



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

SYNTHÈSE

AUDIT DE PERFORMANCE

Au service d'une action publique performante



Cour des comptes

République et canton de Genève

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



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 préliminaire, 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

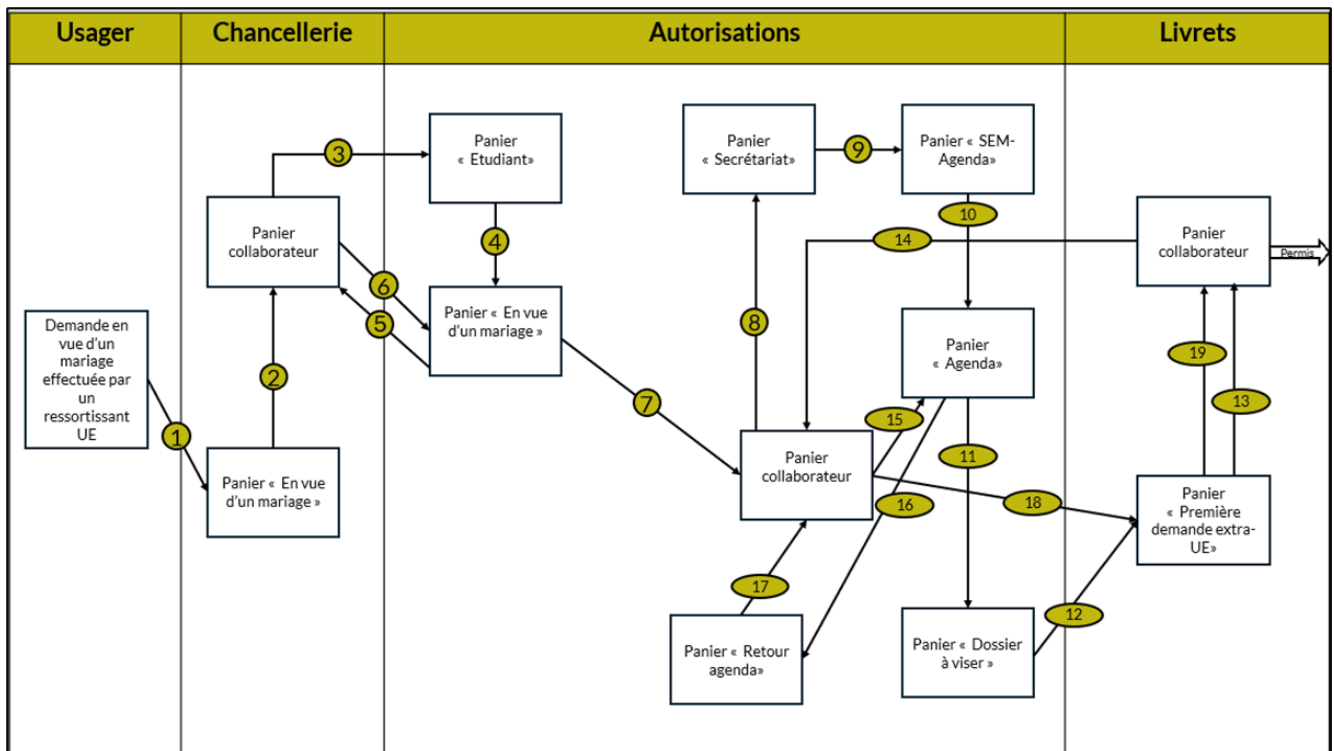
La direction du service étrangers n'est pas en mesure de monitorer le parcours d'une demande. Chaque secteur du service étrangers impliqué dans les différents processus de traitement (chancellerie, autorisations et livrets, cf. figure ci-dessous) met en place ses propres indicateurs de suivi et développe 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 des demandes plus efficaces 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 aux audités ont toutes 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.



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