sein du service étrangers. Pour examiner ces risques, la Cour a fait le choix d'auditer l'activité de ce service sous l'angle de la performance et d'analyser le suivi des demandes dans une perspective de parcours. Ce faisant, le périmètre d'audit intègre l'ensemble du processus de traitement, soit l'activité des secteurs courrier et analyse de documents⁵, chancellerie, autorisations et livrets.

Pour auditer la performance du service étrangers, l'audit a débuté par une analyse critique des indicateurs actuellement utilisés pour mesurer l'activité de cette entité. Dans un deuxième temps, une sélection de demandes a été opérée afin de procéder à des analyses de parcours et des tests de détail dans le but d'identifier les facteurs expliquant les temps de traitement anormalement longs.

Dans le souci d'intégrer l'ensemble des éléments de contexte susceptibles d'influencer le traitement des demandes, la Cour a également inclus dans son périmètre d'analyse la mise en œuvre des objectifs de la loi 11945 (présentés à la section 3.1.2) qui visent à l'amélioration des temps de traitement du service étrangers, soit notamment le traitement par prestation.

L'analyse de la performance du dispositif de traitement des demandes se décline à travers trois axes d'audit :

- A. La pertinence du monitoring actuel opéré par la direction générale pour mesurer la performance de l'activité du secteur des autorisations.
- B. L'analyse des facteurs qui expliquent que les secteurs des autorisations et chancellerie ne sont toujours pas en mesure de délivrer leurs prestations dans des délais raisonnables (conformes aux indicateurs de suivi).
- C. La mise en œuvre des objectifs de la loi 11945 et leurs résultats sur l'amélioration de l'activité dudit service.

Lors des premières réflexions menées par la Cour, le périmètre de la mission s'axait uniquement sur le secteur des autorisations. Cependant, afin d'avoir une compréhension globale du parcours des demandes, de leur réception à leur finalisation, la Cour a élargi son périmètre aux secteurs de la chancellerie et des livrets. De plus, incluant dans ses analyses les objectifs de la loi 11945, la Cour a englobé le secteur courrier et analyse de documents (SCAD) dans le périmètre de sa mission pour intégrer toutes les étapes du traitement d'une demande une fois arrivée à l'office.

⁵ Ce secteur fait partie du service transversal « administration et finance ».

5. Constats

À l'issue de ses travaux, la Cour constate que le service étrangers de l'OCPM n'est pas en mesure de suivre de manière adéquate l'activité, et donc la performance de ses secteurs engagés dans le traitement des demandes d'autorisation.

Par ailleurs, la Cour constate que les modalités d'organisation du service étrangers sont peu efficaces et s'appuient sur un système d'information inadapté.

Constat liminaire : un personnel engagé et soucieux de trouver des solutions

Au croisement des attentes et des situations personnelles et familiales parfois dramatiques des usagers, d'un important flux d'informations, d'une attention médiatique constante sur des cas isolés qui engagent pour l'institution un risque d'image considérable et d'un cadre légal et réglementaire complexe, la direction du service doit également composer avec des ressources humaines et informatiques limitées, notamment du fait de l'obsolescence de son logiciel métier (CALVIN). Dans ces conditions, la Cour souhaite relever l'engagement des collaborateurs et le réalisme du management qui, à tous les échelons, cherche et développe des solutions pragmatiques dans un contexte de travail sous pression constante.

5.1. Constat 1 : Les indicateurs actuels ne mesurent pas les temps de traitement des demandes mais uniquement les temps d'attente

Quel est le constat de la Cour ?

Compte tenu notamment des limites de son système d'informations, la direction du service étrangers n'est pas en mesure de suivre de manière optimale la performance de ses différents secteurs, ni d'évaluer les ressources adéquates pour réaliser les différentes étapes du processus de traitement des demandes qui lui sont soumises.

Pourquoi ce constat est-il important ?

Face à la difficulté de monitorer l'entièreté du parcours d'une demande, chaque secteur du service étrangers impliqué dans les différents processus de traitement met en place ses propres indicateurs de suivi et développe sa propre méthodologie pour suivre l'activité de ses collaborateurs. Cette manière de fonctionner débouche sur une logique d'organisation en silo peu propice à la communication, aux échanges d'expériences et, finalement, à l'amélioration des processus et à un traitement efficace des demandes.

Ce qui appuie le constat de la Cour

Le nombre de demandes traitées par le service étrangers est élevé. Les notifications d'entrée décomptées par la Cour en 2023 pour les secteurs chancellerie, autorisations et livrets sont respectivement de 9'214, 10'978 et 26'432⁶. Cette volumétrie représente un défi en termes de gestion des flux d'information.

Pour maîtriser les risques opérationnels liés à son activité, la direction générale de l'office a mis en place un dispositif de monitoring qu'elle communique trimestriellement au secrétariat général du département des institutions et du numérique (DIN).

Le tableau des objectifs de l'office liste plusieurs indicateurs opérationnels liés aux principales activités de l'office. Les cibles formulées pour les trois principaux secteurs du service étrangers (chancellerie, autorisations et livrets) ont une valeur cumulée de 80 jours. C'est sur cette base qu'est calculé l'indicateur de performance du service étrangers figurant (cf. Tableau 4) dans le budget de fonctionnement par politique publique publié annuellement par le Conseil d'État. Jusqu'en 2023, l'objectif de la durée des temps de traitement s'établissait à 90 jours⁷, correspondant à l'addition des trois valeurs cibles cumulées et présentées dans le Tableau 3, étant précisé que la valeur cible pour le secteur livrets (délai de production des permis) était alors de 30 jours.

Tableau 3. Indicateurs trimestriels (au 30 septembre 2024) de suivi des activités des secteurs chancellerie, autorisations et livrets

Secteur chancellerie	Date (échéance)	Cible	Valeur effective
Délai moyen de traitement d'une demande dans cette phase du processus	Juin 2024	30	29
Secteur autorisations			
Délai moyen de traitement d'une demande selon nouveaux processus (GED)	Juin 2024	30	53
Secteur livrets			
Durée moyenne du délai de production des permis pour étrangers	Juin 2024	20	15

Source : OCPM, 2024

Par ailleurs, et sur la base des informations mises à sa disposition, la Cour n'a pas été en mesure de reproduire les modalités du calcul menant au résultat d'un temps de traitement « moyen » de 151 jours (cf. Tableau 4, encadré rouge « Comptes 2022 »).

⁶ Extraction réalisée par la Cour à l'aide de l'outil COGNOS (données CALVIN).

⁷ En 2023, la valeur cible pour le secteur livrets était encore de 30 jours.

Pour décrypter le monitoring effectivement réalisé par le service étrangers, la Cour a procédé en plusieurs étapes. Premièrement, elle s’est appuyée sur les données d’extraction retraitées par l’office pour reproduire les indicateurs internes de l’office sur une période de quatre ans et demi (du 31.12.2019 au 30.06.2024). Dans un deuxième temps, elle a réalisé ses propres paramétrages d’extraction et analyses pour, d’une part, comprendre les éléments constitutifs des indicateurs internes et, d’autre part, confronter ses propres résultats à ceux de l’office. Finalement, elle a échantillonné aléatoirement 213 demandes traitées ou en cours de traitement en 2023 pour réaliser des analyses de trajectoire et identifier ainsi les variables d’une mesure fiable des temps de traitement.

