

*Date de dépôt : 28 octobre 2015*

## **Rapport du Conseil d'Etat**

**au Grand Conseil sur la motion de M<sup>mes</sup> et MM. Ivan Slatkine, Antoine Droin, Bertrand Buchs, Guillaume Barazzone, Gabriel Barrillier, Catherine Baud, Sophie Forster Carbonnier, Fabienne Gautier, Roger Golay, Claude Jeanneret, Patrick Lussi, Jacqueline Roiz, Jean Romain, Lydia Schneider Hausser et Francis Walpen pour la mise en œuvre effective du SCI au sein de l'administration**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

En date du 15 décembre 2011, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

*Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :*

*le rapport de la Commission de contrôle de gestion au sujet de la mise en œuvre des systèmes de contrôle interne au sein de l'administration;*

*invite le Conseil d'Etat*

- à présenter au plus tard dans un délai de 3 mois après le renvoi de cette motion une prise de position sur les 5 recommandations émises par la CCG dans son RD 861-A;*
- à mandater l'ICF pour s'assurer que les objectifs fixés en matière de SCI dans le programme de législature seront atteints;*
- de rendre trimestriellement rapport à la CCG de l'état d'avancement de la mise en œuvre du SCI sur la base d'un tableau de bord construit sur les risques identifiés et les prestations fournies tant au niveau départemental que transversal.*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

La loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (LSGAF; D 1 10) entrée en vigueur en 1995 a pour la première fois posé les principes fondamentaux en vue de la mise en œuvre du système de contrôle interne (SCI) à l'Etat. Son article 2, alinéa 1, stipulait que le système de contrôle interne est « *un ensemble cohérent de règles d'organisation et de fonctionnement et de normes de qualité qui ont pour but d'optimiser le service au public, la qualité des prestations et la gestion des entités et de minimiser les risques économiques et financiers inhérents à l'activité de celles-ci* ». Ce n'est toutefois qu'à partir de 2006 que des actions véritablement concrètes ont été menées par le Conseil d'Etat pour un déploiement du contrôle interne à l'Etat, notamment avec le lancement d'un projet de mise en place d'un système coordonné, conduisant à la nomination d'un responsable du contrôle interne dans chaque département et d'une structure de coordination qui est à l'origine du collège spécialisé de contrôle interne (CSCI).

### **Les engagements de la législature 2010-2013**

Conscient de l'inégalité de l'avancement du projet de mise en place d'un système de contrôle interne aux niveaux départemental et transversal, le Conseil d'Etat déterminait, dans son programme de législature 2010-2013 de juin 2010, l'objectif « 10.04 : Atteindre le niveau 3 ("standardisé") de l'échelle d'évaluation du système de contrôle interne pour les domaines prioritaires de chaque département », pour le 31 décembre 2012. Par cette décision, il marquait sa volonté d'accélérer l'introduction d'un système de contrôle interne au niveau de l'ensemble de l'Etat. A fin 2010, entré en vigueur le règlement sur le pilotage de la surveillance de l'Etat (RPSE; D 1 10.05) instaurant un comité d'audit composé de la délégation du Conseil d'Etat aux finances, chargé notamment du suivi des recommandations émises par les différentes instances de surveillance et du suivi régulier du SCI de l'Etat. En octobre 2011, l'inspection cantonale des finances (ICF), appelée aujourd'hui service d'audit interne (SAI), publiait son rapport n° 11-29 relatif à la mise en œuvre du système de contrôle interne départemental et transversal, suite à un mandat confié par la commission de contrôle de gestion (CCG) du Grand Conseil. Les recommandations émises à cette occasion conduisaient à la nomination d'un secrétaire général de département à la tête du collège spécialisé de contrôle interne (CSCI) et à l'engagement, en octobre 2012, d'un gestionnaire de risques global Etat, rattaché directement au comité d'audit, en accord avec la recommandation de la commission de contrôle de gestion. Dès le mois de mai 2014, le gestionnaire de risques

global Etat, rattaché au département présidentiel créé au début de la présente législature, reprenait la présidence du collège spécialisé de contrôle interne, qu'il assure encore aujourd'hui. En octobre 2014, le service d'audit interne (SAI) publiait son rapport d'audit relatif à la vérification de l'atteinte de l'objectif 10.04 du programme de législature 2010-2013. Finalement, le Conseil d'Etat, dans ses mesures complémentaires au PB 2015, annonçait sa volonté de simplifier et d'augmenter l'efficacité du contrôle interne et de la gestion des risques (mesure 46 du plan de mesures complémentaires).

Depuis l'instauration d'un objectif de contrôle interne dans le programme de législature 2010-2013, un long chemin a donc été parcouru par l'administration genevoise dans le domaine du contrôle interne et de la gestion des risques et le Conseil d'Etat saisit l'opportunité de cette réponse tardive à la motion 2041, mais également aux recommandations émises par la commission de contrôle de gestion (CCG) dans le RD 861-A, pour présenter un bilan des développements et des orientations suivies.

