

Proposition présentée par la Commission de contrôle de gestion :

M^{mes} et MM. Ivan Slatkine, Philippe Glatz, Véronique Pürro, Alexandre Anor, Jacques Baud, Marie-Paule Blanchard-Queloz, Mario Cavaleri, Edouard Cuendet, Pierre Froidevaux, Janine Hagmann, Jeannine de Haller, Sami Kanaan, Pierre Kunz, Sylvia Leuenberger et Anne Mahrer

Date de dépôt: 15 novembre 2004
Messagerie

Proposition de résolution concernant le contrôle interne et les systèmes de contrôle interne au sein de l'administration publique

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
rappelant:

- que le contrôle interne et les systèmes de contrôle interne ont pour but d'assurer l'efficacité et l'efficacite des processus tant financiers qu'operationnels au sein de l'administration ;
- que le contrôle interne est nécessaire dans le cadre d'une saine gestion du budget et d'un contrôle de ce dernier ;
- que le contrôle interne doit répondre à des objectifs quantitatifs et qualitatifs fixes préalablement par l'Exécutif ;
- la nécessité de gérer au mieux les deniers publics afin de garantir des prestations optimales et de qualité en fonction des moyens à disposition,

considérant:

- les travaux de la Commission de contrôle de gestion analysant la politique du Conseil d'Etat relative au contrôle interne au sein de l'administration publique ;
- les travaux de la Commission de contrôle de gestion visant à s'assurer de l'existence effective de systèmes de contrôle interne, conformément au chapitre I de la Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques du 19 janvier 1995 (D 1 10, LSGAF);
- les rapports de l'ICF sur les comptes de l'Etat et leurs commentaires /recommandations relatifs aux systèmes de contrôle interne, dont le résumé figure en page 14 du *Rapport général de l'ICF* n° 04-10 sur les comptes d'Etat 2003, rapport publié le 27 mai 2004 ;
- l'absence d'une définition unique et commune du contrôle interne au sein des différents départements de l'Etat ;
- l'absence d'objectifs clairs en matière de contrôle au sens large au sein de l'Etat ;
- l'absence quasi générale de responsables désignés, tant au niveau des services et des départements qu'au niveau du Conseil d'Etat à proprement parler ;
- l'absence de ressources humaines destinées aux seules tâches du contrôle interne,

invite le Conseil d'Etat

- à mettre en place dans les plus brefs délais une politique du contrôle interne qui soit cohérente et uniforme tant au niveau vertical (au sein des départements) qu'au niveau horizontal (entre les départements) ;
- à confier au Département des finances la responsabilité et la coordination de la mise en place de cette politique ;
- à joindre aux comptes un rapport de gestion qui réponde à des objectifs fixés lors du budget tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif ;
- à communiquer régulièrement au Grand Conseil via la Commission de contrôle de gestion l'évolution de la mise en place de systèmes de contrôle interne et de leurs effets.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Conformément à son pouvoir d'autosaisine, la Commission de contrôle de gestion a décidé de vérifier l'application des systèmes de contrôle interne au sein de l'Etat et des institutions qui en dépendent. Elle vous livre ci-dessous le résultat de ses travaux qui viennent comme exposé des motifs au projet de résolution qui vous est soumis.

Définition et but du contrôle interne

Comme défini à l'article 2, alinéa 1, de la Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière du 19 janvier 1995 (LSGAF, D 1 10), un 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 des entités.*

La loi ajoute que *la mise en place et la maintenance du système de contrôle interne incombe à la direction des entités et au Département des finances, en ce qui concerne le contrôle transversal.*

Le 4 octobre 2001, le Grand Conseil a adopté le projet de loi 8502, ajoutant aux systèmes de contrôle interne la mise en place d'un contrôle transversal des flux financiers et de la gestion des ressources humaines.

Les entités concernées par cette loi sont définies à l'article 1. Il s'agit des services de l'Etat, des établissements publics et des organismes subventionnés. Les communes doivent également *s'inspirer des principes des chapitres I et II de la présente loi, sous réserve des dispositions particulières qui leur sont applicables.*

Une loi ancienne

Pour rappel, la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière tire son origine du projet de loi 7123 déposé le 20 août 1994 par la Commission des finances. En renforçant les organes de contrôle de l'Etat, ce projet de loi instaurait en quelque sorte les outils de contrôle d'application de la Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF, D 1 05) entrée en vigueur quelques mois plus tôt, le 1^{er} janvier 1994. Il se voulait

également être une réponse indirecte à l'initiative populaire n° 100 « Pour réduire les dépenses abusives de l'Etat de Genève ».