Tableau 4. Indicateur de performance du service étrangers de l’OCPM

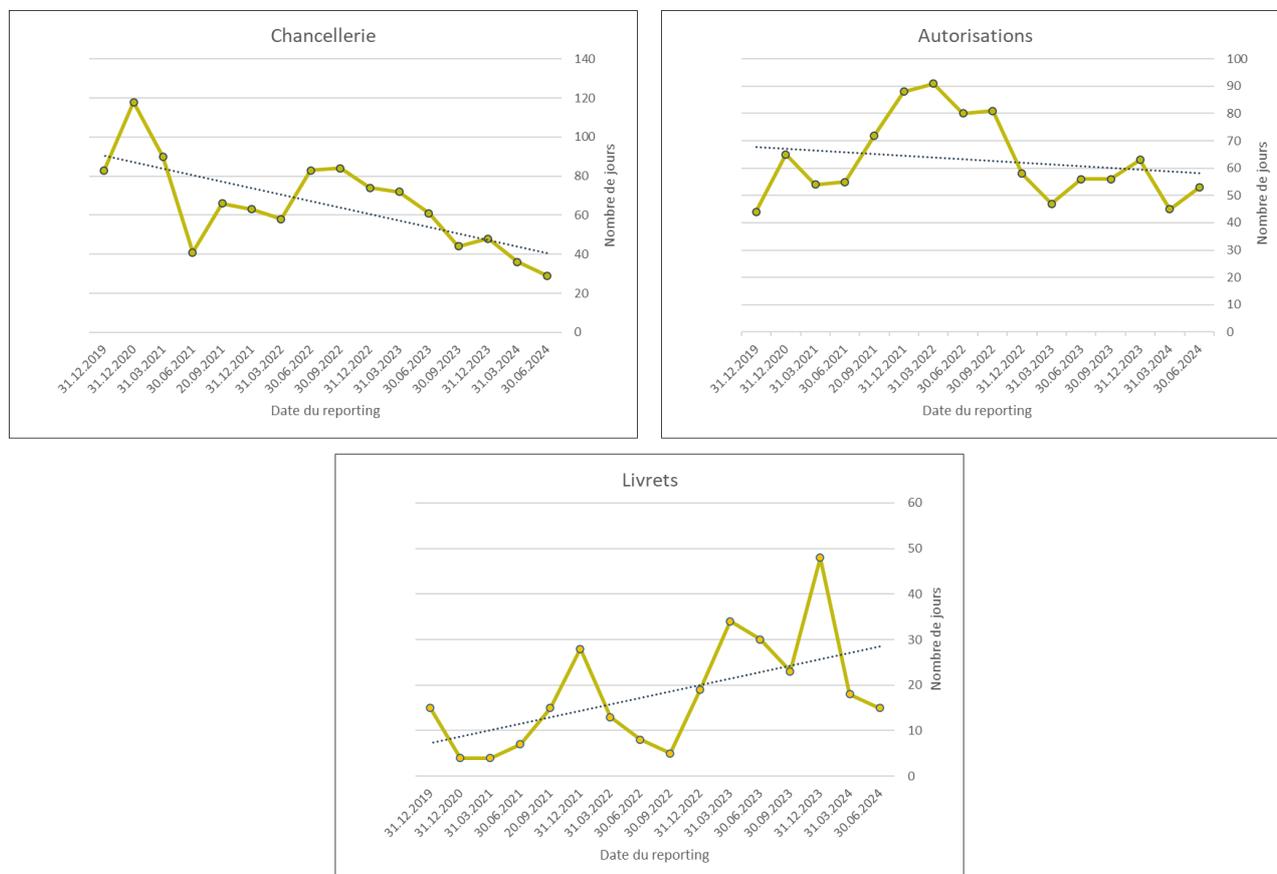
Améliorer les délais et la qualité des prestations délivrées	Type d’indicateur	Budget 2024	Budget 2023	Comptes 2022	Cible	
					Valeur	Année
Délais entre la réception d’une nouvelle demande au service étrangers/séjour et la finalisation de son traitement	Efficacité	≤ 150 jours	</= 90 jours	151 jours	≤ 100 jours	2028

Source : Conseil d’État, Département des finances, 2024

L’évolution temporelle des indicateurs tels que suivis par l’office

Un premier volet d’analyses descriptives s’est donc intéressé à reproduire les indicateurs utilisés par l’office sur une période de quatre ans et demi. Les résultats (cf. Figure 2) montrent une tendance à l’amélioration des valeurs de l’indicateur utilisé pour le suivi des secteurs chancellerie et autorisations avec une progression plus marquée pour le premier. Concernant le secteur des livrets, il ressort que les changements organisationnels induits par la création de la chancellerie en 2018 ont conduit à l’attribution de nouvelles compétences pour ce secteur. Celui-ci n’est plus cantonné à la délivrance des permis mais participe également à l’examen de certaines catégories de demandes.

Figure 2. Évolution temporelle des indicateurs de performance des secteurs chancellerie, autorisations et livrets



Source : OCPM, 2019-2024
Analyses : CDC, 2024

Bien que la visualisation de l'évolution des « temps de traitement » pour les deux premiers secteurs semble traduire une tendance souhaitable, qu'en est-il vraiment ?

Dans la mesure où ces indicateurs peuvent servir d'outils de pilotage pour la direction de l'office, la Cour s'est attachée à examiner les éléments qui les constituent et ce qu'ils permettent de dire réellement sur l'activité du service en général et des secteurs en particulier.

Reproduction de la mesure et limite des indicateurs « internes »

Sur la base de la même méthodologie d'extraction utilisée par l'office, la Cour a procédé à deux analyses pour l'année 2023 pour tenter de reproduire et corroborer les mesures de suivi des indicateurs des secteurs chancellerie et autorisations. Dans les deux cas, les valeurs mesurées sont supérieures aux chiffres figurant dans les tableaux de bord de l'office (cf. Tableau 3, page 20). Ainsi, le délai moyen de traitement calculé par la Cour s'élève à 68 jours pour la chancellerie, contre 29 jours mesurés par l'office, et à 66 jours pour le secteur des autorisations, contre 53 selon les données de l'OCPM.

Ces chiffres soulèvent non seulement des questions de fiabilité, mais la Cour constate de surcroît que les paramètres utilisés par l'office ne permettent pas de mesurer le temps de traitement d'une demande soumise au service étrangers. En effet, les indicateurs utilisés

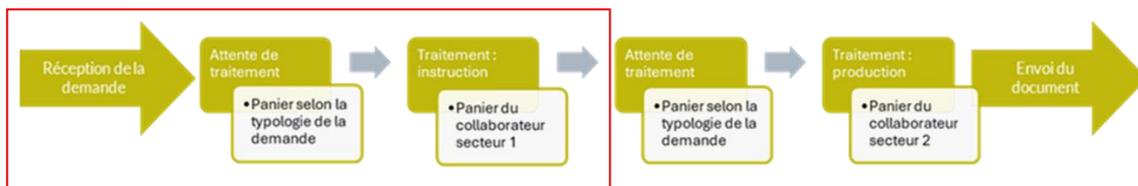
traduisent uniquement le temps d'attente avant le traitement effectif de la demande par un collaborateur, et non pas le temps de traitement lui-même. Plus précisément, ils identifient et mesurent à intervalle régulier la demande la plus ancienne dans chaque panier* de secteur. Une moyenne est ensuite calculée sur l'ensemble des valeurs obtenues. De ce fait, l'indicateur du « temps de traitement » annoncé par l'office fait abstraction non seulement du temps d'attente dans le panier du collaborateur, mais également du temps effectif pris par ce dernier pour examiner la demande.

***Définition : « Panier »**

Le processus de traitement des demandes comprend un composant essentiel connu sous le nom de « panier ». Dans un premier temps, et une fois la complétude réalisée, le secteur chancellerie dépose dans des « paniers » d'attente virtuels rattachés aux différents secteurs les demandes à traiter. Il s'agit de paniers spécifiques à la typologie de la demande formulée par l'utilisateur. Par exemple, un citoyen résidant dans le canton de Genève et souhaitant faire venir son épouse et ses enfants sur le territoire verra sa demande déposée dans le panier « Regroupement familial ». Dans un deuxième temps, la demande est transférée dans le panier d'un collaborateur qui aura la charge de traiter effectivement la demande. À chaque transfert de panier, la demande se retrouve à la suite des dossiers déjà en attente.

Ces mesures sont d'autant plus éloignées de la réalité qu'elles reposent sur une conception linéaire et simplifiée du cheminement des demandes (cf. encadré rouge, Figure 3). Or, la demande passe par plusieurs secteurs lors de son parcours. Ce faisant, elle cumule plusieurs périodes « d'attente » auxquelles s'ajouteront les temps effectifs de traitement.