### **Un processus de longue haleine**

Force est tout d'abord de constater que l'introduction généralisée d'un système de contrôle interne dans une structure aussi complexe que l'Etat n'est pas facilement ni rapidement réalisable. Elle se fait tant au niveau de prestations qui connaissent déjà une pratique de contrôle, non systématisée et unifiée globalement au niveau de la méthode, qu'au niveau de prestations qui ne connaissent pas ce type d'approche. La définition d'une méthodologie dans un tel environnement et son introduction sont un travail de longue haleine qui passe par la définition d'une méthode globale adéquate, la constitution d'une équipe de spécialistes à même d'assurer l'application et le suivi des principes définis, la formation au niveau opérationnel des collaborateurs impliqués dans ces pratiques de contrôle interne. Suite à l'adoption par l'Etat de Genève du budget par programmes et prestations, le déploiement du SCI avait été fixé au niveau de la prestation; il avait été déterminé pour chacune d'elles, suivant le principe de proportionnalité, un niveau de priorité. Ont ensuite été définis des processus clés, permettant d'affiner la cible des domaines prioritaires dans le cadre de l'objectif de législature. Ces processus clés ont été documentés par une description de l'activité visée, une identification des contrôles permettant d'en vérifier une délivrance conforme à l'objectif, voire une détection des déficiences à corriger. Cette démarche vaut tant pour les activités départementales ou métiers que pour les activités transversales que sont les ressources humaines, les finances, la gestion du patrimoine de l'Etat et les systèmes d'information. Au total, ce sont 176 prestations qui ont fait l'objet d'une telle démarche, traitée autant que possible suivant le principe de

la proportionnalité. Il en a résulté quelque 90 domaines prioritaires qui ont formé l'objectif défini par le Conseil d'Etat dans une première étape, soit la moitié des prestations.

Les processus mis en place pour s'assurer de la réalisation de l'objectif du Conseil d'Etat ont permis d'avancer régulièrement dans cette direction. Des quatorze recommandations du rapport n° 11-29 de l'inspection cantonale des finances (ICF) relatif à la mise en œuvre du système de contrôle interne départemental et transversal, publié en octobre 2011, toutes ont été entre temps clôturées. L'engagement d'un gestionnaire de risques global Etat, de sa nomination à la présidence du collège spécialisé de contrôle interne (CSCI) et l'introduction d'une méthodologie globale d'analyse des risques, conduisant à la production annuelle de rapports départementaux à l'attention de chaque conseiller d'Etat, d'un rapport global des risques à l'attention du Conseil d'Etat ainsi qu'une présentation associée à la commission des finances, ont renforcé le dispositif en place. Dans le domaine de la formation, des efforts particuliers ont été fournis, avec une revue complète de la structure des cours proposés. Les personnes désignées de par leur fonction comme devant s'astreindre à une formation ont suivi les cours conçus à cet effet. Près de 1000 cadres de l'administration ayant des responsabilités dans l'encadrement de collaborateurs et dans le déploiement du contrôle interne ont eu l'obligation de suivre un module e-learning dans ce domaine. L'objectif de cette formation, réalisée selon des outils et des standards modernes, était le renforcement d'une culture propice au développement du contrôle interne par une harmonisation des connaissances de base et par une meilleure compréhension de la responsabilité du management dans ce domaine. Ceci a été ultérieurement renforcé par l'ajout, dans le cahier des charges de chaque cadre de l'Etat, d'une mention de sa mission visant à *« garantir la mise en œuvre et la maintenance d'un SCI de manière intégrée aux activités sous sa responsabilité et conformément au cadre en vigueur à l'Etat de Genève »*.

### **Un état d'avancement en constante progression**

Si, au 31 octobre 2013, le SAI constatait que seulement 40% des prestations prioritaires et 32% de l'ensemble des prestations, soit y compris celles définies comme non prioritaires, avaient atteint le niveau 3, il importe de souligner que cette analyse binaire, soit le fait qu'une prestation proche du niveau 3 n'est pas du tout prise en compte dans le calcul du taux de réalisation, ne traduit pas véritablement l'état d'avancement de l'ensemble du processus. Une année plus tard, soit à fin septembre 2014, une évaluation faite par l'administration elle-même, prenant en compte le taux d'avancement

de chaque prestation, mesurait un taux d'atteinte global de quelque 75%. A fin juin 2015, il était projeté un taux d'avancement de 95% pour la fin de l'année. Il convient par ailleurs de relever le constat du SAI dans ce rapport, suivant lequel toutes les prestations avaient atteint le niveau 2 (« informel ») en octobre 2013, ce qui traduit un progrès significatif dans tous les départements à ce moment déjà.