Ce projet de loi a été adopté le 19 janvier 1995, avec une entrée en vigueur le 18 mars de cette même année.

Les rapports de l'ICF sur les comptes d'Etat

Depuis 1999, date à laquelle la Commission de contrôle de gestion – nouvellement créée – reçoit les rapports de l'ICF, ceux-ci relèvent chaque année des lacunes dans les systèmes de contrôle interne. On peut se reporter par exemple aux rapports de l'ICF n° 99-9 du 21 mai 1999 (comptes 1998), pp. 37-54 ; ICF n° 00-15 du 6 juin 2000 (comptes 1999), pp. 53-71 ; ICF n° 01-14 du 25 juin 2001 (comptes 2000), pp. 85-99 ; ICF n° 02-24 du 11 juin 2002 (comptes 2001), p. 88-113 ; ICF n° 03-07 du 28 mai 2003 (comptes 2002), pp. 102-126 et enfin ICF n° 04-10 du 27 mai 2004 (comptes 2003), pp. 89-112.

Travaux de la commission

Au cours de l'année 2003, la Commission de contrôle de gestion a estimé utile de se faire sa propre idée de l'existence de systèmes de contrôle interne au sein des entités concernées par la LSGAF. Il s'agissait pour la commission de s'assurer que la loi de 1995 était bien appliquée, permettant ainsi d'optimiser et de systématiser les processus (à tous les niveaux) pour garantir des prestations de qualité, efficaces et efficientes.

Dans un premier temps, la CCG a procédé par une demande d'information écrite auprès des établissements publics et des organismes subventionnés majoritairement par l'Etat. La plupart des institutions contactées ont répondu qu'elles disposaient d'un système de contrôle interne conformément à la loi, sans toujours préciser si ce dernier était formalisé.

En 2004, la commission a poursuivi ses travaux en auditionnant cette fois les responsables départementaux du contrôle interne désignés par le Conseil d'Etat. Dans son courrier du 10 décembre 2003, le Conseil d'Etat indiquait pour chaque département, ainsi que pour le CTI et le pouvoir judiciaire, le nom des personnes à auditionner. S'agissant du service du Grand Conseil, la CCG a également auditionné Madame le Sautier.

Constats

La CCG relève que les responsables désignés par le Conseil d'Etat n'ont pas, dans la plupart des cas, comme responsabilité formelle *la mise en place*

et la maintenance des systèmes de contrôle interne. Dans la grande majorité des cas, la commission a auditionné les directeurs financiers des départements, parfois le responsable de l'audit interne ou le contrôleur de gestion. Dans un cas, la CCG a auditionné un secrétaire général auquel la loi confère la responsabilité de l'établissement et de la maintenance du système de contrôle interne.

La CCG constate que la fonction de *controlling* au sein de l'Etat ne fait l'objet d'aucune directive claire, précise et uniforme, ni au sein des départements, ni d'un point de vue transversal. Chacune des personnes auditionnées a exposé sa propre définition du contrôle, mettant souvent davantage l'accent sur le contrôle financier que sur le contrôle interne au sens large, incluant aussi les procédures opérationnelles.

La CCG a remarqué certaines disparités entre les systèmes de contrôle interne des départements. Certains étaient très élaborés et formalisés, d'autres peu développés. Pour rappel, les procédures doivent impérativement être écrites, simples, mises à jour régulièrement et portées à la connaissance des collaborateurs.

Recommandations

La CCG estime, au vu de ses auditions, que les dispositions de la LSGAF sont insuffisamment appliquées, alors que la loi a été votée il y a plus de neuf ans. Même si le projet de réforme GE-Pilote est censé intégrer ce volet, la CCG souhaite qu'un effort de mise en place et d'uniformisation des systèmes de contrôle interne soit réalisé à brève échéance. C'est la raison pour laquelle la commission a décidé, au terme de ses travaux, de déposer cette résolution devant le Grand Conseil.

Au vu de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les député-e-s, de réserver un bon accueil à cette proposition de résolution en la renvoyant au Conseil d'Etat.