Figure 3. Schématisation du traitement des demandes au sein du service étrangers



Source : CDC, 2024

Temps de traitement effectif d'une demande

Pour mesurer et décomposer le temps de traitement effectif d'une demande, la Cour a échantillonné, en 2023, 213 demandes soumises au service étrangers. Elle a ensuite séquencé les demandes en fonction de toutes les interventions opérées en identifiant pour chacune des étapes une date de début et une date de fin, et ceci afin d'obtenir une vision exhaustive pour l'intégralité du processus de traitement des demandes. La reconstitution de chacune de ces trajectoires s'est faite de manière manuelle en consultant les demandes dans le logiciel CALVIN. Parmi cet échantillon, 186 cas font l'objet d'une décision et sont ainsi « retraçables » de leur réception à la délivrance de la prestation.

Tableau 5. Détail des temps de traitement (en jours) basé sur un échantillon de demandes finalisées en 2023 (N=186)

Typologie de demande	Nombre	Temps d'attente moyen attribué à « l'office »	Temps d'attente moyen attribué à des « tiers » ^A	Temps d'attente et de traitement moyen attribué aux « collaborateurs »	Temps total moyen
Permis C	24	169	86	20	276
Retours d'absence	2	1	0	2	3
Autres	8	231	131	117	479
Départs	3	106	0	13	119
Détachés	1	3	7	0	10
Étudiants	39	32	18	14	64
En vue de mariage	5	88	119	23	231
Frontaliers	14	38	5	35	78
Main-d'œuvre étrangère	7	37	56	39	136
Multinationale	20	19	16	12	48
Premières demande extra UE	6	216	187	23	426
Premières demande UE	20	92	28	52	171
Renouvellements extra UE	18	164	125	41	330
Renouvellements UE	3	212	128	6	346
Regroupements familiaux	14	183	65	39	287

Source : OCPM, 2024

Analyse : CDC, 2024

^A La notion de tiers regroupe aussi bien les usagers que les acteurs externes (le secrétariat d'État aux migrations, le service de protection des mineurs, la police, l'hospice général, etc.).

Une première lecture des résultats montre que les temps de traitement peuvent être extrêmement variables en fonction de la prestation demandée. Deuxièmement, il est possible de décomposer le processus de traitement en trois étapes distinctes : le temps d'attente imputable à l'office, le temps d'attente imputable à des tiers (dont notamment le demandeur lorsque le secteur lui réclame des pièces pour la complétude de sa demande) et le temps d'attente et de traitement imputable à un collaborateur lorsque celui-ci se saisit de la demande. Dans ce dernier cas de figure, et pour les prestations les plus fréquemment délivrées par l'office (permis C, étudiants, frontaliers, premières demandes UE et regroupements familiaux) les temps d'attente (attribués à l'office) représentent à minima la moitié du temps de traitement total de la demande.

Il ressort de cette analyse que les indicateurs actuellement utilisés pour suivre les temps de traitement des demandes examinées par le service étrangers ne permettent pas de mesurer le temps de traitement des demandes et donc d'exercer un suivi réel et efficace de la performance des secteurs impliqués.

Les limites identifiées

Sur la base de ces résultats et des entretiens menés avec les responsables ainsi qu'avec les collaborateurs des secteurs chancellerie, autorisations et livrets, la Cour identifie deux facteurs explicatifs de l'absence d'indicateurs de performance :

- A. Les modalités organisationnelles du traitement des demandes se matérialisent à travers une répartition complexe des tâches entre les secteurs chancellerie, autorisations et livrets, qui complique le suivi du traitement des demandes.
- B. L'obsolescence du logiciel CALVIN ne permet pas de référencer l'archivage des demandes dans une logique de parcours, séquencée par des étapes (dates d'entrée/sortie pour chaque changement d'état de la demande), et donc empêche la mise en place d'un monitoring efficace.

Ces deux éléments sont traités en détail dans la suite du rapport aux sections 5.2. et 5.3.

5.2. Constat 2 : Une répartition des tâches qui complique et allonge le traitement des demandes

Éléments de contexte

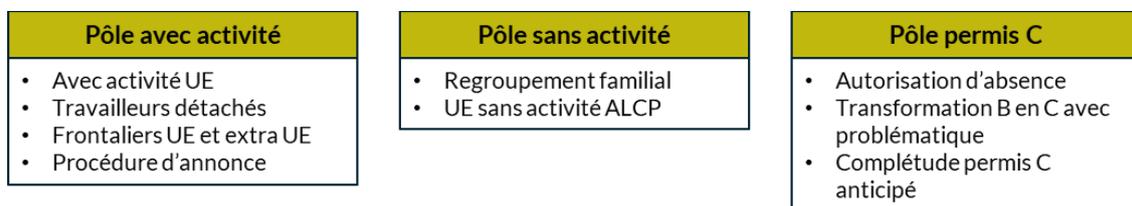
Le service étrangers se subdivise en quatre secteurs : accueil, chancellerie, autorisations et livrets.

Les compétences des secteurs n'ont cessé d'évoluer depuis 2018. En effet, cette année-là, la chancellerie a été créée, sur demande du département et de la direction générale, afin d'absorber les retards accumulés par le secteur autorisations.

Depuis sa mise en place en 2018, la chancellerie examine les dossiers simples relatifs aux demandes de permis C et aux demandes de permis avec ou sans activité. En outre, les collaborateurs ont la tâche de compléter les dossiers complexes avant de les transmettre au secteur des autorisations. Concernant les demandes de permis de travail, la chancellerie examine uniquement celles provenant des ressortissants européens. C'est désormais le secteur autorisations qui a la tâche d'instruire les dossiers des ressortissants extra-européens.

Afin de tendre vers une répartition des tâches plus efficiente, le chef de secteur de la chancellerie a mis en place trois pôles de compétences :

Figure 4. Pôles de compétences (grandes catégories) du secteur chancellerie



Source : OCPM, 2024
Analyses : CDC, 2024

Le secteur des autorisations a la responsabilité d'instruire toutes les demandes complexes (UE et non UE) nécessitant des examens approfondis. Les collaborateurs sont répartis en deux « pôles » :

Figure 5. Pôles de compétences (grandes catégories) du secteur autorisations

Pôle emploi et entreprise multinationale	Pôle instruction de dossiers complexes (Examineurs)
<ul style="list-style-type: none"> • Demande de permis provenant des entreprises multinationales • Demande activité lucrative pour les ressortissants extra-européens 	<ul style="list-style-type: none"> • Regroupement familial hors délai ou complexes (ex. art8 CEDH) • Demande permis C anticipé ou hors délai • Cas de rigueur • Traitements médicaux • Rentiers • Première demande pour permis étudiants • Cas ALCP complexes • Renouvellements soumis à instructions • Changements de situation administrative et de statuts • Décisions juridiques négatives

Source : OCPM, 2024
Analyses : CDC, 2024

Finalement, le secteur des livrets peut être subdivisé selon deux types de compétences qui lui sont attribuées.

Figure 6. Compétences (grandes catégories) du secteur livrets

Production et saisie	Examen
<ul style="list-style-type: none"> • Totalité des permis de séjour et travail • Saisie des données dans les applications cantonales et fédérales 	<ul style="list-style-type: none"> • Renouvellement permis B, G et C sans problématiques • Passage de B en C sans problématiques • Octroi des permis frontaliers et de travailleurs UE sans problématiques

Source : OCPM, 2024
Analyses : CDC, 2024

À la suite de la réorganisation de 2018, et afin d'assurer la nouvelle répartition des tâches, des ressources ont été réallouées à l'interne du service. Premièrement, trois collaborateurs de l'ancien secteur emploi ont rejoint le secteur des autorisations dans le but de traiter les demandes de permis de travail pour les ressortissants extra-européens. Deuxièmement, des secrétaires des secteurs autorisations et livrets ont été transférées à la chancellerie pour rejoindre l'équipe initiale du secteur emploi.