L'évolution des recommandations produites par les rapports d'audit du SAI confirme ce constat d'amélioration dans le domaine du contrôle interne. Depuis le début de l'année 2008, ce ne sont pas moins de 3 000 recommandations qui ont été produites, une moyenne de 400 par année, dont deux tiers sont réglées. Entre 2010 et 2012, plus de 500 recommandations ont été produites chaque année. Ce nombre est en recul, à 315 en 2013 et 258 en 2014. A fin juin 2015, 102 recommandations ont été publiées par le SAI. Par ailleurs, les recommandations 3 étoiles, de la plus haute importance, représentaient plus de 10% des recommandations émises entre 2008 et 2011, mais moins de 4% en 2013 et moins de 3% en 2014. Ces chiffres témoignent d'une notable amélioration du fonctionnement de l'administration cantonale en matière de contrôle interne. Au titre des recommandations trois étoiles, traitées hors des délais, une même évolution positive peut être constatée. Alors qu'à la fin 2012, quelque 30% des recommandations 3 étoiles dépassaient le délai indiqué par l'audit sans résolution démontrée, le SAI ne calculait que 5 recommandations 3 étoiles non clôturées pour le petit Etat en juillet 2015, recommandations transmises pour information à la commission de contrôle de gestion sur sa demande. Ces chiffres traduisent également les réels progrès dans ce domaine.

Le travail du comité d'audit, dans lequel sont représentés trois conseillers d'Etat et qui suit régulièrement l'évolution dans ce domaine a largement contribué à cette amélioration.

Parallèlement à ce processus, la loi sur la surveillance de l'Etat (D 1 09), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2014, a redéfini le rôle de l'inspection cantonale des finances (ICF) qui est devenu le service d'audit interne (SAI), suivant en cela une recommandation de la CCG dans le rapport sur la RD 861 du 6 décembre 2011. La mission du SAI se concentre sur l'évaluation des systèmes de contrôle interne, les processus de gestion des risques et de gouvernance, en s'assurant notamment de leur conformité aux lois, règlements et directives. De plus, le SAI doit suivre les actions entreprises pour corriger les dysfonctionnements identifiés et il contribue à l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des processus. Il assiste ainsi le Conseil d'Etat dans sa tâche de surveillance.

## **Une phase de stabilisation**

L'état du contrôle interne ne peut pas se limiter à une photographie à un moment précis mais doit assurer l'adaptation d'un processus à l'évolution d'une prestation et de la structure qui la garantit. Ainsi en juin 2013 déjà, au vu de l'état d'avancement inégal du SCI dans l'atteinte du niveau 3 pour les différentes prestations, le Conseil d'Etat a fixé comme étape suivante l'atteinte du niveau 4, celui-ci étant compris comme une pérennisation du niveau 3. Cette « pérennisation » a pour but non pas d'alourdir les contrôles, mais de rendre le SCI « résistant » au temps avec une mise à jour adéquate et un effort centré plus sur la qualité du contenu que sur la forme : en d'autres termes, un SCI « pérennisé » implique un suivi régulier mais minimise le risque qu'une refonte massive et coûteuse ne soit nécessaire au bout de quelques années. Le Conseil d'Etat précisait par ailleurs que, dans le cadre des nouvelles mesures, l'effort devait être proportionnel à l'importance des prestations ou processus clés visés, ainsi qu'à la gravité des risques qui les caractérisent.

## **L'objectif d'une efficience plus grande**

L'expérience accumulée dans le déploiement du contrôle interne montre que les retards proviennent de plusieurs sources, mais dont les plus importantes sont le manque de compréhension de la valeur opérationnelle du contrôle interne en termes de gains d'efficience, de minimisation des risques et de maîtrise des activités, ainsi que du surdimensionnement dans certaines unités et/ou de la complication excessive de certains outils introduits. Le Conseil d'Etat est d'avis que cette situation doit maintenant mener à une réflexion qui permette d'alléger le dispositif en tirant les expériences du passé, et d'assurer le maintien des meilleures pratiques pour un contrôle interne efficace et proprement dimensionné. C'est la raison pour laquelle il a annoncé, dans son plan de mesures complémentaires au PB 2015, la mesure 46 « Simplification et augmentation de l'efficience du contrôle interne et de la gestion des risques ». Cette mesure, qui a par ailleurs mené le Conseil d'Etat à décider de soumettre au comité d'audit tout poste vacant dans le domaine du contrôle interne avant d'en autoriser la repourvue, représente en même temps une perspective et un enjeu pour l'administration : aller au-delà du niveau 3 tout en gardant un système agile, efficient et efficace.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :  
Anja WYDEN GUELPA

Le président :  
François LONGCHAMP