Au 30 septembre 2024, les ressources humaines au sein des trois principaux secteurs du service étrangers se répartissaient en six fonctions différentes. Les chefs de secteurs, les adjoints administratifs et le collaborateur logistique s'occupent de la gestion et du bon fonctionnement des secteurs. Le personnel administratif vient en soutien en se chargeant de la rédaction et de l'envoi des courriers. Les gestionnaires examinent les dossiers simples et, dans le cas du secteur des livrets, produisent les différents permis. Enfin, les examinateurs ont pour tâche l'instruction des dossiers complexes.

Quel est le constat de la Cour ?

La répartition des tâches entre les secteurs du service étrangers affecte de manière négative les temps de traitement des dossiers examinés et péjore la performance du dispositif.

Pourquoi ce constat est-il important ?

Le cadre légal et réglementaire, les situations personnelles complexes des usagers et la multitude d'intervenants nécessitent une organisation claire pour que les collaborateurs puissent travailler de la manière la plus efficiente possible.

Tel n'est toutefois pas le cas en l'espèce, puisque la répartition des tâches actuelles entre les secteurs chancellerie, autorisations et livrets se traduit par un enchevêtrement des compétences, de nombreux allers-retours entre secteurs, ce qui conduit à des temps d'attente importants (cf. Tableau 5, page 24) lors de différentes étapes du parcours d'une demande.

En conséquence, l'organisation actuelle n'offre pas un cadre de travail propice à l'efficacité et engendre de la confusion aussi bien auprès des usagers que des collaborateurs du service.

Ce qui appuie le constat de la Cour

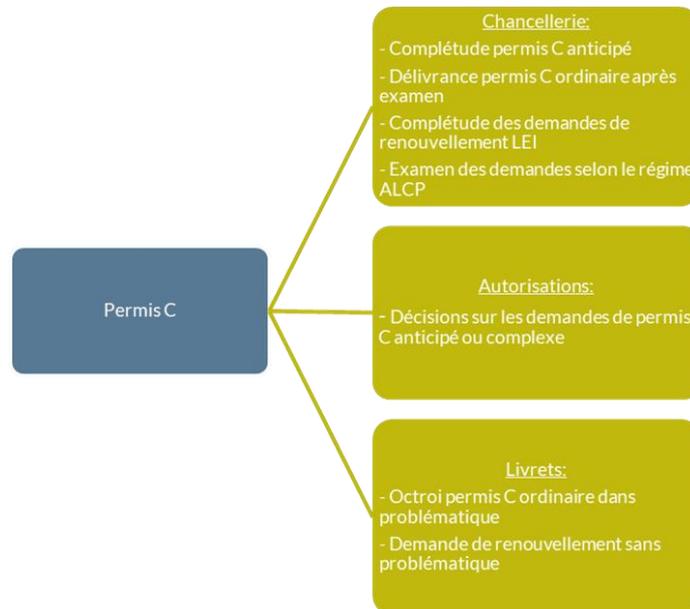
Partant des résultats du test réalisé sur l'échantillon de 213 dossiers montrant la complexité des interactions entre secteurs, la Cour a approfondi l'analyse des modalités organisationnelles du service étrangers.

Une répartition complexe des tâches

Comme décrit ci-dessus, les trois secteurs ont des compétences d'instruction dans des domaines différents mais aussi identiques. Cette situation a pour conséquence de complexifier la compréhension des tâches attribuées à chacun.

Tout d’abord, les trois secteurs peuvent avoir la charge d’une même typologie de demande, mais avec un périmètre d’instruction différent. Par exemple, les prérogatives de traitement des prestations relatives au permis C se répartissent entre secteurs de la manière suivante :

Figure 7. Répartition des tâches pour la délivrance d’un permis C



Source : OCPM, 2024
Analyses : CDC, 2024

Cette répartition complexe des tâches peut conduire à une confusion à la fois chez les usagers et les collaborateurs. Elle s’actualise également par des problèmes de complétude, d’allers-retours entre secteurs et de fragmentation des décisions rendues qui influencent négativement les temps de traitement.

Le cas de la complétude des dossiers

L’organisation actuelle, qui sépare les tâches de complétude et d’instruction des demandes, allonge la durée des temps de traitement.

Comme mentionné dans la section précédente, la chancellerie a pour tâche de compléter les dossiers transférés au secteur autorisations. Cependant, il apparaît compliqué d’effectuer une complétude efficace sans maîtriser les bases légales régissant le traitement des demandes formulées. Il n’est ainsi pas rare que des dossiers arrivent incomplets au secteur autorisations. Selon la procédure, ces dossiers devraient être retournés à la chancellerie mais, par souci d’efficacité, les examinateurs renvoient généralement eux-mêmes les demandes de complétude directement aux usagers.

La principale raison évoquée pour expliquer les erreurs de complétude est le manque de formation des collaborateurs de la chancellerie. En effet, durant la première année de son fonctionnement (2018-2019), les gestionnaires de ce secteur ont dû se familiariser avec leur nouveau cahier des charges sans pouvoir bénéficier d’une formation adéquate.

La manière de fonctionner décrite plus haut débouche sur deux problèmes :

- Il s'agit tout d'abord des délais d'attente créés par le passage du dossier entre deux secteurs. En effet, comme le montre la figure 8, la demande passe en premier lieu dans un panier général de la chancellerie « en attente de traitement ». Ensuite, lorsque le gestionnaire considère que le dossier est complet, il le transmet pour examen. La demande passe ainsi une seconde fois dans un panier général, mais cette fois dans le secteur des autorisations, impliquant à nouveau un temps d'attente. Ces délais d'attente peuvent s'avérer importants. Dans le cas d'une demande de regroupement familial, les temps d'attente dans les paniers généraux des secteurs chancellerie et autorisations s'élèvent respectivement à 127 jours et 147 jours.
- Ensuite, et comme conséquence du point précédent, certains documents remis à la chancellerie ont des dates de caducité. Ceci est notamment le cas des extraits de l'office des poursuites, valables trois mois. Lorsque le collaborateur de la chancellerie considère le dossier comme étant complet, ce dernier est donc placé dans un panier d'attente du secteur des autorisations. Dans l'exemple des demandes de regroupement familial, le délai avant que le dossier ne soit traité par un examinateur s'élève à presque cinq mois. Le document remis au gestionnaire de la chancellerie sera possiblement caduc, et le secteur des autorisations devra revenir, le cas échéant, auprès de l'utilisateur pour lui demander à nouveau le même document.

La figure 8 montre les étapes d'une demande dans les trois secteurs du service étrangers. Dans le test réalisé par la Cour, 12 dossiers sont d'abord passés par la chancellerie afin de faire l'objet d'une première demande de document. Par la suite, les examinateurs du secteur des autorisations ont à nouveau sollicité l'utilisateur afin de compléter le dossier.

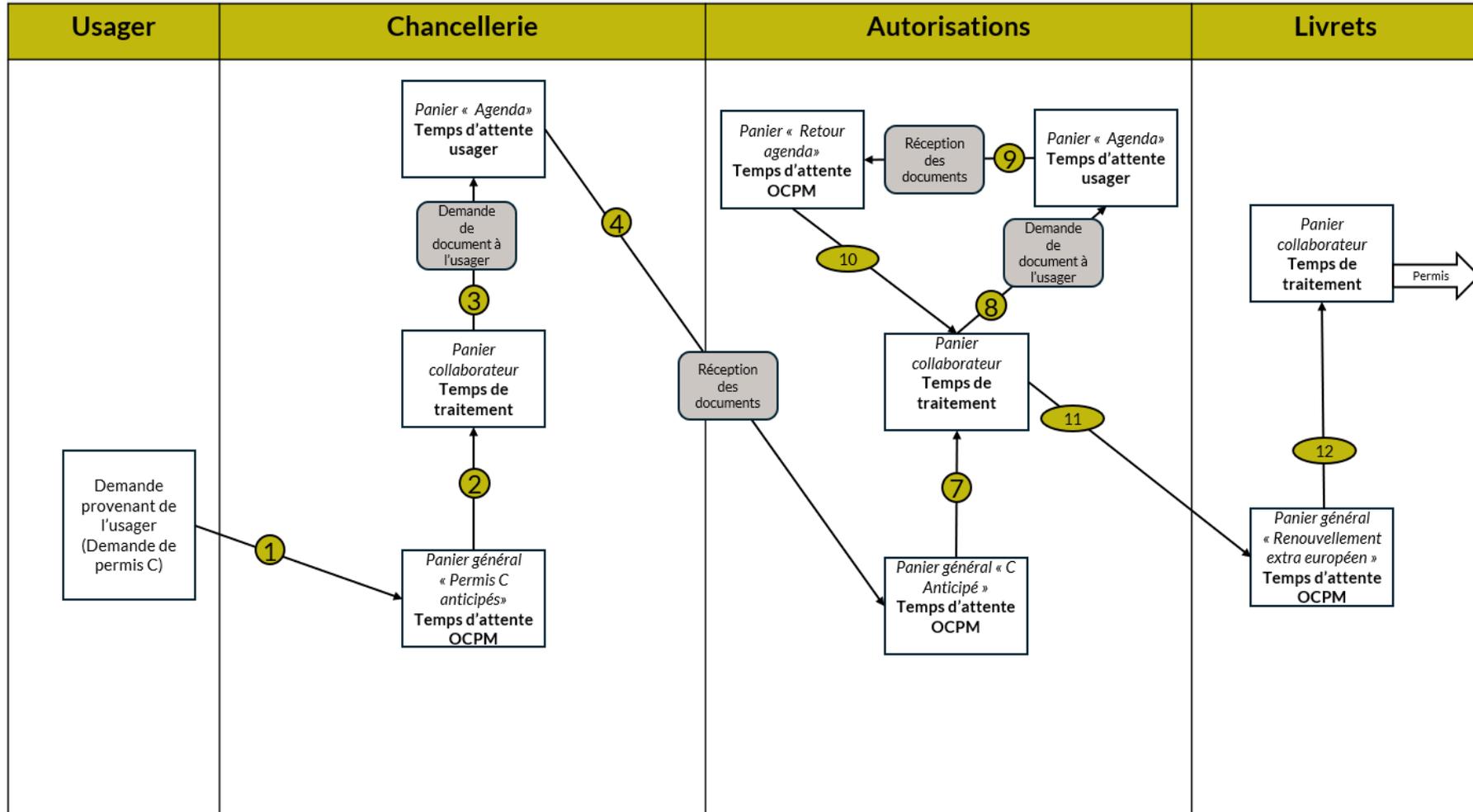
En moyenne, ces 12 dossiers ont passé 70 jours dans le panier général de la chancellerie, en attente de leur traitement, et 40 jours en attente du retour des usagers. Au niveau du secteur des autorisations, ces 12 dossiers ont passé 118 jours dans le panier général et 77 jours dans le panier « agenda »⁸.

Le cas présenté à la figure 8 est celui d'une ressortissante d'Afrique centrale déposant une demande anticipée de permis C. La durée totale de traitement est de 441 jours. La demande est restée 311 jours dans des paniers généraux du service, dont 172 en attente au secteur des autorisations après que le collaborateur de la chancellerie a eu complété le dossier. L'utilisatrice a mis 69 jours pour répondre aux demandes de documents, et les collaborateurs de l'OCPM ont mis 61 jours pour traiter le dossier.

Les demandes anticipées de permis C nécessitent que l'utilisateur fournisse des documents dont un certain nombre se caractérise par des dates de caducité. C'est notamment le cas de l'attestation de non-poursuite, nécessaire pour l'instruction de la demande. La validité du document est de trois mois, ce dernier a été demandé une première fois par la chancellerie. Néanmoins, comme le montrent les chiffres ci-dessus, la demande a été transférée au secteur des autorisations. Elle est restée 172 jours, soit environ cinq mois et demi, en attente avant d'être traitée. De ce fait, l'attestation n'était plus valable. Ce faisant, le collaborateur des autorisations a dû exiger une nouvelle attestation à la requérante.

⁸ Panier d'attente dans lequel un dossier est déposé lorsque des informations supplémentaires sont demandées aux requérants ou à toute autre entité externe à l'office.

Figure 8. Exemple 1 de parcours d'un dossier au sein du service étrangers



Source : OCPM (extraction CALVIN), 2024
Analyse : CDC, 2024

Il est important de noter que le temps pris par les usagers pour remettre des documents influence le temps de traitement du dossier. En effet, sur les 213 demandes analysées, le délai moyen de traitement, sans distinction de la prestation demandée, est de 204 jours, dont 62 jours imputés aux usagers, soit environ 30 % du temps de traitement global.

Le cas des allers-retours entre secteurs

La répartition des tâches actuelles implique des allers-retours de dossiers entre les secteurs ayant un impact négatif sur les temps de traitement. Tout d'abord, la demande déposée par un usager peut évoluer au fil de son instruction. Ce faisant, le dossier doit être transféré entre les secteurs selon les compétences de ces derniers. En effet, la première lecture de la demande ne met pas toujours en lumière la complexité du dossier, comme le montre l'exemple ci-dessous.

Changement de situation

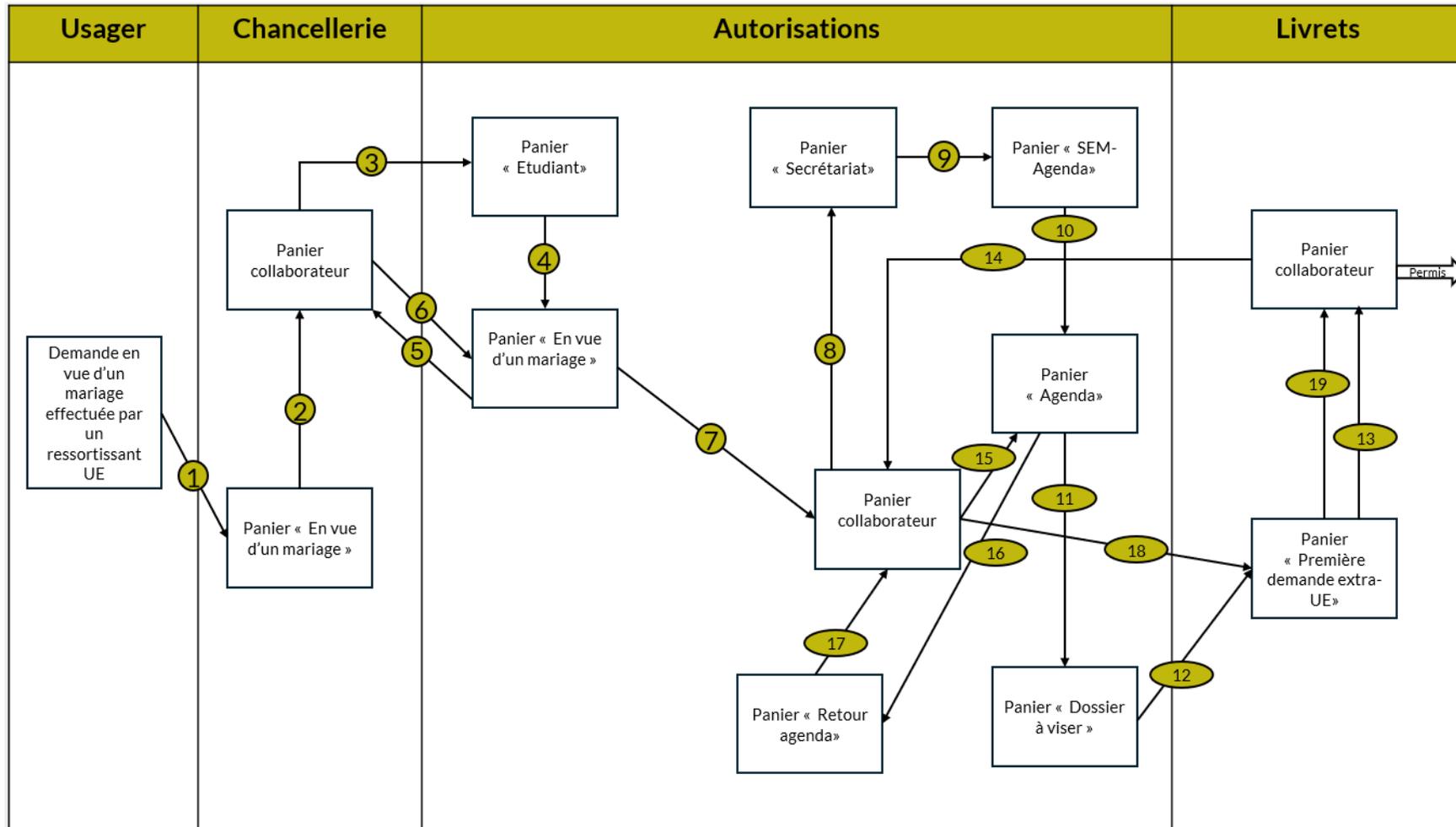
Une femme dépose une demande de changement de domicile d'un canton à l'autre. Lorsque le collaborateur des livrets ouvre le dossier, il se rend compte qu'elle avait demandé un regroupement familial dans l'autre canton et qu'à Genève, elle est seule. Il s'agit donc d'examiner également la poursuite du séjour après séparation / changement de but de séjour. Durant le temps de l'instruction, elle informe être enceinte et que le père est de nationalité suisse, avec lequel elle n'est pas mariée. Dès lors, plusieurs questions se posent : quels documents demander ? Quelles demandes l'office doit-il prioriser ? L'examen du changement de canton ? La poursuite du séjour ou celui de l'art. 8 CEDH, future mère d'un enfant suisse ? Et, en ce cas, vit-elle avec le père ou pas ? De plus, dans les différents cas, le secteur instruisant les différentes spécificités du dossier n'est pas le même.

Ensuite, certains dossiers peuvent être instruits par le secteur livrets, mais s'ils sont incomplets ou présentent des problématiques plus complexes, ils doivent être transférés à la chancellerie. Néanmoins, le dossier repartira dans tous les cas au secteur livrets à la fin de l'instruction pour la production du permis.

Enfin, les allers-retours peuvent être induits par des erreurs ou des oublis. Dans certains cas, l'examineur (ou le collaborateur des livrets) doit demander au SEM d'effectuer une manipulation dans le système d'information central sur la migration (SYMIC) afin que les collaborateurs des livrets puissent produire le permis. Cependant, il n'est pas rare que cette manipulation soit oubliée. Ce faisant, si le collaborateur des livrets ne peut pas contacter directement le SEM, le dossier doit être renvoyé aux examinateurs pour qu'ils le fassent. Dans la figure 9, le chiffre 14 exemplifie cette situation.

Une illustration de la complexité de l'organisation du service étrangers ainsi que des nombreux allers-retours est présentée à la page suivante (Figure 9).

Figure 9. Exemple 2 de parcours d'un dossier au sein du service étrangers



Source : OCPM (extraction CALVIN), 2024
Analyse : CDC, 2024

Il s'agit d'un cas d'un ressortissant d'Europe du Sud déposant une demande en vue d'un prochain mariage avec une femme de nationalité suisse. Le temps de traitement de cette demande, de l'arrivée dans le panier « en vue mariage » de la chancellerie jusqu'au dernier traitement par le collaborateur des livrets, est de 301 jours. Il est possible de décomposer ce nombre en trois temps :

- 1) Les délais induits par le fonctionnement propre au service étrangers. Il s'agit ici du temps que le dossier a passé dans les « paniers » des secteurs en attente de traitement. Ce délai s'élève à 167 jours, soit 55% du temps de traitement total.
- 2) Les délais induits par l'usager ou une entité « externe ». Ces temps sont indépendants de l'office. Ils correspondent à des demandes de documents faites auprès de l'usager ou de requêtes auprès d'acteurs externes (secrétariat d'État aux migrations, service de protection de mineurs, police, etc.). Dans le cas illustré, ce temps s'élève à 95 jours, soit 32% du délai total.
- 3) Le temps d'attente (yc. le traitement effectif) imputé aux collaborateurs. Il s'élève ici à 39 jours, soit 13 % du temps total.

Le cas de la fragmentation des décisions rendues

Un dossier comprenant des demandes multiples impliquera des temporalités de traitement différentes. Le cas ci-dessous, relayé par une collaboratrice de l'office, en est une illustration.

Une famille, deux temporalités de traitement

Un ressortissant européen a obtenu un travail à Genève. Il est venu avec sa femme et ses trois enfants. Il dépose une demande de permis pour toute sa famille.

L'obtention d'un permis de travail pour les ressortissants européens étant un droit, le dossier de Monsieur sera directement attribué au secteur des livrets afin de délivrer au plus vite le permis. Parallèlement, le traitement de la demande des permis du reste de la famille (regroupement familial) doit retourner auprès de la chancellerie pour instruction, car c'est celle-ci qui possède la responsabilité et les compétences pour traiter ces permis.

Le secteur des livrets ayant examiné uniquement le cas du père, aucune analyse n'a été réalisée concernant les ressources de la famille en vue du regroupement familial. Lorsque le dossier retourne à la chancellerie, le gestionnaire doit analyser si le logement est suffisamment grand pour accueillir la cellule familiale. Dans ce cas précis, la famille de cinq personnes loge dans un petit studio, de ce fait la chancellerie refusera la demande de regroupement familial. Cette situation pose deux problématiques :

- la première est une incompréhension de la part de l'usager ne recevant pas les permis de toute la famille au même moment ;
- la deuxième concerne les deux conclusions opposées que les usagers réceptionnent séparément (Un courrier de la part des livrets avec le permis de travail de Monsieur et une décision négative pour le regroupement familial de la part de la chancellerie ou du secteur des autorisations).

Le dossier de la famille est ensuite scindé en plusieurs prestations qui vont être transférées dans les différents secteurs.

Il est à noter que la demande de regroupement familial n'est pas traitée simultanément à la demande de permis de travail du père. Les deux prestations sont traitées l'une après l'autre⁹. Dans le cas illustré, la chancellerie a préavisé négativement la demande de regroupement familial.

⁹ Dans le cadre du traitement par prestation, une information sur le traitement séparé de la demande de regroupement familial est prévue lors de l'octroi du permis de travail au travailleur.

5.3. Constat 3 : La mise en œuvre du traitement par prestation est nécessaire mais pas suffisante pour améliorer la performance du service

Quel est le constat de la Cour ?

Votés le 25 novembre 2016, les objectifs de la loi 11945 visant l'optimisation des prestations délivrées par l'OCPM ont enfin été finalisés le 1^{er} novembre 2024, soit près de huit ans après leur adoption. Le processus s'est déroulé en deux phases distinctes. La première a permis de déployer successivement sept e-Démarches, soit les demandes d'attestations (2018), les annonces de changement d'adresse, les permis frontaliers (2020), les annonces de départ et les demandes d'autorisation d'absence ou de retour (2021) et les premières demandes de permis de séjour et annonces d'arrivée (2022). Ces prestations ont finalement débouché sur la mise en place, lors de la deuxième phase, du traitement des demandes par prestation qui permet d'enregistrer les demandes papier ou numériques et de les fractionner en prestations avant de les aiguiller vers le secteur compétent pour leur traitement.

Le traitement par prestation devrait améliorer le pré-traitement des demandes. Vu sa très récente mise en œuvre pour les demandes reçues au format papier, lesquelles constituent encore l'essentiel des demandes, il est trop tôt pour que la Cour puisse se prononcer sur l'efficacité du nouveau dispositif. Elle constate toutefois qu'il ne permettra pas, à lui seul, de remédier aux temps d'attente découlant des limites organisationnelles du dispositif actuel et constatées à la section 5.2 du présent rapport.

Pourquoi ce constat est-il important ?

Si le tri et la ventilation des dossiers peuvent être automatisés et donc fluidifiés, il en va tout autrement de la complétude et de l'examen des demandes. C'est souvent l'instruction qui débouche sur des faits nouveaux nécessitant des informations ou des documents à recueillir auprès de l'utilisateur ou d'entités externes à l'office. Cela a pour effet de compliquer le parcours administratif du dossier.

Le traitement par prestation ne résout pas à lui seul la fragmentation des processus de traitement entre les secteurs de la chancellerie, des autorisations et des livrets qui génère des temps d'attente et des risques d'erreurs.

Ce qui appuie le constat de la Cour

L'office a réussi la transition d'une logique de traitement basée sur la notion de « dossier » à celle de prestation. Le workflow gère désormais des demandes individuelles de prestations. Les changements apportés ont notamment permis la mise en conformité de la facturation des demandes déposées en ligne ou encore le traitement simultané de plusieurs prestations pour un même usager.

Par ailleurs, la mise en œuvre des E-Démarches a permis de faciliter la mise en place du pré-traitement pour toutes les demandes déposées en format numérique. Le pré-traitement des demandes reçues par courrier postal ou électronique va lui aussi être mis en place à

l'identique des E-Démarches. Depuis le 1^{er} novembre 2024, l'ensemble des demandes, papier ou numériques, arrivant à l'office sont traitées par prestation selon un processus qui permet de systématiser une première complétude, le tri et la distribution des demandes de prestations vers les secteurs compétents.

Malgré toutes ces réalisations et les progrès d'ores et déjà constatés, la Cour relève que le traitement par prestation n'est pas suffisant pour résoudre les problèmes liés à la segmentation organisationnelle actuelle et le parcours d'une demande qui, selon les informations collectées au fur et à mesure de son examen et des résultats de l'instruction, va possiblement poursuivre un cheminement laborieux entre les différents secteurs du service étrangers.

5.4. Constat 4: Un système d'information qui n'est pas adapté au monitoring des activités

Quel est le constat de la Cour ?

Le logiciel CALVIN ne permet pas de générer un suivi chronologique (par étape) d'une demande de prestation.

Pourquoi ce constat est-il important ?

Le nombre et la complexité des demandes soumises au service étrangers nécessitent une gestion systématique pour permettre à la fois une complétude, un examen et des contrôles efficaces.

Par ailleurs, le pilotage des activités des différents secteurs du service étrangers implique de pouvoir générer des indicateurs de suivi des activités en continu, de manière fiable et automatisée. Or, avec le système actuel, il n'est pas possible de disposer de l'ensemble des informations nécessaires à ce type de monitoring.

Ce qui appuie le constat de la Cour

Au cours de l'audit et au vu de ce qui précède, le service du contrôle interne et système d'information de l'office et le pôle de compétence de l'office cantonal des systèmes d'information et du numérique (OCSIN) en charge du domaine « sécurité et population » ont eu des difficultés à extraire des données du logiciel CALVIN pour évaluer l'activité du service étrangers à la fois en termes de volumétrie et de typologie des prestations délivrées.

Par ailleurs, l'ensemble des données nécessaires pour suivre plus spécifiquement la performance de la chancellerie, des autorisations et des livrets n'est pas disponible et conduit les responsables de ces secteurs à générer leurs propres données et à produire des tableaux de bord annexes sur la base de retraitements manuels.

Les analyses de dossiers effectuées par la Cour ont également révélé des erreurs ou des omissions dans la procédure d'instruction qui ont rallongé les temps de traitement de manière significative sans provoquer d'alerte dans le système d'information.

La Cour constate que le logiciel CALVIN n'est pas adapté pour permettre un suivi chronologique (par étapes) d'une demande au sein du service étrangers. Pour ce faire, la Cour a dû consulter les mains courantes des dossiers physiques et E-démarches pour reconstituer leur parcours et obtenir ainsi une vision exhaustive des différentes étapes qui les composent.

5.5. Risques identifiés

À la lumière des quatre constats présentés ci-dessus, la Cour a identifié quatre risques susceptibles d'affecter le bon fonctionnement de l'office ainsi que la délivrance des prestations de son service étrangers :

1. Risque stratégique lié à l'absence d'un monitoring pertinent de l'activité du service étrangers
En l'absence d'un monitoring adéquat, l'office n'est pas en situation de pouvoir identifier de manière optimale les enjeux liés à l'activité de ses différents services et secteurs. De plus, la fixation d'objectifs stratégiques et opérationnels s'avère compliquée si les indicateurs utilisés ne reflètent pas pleinement la réalité.
2. Risque opérationnel lié à la délivrance et à la qualité de la prestation
L'enchevêtrement des tâches et des compétences péjore le traitement efficient des demandes. Par ailleurs, le manque de ressources disponibles pour la formation interne peut avoir une incidence sur la qualité des examens, et donc sur les décisions rendues. Enfin, les conséquences peuvent être aussi importantes pour les usagers au regard des enjeux professionnels, familiaux et parfois vitaux liés aux décisions prises par les collaborateurs du service.
3. Risque d'image
Il existe un risque d'image significatif pour l'administration au vu des temps de traitement particulièrement longs.
4. Risque opérationnel lié à la gestion de l'information
Le paramétrage du système actuel ne permet pas une traçabilité suffisante de l'activité, ni l'implémentation d'indicateurs de performance nécessaires au pilotage des activités.

Ces quatre risques ont été pris en considération dans l'appréciation du degré de priorité des recommandations présentées dans la section suivante.

6. Recommandations de la Cour

Recommandation n°1 :

Priorité : **Élevée¹⁰**

Élaborer des indicateurs permettant de suivre réellement le temps de traitement d'une demande

Cette recommandation est liée au constat 1 « Les indicateurs actuels ne mesurent pas les temps de traitement des demandes mais uniquement les temps d'attente ».

La Cour recommande au département des institutions et du numérique de mettre en place des indicateurs permettant de suivre le parcours d'une prestation depuis la date de sa soumission jusqu'à la décision de l'office tout en séquençant les étapes afin d'identifier les temps d'attente imputables à l'office ou à des tiers (y.c. les usagers).

Modalité possible :

- Développer une méthodologie de suivi des demandes soumises au service étrangers basée sur une logique de « parcours » et séquencée par des étapes clairement identifiables et mesurables.

Livrable :

- Élaboration d'un tableau de bord récapitulatif des indicateurs de performance des activités des secteurs impliqués dans la délivrance d'une autorisation.

Avantages attendus :

- Améliorer le pilotage du service étrangers ;
- Soutenir une meilleure allocation des ressources ;
- Améliorer le système de contrôle interne.

Recommandation n°1 : acceptée refusée

Position du DIN et de l'OCPM :

En préambule, le DIN et l'OCPM remercient vivement la Cour des comptes pour la collaboration qui a prévalu tout au long de leur mission. Si le rapport pointe des axes d'améliorations qui seront mis en œuvre, il permet également de mettre en évidence deux éléments majeurs qui influencent de manière très significative la marge de manœuvre dont dispose l'OCPM pour améliorer la délivrance de ses prestations. D'une part, le volume de demandes à traiter est en constante augmentation, ce qui a pour effet d'alourdir la charge de travail par collaboratrice et collaborateur, dans le traitement de dossiers souvent complexes et le devenant de plus en plus. D'autre part, l'obsolescence du système d'informations actuel (CALVIN) montre que l'on se trouve au terme des optimisations qui peuvent être apportées d'un point de vue technique et applicatif. ...

¹⁰ La priorité de cette recommandation est élevée, car elle agit de manière déterminante pour assurer le pilotage, et donc la performance du service étrangers.

... De ce fait une partie substantielle des améliorations souhaitées par l'OCPM et qui vont dans le sens des recommandations de la Cour ne pourront être pleinement mises en œuvre qu'avec un nouveau système d'informations. Pour le surplus, cette première recommandation sera mise en œuvre dans les limites permises par le système d'informations actuel.

Recommandation n°2 :

Priorité : **Élevée¹¹**

Poursuivre la réorganisation en vue de limiter les allers-retours entre secteurs

Cette recommandation est liée aux constats 2 et 3 « Une répartition des tâches qui complique et allonge le traitement des demandes » et « La mise en œuvre du traitement par prestation est nécessaire mais pas suffisante pour améliorer la performance du service ».

La Cour recommande au département des institutions et du numérique de s'assurer que les nouvelles modalités organisationnelles liées à la mise en œuvre de la loi 11945 permettent effectivement de fluidifier le traitement des demandes et d'éviter les allers-retours inutiles entre secteurs.

Modalités possibles :

- Développer des modules de formation transversaux et spécifiques au cahier des charges de chaque secteur pour permettre une diffusion homogène de l'information et garantir une systématique des compétences ;
- Entamer une réflexion quant à une optimisation de l'allocation des ressources du secteur chancellerie en lien avec la mise en place du traitement par prestation ;
- Demander à chaque secteur d'identifier, référencer et remonter toutes les erreurs commises lors de la phase antérieure du processus de traitement ;
- Demander au service du contrôle interne de générer et transmettre périodiquement à chaque secteur responsable une extraction, par type de prestation, des temps de traitement « significativement longs ».

Livrables :

- Élaboration d'un tableau de bord récapitulatif des indicateurs de performance des activités des secteurs impliqués dans la délivrance d'une autorisation (cf. « livrable » recommandation 1, page 39) ;
- Formaliser une stratégie et un plan de formation continue ;
- Élaborer une procédure de suivi des erreurs constatées ;
- Élaborer une procédure de contrôle des temps de traitement « significativement longs ».

Avantages attendus :

- Amélioration de l'efficacité du traitement des demandes ;
- Limitation des allers-retours entre secteurs.

¹¹ La priorité de cette recommandation est élevée, car elle agit de manière déterminante pour assurer le traitement efficace des demandes soumises au service étrangers.

Recommandation n°2 : acceptée refusée

Position du DIN et de l'OCPM :

Cette recommandation sera mise en œuvre en tenant compte des éléments mentionnés dans la réponse à la première recommandation.

Recommandation n°3 :

Priorité : **Élevée¹²**

Prendre en compte le parcours de la demande dans le logiciel métier

Cette recommandation est liée au constat 4 « Un système d'information qui n'est pas adapté au monitoring des activités ».

La Cour relève que la refonte du logiciel CALVIN fait partie du plan des intentions des investissements (PII) pour un montant estimé à 8'500'000 F, échelonné sur six ans dès 2026. Ce faisant, elle recommande au département des institutions et du numérique de prioriser l'adoption d'un système d'information qui puisse être paramétré pour monitorer effectivement le traitement des demandes dans une perspective diachronique.

Modalité possible :

- Identifier les paramètres nécessaires au monitoring des activités des secteurs et au suivi de chacune des étapes du processus de traitement d'une demande.

Avantages attendus :

- Assurer une plus grande traçabilité et cohérence dans le traitement des demandes ;
- Renforcer et fiabiliser le monitoring des activités du service étrangers ;
- Améliorer l'efficacité à chacune des phases du processus de traitement des demandes.

Recommandation n°3 : acceptée refusée

Position du DIN et de l'OCPM :

Cette recommandation sera mise en œuvre en tenant compte des éléments mentionnés dans la réponse à la première recommandation.

¹² La priorité de cette recommandation est élevée, car elle agit de manière à la fois déterminante pour assurer la traçabilité du traitement des demandes soumises au service étrangers et significative sur l'amélioration de l'ensemble de la chaîne des processus métiers du service.

7. Degré de priorité des recommandations

Le degré de priorité de mise en œuvre des recommandations permet de hiérarchiser les recommandations de la Cour par priorité et de mettre en avant de façon explicite ce qui est important.

La Cour a fixé quatre degrés de priorité :

- Très élevé
- Élevé
- Moyen
- Faible

Cette hiérarchisation est réalisée en fonction de six critères, mobilisés en fonction des objectifs de la mission :

- Favoriser l'atteinte de l'objectif de la politique publique ;
- Amélioration des prestations délivrées ;
- Amélioration de la performance des processus ;
- Amélioration de la gouvernance ;
- Risques à couvrir ;
- Maîtrise des coûts.

Les critères utilisés dans le cadre de la présente mission sont détaillés dans la synthèse au chapitre « *tableau récapitulatif des recommandations* ».

8. Remerciements

La Cour remercie la direction générale de l'OCPM, la direction du service étrangers, la direction du service de contrôle interne et des systèmes d'information, les responsables des secteurs livrets, chancellerie, autorisations et courrier et analyse de documents ainsi que tous les collaborateurs de l'office rencontrés dans le cadre de ses travaux pour leur accueil et disponibilité.

L'audit a été terminé en septembre 2024. Le rapport complet a été transmis au département des institutions et du numérique le 15 novembre 2024, pour observations. Les observations des audités ont été dûment reproduites dans le rapport.

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

Genève, le 10 décembre 2024

Isabelle TERRIER
Magistrate titulaire

Myriam NICOLAZZI
Magistrat suppléant

Frédéric VARONE
Magistrat suppléant

9. Annexes

9.1. Objectifs de la loi 11945

A. Automatiser les principaux flux et les processus métier, et numériser l'ensemble de l'information.

A1. Mise en place d'un traitement par prestation :

- Permettre l'enregistrement des nouvelles demandes dès leur réception.
- Mettre en place et automatiser de nouvelles fonctions, telles que l'envoi systématique d'accusés de réception.
- Rationaliser des tâches existantes, telles que l'émission de listes de pièces manquantes nécessaires à l'entrée en matière sur les demandes reçues.

A2. Procéder à la numérisation de pratiquement tous les documents reçus à l'office avant même le traitement de la demande, tout en s'assurant que toutes les pièces – celles nouvellement reçues comme celles figurant déjà au dossier – sont regroupées dans le dossier électronique de chaque personne. Par ailleurs, le système d'information doit être en mesure de déterminer si toutes les pièces indispensables à l'examen de la demande sont bien présentes.

B. Gérer les demandes d'utilisateurs avec la même efficacité indépendamment du canal utilisé pour le dépôt de la requête.

L'ensemble des demandes, papier ou numérique, arrivant à l'office est dirigé vers un traitement par prestation qui a la charge de les enregistrer, de les fractionner en demandes de prestations liées à des bénéficiaires et de les aiguiller vers le premier secteur compétent pour leur traitement. Ce dispositif devient la plateforme d'alimentation de tous les secteurs de l'office et est en mesure d'indiquer si les demandes sont complètes en vue de leur traitement et de proposer un acheminement logique à l'opérateur. En cas de lacune, il permet l'envoi des courriers requis, le suivi des réponses et la gestion des éventuelles relances, le tout via le centre d'impression et de manière automatique.

L'utilisateur bénéficie d'un accès à une fonction de suivi en ligne sitôt sa demande enregistrée. À l'interne, la mise en commun de documents numérisés actuellement détenus par chacun des services de l'office est également de nature à simplifier la vie de l'utilisateur, l'information étant dès lors systématiquement partagée.

C. Améliorer la gestion financière en intégrant la facturation à la comptabilité financière intégrée (CFI).

Selon l'art. 10 al. 3 du règlement, en vigueur depuis 2011, l'ensemble des prestations de l'office doit faire l'objet d'un paiement à l'avance (Règlement F 2 20.08). En l'absence de justificatif de paiement, la demande est considérée comme incomplète et une invitation au paiement est émise à l'adresse du demandeur. Générée par la CFI, cette facturation permet d'assurer un suivi au travers de relances automatiques. En outre, le service financier de l'office dispose d'une meilleure vision des flux financiers. L'office réduit ainsi fortement la lourde gestion du contentieux et des débiteurs.

D. Implémenter des tableaux de bord et des outils de pilotage.

Connaître, en continu, le nombre de demandes entrées et sorties, ajouter les informations pertinentes au fur et à mesure du traitement des requêtes et localiser les demandes, en fonction de leur état d'avancement. Adaptée à chaque échelon hiérarchique et à chaque service, la mise en place d'un instrument de pilotage permet de réagir au plus vite à tout ralentissement constaté, prestation par prestation, secteur par secteur. À terme, les tableaux de bord produits donnent une vision claire des cycles de production. Les responsables hiérarchiques sont en mesure d'anticiper les besoins et d'adapter leurs dispositifs respectifs en conséquence.



Cour des comptes

République et canton de Genève

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



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

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

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

Cour des comptes

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90

info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch