

Date de dépôt: 26 novembre 2002

Messagerie

**Rapport
de la Commission de contrôle de gestion
(années 2001-2002)**

Rapporteur: M. Pierre Froidevaux

Mesdames et
Messieurs les députés,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport d'activité de la Commission de contrôle de gestion pour les années 2001-2002 et vous invitons à en prendre connaissance.

Le présent rapport donne des indications sur le fonctionnement de la commission, les sujets traités au cours de cette période et sur les enjeux de la réforme de l'Etat.

Nous vous prions d'agréer, Mesdames et Messieurs les députés, l'assurance de notre très haute considération.

Au nom de la Commission de contrôle de gestion

Le président : Pierre Froidevaux, député

Membres permanents de la commission

M. Jacques Baud

M. Charles Beer

M^{me} Marie-Paule Blanchard-Queloz

M. Pierre Froidevaux, président

M. Philippe Glatz

M^{me} Alexandra Gobet Winiger

M^{me} Janine Hagmann

M^{me} Jeannine de Haller

M^{me} Sylvia Leuenberger, vice-présidente

M^{me} Anne Mahrer

M. Pascal Pétroz

M^{me} Véronique Pürro

M. Alain Meylan

M. Pierre Kunz

M. Yvan Slatkine

Table des matières

Introduction

Concrétisation

1. La commission parlementaire de contrôle de gestion de la République et canton de Genève

1.1 Principes généraux, buts et missions de la CCG

1.1.1 Un travail consensuel

1.1.2 Une activité de milice

1.1.3 Le secret de fonction

1.1.3.1 La levée du secret de fonction

1.1.4 Les sujets traités

1.1.5 Le rapport annuel

1.2 Le fonctionnement de la CCG

1.2.1 L'organisation du travail

1.2.1.1 Le secrétaire scientifique

1.2.2 Le travail en sous-commissions

1.2.2.1 Fiche méthodologique du déroulement des travaux

1.2.2.2 La première phase : les investigations générales

1.2.2.3 La deuxième phase : les investigations dirigées

1.2.3 Application des résultats

1.2.4 En comparaison nationale

1.3 Organes et moyens à disposition de la CCG

1.3.1 L'Inspection cantonale des finances (ICF)

1.3.2 Le Service de surveillance des fondations (SSF)

1.3.3 La Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP)

1.3.4 Les mandats externes

2. Le contrôle et la réforme de l'Etat

2.1 La réforme Service public 2005 (SP 2005)

2.1.1 Les principes fondamentaux de SP 2005

2.2 La GEIRE, le SIRH et le CFI

2.2.1 *Les objectifs de la GEIRE*

2.2.2 *Le système de gestion des ressources humaines (SIRH)*

2.2.2.1 Les objectifs du SIRH

2.2.2.2 Le calendrier

2.2.3 *Le système d'informations financières*

2.2.3.1 Calendrier initial

2.3 Etat des travaux

2.3.1 *Les problèmes à résoudre*

2.3.2 *Les points forts*

2.3.2.1 Des investissements prometteurs

2.3.2.2 Une seule centrale d'achats

2.3.2.3 La gestion des stocks

2.3.2.4 Mise à jour informatique

2.3.2.5 La caisse de l'Etat

2.3.2.6 Rationalisation des comptes

2.3.3 *Le contrôle interne transversal*

2.4 Conclusions

3. Activités de la Commission de contrôle de gestion

3.1 *Les dossiers traités*

3.2 *Les dossiers en cours de traitement*

3.2.1 *Sur proposition parlementaire*

3.2.2 *En autosaisie*

3.2.3 *Les rapports des commissaires*

3.2.3.1 Rapport sur les Services industriels de Genève

3.2.3.2 Rapport sur le Service des forêts, de la protection de la nature et des paysages

3.2.3.3 Rapport sur le Service des allocations d'études et d'apprentissage

3.2.3.4 Rapport sur le Fonds d'équipement communal

3.3 *Les rapports de l'ICF pour 2001*

3.4 *Les rapports du SSF pour 2001*

3.5 *Les rapports de la CEPP jusqu'en 2001*

Conclusions et recommandations

Remerciements

Annexes

Introduction

La Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil genevois est une commission parlementaire récente puisque sa création remonte à 1999. Au milieu des années 90, les difficultés économiques tant publiques que privées amenèrent un affrontement entre les tenants d'un Etat imposant de nouvelles règles économiques et ceux qui préconisaient le moins d'Etat afin de sortir d'une crise qui semblait de plus en plus s'installer dans la durée. En marge de ce débat politique, un groupe de citoyens, réunis en comité « Halte au Déficit », lancèrent une initiative réclamant de faire le point, par un audit, de la situation économique de l'Etat de Genève, à la manière de ce que subissaient régulièrement, surtout à ce moment-là, les grandes entreprises. Curieusement tous les partis politiques s'y étaient opposés. D'une part, la gauche voyait en ce projet le risque que l'économie publique soit dorénavant considérée à la manière d'une quelconque entreprise et, d'autre part, la droite, alors aux commandes avec un gouvernement appelé homogène par les uns, monocole par les autres, voyait une critique de sa gestion des affaires publiques.

Pendant, contre toute attente de la politique cantonale officielle, le peuple votait avec une large majorité, l'audit de l'Etat de Genève. Et l'été 1996 fut consacré à la révision des comptes publics par un organisme indépendant. Ce travail avait été alors confié à Arthur Andersen, notamment en raison de ses compétences en matière de droit public mais aussi de sa « réputation » internationale. Le rapport terminé et les propositions rendues publiques, le débat sur les solutions préconisées débuta. Mais le parlement eut des doutes quant à la volonté d'une réforme en profondeur des structures étatiques par l'Exécutif qui en détient la responsabilité.

Concrétisation

Le parlement, bien décidé à se faire le porte-parole du souverain, a institué en octobre 1997, une commission ad hoc du suivi de l'audit. Celle-ci s'est réunie dès novembre 1997 et a commencé ses travaux par la lecture du rapport d'Arthur Andersen, ainsi que par le contrôle de la mise en application des solutions que celui-ci préconisait. Comme l'Exécutif tardait à faire connaître ses projets de réforme, cette commission étudia, le plus clair de son temps, le rôle et le fonctionnement des organes de surveillance de l'Etat. Elle constata notamment que l'Inspectorat des finances rendait son rapport uniquement au Conseil d'Etat, en violation de la loi. Celle-ci avait pourtant prévu qu'ils seraient aussi remis à la Commission des finances. Il s'est avéré

que cette commission n'avait pas de temps à consacrer à cette charge. En effet, elle votait les comptes et budget bien avant que l'ICF fasse son travail d'expertise. Aussi, la commission ad hoc de l'audit, sous la houlette de sa présidente, M^{me} Alexandra Gobet Winiger, décida de mettre en place une commission permanente composée de 15 membres et disposant de tous les moyens d'investigations pour faire la lumière sur d'éventuelles dérives comptables ou de gestion des affaires publiques.

Ainsi est née la Commission de contrôle de gestion de l'Etat de Genève en mars 1999. Elle fut présidée tour à tour par la socialiste Alexandra Gobet Winiger (1999), le libéral Michel Balestra (2000-2001), puis par Salika Wenger (2001-2002) de l'Alliance de gauche.

1. La Commission parlementaire de contrôle de gestion de la République et canton de Genève

La Commission de contrôle de gestion est le fruit de la volonté de tous les partis représentés au parlement qui estimaient que le contrôle financier devait être sérieusement renforcé. Elle exprime la volonté de donner au Grand Conseil une véritable responsabilité politique dans le contrôle financier et de gestion de l'Etat et des établissements publics.

1.1 Principes généraux, buts et missions de la CCG

La mise en place d'une Commission de contrôle de gestion (contrôle parlementaire) a été préférée à celle d'une Cour des comptes (contrôle judiciaire), ces deux formules ne s'excluant pas.

La Commission de contrôle de gestion (CCG) exerce son contrôle sur l'administration centralisée, l'administration décentralisée et les organismes subventionnés par l'Etat. Les pouvoirs du Service de surveillance des fondations, des institutions de prévoyance et des organismes privés subventionnés ont été renforcés. La surveillance de la gestion administrative et financière de l'Etat est assurée par l'Inspection cantonale des finances et le Service de surveillance des fondations, selon une division claire des tâches.

De fait, la CCG ne dispose pas d'un service de surveillance spécifique. Elle s'adresse à l'Inspection cantonale des finances (ICF), au Service de surveillance des fondations (SSF) et le cas échéant à des experts extérieurs. Dans l'idéal, peut-être aurait-il été préférable de créer deux structures distinctes, l'une à disposition du parlement, l'autre du gouvernement. Les risques de doublons et les coûts engendrés par la création d'une nouvelle structure ont toutefois fait écarter cette solution.

La CCG ne peut pas se voir opposer le secret de fonction. En revanche, ses membres sont eux-mêmes soumis au secret de fonction. La commission endosse la responsabilité des éléments contenus dans les rapports qu'elle souhaite rendre publics et diffuse un rapport annuel.

Les compétences respectives de la Commission des finances et de la CCG sont clairement établies. Leur travail est de nature très différente, même si elles doivent avoir accès aux mêmes documents et qu'elles sont toutes deux en position de mandater la surveillance.

Tous ces principes se trouvent dans la loi votée le 26 mars 1999, annexée au présent rapport. Cette loi, en instaurant la Commission de contrôle et de gestion, a apporté les modifications nécessaires à la loi sur la surveillance de

la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D1 10) ainsi que la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière (D1 05) afin de donner les moyens de contrôle nécessaire à la Commission de contrôle de gestion.

Le 4 octobre 2001, la loi portant règlement sur le Grand Conseil (LRGC) a été encore modifiée afin de mieux tenir compte de l'expérience acquise lors des deux premières années de vie de la commission. Il s'est avéré important de renforcer son pouvoir vis-à-vis de l'administration et du Conseil d'Etat ainsi que la liberté d'investigation des sous-commissions. Enfin, il est apparu nécessaire de mieux établir les protocoles des séances de sous-commission en donnant un exemplaire du procès-verbal aux personnes auditionnées, afin de faire certifier les allégations des témoins.

Ainsi, selon la loi, la CCG surveille la gestion publique sur un mode parlementaire. Elle s'appuie principalement sur l'administration publique pour obtenir les renseignements nécessaires à l'évaluation de la bonne marche des activités étatiques, que celles-ci soient liées à l'administration centralisée ou aux organismes subventionnés.

1.1.1 Un travail consensuel

Un tel rôle parlementaire devrait dépasser les clivages politiques dans la mesure où tous les partis, à l'image des citoyens qu'ils représentent, tiennent, en principe, à une gestion rigoureuse des deniers publics. Ainsi est-il d'usage que les votes de cette commission se prennent à l'unanimité. Afin d'atteindre cet objectif, il a fallu mettre en place une doctrine de travail qui associe systématiquement la majorité avec la minorité. En effet, un parlement divisé sur un objectif de gestion le rendrait peu crédible vis-à-vis de l'exécutif, alors moins enclin à tenir compte des remarques de la CCG, et rendant finalement vain tout son travail.

1.1.2 Une activité de milice

Cette activité est dévolue à des parlementaires de milice sans que ceux-ci bénéficient d'une formation spécifique. La vision est donc essentiellement politique et provient initialement d'informations émanant soit de l'administration, soit de parlementaires ou encore des citoyens. Le premier gros dossier traité par cette commission, à savoir les Offices des Poursuites et des Faillites (OPF) existait déjà dans la rumeur publique, même s'il semblait ignoré par le Conseil d'Etat ou une partie de celui-ci¹. Mais il a surtout

¹ Voir chapitre 3.

bénéficié de l'expérience personnelle de l'un des membres de la commission qui, de par sa profession, était confronté régulièrement avec cet organisme.

Ainsi, cette commission ne peut être considérée comme un centre d'expertise d'une saine gestion globale de l'Etat, mais comme une forme de *police gestionnaire* aux mains de la démocratie et qui intervient au nom des citoyens pour instruire les plaintes tout en apportant les correctifs qui s'imposent. Après enquête, la CCG peut alors actionner directement le Parlement pour une réforme des lois ou une dénonciation publique de l'autorité compétente. Cette double action s'est vue dans l'affaire des OPF. Elle entend aussi prévenir directement la Commission des finances en cas de « gestion financière prêtant à la critique ». Cependant, la CCG ne dispose d'aucune autorité directe dans la gestion des services qui reste une prérogative exclusive du Conseil d'Etat.

1.1.3 *Le secret de fonction*

Si le rapport annuel est public, le travail des commissaires est lui parfaitement confidentiel. Pour que les informations arrivent aux oreilles de la commission, les sources doivent bénéficier du secret absolu. Toujours en reprenant l'exemple des OPF, les fuites, venant selon toute vraisemblance de la commission elle-même, ont mis gravement en péril son existence, rompant le rapport de confiance qui devait prévaloir entre tous ses membres, puisque la parole des uns et des autres pouvait être utilisée à des fins de politique politicienne. Ce parjure au serment de député n'est véritablement sanctionné que par la conscience individuelle bien que des poursuites pénales puissent être engagées en référence à l'article 320 CP, selon lequel : *Celui qui aura révélé un secret à lui confié en sa qualité de membre d'une autorité ou de fonctionnaire, ou dont il avait eu connaissance à raison de sa charge ou de son emploi, sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende.* La commission avait tenté de mettre en place un codage des documents, mais qui est resté sans effet dans l'affaire déjà mentionnée. Le Conseil national s'est récemment penché sur ce problème et a conclu par une motion parlementaire visant à obliger les journalistes à dévoiler leurs sources lorsque l'intérêt de l'Etat est en jeu. Mais le code pénal, à l'article 27^{bis} traitant de la protection des sources, ne connaît pas la notion « *d'intérêt de l'Etat* ». En attendant la définition fédérale, le travail de la commission dépend de l'éthique et de la déontologie de chaque membre de la commission.

1.1.3.1 La levée du secret de fonction

Ce secret de fonction ne peut être levé que par le Grand Conseil. La procédure est lourde : elle nécessite une demande du procureur général au Grand Conseil qui se prononce sur la levée du secret de fonction à huis clos et après étude de cette demande en commission législative². Du fait que les membres de la CCG disposent de plus grands pouvoirs d'investigations que les autres commissaires, cette levée ne pourra se faire que dans des cas très exceptionnels.

1.1.4 *Les sujets traités*

Le système décrit pour le fonctionnement de la CCG peut paraître complexe et donc trop long, notamment pour le citoyen qui attend une réponse. Cependant, la méthode de travail d'un parlement de milice doit comporter des repères stricts afin d'éviter des dérapages synonymes de dévastation pour des pans entiers de l'Etat. La commission est donc dotée d'un cadre légal rigoureux et a mis en place un fonctionnement qui entend protéger l'intérêt général, la bonne marche de l'Etat, de ses serviteurs tout en évitant d'éventuelles dérives politiciennes.

Les sujets qu'elle traite lui parviennent surtout par les autorités de surveillance de l'Etat. Tous les rapports de ceux-ci sont adressés conjointement au Conseil d'Etat, à la Commission des finances et à la CCG. Cette voie amène devant la commission plus de 120 dossiers par an auxquels s'ajoutent des pétitions de citoyens, des motions parlementaires et des projets de lois. Il y a donc nécessairement des critères politiques d'opportunité qui président au choix des sujets traités. La perception bien comprise par les membres de la commission d'un consensus final aide à faire des choix constructifs dans un système politique qui entend respecter les minorités.

Ce point devrait être essentiel pour sauvegarder l'efficacité du système de contrôle de gestion de type parlementaire.

1.1.5 *Le rapport annuel*

Pour que ce travail si confidentiel soit efficient, il nécessite, à un moment donné, d'être rendu public. La commission a décidé d'établir un rapport d'activité annuel. En effet, le travail de cette commission est forcément limité à une partie finalement modeste des activités étatiques. Annoncer les points contrôlés, c'est aussi annoncer les points non contrôlés. Les parlementaires de cette commission doivent pouvoir être alertés par toutes sortes de canaux

² Voir les articles 2, lettre P, et 216, alinéa 6, LRGC.

sur d'éventuels dysfonctionnements y compris par la réaction publique. A l'opposé, si une telle commission gardait son travail secret, chacun pourrait penser que celle-ci a la connaissance de tout ou de presque tous les problèmes. En ne les dénonçant pas, cela reviendrait à dire qu'elle pourrait être accusée de les cautionner. Ces accusations porteraient rapidement le discrédit sur un travail qui, rappelons-le, est purement milicien, sans connaissance particulière de la comptabilité ni de la gestion publique.

1.2 Le fonctionnement de la CCG

1.2.1 L'organisation de son travail

La commission se réunit en principe chaque semaine selon son ordre du jour. Elle débat en opportunité des sujets qu'elle entend traiter.

Généralement, les sujets sont instruits en sous-commissions composées d'un représentant de la majorité et d'un autre de la minorité. Les commissaires sont désignés pour chaque sujet, en fonction de leur disponibilité. Ils organisent ensuite leur temps de travail entre eux et viennent régulièrement rapporter à la commission de l'avance de leur dossier.

1.2.1.1 Le secrétaire scientifique

Jusqu'en octobre 2002, la CCG disposait d'une aide appréciable de la part du service du Grand Conseil sous la forme d'un secrétaire-juriste à 30% et d'une secrétaire administrative à 50%. Mais cela ne représente en fait que l'ébauche d'une solution.

Le secrétariat a la charge d'organiser les séances hebdomadaires de la CCG en assurant le suivi des dossiers et l'infrastructure des sous-commissions dont le nombre moyen permanent est d'une dizaine. Si celles-ci se réunissaient pour le moins deux fois par mois, ce secrétariat devrait préparer les documents nécessaires pour un minimum d'une séance par jour ouvrable. Pour chaque séance, la variabilité des données semble infinie : elle touche des dérives comptables, des dysfonctionnements dans la gestion, tant des ressources que des collaborateurs ou encore un cadre légal inadapté. De plus, les entités surveillées peuvent être purement étatiques ou privées lorsque celles-ci sont subventionnées avec des conditions-cadres variables.

Etablir un dossier crédible sur chaque sujet nécessite un long travail de recherches qui aujourd'hui ne peut être assumé ni par un secrétaire-juriste à 30% ni par un ou des commissaires de milice.

Renforcer le secrétariat fut une première priorité. Aussi la commission a-t-elle décidé de s'adjoindre dès le 1^{er} novembre 2002 un collaborateur scientifique à plein temps dont le cahier des charges est décrit ci-après.

Objectif de la fonction :

Dans le cadre des attributions de la CCG, notamment des lois portant règlement du GC (B1.01), sur la gestion administrative et financière de l'Etat (D1.09) et sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D1.10)

- Etre un centre d'expertise et de référence pour la CCG.
- Fournir toute la logistique et l'expertise utiles aux travaux consacrés à la Surveillance afin d'optimiser les attributions de la CCG.
- Proposer des sujets d'analyse.
- Piloter et encadrer les travaux des mandataires internes à l'administration (ICF et Surveillance) ou externes.
- Diriger le secrétariat de la commission.
- Suivre et évaluer les travaux/rapports fournis par la Surveillance.
- Fournir les rapports et analyses demandés par la commission.
- Suivre et évaluer l'avancement de la réforme de l'Etat.
- Evaluer et proposer le cas échéant des mesures afin d'accroître l'efficacité et l'efficacité du contrôle de gestion et du contrôle interne.

Rattachement

Administrativement au service du GC et fonctionnellement au président de la CCG.

Profil du secrétaire expert

Niveau universitaire avec des formations complémentaires et des expériences adaptées entre autres dans le secteur privé.

Généraliste avec d'excellentes connaissances des diverses activités de l'Etat ainsi que des normes et principes comptables, de la comptabilité publique, du contrôle interne, du contrôle de gestion, des domaines juridique, financier et économique.

Classification : classe 21

Statut : Fonctionnaire

Après un long débat en commission, le choix s'est finalement porté sur M. Laurent Koelliker qui a pris ses fonctions le 1^{er} novembre 2002. La commission lui souhaite pleine satisfaction dans sa nouvelle tâche au service de la collectivité.

1.2.2 *Le travail en sous-commission*

Les sous-commissions disposent des mêmes prérogatives que la commission elle-même pour obtenir des organismes concernés les renseignements exigés. Les procès-verbaux de leurs séances sont tenus et organisés avec le service du Grand Conseil. Généralement, l'organe de surveillance de l'entité examinée est présent.

1.2.2.1 Fiche méthodologique du déroulement des travaux

	Proposition du choix des investigations	Esquisse du projet et étude de faisabilité	Réalisations
Questions à traiter	<ul style="list-style-type: none"> • Quel est le problème général ? • Pourquoi ce thème est-il choisi ? • Quels sont les champs d'étude envisageables ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Comment fonctionne l'entité objet du mandat (inclus les bases légales et services concernés) ? • Quelles sont les audits et études déjà réalisées, en cours ou projetées ? • Quelles sont les situations législatives ? • Quels sont les objectifs du rapport ? • Quelles sont les questions qui doivent être traitées ? • Quelles sont les options possibles et celles qui sont exclues ? • Quelles peuvent être les conséquences pratiques et financières du rapport ? • L'évaluation est-elle faisable ? Comment ? • Quelle délimitation ? • Quelles sont les données disponibles et que disent-elles ? • Quelles sont les personnes à auditionner ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les conclusions ? • Quelles sont les recommandations envisageables ? • Publication ? <ul style="list-style-type: none"> • Totale • Partielle

		<ul style="list-style-type: none"> • Quels liens avec l'administration ? • Quels mandats doivent être confiés ? <ul style="list-style-type: none"> ○ à l'ICF ○ à un organe externe • Quels sont les moyens octroyés au rapporteur, à la sous-commission, au mandataire ? • Désignation du rapporteur et de la sous-commission 	
Source/ Auteur	<ul style="list-style-type: none"> • Grand Conseil • ICF • SSF • Commission 	• Sous-commission	• Sous-commiss
Produit		• étude de faisabilité, rapport intermédiaire	• Rapport
Adoption	• Commission	• Commission	<ul style="list-style-type: none"> • Commission • Grand Conseil
Durée	• Mandat	• 3 mois	• 3 mois

1.2.2.2 La première phase : les investigations générales

La phase initiale est liée à des investigations courantes qui font un tour général du problème, afin d'en apprécier sommairement le contenu. A l'issue de cette appréciation, la sous-commission fait rapport à la CCG qui entend ses conclusions. En général, les explications fournies sont suffisantes et sont incluses dans le rapport final. Les dysfonctionnements constatés sont alors ceux qui sont facilement remédiables : la plupart du temps, ils sont liés à des retards pris dans la mise en conformité des dispositions légales déjà prévues ou à un dispositif légal qui aurait mérité d'être mieux adapté à la marche du temps.

1.2.2.3 La deuxième phase : les investigations dirigées

Si la CCG a l'impression que l'autorité des services concernés ne fera pas diligence ou que les informations obtenues sont incomplètes, elle prendra les mesures nécessaires pour obtenir les corrections nécessaires en actionnant ses moyens.

La CCG peut notamment demander :

- l'audition du service concerné devant la commission ;
- le débat avec le Conseil d'Etat ;
- la poursuite du mandat par la sous-commission ;
- la nomination d'experts
 - internes (ICF, surveillance, CEPP),
 - externes (fiduciaire, juriste...).

Si la CCG n'obtient toujours pas satisfaction, elle alerte la Commission des finances qui a l'avantage d'agir promptement en intervenant directement sur le budget. Une autre voie est le débat public à travers un rapport de la CCG au Grand Conseil.

La voie la plus usuelle est de mandater la sous-commission afin qu'elle poursuive son travail d'investigation selon les points déterminés par la CCG. Son champ d'enquête devient alors précis. L'un des commissaires préside les séances de travail et en devient le rapporteur.

1.2.3 *Application des résultats*

Une fois les enquêtes des sous-commissions terminées et après débat au sein de la Commission de contrôle de gestion, les membres de la commission peuvent décider, soit de donner une suite parlementaire au cas traité

(interpellation, motion, projet de loi) ou d'informer le public en organisant une conférence de presse. De plus, en fin d'année, le président de la commission rend un rapport public décrivant l'activité de la CCG au cours de l'année écoulée³.

1.2.4 En comparaison nationale

L'évolution du travail de la commission est conforme à celle observée tant sur le plan national que celui des autres cantons. La Commission fédérale de contrôle de gestion, active depuis une trentaine d'années, dispose à l'heure actuelle de 12,7 postes et semble bien acceptée par l'administration fédérale dans la mesure où il s'agit d'un travail de longue haleine. Depuis une vingtaine d'années, les experts de cette commission ont une formation scientifique reconnue conduisant certains vers une reconversion dans la carrière académique. Elle a un très important rôle de suivi des dossiers : les membres de cette commission vont chaque année dans les départements. Les procédures sont clairement définies et les questionnaires dont disposent les parlementaires sont préparés en collaboration avec le secrétariat scientifique. Son rapport annuel est soumis au Parlement et fait partie des travaux parlementaires importants. A la fin dudit rapport, il y a en général des recommandations, mais la commission utilise également d'autres instruments parlementaires, à savoir l'initiative, la motion ou le postulat. S'agissant des recommandations, la garantie d'un travail sérieux tient au fait que les responsables scientifiques retournent chaque année dans les départements et peuvent au besoin examiner pour quelles raisons l'une ou l'autre de leurs recommandations n'a pas été suivie.

1.3 Organes et moyens à disposition de la CCG

Très généralement, la mission de la Commission de contrôle de gestion est immense, mais ses moyens relativement maigres.

La commission est composée de quinze membres à l'image de leur représentativité parlementaire. Elle est organisée selon le même mode que les autres commissions. Elle dispose en plus d'un pouvoir d'autosaisie et d'un budget annuel pour des mandats externes. En outre, elle reçoit les rapports d'organes spécialisés tels que l'Inspection cantonale des finances, le Service de surveillance des Fondations et la Commission externe d'évaluation des politiques publiques.

³ Voir point 1.1.5.

1.3.1 L'Inspection cantonale des finances (ICF)

L'ICF contrôle l'activité des départements, de la Chancellerie, du Service du Grand Conseil et des institutions cantonales de droit public, les services centraux et les greffes du pouvoir judiciaire. Elle possède tout pouvoir d'investigation et effectue ses contrôles de sa propre initiative selon un programme qu'elle remet annuellement au Conseil d'Etat ainsi qu'aux deux commissions parlementaires, la CCG et la Commission des finances. La grande majorité des contrôles sont déterminés selon une systématique qui se base principalement sur le facteur risque. Outre la planification établie directement par l'ICF, elle effectue des travaux sur mandat, à la fois des deux commissions parlementaires précitées ainsi que du Conseil d'Etat.

Dans le cadre des audits financiers, notamment de l'audit du compte d'Etat, l'ICF officie également comme fiduciaire de l'Etat. Une disposition récemment introduit dans la loi le fait que l'ICF présente au Grand Conseil (via la Commission des finances et la Commission de contrôle de gestion) un rapport écrit sur le résultat de sa vérification et recommande l'approbation des comptes annuels avec ou sans réserve, ou leur renvoi au Conseil d'Etat. Dans les audits financiers figurent aussi les audits des services d'Etat et de ses filiales, établissements cantonaux de droit public.

Le service récemment renforcé en 2002 comprend vingt-deux collaborateurs qui possèdent une licence universitaire, voire un troisième cycle ou un brevet d'avocat. Les postes de collaborateurs requièrent également l'obligation d'une formation permanente, notamment l'obtention du diplôme d'expert comptable, de la certification d'auditeur informatique (CISA), voire de la certification d'auditeur interne (CIA). Il existe un plan de formation permanente qui prend en compte des nécessités ponctuelles relatives à telle ou telle problématique nouvelle ou à laquelle l'ICF risque d'être confrontée à l'avenir.

1.3.2 Le Service de surveillance des fondations (SSF)

Ce service a comme tâche principale la surveillance des fondations et institutions de prévoyance auxquelles s'ajoutent les organismes de droit privé subventionnés par l'Etat. L'activité prédominante du SSF est le contrôle des affiliations des employeurs à une institution de prévoyance, à laquelle s'est ajoutée depuis la fin de l'année 1999 la surveillance de l'ensemble des organismes privés subventionnés.

Les bases légales sont données par la législation fédérale ou cantonale selon les cas. La surveillance de la SSF s'exerce sur environ mille organismes.

Les contrôles s'effectuent selon quatre critères principaux :

- la légalité ;
- la régularité ;
- la rentabilité ;
- les principes généraux de la révision (révision des comptes, contrôle des valeurs du patrimoine et des inventaires, examen du système de contrôle interne).

Le SSF signale notamment les points suivants :

- le non-respect des dispositions légales ;
- toute irrégularité comptable et financière significative ;
- toute anomalie significative constatée au niveau de la gestion.

Son pouvoir est variable : important pour les fondations (pouvoir de destitution du comité, d'imposition d'une fiduciaire par exemple), alors qu'il est limité à un constat pour les organismes de droit privé subventionnés. Or, cent cinquante fondations sont aussi subventionnées, ce qui suscite une superposition des compétences. Le service semble insuffisamment doté en personnel qui compte actuellement neuf postes pour effectuer le contrôle annuel de l'ensemble des institutions. Il s'organise en priorité pour exercer ses fonctions vis-à-vis des institutions de prévoyance.

Mais il s'agit d'un service récent puisqu'il a commencé ses activités en septembre 1999. Initialement prévu pour trois cents à quatre cents institutions, il a vu sa charge s'accroître à mille en 2000 et on parlait de mille sept cents organismes subventionnés par l'Etat de Genève dont le contrôle de la gestion devait lui être confié en 2001. La CCG aura à cœur de s'assurer au cours de ces prochaines années qu'il dispose des moyens nécessaires à l'accomplissement de sa tâche.

1.3.3 La Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP)

La loi étant relativement floue quant aux missions de la CEPP, celle-ci a eu comme pratique constante de concentrer son attention sur l'évaluation des effets des lois et des politiques publiques. La CEPP ne fait pas d'audit ni analyse de gestion au sens strict du terme et elle accomplit véritablement une tâche qu'aucune autre instance ne remplit dans la République. Elle reçoit ses mandats du Conseil d'Etat et des deux commissions : finances et contrôle de gestion. Le parlement lui a aussi donné la compétence de se saisir de sa propre autorité, ce qui lui a permis d'éviter de timbrer au chômage ! La loi

prévoit aussi que ses rapports ne sont pas seulement des diagnostics, mais qu'ils doivent contenir des recommandations à l'attention du Conseil d'Etat, respectivement des commissions qui l'auront mandatée.

Recommandation n° 1

Les rapports de la CEPP doivent être l'objet d'un rapport annuel du Conseil d'Etat au Grand Conseil, conformément à l'article 29, alinéa 5, de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D 1 10)⁴

Sur demande expresse de la présidente du Grand Conseil, M^{me} Elisabeth Reusse-Decrey, le premier rapport du Conseil d'Etat en six ans relatif au suivi des recommandations de la CEPP a été rendu en décembre 2001, alors que la loi prévoit un rapport annuel du Conseil d'Etat au Grand Conseil. Cette négligence de l'exécutif démotive cette commission de milice qui n'obtient que peu d'« écho » de son travail pour la République. En effet, on ne peut exiger de ses seize membres, tous miliciens, la même nature et le même rythme de travail qu'une administration telle que l'ICF.

L'activité de la CEPP se distingue des autres activités de contrôle dans la mesure où il ne s'agit pas d'aller dans un service et d'examiner les relations entre le chef et ses subordonnés ou d'éventuels dysfonctionnements. Mais la CEPP va sur le terrain pour observer ce qui se passe à travers l'application d'une législation. A titre d'exemple, sa première évaluation qui portait sur la politique cantonale du logement social lui a permis de brosser le tableau des bénéficiaires du logement social à Genève. Elle avait ainsi procédé par sondage d'opinions et analyse d'une base de données de l'Office financier du logement.

⁴ On peut trouver l'extrait de cette loi sur le site de la CEPP. <http://www.geneve.ch/cepp/loi.html>

La CEPP remarque que, expérience faite, ni le Conseil d'Etat, ni les commissions parlementaires ne prennent le temps de lui formuler un mandat digne de ce nom.

L'activité de la CEPP repose sur trois piliers, le pilier central étant son secrétaire permanent seul professionnel à plein temps. Elle peut compter sur des membres qu'elle met à contribution en fonction de leur disponibilité et compétences diverses. Le troisième pilier est représenté par les mandataires extérieurs à qui elle confie un travail sur des points particuliers d'une évaluation, comme un sondage d'opinion. La CEPP dispose de deux lignes budgétaires, l'une interne pour la rémunération des membres et l'autre, externe, pour l'attribution des mandats.

La CEPP fait remarquer que l'esprit « *évaluatif* » n'a pas encore pénétré malheureusement « *tous les pores* » de l'administration et du gouvernement et que le relais de cette tâche incombe aussi aux députés.

1.3.4 Les mandats externes

Il est parfois nécessaire d'enquêter au-delà des rapports, des documents officiels ou des pièces qui nous sont remises par l'Administration. La CCG ne disposant pas d'experts indépendants, le parlement a prévu de la doter d'un budget afin de mandater des experts indépendants.

Recommandation n° 2

Le budget annuel pour des mandats externes devrait être de 200 000 F au minimum.

Le budget annuel des mandats extérieurs de la CCG est très modeste surtout en regard des montants généralement dévolus à une direction générale pour le contrôle de l'activité des services qui en dépendent. A titre d'exemple, trois années de ce budget ont été englouties dans l'affaire déjà décrite des OPF. Une meilleure autonomie financière de la CCG est souhaitable afin de pouvoir engager plus facilement des experts externes. Le budget épuisé, une demande de crédits extraordinaires provoquerait un débat public qui remettrait en cause le service incriminé avant même la fin de l'enquête établissant les faits. Cela serait contraire au principe du secret et à la sérénité des travaux, pourtant indispensable aux enquêtes de la CCG. Améliorer le fonctionnement de cette commission est le préalable nécessaire

au débat relatif à la Cour des Comptes qui reste d'actualité. Une telle autorité non parlementaire aurait d'ailleurs un coût nettement plus élevé, dépassant probablement d'au moins cent fois celui de la CCG.

La mise en place d'un secrétariat permanent entièrement consacré à la CCG est un autre objectif indispensable pour assurer son efficacité à long terme.

2. Le contrôle et la réforme de l'Etat

Si la gestion de l'Etat est du ressort du Conseil d'Etat, son contrôle est de la responsabilité du Parlement. Au cours de ces dernières années, celui-ci a pris de nombreuses mesures pour renforcer ce rôle notamment en soutenant le renforcement des autorités de surveillance comptable comme l'Inspection Cantonale des Finances (ICF) et le Service de la Surveillance des Fondations (SSF), en prenant en compte les remarques de la Commission d'Evaluation des Politiques Publiques (CEPP), en modifiant les lois sur la gestion administrative et financière de l'Etat, en votant les lois et les crédits nécessaires à des outils de gestion informatisés et en soutenant la réforme permanente du service de l'Etat appelée aussi projet Service Public 2005 (SP 2005).

Le Conseil d'Etat, soutenu par le Parlement genevois, a voulu se doter des moyens adaptés à la marche du temps afin d'assurer une saine gestion des ressources tant humaines que financières. Le Grand Conseil s'est engagé résolument à soutenir la réforme permanente des Institutions notamment en réformant la loi sur la gestion administrative de l'Etat comme par exemple en imposant les mêmes normes comptables IAS dans toute l'administration centralisée et décentralisée. Ce dispositif a été complété par le vote de tous les crédits demandés par le Conseil d'Etat afin que les différents services disposent de tous les outils informatiques nécessaires aux tâches de gestion.

Recommandation n° 3

Les directives d'application des normes IAS doivent être finalisées et la mise en vigueur de ces normes doit faire l'objet d'une planification.

Conformément à l'article 204A, alinéa 4, de la LRGC, « la Commission [de contrôle de gestion] contrôle la réforme de l'Etat ». Voilà pourquoi, dès sa création, la CCG a suivi de près les réflexions relatives à cette réforme. En effet, ce processus est très important, car, une fois achevé, il facilitera le contrôle transversal et, par-là, le travail de tous les organes ayant pour mandat de contrôler l'activité de l'Etat (CCG, ICF, etc.). De plus, en rendant les départements et services plus efficaces, la réforme de l'Etat devrait diminuer le nombre de dysfonctionnements et permettre aux instances de contrôle, comme la CCG, d'étudier moins de cas urgents, mais plus à fond.

Cela pourrait offrir l'occasion à la CCG de consacrer plus de ressources à son rôle de contrôle permanent et d'alerte.

On trouvera ci-dessous une présentation de la genèse et des enjeux de la réforme Service public 2005.

2.1 La réforme Service public 2005 (SP 2005)

SP 2005 piloté et présenté par le Département des finances en mars 1999 propose un cadre de fonctionnement qui vise à un changement structurel des services de l'administration à travers un ensemble de règles nouvelles concernant la conduite des services, l'organisation du travail et le partenariat avec les associations. La réforme de l'administration a comme but stratégique la souplesse de son organisation. Cela nécessite comme corollaire un cadre rigide pour que ce projet ait une cohérence interne. Ce projet a été appelé Gestion Intégrée des Ressources de l'Etat (GEIRE) et comprend un ensemble de règles financières, de ressources humaines, de contrôle interne assortis de moyens informatiques qui puissent conduire à une vision transversale de l'ensemble des activités de l'Etat ou soutenues par Lui.

2.1.1 Les principes fondamentaux de SP 2005

- La cohérence entre tous les services de l'Etat et les entités étatiques par l'instauration de règles communes.
- La déconcentration nécessaire à la promotion de l'autonomie, certes nuancée, dans les services de l'Etat. Dans ce sens les outils de gestion, et en particulier la solution logicielle de comptabilité financière intégrée, devront faciliter la décentralisation opérationnelle dans les services, tout en maintenant à un niveau unique la définition des normes et standards, des règles de gestion budgétaires, comptables, et financières, ainsi que le contrôle de la gestion par niveaux de consolidation successifs.
- La démocratisation des relations au travail, à savoir renforcer la responsabilisation des collaborateurs de l'Etat et leur donner un rôle de partenaires véritables dans la définition des prestations publiques, des structures et des procédures administratives.

2.2 La GEIRE, le SIRH et la CFI

Suite aux conclusions de l'audit général de l'Etat de 1996, le Conseil d'Etat avait déposé en mars 2000 le projet de loi 8219 (CFI) et en février 2001 le projet de loi 8479 (SIRH) qui entendent jeter les bases des réformes jugées alors nécessaires à l'évolution voulue des institutions dans le cadre de SP 2005.

2.2.1 *Les objectifs de la GEIRE :*

- Introduire une plus grande transparence dans la gestion de l'Etat, en privilégiant une « vision Etat de Genève » qui englobe l'ensemble des entités de l'administration cantonale.
- Augmenter l'efficacité globale de l'administration dans ses missions de service à la population.
- Favoriser des modalités nouvelles d'organisation du travail des collaborateurs de l'Etat par l'augmentation des capacités d'initiative et des responsabilités individuelles
- Renforcer les relations entre les départements et les directions transversales

Pour atteindre ces buts la GEIRE comporte la modernisation de trois gros systèmes d'information transversaux :

- le système de gestion des ressources humaines ;
- le système d'informations financières et de gestion des liquidités ;
- le système d'information fiscale.

2.2.2 *Le système de gestion des ressources humaines (SIRH)*

Le point de départ du SIRH est la mise en place d'un progiciel unique permettant, à partir d'une base du personnel, de gérer les différentes fonctions liées aux ressources humaines (paie, gestion administrative, gestion des carrières). La gestion des ressources humaines concerne une population répartie entre deux entités qui en sont responsables par délégation du Conseil d'Etat : il s'agit de l'Office du personnel de l'Etat (OPE) et le secrétariat général responsable de la gestion du corps enseignant (ci-après DIP), ce dernier regroupant près de 36 000 dossiers.

Les établissements publics médicaux et les établissements publics autonomes, qui représentent, eux, plus de 10 000 collaborateurs, ont leur propre organisation. A leur égard, l'OPE a pour mission, comme pour tous les départements de l'Etat, de coordonner, conseiller et assurer la cohérence de la gestion des ressources humaines selon les lois et règlements en vigueur, ainsi que l'application des normes salariales de l'Etat.

2.2.2.1 Les objectifs du SIRH

Le SIRH a pour objectif la mise en place, pour les deux entités citées responsables de la paie et de la gestion du personnel, d'un outil commun couvrant l'ensemble des besoins et offrant une véritable intégration.

- Au niveau technique : une plate-forme unique à tous les acteurs de la gestion des ressources humaines (GRH).
- Au niveau fonctionnel : un même outil pour les fonctions de paie, de gestion des compétences et de la mobilité, de pilotage des processus de gestion du personnel sans double saisie ni transfert de données.
- Entre OPE et DIP : des modules communs afin de minimiser les efforts de maintenance.
- Entre acteurs du système : un même outil afin de permettre l'accès contrôlé aux données par le service du personnel et les responsables de services et d'unité. L'outil permet la saisie de modification de certaines données par les acteurs du « terrain ». L'implication des collaborateurs dans la gestion de leur carrière se verra favorisée par des outils leur offrant des possibilités d'accès sécurisé à leur dossier. Cette intégration vise à éviter les pertes d'informations entre le « terrain » et les responsables RH et finalement de favoriser la mobilité.

En résumé les objectifs couvrent à la fois la gestion intégrée des ressources humaines, la modélisation et la diffusion des processus et la gestion de la mobilité professionnelle.

2.2.2.2 Le calendrier

2001	Organisation de l'équipe de projet et planning détaillé
2002-2003	Analyse différentielles et analyses détaillées. Paramétrage, développements spécifiques, tests, et installation des modules de la partie « quantitative » : gestion administrative, gestion des temps et activité, gestion de la paie et du budget du personnel.
2004	Démarrage et mise en production de la partie « quantitative » par un déploiement progressif des différents modules et outils d'Infocentre.
2005	Démarrage et mise en production de la partie « qualitative » par un déploiement progressif de ses différents modules et outil de GRH.

2.2.3 *Le système d'informations financières*

Pierre angulaire du système d'informations financières, la Comptabilité Financière Intégrée (CFI) est un système transversal qui concerne tous les départements et services de l'Etat. L'Etat dispose ainsi d'un instrument de pilotage qui englobe à la fois la vision stratégique (tableaux de bord) et la vision opérationnelle (budget, comptes et trésorerie) de la gestion de l'Etat au sein d'un environnement comptable et informatique unique.

Par son caractère fédérateur en matière de reporting comptable et financier, la CFI constitue le référentiel de gestion budgétaire et comptable sur lequel les applications « métiers » de l'Etat de Genève viennent se greffer : AFC, OPF, OP, Palais de justice. L'impact des principes mis en œuvre par la CFI déborde donc largement le cadre de la solution logicielle proprement dite et étend l'influence de SP 2005 à l'ensemble des systèmes d'informations de l'Etat.

D'autre part, le recours à cette technologie informatique permet de rendre effectives des mesures de rationalisation de la fonction administrative souhaitées depuis longtemps : **saisie unique et à la source des données, élimination des redondances, déconcentration opérationnelle des responsabilités en matière comptable et financière, accélération des délais de validation et d'exécution, suivi et « auditabilité » des opérations comptables et financières à tous les stades de leur traitement.**

La mise en œuvre du système d'informations financières poursuit les objectifs fondamentaux suivants :

- fournir rapidement la situation budgétaire et comptable de l'Etat de Genève (vision « Etat de Genève ») ;
- faciliter une consolidation progressive avec diverses strates, afin de couvrir le périmètre de l'Etat (tel que par exemple prévu par la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat).

Il doit en résulter une dynamisation qualitative des tâches des serviteurs de l'Etat aujourd'hui concernés par la gestion comptable et financière, les travaux de fond (contrôle de cohérence avec les règles de fonctionnement) prenant le pas sur les activités plus formelles (saisie).

Enfin la mise en œuvre de la CFI constitue une occasion unique de simplifier les constituants de la structure de reporting (en particulier, la nomenclature des centres de responsabilité) et ainsi de donner aux décideurs (administration cantonale, Conseil d'Etat, Grand Conseil) une lisibilité accrue des conséquences financières de l'action de l'Etat.

Ce projet a nécessité un investissement de 37 millions et demi de francs et a été voté le 30 juin 2000. Le parlement avait donné son aval, trouvant ce montant raisonnable en comparaison des investissements consentis dans les grandes entreprises privées comparables.

2.2.3.1 Calendrier initial

2001	Démarrage du projet et analyse de cadrage.
2002	Analyse détaillée et paramétrage de la solution logicielle accompagnée de tests.
2003	Fin des tests et début du déploiement au sein de l'Administration des finances de l'Etat (2003-2004).

2.3 *Etat des travaux*

L'application des outils de gestion intégrée dans les services de l'Etat est prévue pour 2005, sous l'égide d'un comité de pilotage. La comptabilité analytique ne pourra intervenir qu'après la mise en place de la CFI, puisqu'elle exige une gestion par prestations et par objectifs. Pratiquement, le projet est conduit par le DF au travers d'un centre de compétences. La phase 3 de « paramétrisation » est en cours. Il est fait recours à des mandataires externes, à des personnes d'autres départements et au CTI. Un programme de formation est prévu pour le personnel : à terme mille cinq cents personnes en profiteront. Actuellement, le manque de personnes compétentes se fait sentir à différents niveaux. Aujourd'hui, il y a moins de dix personnes capables de dominer le système de comptabilité actuel et de maîtriser la comptabilité publique.

2.3.1 *Les problèmes à résoudre*

- L'instauration d'un système décentralisé demandera des compétences comptables à des postes où elles n'étaient pas requises, par exemple pour la saisie des écritures. Les personnes capables devront être détachées du poste qu'elles occupent pour assurer la formation. La conséquence en est le manque de ressources humaines. Les personnes compétentes, déjà rares, devront être distraites de leur travail pour assurer la formation. Ainsi, mille cinq cents personnes devront être formées.
- Il existe aussi un problème de maîtrise du périmètre. Des services souhaitent s'intégrer alors qu'ils n'avaient pas été prévus dans le processus, d'autres services, dont l'intégration a été prévue, apparaissent aujourd'hui moins enthousiastes.

- Il existe trois services du Département des finances au sein desquels les changements structurels sont en cours de réorganisation. Il s'agit de l'économat cantonal, de la comptabilité et de la caisse de l'Etat.
- Le DF a dû faire appel à des mandataires externes techniques afin d'anticiper les effets du projet.
- La collaboration des services n'est pas systématiquement acquise, et doit faire l'objet d'une analyse fine. C'est notamment le cas d'organismes dont le plan comptable est imposé par une autre autorité comme celle de la Confédération (ex. : OCPA) ou qui représente une entité complexe et autonome (ex. : hôpitaux, SAN et OPF). Cependant les normes IAS devraient s'appliquer à tous.
- Les règles de gestion internes à chaque service seront uniformisées. Certains services exigeaient jusqu'à six, sept signatures, voire plus pour un achat, alors que d'autres avaient des règles lacunaires. Le nouvel outil limite à quatre les signatures de contrôle ; les services devront adapter leurs procédures.

Recommandation n° 4

L'intégration de la CFI doit faire l'objet d'une action concertée et d'une réalisation dans tous les services à l'horizon 2005.

2.3.2 Les points forts

2.3.2.1 Des investissements prometteurs

Le retour sur investissements est qualifié de sûr par le DF, mais non chiffrable. Il proviendra des économies réalisées par la simplification des procédures et une meilleure gestion des liquidités, en évitant de conserver en caisse trop d'argent « non productif ».

La CFI remplacera de nombreuses applications existantes, qui nécessitent la ressaisie des écritures de 2 à 5 fois. La saisie unique évitera les erreurs et permettra la « traçabilité » et un contrôle centralisé. Une vision transversale « Etat de Genève » sera enfin possible. Une comptabilité générale fiable permettra d'installer la comptabilité analytique. Les résultats attendus sont une gestion de l'Etat plus dynamique, une vision globale, la transparence des comptes et une harmonisation des règles.

La première version a été testée en juin 2002. Après, un minimum de six mois sera nécessaire pour la mise en œuvre. Il faut éviter que cela ne se superpose à la période de bouclage des comptes. De fait, les mandataires ont tenu leurs délais à un mois près. Le problème principal pour le département consiste à assurer la cohérence du système et la reprise des données après vérification. Au niveau des risques et des contraintes, plus le projet avance, plus des zones d'ombre sont découvertes dans les départements. Les ressources humaines sont insuffisantes, aussi bien qualitativement que quantitativement, pour apporter les solutions nécessaires.

De plus, l'Etat est très dépendant du secteur privé. Dans ce type de projet, il est obligé de travailler avec des mandataires, afin de disposer de compétences pointues, ce qui peut entraîner un coût élevé.

2.3.2.2 Une seule centrale d'achats

Chaque service a jusqu'ici ses propres fournisseurs, ce qui interdit une vision globale. Les achats sont actuellement effectués par les services de manière décentralisée, l'économat n'ayant d'autre choix que de régulariser les factures qui lui sont transmises. L'Economat cantonal fonctionne essentiellement comme centre de régularisation des factures d'achats effectués par les départements. Un début de politique centralisée d'achats a vu le jour par le biais de directives sur les photocopieurs, le mobilier, le papier et la bureautique. Cette politique centralisée va se mettre en place avec la CFI. Les politiques d'achats seront avalisées par le Conseil d'Etat et appliquées par les départements. Seul l'Economat cantonal négociera avec les fournisseurs. Il deviendra véritablement une centrale d'achats. Il fournira aux

départements des catalogues informatisés qui seront conformes à la politique d'achat mise en place.

Cela implique une réorganisation complète de l'économat.

Cette centrale d'achats devrait concerner l'ensemble de l'Etat. Il existe un groupement interdépartemental qui inclut les hôpitaux, l'université, des fondations, etc. Par ailleurs, une commission est chargée de l'achat des véhicules de l'Etat, en respectant des normes précises, écologiques notamment. Le Département des finances entend pour le moment tester le système de manière interne. Les contacts avec les organismes subventionnés sont au niveau de la recherche de synergies et de la mise en commun d'expériences. L'économat fonctionnait par le passé avec lenteur et rigidité. L'absence de politique d'achat a généré un flou, voire une démotivation du personnel de l'économat. Mais, la situation évolue. Des améliorations sont cependant encore nécessaires pour atteindre le degré optimal. L'économat deviendra alors un véritable centre de compétences en matière d'achats. Le métier va changer.

2.3.2.3 La gestion des stocks

Actuellement, tous les stocks ne sont pas connus. Il convient donc de procéder à un état des lieux. Aujourd'hui, chaque département dispose de sa propre centrale d'achats. Chaque demande prend plusieurs jours pour être visée par le département et arriver à l'économat. On n'a pas un référentiel de fournisseurs uniques, pas de vue globale des fournisseurs, on ne peut pas passer un contrat global. Cela a un impact sur les marchés. Les demandes d'achat passeront dorénavant par l'économat. Les stocks pourront être décentralisés, mais il faudra qu'ils soient gérés.

Les budgets ne sont plus reportés d'année en année. Au contraire, ils ont diminué au cours de ces dernières années. Les directives sur les photocopies, le papier, les véhicules ont produit leurs effets. En 2001, les dépenses générales auraient dû augmenter à cause de frais d'emprunt élevés. Un dépassement était attendu. Or, c'est une diminution qui a été enregistrée grâce aux économies effectuées.

L'économat a été pris à titre d'exemple. Les commandes électroniques permettront un suivi et un contrôle. Le système actuel déresponsabilise les personnes. Si un trop grand nombre de signatures est exigé, les écritures deviennent presque anonymes. La CFI n'autorisera plus cela. C'est l'outil informatique qui permettra un meilleur contrôle. Les répercussions d'un éventuel retard du calendrier de la CFI sur la centralisation de l'économat sont malheureusement possibles, le Département des finances ne pouvant

pas, par exemple, imposer à un département des procédures de signatures. Mais il n'y a pas de retard pour l'instant.

2.3.2.4 Mise à jour informatique

Une entité romande, dont la présidence est assurée par l'économat, se charge des achats informatiques. Deux fournisseurs ont été choisis cette année. L'informatique sera gérée par l'économat où le personnel compétent est présent. Un des reproches de l'audit d'Arthur Andersen était la disparité des logiciels utilisés par l'administration. La politique est devenue cohérente en la matière avec une volonté de faire passer tous les services en Office 2000. Mais cette politique se heurte à la définition du meilleur système d'exploitation et à la nécessité de communiquer avec d'autres administrations cantonales ou fédérales. On admet qu'il faudra deux ans pour introduire Office 2000 dans les dix mille ordinateurs de l'Etat de Genève.

2.3.2.5 La caisse de l'Etat

La caisse de l'Etat est un autre exemple de service du DF qui devra être réorganisé, avec des implications dans tous les départements. Cette caisse ne gérait pas les liquidités jusqu'à l'arrivée de l'actuelle présidente du département, son seul objectif étant d'avoir de l'argent en caisse pour payer les factures. Ses principaux défauts sont

- le manque de visibilité,
- le manque d'anticipation,
- le manque de tableaux de bord prévisionnels,
- une gestion à court terme,
- un manque d'outils de gestion,
- un manque de ressources humaines « métier ».

Le caissier de l'Etat qui partira prochainement à la retraite sera remplacé par des personnes venant du secteur bancaire.

2.3.2.6 Rationalisation des comptes

Au 24 septembre 2002, il y avait huit cents comptes ouverts auprès d'établissements bancaires et de Postfinance par différents services et entités publics, ce qui génère des frais et une mobilisation massive de liquidités. Après un état des lieux, la plupart d'entre eux seront transférés à la caisse unique. La caisse garantira également l'identité des comptes. La gestion des liquidités est un élément majeur, qui permet de substantielles économies, et qui représente l'un des éléments « de retour sur investissements » de la CFI.

Pour rappel, la quantité de liquidités qui transite par la caisse de l'Etat se monte à plusieurs milliards de francs par année.

Désormais, la caisse de l'Etat va gérer des comptes séparés, en s'engageant à fournir les mêmes prestations que la BCGe, mais le solde permanent sera à zéro. Le circuit d'approbation des signatures sera revu. Il devra y avoir un contrôle au niveau du département concerné, et la caisse de l'Etat effectuera un contrôle au niveau des lignes budgétaires et des signatures apposées. Le service de l'agriculture figure dans le projet pilote actuellement, d'autres services seront progressivement intégrés.

M^{me} Calmy-Rey aimerait que les services les plus indépendants, qui ont les plus grosses liquidités, participent. Certains services estiment qu'il s'agit d'une ingérence du Département des finances dans le contrôle de leurs liquidités. Cela étant, s'ils demandent des prêts à la caisse de l'Etat en cas de besoin, il serait logique qu'ils acceptent que celle-ci gère leurs liquidités. C'est un moyen efficace de gérer la dette de l'Etat en évitant les emprunts.

La participation de tous les départements se fait avec une entente sur les principes. Par contre, il y aura forcément des résistances au niveau de l'application dans les services. Le Département des finances travaille avec l'ensemble des départements, mais surtout avec le DIP et le DAEL. Les autres participent à des degrés divers.

2.3.3 Le contrôle interne transversal

Depuis avril 2002, le Département des finances a mis en place le contrôle interne transversal. Il s'agit de la pierre angulaire du contrôle de la gestion de l'Etat, dans la mesure où il coordonne toutes les procédures de vérification de l'administration. Ce processus débute à un premier niveau, celui des services, pour se poursuivre à un deuxième niveau, celui des départements. Le contrôle interne transversal représente le troisième niveau, celui qui permet de s'assurer de la lisibilité générale du contrôle interne. Aujourd'hui, deux contrôleurs de gestion ont été engagés et vérifieront aussi que les recommandations de l'ICF soient suivies.

2.4 Conclusions

La CCG a constaté la volonté du Conseil d'Etat d'apporter une réponse à la préoccupation légitime d'une meilleure gestion de l'administration centralisée et décentralisée, tant en matière de finances publiques que de ressources en personnel. Les efforts intra-départementaux qui ont suivi l'audit de l'Etat, aussi diversifiés que vains, se sont progressivement mués en un projet plus cohérent appelé SP 2005 qui, lui, contient les germes de solutions pour l'avenir.

Les premiers efforts de la réforme de l'Etat ont consisté à rapprocher les standards de l'Etat de ceux du secteur privé selon un processus appelé « *new public management* ». Aujourd'hui, la réforme s'oriente vers une gestion transparente de la fonction publique, qui reste ainsi dans son rôle de service aux citoyens. Des moyens informatiques considérables sont mis progressivement en œuvre pour atteindre ces objectifs, afin d'apporter ce qui est attendu par tous et depuis toujours : une lisibilité totale de l'Etat. Finalement, cette réforme touche tous les citoyens dans la mesure où chacun devrait en bénéficier.

Les mécanismes de contrôle décrits dans ce chapitre paraissent très complets. Ils sont cependant notoirement insuffisants : ils ne concernent véritablement que les comptes et la gestion de l'Etat. Il n'existe aujourd'hui aucun contrôle des budgets, ni dans la manière avec laquelle ils sont établis, ni la manière avec laquelle ils sont engagés. De nombreuses rubriques votées au moment du budget ou dans les comptes ne sont pas explicites, voire même lacunaires. Pourtant le vote du budget est l'acte parlementaire fondamental qui oriente toute la politique de l'Etat : les députés doivent ainsi voter « *la tête dans le sac* ».

Le contrôle interne transversal, qui n'est pas encore fonctionnel, sera aussi chargé de la surveillance des procédures nécessaires à l'établissement d'un budget réaliste service par service et département par département.

La CCG a donc un immense travail à accomplir afin de contrôler la réforme de l'Etat jusqu'à obtenir la transparence des comptes et budgets de toute l'administration centralisée et décentralisée.

Recommandation n° 5

La réforme de l'Etat doit aussi comprendre des procédures explicites permettant l'établissement du budget.

3. Activités de la Commission de contrôle de gestion

3.1 *Les dossiers traités*

- PL 8181 Projet de loi de M Christian Grobet modifiant la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et d'évaluation des politiques publiques (D1 10).
Renvoyé sur le bureau du Grand Conseil, la CCG n'étant pas compétente pour traiter de la Banque Cantonale
- PL 8621 modifiant la loi d'application dans le canton de Genève de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (E 3 60) ainsi que les projets de loi 8536, 8658⁵, 8663, et la pétition 1176⁶
Rapporteuse : M^{me} Alexandra Gobet Winiger
- M 1234 sur les affaires Stäubli et Sécheron de la BCGe
Renvoyée sur le bureau du Grand Conseil, la CCG n'étant pas compétente pour traiter des dossiers de la Banque Cantonale.
- M 1300 concernant les pratiques de recours aux agences temporaires d'emploi, dans les services de l'Etat.
Traitée dans le dossier des OPF⁷

⁵ Voir le commentaire du projet de loi 8621, ci-dessus.

⁶ Le 25 juin 1999, le Grand Conseil était saisi d'une proposition de motion (M 1300) des députés Charles Beer, Anne Briol et Salika Wenger à propos des conditions d'emploi de personnels temporaires aux OPF. Cet objet a été renvoyé à la Commission de contrôle de gestion qui a créé une sous-commission d'études composée des députés Jacques Béné et Alexandra Gobet Winiger. Après une enquête approfondie, complétée par des avis d'experts externes, des auditions et des rapports de l'ICF, les membres de la Commission de contrôle de gestion ont déposé le projet de loi 8621 modifiant la loi d'application dans le canton de Genève de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (E 3 60). Ce projet de loi a été adopté lors de la session du 21 septembre 2001. Après les élections de 2001, des membres de la nouvelle majorité du Grand Conseil ont déposé un second projet de loi (PL 8658), modifiant certaines dispositions du projet de loi 8621. Ce projet a été adopté lors de la session du 21 février 2002. Aujourd'hui, les OPF ne sont pas encore parvenus à combler le retard dans le traitement des dossiers. Les moyens nécessaires sont prévus pour régler ce problème dans un délai de deux ans. De nouvelles procédures uniformisées vont être mises en place, afin de rendre les OPF plus efficaces.

⁷ Voir le projet de loi 8621.

- P 1176 New Morning SA
Traitée avec les OPF⁸
- P 1372 « soutenons la BCGe »
Renvoyée sur le bureau du Grand Conseil, la CCG n'étant pas compétente pour traiter de la Banque Cantonale

3.2 Les dossiers en cours de traitement

3.2.1 Sur proposition parlementaire

- PL 7786-A ouvrant un crédit complémentaire pour le bouclage du compte d'étude pour les avant-projets chiffrés d'une traversée du Petit-Lac et respectivement d'une traversée de la rade.
- PL 8507 relatif à l'inscription au patrimoine financier des immeubles et des parkings sis passage de Baud-Bovy 2 à 10
Les travaux sont en cours. La commission attend des informations de la part du Conseil d'Etat
- M 637-A Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion de la commission du logement « pour le renforcement de la Fondation Cité Nouvelle II ».
Les travaux sont en cours. La commission attend des informations de la part du Conseil d'Etat
- M 1403 Proposition de motion concernant l'application des mesures de répression du travail clandestin.
Un mandat a été donné à la CEPP.⁹

⁸ Voir le projet de loi 8621.

⁹ Extrait de ce mandat :

« ... Dans le cadre de ses travaux, la Commission de contrôle de gestion entend confier le mandat suivant à la Commission externe d'évaluation des politiques publiques. Elle souhaite que cette dernière évalue les mécanismes de répression du travail clandestin à Genève.

Pour ce faire, la Commission externe d'évaluation des politiques publiques voudra bien comparer l'impact des sanctions infligées sur les intérêts personnels et financiers des travailleurs, respectivement des employeurs.

La Commission externe d'évaluation des politiques publiques voudra par ailleurs bien considérer l'impact d'un renvoi hors de Suisse des travailleurs sur les intérêts des enquêtes à

- M 1429 pour un contrôle parlementaire par la commission de contrôle de gestion du Grand Conseil des Services du tuteur général, de la protection de la jeunesse, de santé de la jeunesse et médico-pédagogique et pétition 1378 contre différents services du DIP de M^{me} Patricia Maniglio-Mathlouthi.
En charge du dossier : M^{me} Jeannine de Haller et M. Pierre Kunz
- P 1167 « Action patrimoine vivant »
- P 1224 Soutien aux habitants de 2, rue Jean-Jaquet
- P 1300 Demande d'enquête parlementaire à l'OCAI ; pétition 1301 : Situation du personnel de l'OCAI.
En charge du dossier : M^{me} Alexandra Gobet Winiger et M. Pierre Froidevaux
- P 1356 Pour une demande d'ouverture d'enquête parlementaire à L'Office cantonal de la statistique (OCSTAT).
En charge du dossier : M^{me} Anne Mahrer et M. Pascal Pétroz
- P 1368 Dysfonctionnement au sein de la police judiciaire
Rapport de Pascal Pétroz au Grand Conseil
- RD 375 Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'exercice 1999 des la Fondation du Palais des Expositions-Genève.
En charge du dossier : M^{me} Alexandra Gobet Winiger et M. Ivan Slatkine
- RD 419 Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le suivi donné aux rapports de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) et

conduire au sujet des employeurs, ainsi que les conséquences de cette mesure sur les intérêts juridiques et personnels des étrangers en cause.

La Commission de contrôle de gestion prie enfin la Commission externe d'évaluation des politiques publiques d'apprécier l'existence ou l'inexistence des dispositions de coordination entre les différentes autorités impliquées et d'apprécier la pratique judiciaire pénale en cas de recours contre les dénonciations ou sanctions formulées sur la base des dispositions administratives relatives à l'emploi clandestin. ... »

RD 441 Rapport d'activité de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques
Rapport de M^{me} Alexandra Gobet Winiger au Grand Conseil

3.2.2 *En autosaisie*

Motion de la commission concernant la mise en place d'un outil d'analyse quantitative et typologique de la demande en matière de logement

Rapport au Grand Conseil de M^{me} Blanchard-Queloz

Office de la jeunesse (maltraitance des mineurs)

Rapport de M^{me} Jeannine de Haller au Grand Conseil

Aéroport international de Genève

En charge du dossier : M^{me} Alexandra Gobet Winiger et M. Philippe Glatz

Commission d'enquête parlementaire sur les dysfonctionnements à la Maternité

En charge du dossier : M^{me} Janine Hagmann et M. Charles Beer

CTI

En charge du dossier : M^{me} Marie-Paule Blanchard-Queloz et M. Pierre Kunz

Service des allocations d'études et d'apprentissage¹⁰

En charge du dossier : M^{me} Anne Mahrer et M. Pascal Pétroz

Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle

En charge du dossier : M^{me} Jeannine de Haller et M. René Koechlin

¹⁰ Voir le rapport ci-dessous, point 3.2.3.3.

Service des forêts, de la protection de la nature et des paysages¹¹
Concernant le dossier 01 07 de l'ICF Sylvia Leuenberger et Pierre Froidevaux

Office cantonal des personnes âgées (OCPA)
En charge du dossier : M^{mes} Janine Hagmann et Véronique Pürro

Services industriels de Genève¹²
En charge du dossier : M^{me} Sylvia Leuenberger

Fondation des Parkings
En charge du dossier : M^{me} Sylvia Leuenberger et M. Ivan Slatkine

Plainte pénale de M. Frédéric Campana contre M. Laurent Seydoux.
En charge du dossier : M^{mes} Janine Hagmann et Sylvia Leuenberger

Acquisition du Château d'Ouchy par la Romande des jeux
En charge du dossier : M. Philippe Glatz

¹¹ Voir le rapport ci-dessous, point 3.2.3.2.

¹² Voir le rapport ci-dessous, point 3.2.3.1.

3.2.3 *Les rapports des commissaires*

3.2.3.1 Rapport sur les Services industriels de Genève

Rapporteuse : M^{me} Sylvia Leuenberger

Introduction :

Ce rapport avait été donné à M. Glatz et moi-même. Mais M. Glatz avait momentanément quitté la commission et je m'étais adressée à son remplaçant M. Blanc à qui j'avais envoyé la documentation (avec copie à M. Glatz).

Malgré mes demandes réitérées, aucun des deux commissaires ne m'a donné de nouvelles et c'est la raison pour laquelle j'ai suivi seule ce dossier avec l'accord de la commission.

Rapport ICF : absence de rémunération du compte courant SIG/Etat de Genève

Les SIG et l'Etat de Genève disposent d'un compte courant. Au 31 décembre 2000, le solde de ce compte s'élevait à 15 623 059,72 F (crédit dans les comptes SIG)

Et ce compte n'est pas rémunéré.

Cette absence de rémunération constitue une mise à disposition gratuite des capitaux. Or, en vertu de l'article 35, alinéa 1, de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (D 1 05), la mise à disposition gratuite de capitaux par l'Etat constitue une subvention tacite. Une subvention tacite est une subvention qui n'apparaît pas ou qui n'est pas comptabilisée en tant que telle dans les comptes de l'Etat et de l'établissement subventionné. D'une manière générale, cette situation déroge au principe d'intégralité énoncé par l'article 18 de la Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat.

Par conséquent, l'ICF recommande que les dispositions nécessaires soient prises entre l'Etat de Genève et les SIG afin que ce compte courant soit dorénavant rémunéré.

Travail du rapporteure

Ayant été rapporteure du budget des SIG en déc. 2001, j'avais déjà posé la question à M. D. Moatti, réviseur ICF, pour avoir plus d'explications. Aussi, ayant bien compris la problématique, il ne m'a pas semblé utile de rencontrer à nouveau l'ICF.

J'ai entendu les SIG en la personne de M. Marcel Ruegg, responsable des comptabilités, le 18 février 2002 qui m'a longuement expliqué la position des SIG et m'a fait parvenir un petit rapport écrit.

Il est clair que la situation doit être clarifiée et pour cela il faut impérativement que les responsables de la comptabilité des SIG se mettent en contact avec les services financiers du DIAE pour trouver une solution à cette situation.

Et, aussi, me semble-t-il, à ce stade, que mon mandat de députée s'arrête à leur mise en relation pour régler le problème soulevé et il faudra, par contre, lors du bouclage des comptes 2002, vérifier que ce travail a bien été fait.

Position de l'audité

Le compte courant de l'Etat est rémunéré, même si cette rémunération n'apparaît pas de manière formelle. En 1994, l'Etat de Genève et les SIG ont fixé à 2% le montant des émoluments administratifs dévolus aux SIG pour couvrir leurs frais de perception de la taxe d'épuration. Cette négociation tenait compte d'un versement annuel de la taxe d'épuration et de la non-rémunération du compte courant. En 1996, l'Etat de Genève a demandé à recevoir trois acomptes de 4 000 000 F. Le taux des émoluments administratifs n'a pas été modifié car la taxe d'épuration devait nettement augmenter les années suivantes. Il faut remarquer que cette augmentation n'a pas eu l'ampleur escomptée et que le taux des émoluments administratifs devrait en fait être revu à la hausse. Au vu de ces éléments, il ne s'agit donc pas pour nous d'une subvention tacite, mais d'une rémunération tacite de prestations de l'Etat de Genève et des SIG. Nous nous tenons à la disposition de l'Etat de Genève pour étudier la possibilité de rendre plus transparente la comptabilisation de ces flux croisés.

Ce compte courant est mouvementé au crédit par les recettes de la taxe d'épuration et les redevances dues à l'Etat de Genève et au débit par toutes les factures d'eau et d'énergies des différents services de l'Etat. Cela représente quelque 500 factures à compenser manuellement. Notre système d'information comptable ne nous permet pas de calculer automatiquement un intérêt sur le solde quotidien de ce compte, à l'instar de ce que pourrait effectuer une banque. Par contre, nous ne voyons pas d'objection à calculer une rémunération forfaitaire. Néanmoins, comme nous l'avons décrit dans notre « position de l'audité », cette rémunération devrait être compensée par une augmentation de nos émoluments administratifs concernant la perception de la taxe d'épuration et la gestion de ce compte courant.

La création d'un tel compte courant était motivée par un allègement des procédures administratives entre l'Etat de Genève et les SIG. Il remplit bien sa fonction en évitant aux différents services de l'Etat de Genève de devoir payer quelques 500 factures mensuelles. Nous pouvons maintenant en complexifier le mécanisme en y comptabilisant au crédit des intérêts et au débit des émoluments administratifs, mais nous ne sommes pas convaincus que le système y gagnera en efficacité.

Nous avons pris contact avec M. Jean Suter, directeur des services financiers du DIAE, pour régler cette situation. Nous nous reverrons début avril, dès que le bouclement 2001 de nos comptes respectifs sera terminé, pour finaliser une solution.

3.2.3.2 Rapport sur le Service des forêts, de la protection de la nature et des paysages

Rapporteure : M^{me} Sylvia Leuenberger

Introduction

M. Pierre Froidevaux, président de la Commission de contrôle de gestion, et M^{me} Sylvia Leuenberger, vice-présidente, assistés de M. Jean-Luc Constant, secrétaire de la Commission de contrôle de gestion, ont auditionné, le 28 janvier 2002, M. Daniel Moatti, réviseur ICF, et le 25 février, la direction du service des forêts, de la protection de la nature et du paysage.

Rapport ICF

Le rapport ICF relève les problèmes suivants :

1. Fonds forestier :

Il est alimenté depuis plusieurs années par des contributions de remplacement, or ces contributions devraient être imputées sur le compte «fond pour la plantation d'arbres », géré par le DAEL, d'où un **transfert** de ce fond au DIAE devrait être discuté.

2. Ressources du fonds forestier

Comme ce fonds n'a pas de ressources propres, il pourrait être remis en cause aussi, pour éviter cela, il faudrait définir plus clairement ses attributions et modifier le règlement d'application afin d'officialiser ces pratiques.

3. *Fonds piscicole* :

Risque de doublon avec le fonds de renaturation :

Proposition : soit modifier le règlement d'un des deux fonds, soit les fusionner, soit collaboration renforcée entre les 2 fonds.

4. *Fonds de la faune* :

Ce fonds n'est pas utilisé **uniquement** pour les mesures compensatoires qui ne peuvent être couvertes directement par les projets de construction ayant une influence notable sur la faune, alors que telle est son attribution.

Ces fonds ne devraient pas être alimentés par des subventions de fonctionnement.

Proposition : mise en conformité, soit par une modification légale, soit par une définition plus ciblée de ses attributions.

5. *Imputation interne* :

Il n'y a pas d'imputations interne dans ce service (évaluation et répartition des coûts de prestations des différents fonds).

6. *Jetons de présence des commissions*

Ces indemnités ne devraient pas toutes figurer sous une même rubrique, mais être réparties selon les différentes commissions dépendantes de chaque fonds.

7. *Comptabilisation de subventions globales*

Utilisation des comptes adéquats pour faire transiter les montants des subventions globales que le service reçoit.

8. *Demandes de subventions globales*

De plus, le service doit répertorier toutes les demandes de subventions afin de pouvoir les intégrer dans la demande de subventions globales.

Il donc doit veiller à une bonne information des droits et des demandes des institutions susceptibles de toucher des subventions.

Audition de SFPNP

Nous avons été reçus par une délégation importante de ce service qui nous a remis un dossier circonstancié sur toutes les questions posées et a répondu à toutes nos questions.

Il est à relever qu'il s'agit d'un service qui s'occupe de la nature et qu'il est vrai que tout n'est pas prévisible (comme les dégâts liés aux ouragans, les hordes d'animaux plus destructeurs certaines années, etc.).

La problématique des *fonds* qui ne sont pas toujours clairement définis est un souci pour ce service qui va plancher sur **des modifications, soit des**

règlements d'application, soit de la loi en préparant un projet de loi qui serait soumis à notre commission cet automne.

Quant aux imputations internes *inexistantes*, il faut savoir que si nous avons voté en 1999 des millions de francs pour rendre les outils informatiques de l'Etat performants et permettre l'application d'une comptabilité analytique, dans les faits, actuellement cela n'est pas du tout opérationnel et le service FPNP n'a pas les moyens techniques de les réaliser...

Conclusions

Au vu des réponses que nous avons obtenues, de la nature particulièrement imprévisible d'un tel service et de la bonne volonté de la direction de ce service pour régulariser certains flous concernant l'utilisation et la définition des fonds, nous proposons d'attendre leurs propositions de modifications de loi pour constater si les recommandations de l'ICF sont bien suivies.

Mais la demande faite auprès de M. Mulhauser en juin 2002 est toujours sans réponse.

3.2.3.3 Rapport sur le Service des allocations d'études et d'apprentissage

Rapporteurs : M^{me} Anne Mahrer et M. Pascal Pétroz

I. Exposé de la problématique

Il ressort du journal des rapports de mars 2001 de l'Inspection cantonale des finances (ci-après : ICF) que des différences ont été constatées entre les périodes de calcul scolaires et civiles ainsi qu'entre les types de montants enregistrés, de sorte qu'il n'était pas possible de réconcilier la comptabilité du service avec les pièces comptables.

II. Rencontre avec l'ICF

Les sous-commissaires ont rencontré des représentants de l'ICF le 10 décembre 2001.

Ceux-ci ont exposé qu'ils ont constaté, en ce qui concerne les bourses octroyées entre 1998 et 1999, des différences importantes entre la comptabilité du service et les décomptes adressés à Berne en vue de l'octroi des subventions.

Une réconciliation établie en août 2000 laisse apparaître une différence de 149 659 F que le service ne peut expliquer.

Il est à noter que la réconciliation est rendue difficile à cause d'une application informatique, dénommée « application métiers », dont la modification est du ressort du CTI.

Un prochain journal des rapports de l'ICF fera état des résultats d'une réconciliation effectuée en août 2001. Il apparaît toutefois d'ores et déjà que des divergences subsistent.

L'ICF indique qu'il y a lieu de réformer de fond en comble la comptabilisation des écritures, démarche qu'elle s'est engagée à superviser.

Cela étant, l'ICF estime qu'il ne s'agit pas d'une tâche prioritaire, le risque n'étant pas accru.

3.2.3.4 Rapport sur le Fonds d'équipement communal

Rapporteure : M^{me} Janine Hagmann

Le Fonds d'équipement communal joue des rôles essentiels – quoique souvent méconnus – en matière de péréquation financière et de collaboration intercommunale.

Sur le plan de la péréquation financière il apporte en effet des ressources indispensables aux communes les moins bien loties en finançant jusqu'à 90% les intérêts de leurs investissements en équipements publics.

En 1999 (dernier exercice publié), elles ont été six (Avully, Bernex, Lancy, Onex, Vernier, Versoix) à recevoir 12,1 des 13,8 millions de francs versés à vingt-deux communes. Le Fonds a ainsi octroyé 4,4 millions à Vernier (soit l'équivalent de 5,7 centimes additionnels pour cette commune qui en perçoit déjà 50 !) et 2,7 millions à Onex (7,9 centimes pour une fiscalité de 52).

Mais le Fonds d'équipement communal a également pour but de soutenir les réalisations communales d'intérêt régional et d'encourager ainsi les collaborations intercommunales. Dans ce contexte, et en accord avec l'Association des communes genevoises il a, au cours de ces dernières années, accepté de subventionner les investissements de la Ville de Genève pour le Grand Théâtre ainsi que pour la salle d'agrès du Bois-des-Frères, de même que la patinoire du Centre sportif de Sous-Moulin, un apport au futur Musée d'ethnographie devant encore être formellement entériné prochainement.

Mais le Fonds d'équipement communal connaît actuellement des difficultés de financement dues aux décisions prises par le Grand Conseil depuis plusieurs années, de limiter ses recettes pour attribuer la différence au redressement des finances cantonales (auxquelles le fonds a abandonné pas moins de 123,5 millions de francs de 1988 à 1999 !). Il a ainsi vu son capital fondre comme neige au soleil et passer de 44,1 millions de francs à fin 1989 à 6,8 millions de francs au 31 décembre 1999.

Le plafonnement provisoire de ses ressources annuelles ayant heureusement été relevé successivement à 13 millions de francs en 2000 puis à 15 millions en 2001, les communes espèrent qu'avec l'amélioration de la situation des finances cantonales, les revenus du fonds pourront prochainement être rétablis à leur niveau initial : $\frac{1}{3}$ des droits d'enregistrement (contre $\frac{1}{4}$ avec la réduction actuelle) sans limitation des recettes annuelles.

Deux autres menaces pèsent toutefois sur les finances du Fonds d'équipement communal et par là même sur sa pérennité.

Il s'agit tout d'abord de l'initiative populaire 115 « Casatax ». Celle-ci, qui prévoit une réduction de moitié des droits d'enregistrement lors de l'acquisition d'un logement occupé par son propriétaire, aboutira en effet, si elle est acceptée et si aucune mesure corrective n'est adoptée, à une nouvelle diminution des recettes du fonds qui ne pourra dès lors plus remplir ses importantes missions.

Tout aussi problématique pourraient s'avérer les conséquences du futur plan directeur cantonal si aucune mesure financière d'accompagnement n'est prévue pour aider les communes qui devront accueillir les nouveaux logements et auront ainsi à réaliser, en peu de temps, les infrastructures nécessitées par cette nouvelle population.

3.3 *Les rapports de l'ICF pour 2001*

- ICF 01-01 Evaluation de l'expérience NPM
- ICF 01-02 Gestion des ressources externes du Centre des technologies de l'information (CTI)
En charge du dossier : M^{me} Marie-Paule Blanchard-Queloz et M. Pierre Kunz
- ICF 01-03 Coopérative financière des communes genevoises (Contrôle des comptes arrêtés au 30 juin 2000)
En charge du dossier : M^{me} Janine Hagman
- ICF 01-04 Office des poursuites et des faillites « Arve-Lac » (remise de l'office)
En charge du dossier : M^{me} Alexandra Gobet Winiger
- ICF 01-05 Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FaSe)
En charge du dossier : M^{me} Jeannine de Haller et M. René Koechlin
- ICF 01-06 Fondation du collège moderne (contrôle statutaire des comptes arrêtés au 31 décembre 2000)
En charge du dossier : M. Charles Beer
- ICF 01-07 Service des forêts, de la protection de la nature et du paysage (contrôle des comptes arrêtés au 31 décembre 1999)
En charge du dossier : M^{me} Sylvia Leuenberger et M. Pierre Froidevaux
- ICF 01-08 Routes nationales
En charge du dossier : M. Philippe Glatz
- ICF 01-09 Service des allocations d'études et d'apprentissage
En charge du dossier : M^{me} Anne Mahrer et M. Pascal Pétroz

ICF 01-10	Fondation d'art dramatique de Genève (contrôles des comptes arrêtés aux 30 juin 1999 et 2000) <i>En charge du dossier : M^{me} Jeannine de Haller</i>
ICF 01-11	Office des poursuites et des faillites « Arve-Lac » (remise de l'office) <i>En charge du dossier : M^{me} Alexandra Gobet Winiger</i>
ICF 01-12	Rapport d'activité 2000
ICF 01-13	Office des poursuites et des faillites <i>En charge du dossier : M^{me} Alexandra Gobet Winiger</i>
ICF 01-14	Compte Etat
ICF 01-15	Centre des technologies de l'information (CTI) (audit informatique) <i>En charge du dossier : M^{me} Marie-Paule Blanchard-Queloz</i>
ICF 01-16	Fonds d'équipement communal ¹³ <i>En charge du dossier : M^{me} Janine Hagmann</i>
ICF 01-17	Caisse publique de prêts sur gages
ICF 01-18	Service de l'assurance-maladie
ICF 01-19	Centre d'intégration professionnelle (CIP)
ICF 01-20	Services industriels de Genève <i>En charge du dossier : M^{me} Sylvia Leuenberger et M. Philippe Glatz</i>
ICF 01-21	Foyer-Handicap (mandat)
ICF 01-22	Offices des poursuites et des faillites (audit de gestion et des comptes) <i>En charge du dossier : M^{me} Alexandra Gobet Winiger</i>

¹³ Voir le rapport ci-dessus, point 3.2.3.4.

ICF 01-23	Transports publics genevois (comptes 2000)
ICF 01-24	Maison de retraite du Petit-Saconnex (MRPS)
ICF 01-25	Services administratifs et financiers (aide fédérale aux universités)
ICF 01-26	Rapport non sorti en 2001
ICF 01-27	Société immobilière (rue Pradier 12)
ICF 01-28	Société immobilière (Malagnou-Ermitage 3)
ICF 01-29	Société immobilière des terrains nord-aviation
ICF 01-30	Caisse de l'Etat (audit informatique)
ICF 01-31	Arsenal cantonal (évaluation de l'expérience NPM)
ICF 01-32	Service des rôles personnes physiques et personnes morales (audit informatique)
ICF 01-33	Fondation pour les terrains industriels de Genève (FTI) (comptes)
ICF 01-34	Service voirie et nettoyage du canton (évaluation de l'expérience NPM)
ICF 01-35	Société immobilière Acacias-Centre (comptes)
ICF 01-36	Société immobilière GEORGEX (comptes 2000)
ICF 01-37	Société immobilière LES HUTINS H (comptes 2000)
ICF 01-38	Fondation pour l'exploitation de pensions pour personnes âgées (La Vespérale) (compte 2000)
ICF 01-39	Cliniques genevoises de Joli-Mont et Montana

ICF 01-40	Services des automobiles et de la navigation (évaluation de l'expérience NPM)
ICF 01-41	Fondation du centre international de Genève (FCIG)
ICF 01-42	Coopérative financière des communes genevoises (comptes)
ICF 01-43	Fondation Start-PME
ICF 01-44	Fondation pour la Halle 6
ICF 01-45	Fondation Orgexpo
ICF 01-46	Fondation du Palais des exposititons
ICF 01-47	Service des contraventions
ICF 01-48	Routes nationales
ICF 01-49	Etablissements publics socio-éducatifs pour personnes handicapées mentales – EPSE
ICF 01-50	Fonds en faveur de la formation et du perfectionnement professionnels (FFPP)
ICF 01-51	Fondation de droit public pour la construction et l'exploitation de parcs de stationnement (Fondation des parkings) (contrôle des comptes au 31 décembre 2000) <i>En charge du dossier : M^{me} Sylvia Leuenberger et M. Ivan Slatkine</i>
ICF 01-52	Association des fondations immobilières de droit public dépendant de l'Etat de Genève (comptes au 31 décembre 2000)
ICF 01-53	Fondation Cité-jardin Nouvel-Aire (comptes au 31 décembre 2000)
ICF 01-54	Fondation d'habitation à bon marché (comptes 2000)

ICF 01-55	Fondation genevoise de constructions immobilières
ICF 01-56	Fondation du Bourg de Versoix (comptes 2000)
ICF 01-57	Fondation d'habitations Beau-Séjour (comptes 2000)
ICF 01-58	Fondation des immeubles Familia
ICF 01-59	Fondation Vernier-Aviation
ICF 01-60	Fondation des logements économiques de Genève (comptes 2000)
ICF 01-61	Fondation Chêne-Bourg Thônex (comptes 2000)
ICF 01-62	Fondation René et Kate Block
ICF 01-63	Fonds cantonal genevois de chômage (comptes 1996, 1997, 1998, 1999, 2000)
ICF 01-64	Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI)
ICF 01-65	Centre de formation (évaluation de l'expérience NPM)
ICF 01-66	Aéroport international de Genève

3.4 Les rapports du SSF pour 2001

SS-51675/01	Fondation mixte pour la création d'une salle polyvalente de spectacles (Aréna)
SS-51334/01	Fondation Transport-Handicap
SS-51203/01	Fondation pour la réalisation de résidences pour personnes âgées, EMS Les Châtaigniers

SS-51283-01	Fondation Cap-Loisirs
SS-51334/01	Fondation Transport-Handicap
SS-50058/01	Association pour le centre de promotion CIM-Genève
SS-51694/01	Fondation pour le Tourisme
SS-51785/01	Fondation du Théâtre de Carouge – Atelier de Genève
SS-50052/01	Association Foyer-Handicap
SS-50049/01	Fondation Santé & Bonheur
SS-51629/01	Fondation de l'Orchestre symphonique genevois
SS-50051/01	Ecole hôtelière de Genève
SS-50040/01	Fédération genevoise de coopération (FGC)
s.n.	Rapport d'activité 2000
SS-50013/01	Association Dialogai
SS-50035/01	Association d'aide aux jeunes, étudiants, travailleurs et apprentis (AJETA)
SS-50180/01	Association pour les saturnales 2000

3.5 Les rapports de la CEPP jusqu'en 2001

Politique sociale du logement (janvier 1997)

En charge du dossier : M^{me} Marie-Paule Blanchard-Queloz

Politique de formation des personnes actives non qualifiées (mai 1997)

En charge du dossier : MM. Charles Beer et Jacques Baud

Chômeurs en fin de droit (septembre 1998)

En charge du dossier : MM. Charles Beer et Ivan Slatkine

Politique cantonale en matière de déductions fiscales (décembre 1998)

En charge du dossier : M. Pierre Froidevaux

Politique énergétique des Services Industriels (mars 1999)

En charge du dossier : M^{me} Sylvia Leuenberger et M. Pascal Pétroz

Politique cantonale d'éducation musicale (décembre 1999)

En charge du dossier : M^{me} Jeannine de Haller et M. Pierre Kunz

Vitesse commerciale des TPG (octobre 2000)

En charge du dossier : M^{me} Alexandra Gobet Winiger et M. Ivan Slatkine

Subside en matière d'assurance-maladie (février 2000)

En charge du dossier : M^{mes} Janine Hagmann et Véronique Pürro

Conclusions et recommandations

La CCG genevoise est encore jeune. Elle doit trouver sa vitesse de croisière. Son mode de fonctionnement s'étoffe au fur et à mesure de l'arrivée de nouveaux dossiers. Cependant, il lui reste à affirmer sa méthode de travail et à affiner ses procédures.

Ce premier rapport a développé longuement ces points. La commission a pris la décision, avec l'aval du Grand Conseil, de nommer un secrétaire scientifique. Celui-ci aura la lourde tâche de gérer la commission bien au-delà de la présidence annuelle.

Le travail ne manquera jamais. La CCG reçoit de très nombreux documents : annuellement 120 rapports de gestion, auxquels s'ajoutent des mandats donnés par le Grand Conseil. Lorsque le SSF évoluera normalement, ces dossiers seront multipliés par deux, voire trois. La CEPP produit aussi de nombreux documents nécessitant un suivi parlementaire. Mais le plus difficile reste les quelques dizaines de dossiers qui nécessitent des éclaircissements. Ceux-ci sont l'objet de compléments d'information multipliant les heures de sous-commission alors qu'il s'agit de parlementaires de milice.

1. En dehors des recommandations qui émaillent ce rapport, la CCG exhorte surtout le secrétaire scientifique à s'appuyer sur le fonctionnement de la CCG fédérale. Celle-ci a émis ses propres recommandations quant à son fonctionnement. Elles figurent en annexe à ce rapport. La commission souhaite que le nouveau secrétaire scientifique puisse notamment revoir toutes les procédures fédérales, afin de les adapter au niveau cantonal.
2. La CCG est chargée légalement du contrôle de la réforme de l'Etat. Dans ce but, elle doit poursuivre la mise en place de ses propres procédures qui permettent de faire régulièrement état au Grand Conseil de l'avancement par le Conseil d'Etat de la réforme de l'administration centralisée et décentralisée.

Les finances des collectivités publiques ont la réputation d'être peu accessibles à la transparence et facilement influençables par des décisions politiques. Sans rien enlever à la volonté politique, il devrait être prochainement possible d'avoir une visibilité des décisions grâce aux outils

informatiques dont se dote progressivement l'Etat de Genève. Cette transparence, voulue par le peuple en demandant l'audit de l'Etat de Genève en 1996, ne pourra que renforcer la crédibilité des autorités comme l'ensemble de la fonction publique.

Mais que cela est long à se mettre en place !

Remerciements

A l'issue de ce rapport, son auteur exprime ses vifs remerciements à tous ceux qui ont contribué à son élaboration et tout d'abord à l'ensemble de ses collègues.

Les quarante séances plénières de la commission ont été fidèlement rapportées par M^{mes} et M. les procès-verbalistes Eliane Monnin, Rossella Bottari, Anne-Marie Fiore et Frédéric Deshusses.

Le service du Grand Conseil a toujours été d'un soutien sans faille même et surtout dans les périodes de doute. Cette reconnaissance s'adresse à la Sautière, M^{me} Maria-Anna Hutter, à M Laurent Koelliker, le secrétaire scientifique, à M^{lle} Sonia Gatti et à M. Jean-Luc Constant, ce dernier ayant été notamment chargé des multiples séances des sous-commissions.

Le rapporteur tient aussi à exprimer sa gratitude vis-à-vis de tous ceux qui ont apporté leur compréhension de la bonne marche de l'Etat et, en particulier, à M^{me} Franca Renzi Ferraro, du SSF, de M. Giorgio Bordogna, de l'ICF, et de MM. Jean-Daniel Delley et Sandro Cattacin, de la CEPP, de MM. Stéphane Marois et Moreno Sella, du DF.

Et enfin, le rapporteur tient à souligner l'excellente collaboration qu'il a eue avec la présidente du DF, M^{me} Micheline Calmy-Rey, ainsi qu'à ses services.

Les derniers remerciements s'adressent au Grand Conseil en le priant de bien vouloir prendre acte de ce présent rapport.

**Loi portant règlement du Grand
Conseil de la République et
canton de Genève
(LRGC)**

B 1 01

du 13 septembre 1985

(Entrée en vigueur : 21 juin 1986)

[...]

Chapitre II	Commissions permanentes
Section 4A	Commission de contrôle de gestion

Art. 201A Composition et attributions

¹ Dès le début de la législature, le Grand Conseil nomme une commission de contrôle de gestion composée de 15 membres.

² Elle est chargée de manière permanente d'examiner et de surveiller :

- a) la gestion du Conseil d'Etat et l'activité de l'administration centralisée;
- b) la gestion et l'activité de l'administration décentralisée, notamment celles des établissements publics et autres fondations de droit public;
- c) la gestion et l'activité des organismes publics ou privés subventionnés par l'Etat ou dépendant de celui-ci;
- d) le respect des conditions de dotation faites par l'Etat.

³ La Banque cantonale de Genève, les communes et les institutions qui en dépendent ne sont pas soumises à l'alinéa 2.

⁴ La commission contrôle la réforme de l'Etat.

⁵ Elle est en outre saisie de l'intégralité :

- a) des rapports de l'inspection cantonale des finances;
- b) des rapports d'audit;
- c) des rapports du service de surveillance des fondations, des institutions de prévoyance et des organismes privés subventionnés;
- d) des rapports de la commission externe d'évaluation des politiques publiques.

⁶ Par ailleurs, la commission examine les objets que le Grand Conseil décide de lui renvoyer, touchant notamment le domaine de la gestion publique.

⁷ La commission peut, en vertu de l'article 9 de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques, procéder à toutes interventions utiles. Dans la mesure où elle le juge nécessaire pour accomplir sa tâche, elle a le droit de demander directement les renseignements et documents qu'elle juge utiles aux services et entités qu'elle est chargée de surveiller, sans que le secret de fonction ne lui soit opposable. Peuvent refuser de répondre les personnes dont le secret est protégé par la législation fédérale, à moins que le bénéficiaire du secret ne consente à la révélation.

⁸ La commission de contrôle de gestion a seule qualité pour adresser au Grand Conseil des rapports et des recommandations destinés au Conseil d'Etat. Elle ne peut casser ou modifier directement les prescriptions ou décisions des autorités, des services et des entités soumises à son contrôle.

⁹ Il est procédé aux auditions ou à des investigations sur place à huis clos. Les débats de la commission ont lieu hors la présence de tierces personnes, sauf le secrétaire de la commission et son procès-verbaliste, qui sont soumis au secret de fonction. Les procès-verbaux des séances de la commission et des délégations constituées par elles sont confidentiels. Les déclarations faites par les personnes entendues par la commission et ses délégations sont protocolées et un extrait du procès-verbal leur est soumis pour approbation.

¹⁰ La commission de contrôle de gestion communique à la commission des finances ses constatations qui concernent une gestion financière prêtant à la critique.

¹¹ Les sous-commissions de la commission de contrôle de gestion ont, à l'égard des autorités, des services et des entités à contrôler, les mêmes droits que la commission plénière qui les a mises en œuvre.

Art. 201B Mandats externes

¹ La commission de contrôle de gestion peut s'entourer de l'avis d'experts si elle juge nécessaire leur intervention pour l'exécution de son mandat.

² A ce sujet, elle établit une ligne budgétaire dans le cadre de l'article 40, alinéa 2, de la présente loi.

³ Dans le cadre de l'exécution du mandat d'expertise, les dispositions légales sur le maintien du secret ne peuvent pas être invoquées vis-à-vis de l'expert, sous réserve des secrets protégés par la législation fédérale.

Art. 201C Rapport annuel

¹ La commission de contrôle de gestion établit chaque année son rapport qu'elle adresse au Grand Conseil.

² Le rapport approuvé par le Grand Conseil est mis à la disposition du public.

[...]

Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF)

D 1 05*du 7 octobre 1993*(Entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1994)

[...]

Titre III La planification financière et le budget**Chapitre II Les principes et les modalités
d'établissement du budget**

[...]

Section 3 Les subventions

[...]

Art. 38 Contrôle

¹ L'autorité compétente au niveau du département concerné s'assure que le bénéficiaire exécute la tâche conformément aux dispositions en la matière et que les conditions légales sont bien réunies.

² Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil peuvent en tout temps faire procéder à des vérifications et des contrôles de gestion.

Art. 39 Modifications

Des modifications importantes ou génératrices de frais supplémentaires ne peuvent être apportées aux projets subventionnés qu'avec l'accord de l'autorité compétente au niveau du département concerné.

[...]

Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques

D 1 10

du 19 janvier 1995

(Entrée en vigueur : 18 mars 1995)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Chapitre I Système de contrôle interne (système qualité)

Art. 1 But

¹ Les services de l'Etat, ainsi que les établissements publics et les organismes subventionnés (ci-après : entités) mettent en place un système de contrôle interne adapté à leurs missions et à leur structure, dans le but d'appliquer les principes de gestion mentionnés aux articles 2 et 3 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993. Le système de contrôle interne est complété par un contrôle transversal des flux financiers et de la gestion des ressources humaines.

² Les communes s'inspirent des principes des chapitres I et II de la présente loi, sous réserve des dispositions particulières qui leur sont applicables.

Art. 2 Définition

¹ 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 des entités.

² 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.

Art. 3 Certification

Toute entité est encouragée à soumettre son système de contrôle interne à une autorité de certification désignée par le Conseil d'Etat.

Chapitre II Surveillance interne de la gestion administrative et financière de l'Etat

Art. 4 Position de la surveillance

¹ La surveillance de la gestion administrative et financière de l'Etat et des institutions cantonales de droit public (ci-après : la surveillance) est assurée par l'inspection cantonale des finances, celle des organismes privés dépendant de l'Etat par le service de surveillance des fondations, des institutions de prévoyance et des organismes privés subventionnés.

² Dans l'exercice de ses fonctions de contrôle, la surveillance est uniquement soumise à la loi. Elle assiste le Conseil d'Etat, la commission des finances et la commission de contrôle de gestion dans l'exercice de leur haute surveillance de l'administration.

³ La surveillance exerce une activité autonome et indépendante dans les limites des prescriptions légales. Elle est rattachée au département des finances sur le plan administratif.

⁴ Dans l'exercice qui leur incombe de la haute surveillance de l'Etat, la surveillance est à disposition du Conseil d'Etat, comme du Grand Conseil, afin que ce dernier puisse, à travers la commission des finances et la commission de contrôle de gestion, assumer pleinement sa tâche d'autorité de contrôle de la gestion de l'Etat résultant des attributions que lui confère la constitution dans le cadre du vote du budget, des comptes et des comptes-rendus de l'Etat. Le Grand Conseil est doté à cet effet des pleins pouvoirs de contrôle de l'Etat et des institutions visées à l'article 5.

Art. 4A Principes

¹ La surveillance effectue ses contrôles selon les critères de la légalité, de la régularité et de la rentabilité, ainsi que selon les principes généraux de la révision et de l'audit. En outre, elle signale toute anomalie constatée au niveau de la gestion.

² Au titre des contrôles de rentabilité, elle examine :

- a) si les ressources sont employées de manière économique;
- b) si, après analyse des prix de revient des prestations, le rapport entre coûts et utilité est adéquat;
- c) si les dépenses consenties ont l'effet escompté.

Art. 5 Entités concernées

¹ L'inspection cantonale des finances exerce son activité :

- a) auprès des départements, de la Chancellerie et de leurs services;
- b) auprès du service du Grand Conseil;
- c) auprès des institutions cantonales de droit public;
- d) auprès des services centraux et des greffes du Pouvoir judiciaire.

² Le service de surveillance des fondations, des institutions de prévoyance et des organismes privés subventionnés exerce son activité :

- a) auprès des institutions privées dans lesquelles l'Etat possède une participation financière majoritaire ou une représentation majoritaire au sein des organes supérieurs de l'institution;
- b) auprès de tout organisme privé bénéficiant d'une aide financière de l'Etat.

Art. 6 Compétences

¹ La surveillance est notamment compétente pour :

- a) la révision des comptes;
- b) le contrôle des valeurs du patrimoine et des inventaires;
- c) l'examen des systèmes de contrôle interne;
- d) la coordination des activités de révision exercées par des organes internes ou externes désignés;
- e) le contrôle de gestion.

² La surveillance participe à l'élaboration des prescriptions sur le contrôle, la révision, la comptabilité, le service des paiements et la tenue des inventaires.

Art. 6A Révision des comptes annuels de l'Etat

¹ L'inspection cantonale des finances vérifie si la comptabilité, le compte administratif et le bilan de l'Etat sont conformes à la loi.

² Elle présente au Grand Conseil un rapport écrit sur le résultat de sa vérification. Elle recommande l'approbation des comptes annuels avec ou sans réserves, ou leur renvoi au Conseil d'Etat.

Art. 7 Déroulement

¹ La surveillance organise souverainement son travail et possède tout pouvoir d'investigation.

² Elle effectue son contrôle de sa propre initiative, selon un programme qu'elle remet au Conseil d'Etat, à la commission de contrôle de gestion et à la commission des finances, avec la possibilité d'inclure d'autres contrôles à caractère prioritaire :

- a) selon ses propres choix ponctuels;
- b) sur mandat conféré par le Conseil d'Etat;
- c) sur mandat conféré par le Grand Conseil, sa commission de contrôle de gestion ou sa commission des finances.

³ La surveillance peut recourir à des collaborations extérieures en cas de nécessité ou peut s'adjoindre des spécialistes lorsqu'un mandat nécessite des compétences particulières.

⁴ Dans le cadre de l'exécution de son mandat, les dispositions légales sur le maintien du secret ne peuvent pas être invoquées vis-à-vis de la surveillance, sous réserve des secrets protégés par la législation fédérale. La confidentialité de l'identité de la personne auditionnée peut lui être garantie.

Art. 8 Rapports et droit d'être entendu

¹ Toute intervention de la surveillance donne lieu à un rapport écrit.

² Préalablement à la rédaction de son rapport, la surveillance clôt son examen par un entretien final avec les responsables de l'entité, au cours duquel sont discutées les mesures correctives déjà prises ou à prendre. Les personnes entendues disposent d'un mois pour présenter leur avis qui est consigné en annexe au rapport.

³ Les rapports ne sont pas publics et ne peuvent pas être consultés par des tiers. Ils demeurent confidentiels à leur destinataire et sont remis, munis du sceau de la confidentialité :

- a) au chef du département dont dépend l'entité examinée, qui le communique à l'entité concernée;
- b) à l'autorité qui a ordonné le contrôle;
- c) au chef du département des finances;
- d) au président du Conseil d'Etat;
- e) à la commission de contrôle de gestion et à la commission des finances.

⁴ Toutefois, le Conseil d'Etat, la commission de contrôle de gestion et la commission des finances peuvent, sous leur propre nom, publier des éléments de ces rapports qu'ils estiment importants, en respectant l'anonymat des personnes concernées.

Art. 8A Mesures correctives et autorités de recours

¹ Les mesures correctives relevant de la tenue des comptes et de l'adéquation du système de contrôle interne aux missions et à la structure de chaque entité sont obligatoires.

² Le délai de mise en œuvre est fixé par la surveillance après consultation du département ou de l'autorité à laquelle l'entité contrôlée est rattachée.

³ En cas de désaccord entre la surveillance et le département de tutelle ou l'autorité de rattachement au sujet des mesures correctives à mettre en œuvre, le différend est porté devant le Conseil d'Etat pour qu'il tranche.

Art. 9 Contrôles par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat et des experts ou fiduciaires

¹ Le Grand Conseil, à travers les commissions des finances et de contrôle de gestion, et le Conseil d'Etat peuvent procéder eux-mêmes à des missions relevant des compétences de la surveillance ou les confier à des mandataires externes spécialisés.

² Afin d'exercer leurs prérogatives, les commissions des finances et de contrôle de gestion du Grand Conseil bénéficient des pleins pouvoirs pour procéder à toutes investigations utiles de manière à mener à bien leur tâche. Les deux commissions peuvent désigner à cet effet des délégations de leurs membres chargées de procéder en tout temps à des investigations sur place après avoir avisé le conseiller d'Etat, à défaut son secrétaire général, ou le directeur dont dépend l'entité concernée. Elles peuvent procéder, notamment dans le cadre des délégations qu'elles constituent, à l'audition de toute personne travaillant dans l'une des entités citées à l'article 5. La personne concernée est tenue de répondre à ses convocations. L'article 7, alinéa 4, est applicable par analogie

³ Les entités ou organes des institutions ou sociétés visés à l'article 5, alinéa 1, lettre c, et 5, alinéa 2, lettre a, chacun pour leur part et avec l'accord du Conseil d'Etat, confient directement de telles missions à des mandataires externes spécialisés.

⁴ Le Conseil d'Etat peut dispenser la surveillance d'intervenir simultanément dans ces cas. Il appartient néanmoins à cette dernière de prendre connaissance des rapports établis par les mandataires externes et de formuler toutes observations qu'elle juge nécessaires à ce sujet à l'autorité qui a confié la mission ou à la demande du Grand Conseil. La surveillance procède à des contrôles complémentaires, si elle l'estime nécessaire ou à la demande des commissions parlementaires.

Art. 10 Obligation de renseigner en matière de contrôle de gestion

Si, lors d'une révision, les mandataires externes constatent des défauts, des erreurs ou des lacunes dans la gestion des entités contrôlées, ils doivent en saisir à bref délai, par un rapport séparé, l'autorité qui a confié le mandat, ainsi que la surveillance de laquelle relève le service ou l'institution en cause. La surveillance procède ensuite en application de l'article 8.

Art. 11 Organisation

¹ La surveillance est autonome et indépendante. Hiérarchiquement, elle dépend du Conseil d'Etat et du Grand Conseil. Elle est gérée administrativement par le département des finances sur délégation du Conseil d'Etat, de la commission des finances ainsi que de la commission de contrôle de gestion du Grand Conseil, qui fixent d'un commun accord l'échelle des traitements du personnel qui lui est rattaché. Celui-ci est soumis au statut de la fonction publique selon la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux du 4 octobre 1997.

² Le Grand Conseil élabore avec le Conseil d'Etat le budget annuel de la surveillance, qui est inscrit au budget de l'Etat dans une rubrique spécifique à cet effet lequel fixe le nombre de postes rattachés à la surveillance.

³ Le Conseil d'Etat nomme les directeurs et le personnel de la surveillance après consultation de la commission des finances et de la commission de contrôle de gestion, lesquelles doivent ratifier la nomination des directeurs et du personnel d'encadrement.

⁴ Le personnel de la surveillance est assermenté. Il doit vouer tout son temps à sa fonction et ne peut accepter aucune autre fonction rétribuée d'ordre public ou d'ordre privé.

Art. 12 Pouvoir réglementaire

La surveillance règle elle-même son organisation interne et son mode de fonctionnement qu'elle soumet à l'approbation du Conseil d'Etat et de la commission de contrôle de gestion.

Art. 13 Rapport annuel

¹ Au début de chaque année, soit jusqu'au 30 avril, chacun des organes de la surveillance adresse au Conseil d'Etat, à la commission de contrôle de gestion, à la commission des finances du Grand Conseil et à la commission d'évaluation des politiques publiques un rapport résumant leur activité durant l'exercice écoulé. Les rapports mentionnent en particulier :

- a) la liste des entités contrôlées avec mention de l'étendue des travaux effectués;
- b) les conclusions générales sur les constatations faites, notamment sur d'éventuelles irrégularités, ainsi que les mesures correctives déjà prises ou à prendre;
- c) les conclusions auxquelles donnent lieu les rapports de mandataires externes, ainsi que les observations éventuelles formulées à ce sujet.

² La commission de contrôle de gestion et la commission des finances du Grand Conseil peuvent appeler les chefs de la surveillance à leur donner les renseignements complémentaires dont elles pourraient avoir besoin pour l'exercice de leur mandat.

Art. 14 Secret de fonction des experts et du personnel des fiduciaires

¹ Les experts, les autres mandataires et le personnel des sociétés fiduciaires sont soumis au secret de fonction pour toutes les informations dont ils ont connaissance dans l'exercice des missions qui leur sont confiées dans le cadre de la surveillance. Ils ne peuvent en aucun cas, lors d'une activité étrangère à leur mandat, faire état de renseignements dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de ce mandat.

² L'obligation de garder le secret subsiste après la fin de leur mandat.

³ L'autorité supérieure habilitée, au sens de l'article 320, chiffre 2, du code pénal, à lever le secret de fonction est le bureau du Grand Conseil pour les informations dont la connaissance a été acquise lors de missions confiées par le Grand Conseil ou une de ses commissions, et le Conseil d'Etat dans les autres cas.

Chapitre III Evaluation des politiques publiques

Art. 15 Principes

¹ Il est créé une commission externe d'évaluation des politiques publiques (ci-après : commission d'évaluation), chargée de seconder le Conseil d'Etat, la commission de contrôle de gestion et la commission des finances du Grand Conseil dans leurs tâches d'évaluation des politiques de l'Etat et des services publics, ainsi que des entités dépendant de l'Etat.

² L'évaluation peut s'étendre aussi aux entités qui ne dépendent pas directement de l'Etat, mais qui sont subventionnées par lui.

Art. 16 Mise en œuvre

¹ La commission d'évaluation agit en principe sur la base et dans le cadre de mandats, limités dans le temps, qui lui sont confiés soit par le Conseil d'Etat, soit par la commission de contrôle de gestion ou la commission des finances du Grand Conseil.

² De tels mandats peuvent porter notamment sur :

- a) l'évaluation des politiques publiques du point de vue des principes de la proportionnalité et de la subsidiarité;
- b) l'évaluation de l'organisation des administrations et entités publiques en regard des buts que le législateur leur assigne;
- c) l'évaluation du rapport coût/utilité des prestations et des dépenses consenties par rapport aux effets escomptés.

³ La commission d'évaluation peut engager de son propre chef un projet d'évaluation, après en avoir informé le Conseil d'Etat et avoir discuté avec lui le but, la portée et les modalités d'exécution du mandat. Elle en informe également la commission de contrôle de gestion et la commission des finances.

Art. 17 Relations avec les autorités

La commission d'évaluation entretient des contacts réguliers et suivis avec le Conseil d'Etat, la commission de contrôle de gestion et la commission des finances.

Art. 18 Relations avec la surveillance

Le président de la commission d'évaluation reçoit personnellement les rapports de la surveillance. Il juge de l'opportunité de les diffuser aux membres de la commission d'évaluation.

Art. 19 Composition

¹ La commission d'évaluation est composée de 16 membres désignés par le Conseil d'Etat, après consultation de la commission de contrôle de gestion et de la commission des finances du Grand Conseil.

² Les membres sont choisis parmi des personnalités représentatives de la diversité culturelle et sociale du canton et qui se sont acquis par leur formation ou leur expérience une large autorité dans le domaine de la gestion économique et politique.

³ Ces personnes sont indépendantes. Elles ne peuvent appartenir en particulier ni à l'administration cantonale, ni aux pouvoirs politiques de l'Etat de Genève, ni aux conseils d'entités dépendant à un titre ou à un autre de l'Etat, ni à l'administration d'établissements de droit privé dans lesquels l'Etat détient une participation lui conférant une influence prépondérante.

⁴ Les membres de la commission d'évaluation sont assermentés.

Art. 20 Durée du mandat

¹ Les membres de la commission d'évaluation sont désignés pour une période de 8 ans non renouvelable.

² L'organe est renouvelé par moitié tous les 4 ans.

Art. 21 Nomination du président

¹ Le Conseil d'Etat nomme pour 4 ans le président de la commission d'évaluation parmi les membres de celle-ci après consultation de la commission de contrôle de gestion et de la commission des finances. Il est rééligible une fois.

² La commission d'évaluation règle elle-même son organisation interne et son mode de fonctionnement.

Art. 22 Secrétariat

¹ La commission d'évaluation dispose des services d'un secrétaire permanent, qualifié dans les domaines de l'audit et de l'évaluation des politiques, qui dépend administrativement du département des finances.

² Le secrétaire de la commission d'évaluation a le statut d'agent spécialisé.

Art. 23 Honoraires

Les honoraires des membres de la commission sont fixés par le Conseil d'Etat.

Art. 24 Secret

¹ Les membres de la commission d'évaluation sont tenus au secret de fonction, de même que les personnes qui les assistent. Ils ne peuvent en aucun cas, lors d'une activité étrangère à leur mandat, faire état de renseignements dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de ce mandat.

² Ils sont également tenus de garder le secret même après la fin de leur mandat.

Art. 25 Désistement

Les membres de la commission d'évaluation doivent se désister lorsque l'exécution du mandat met en cause directement ou indirectement leur intérêt personnel ou celui de l'institution ou de l'entreprise dans laquelle ils travaillent ou exercent une fonction de direction ou d'administration.

Art. 26 Pouvoirs d'investigation

¹ La commission d'évaluation peut exiger de l'entité soumise à évaluation, la communication de tout dossier, document ou renseignement en sa possession.

² Demeurent réservées les dispositions légales ou réglementaires relatives au secret de fonction.

³ Sur demande expresse de la commission d'évaluation, le conseiller d'Etat dont dépend l'entité soumise à évaluation peut délier un fonctionnaire du secret de fonction.

Art. 27 Experts

¹ La commission d'évaluation peut s'entourer de l'avis d'experts si elle juge nécessaire leur intervention pour l'exécution d'un mandat d'évaluation.

² Dans ce cas, elle établit un budget qu'elle soumet à l'approbation du Conseil d'Etat.

Art. 28 Auditions

¹ La commission d'évaluation établit la liste des personnes qu'elle souhaite auditionner dans le cadre de l'exécution d'un mandat. Elle adresse cette liste au conseiller d'Etat concerné, une semaine au moins avant l'audition.

² Les personnes interrogées reçoivent le procès-verbal de l'audition. Elles peuvent apporter des observations à ce document dans un délai de 5 jours après réception.

Droit de réplique

³ Une fois que la commission d'évaluation a rédigé ses recommandations, elle les adresse à la direction des entités directement concernées. Celle-ci dispose d'un mois pour présenter son avis qui est consigné en annexe du rapport de la commission d'évaluation.

Art. 29 Rapports

¹ La commission d'évaluation adresse ses rapports au Conseil d'Etat et au Grand Conseil.

² Le rapport mentionne la méthode de travail, dresse la liste des personnes auditionnées et présente des recommandations et des propositions, ainsi que les mesures correctives déjà prises ou à prendre.

³ Au cas où l'exécution du mandat requiert un délai prolongé, la commission d'évaluation peut établir un ou plusieurs rapports intermédiaires.

⁴ Préalablement à l'établissement de son rapport, la commission d'évaluation fait connaître au Conseil d'Etat ou au conseiller d'Etat intéressé les conclusions auxquelles elle aboutit.

⁵ Une fois par an au moins, le Conseil d'Etat renseigne le Grand Conseil et la commission d'évaluation sur les mesures qu'il a prises pour faire suite aux conclusions et propositions contenues dans les rapports de cette dernière.

Art. 30 Suite d'un rapport demandé par la commission de contrôle de gestion ou la commission des finances

¹ Lorsque la commission de contrôle de gestion ou la commission des finances du Grand Conseil confie elle-même un mandat à la commission d'évaluation, elle met en délibération le rapport.

² Elle transmet ensuite ce rapport au Conseil d'Etat pour qu'il se prononce par écrit à ce sujet.

³ Si le rapport concerne une entité dépendant de l'Etat, ou qui, sans en dépendre, est subventionnée par lui, la réponse du Conseil d'Etat mentionne l'avis de l'entité en cause.

Art. 31 Rapport annuel

¹ La commission d'évaluation établit chaque année son rapport d'activité qu'elle adresse au Conseil d'Etat et au Grand Conseil avant le 30 avril.

² Le rapport annuel contient au moins le mandat et les conclusions des rapports déposés durant l'année.

Chapitre IV Dispositions particulières et finales

Art. 32 Missions d'organisation

¹ Le Conseil d'Etat peut confier à un service de l'Etat, ou à des mandataires externes spécialisés, des missions d'organisation.

² Les entités ou organes des institutions visés à l'article 5, lettres b et c, peuvent également, chacun pour leur part et avec l'accord du Conseil d'Etat, confier de telles missions à des experts ou à des sociétés fiduciaires.

Art. 33 Clause abrogatoire

La loi sur le contrôle financier cantonal et le contrôle de gestion, du 7 mai 1976, est abrogée.

1. Réponse de Mme Elisabeth Reusse-Decrey, présidente du Grand Conseil, à l'interpellation urgente de M. Pierre Froidevaux : Fonctionnement de la commission de contrôle de gestion : que risque un député ? quelles mesures prend le Bureau ? (IU 1094)¹⁴

La présidente. Il reste une seule réponse à donner, à savoir la réponse à l'interpellation de M. Froidevaux. M. Froidevaux n'étant pas là, j'espère que son chef de groupe la lui transmettra.

M. Froidevaux a quelque peu transgressé le règlement hier, puisque normalement une interpellation ne peut être adressée qu'au Conseil d'Etat. Cependant, c'est bien volontiers que nous avons accueilli sa question. Je vais, pour ma part, transgresser aussi un tant soit peu nos habitudes, puisque je vais répondre à titre personnel et non pas au nom du Bureau, n'ayant pas eu le temps de le consulter.

Dans un premier temps, ma réponse sera très claire et très brève : ma marge de manœuvre est pour le moins limitée, puisqu'elle est nulle! Aucune mesure, aucune sanction n'est prévue, je ne peux même pas priver un député d'aller à la buvette... Seule l'éthique personnelle du député et le respect de son serment peuvent le guider, et non d'éventuelles sanctions du Bureau.

Outre l'éthique, je dirai qu'un autre aspect devrait pousser le député à respecter les règles, c'est le souci que les commissions, en particulier celles qui sont chargées d'enquêter, puissent continuer à travailler en menant des auditions dans un climat de confiance et de respect des personnes auditionnées.

Concrètement, puisque M. Froidevaux voulait savoir si des mesures avaient déjà été prises, j'indique que, pour la transmission de documents confidentiels, la commission de contrôle de gestion a effectivement pris des mesures. Chaque page du document est munie du numéro d'identification propre à chaque député. Ce numéro recouvre toute la page et ne peut être effacé, ce qui rend donc les photocopies impossibles sans être identifiées.

D'autres mesures pourraient être envisageables, comme celle de recueillir les documents confidentiels à l'issue d'une séance, ou, pour éviter qu'un document particulièrement sensible ne soit copié ou distribué, celui-ci pourrait être consulté au Service du Grand Conseil.

¹⁴ Mémorial 2001 : Développée, 4992.

Cependant, toutes ces mesures ne peuvent empêcher des indiscretions. Le facteur humain, comme je l'ai dit, est difficilement maîtrisable et chacun est responsable de son attitude. Il faut encore ajouter que les journalistes sont légalement en droit de refuser d'indiquer leurs sources, ce qui rend les recherches difficiles. Faut-il envisager d'aller jusqu'à des plaintes pénales ? C'est une autre question qu'il me semble un peu prématuré de poser.

Je conclus en rappelant que nous sommes des députés, que nous avons prêté serment et que ce serment se termine par les mots : «Je jure ou je promets solennellement de garder le secret dans tous les cas où il me sera enjoint par le Grand Conseil». C'est donc à chaque député de savoir s'il veut respecter ou non son serment.

Cette interpellation urgente est close.

CONSEIL NATIONAL/CONSEIL DES ETATS

Commissions de gestion

**Lignes directrices pour les commissions de gestion
des 7 et 21 novembre 1995****Table des matières**

- 1 But**
- 2 Principes**
- 3 Tâches**
- 4 Cadre légal**
- 5 Stratégie**
- 6 Thèmes**
- 7 Structure**
- 8 Méthode de travail**
- 9 Moyens**
- 10 Annexes**

Introduction

Au cours d'une période d'essai de trois ans, les commissions de gestion se sont interrogées sur leur rôle et leur efficacité. Cette évaluation critique a amené les commissions à décider de se fixer des lignes directrices pour leur action.

La haute surveillance du Parlement nécessite une "unité de doctrine". La définition d'un cadre général pour les tâches et les stratégies, ainsi que pour les procédures à suivre, exige que les commissions fassent leurs des objectifs communs, une vision uniforme et une application conséquente des procédures.

Des lignes directrices sont l'outil adéquat pour assurer et asseoir cette unité.

Les présentes lignes directrices visent

- à créer un instrument de conduite pour les travaux futurs des commissions de gestion;
- à accroître l'efficacité du contrôle parlementaire de l'administration;
- à favoriser la constance dans les travaux et à la mettre en évidence à l'intention de l'administration et du public et
- à expliquer la méthode de travail des commissions de gestion à l'administration, au Parlement et au public.

Dans ces lignes directrices, il y a un ordre hiérarchique qui va

du but
aux tâches,
à la stratégie
et aux thèmes
en passant par les principes.

Notamment les thèmes, la stratégie et les tâches sont cependant interdépendants. En revanche, les chapitres concernant la structure et les moyens sont une simple énumération des données définies dans les autres chapitres.

1 But

Conformément à la constitution et à la loi¹, les commissions de gestion sont chargées d'exercer un contrôle sur le gouvernement et l'administration. Elles doivent notamment:

- **faire ressortir la responsabilité démocratique du Conseil fédéral et de l'administration;**
- **évaluer les effets des activités du Conseil fédéral et de l'administration;**
- **engager avec le Conseil fédéral et l'administration un processus d'apprentissage réciproque.**

¹Constitution fédérale (cst), art. 85, ch. 11; loi sur les rapports entre les conseils (LRC), art. 47^{ter} s.

On entend par:

- responsabilité démocratique:** le devoir qui incombe au Conseil fédéral de justifier ses décisions devant le Parlement;
- évaluation des effets:** l'appréciation portée par le Parlement sur le but et les effets de l'exécution de la loi;
- processus d'apprentissage:** le fait de tirer les conséquences par la voie du dialogue de l'appréciation portée.

2 Principes

2.1 Principes observés par les commissions de gestion pour l'interprétation de leur propre rôle

Il incombe aux commissions de gestion d'exercer la haute surveillance sur le gouvernement et l'administration. Leur rôle est donc différent de celui du Conseil fédéral, à qui il appartient de surveiller l'administration fédérale et de prendre les décisions.

Dans leurs activités de contrôle, les commissions de gestion respectent la règle selon laquelle celui-ci doit avoir lieu au niveau adéquat et porter sur des questions de principe. Elles examinent les principales questions touchant à l'application des lois ainsi que les décisions et procédures administratives qui font jurisprudence. Les cas d'espèce ont valeur d'exemple.

Lors des contrôles qu'elles effectuent, les commissions de gestion cherchent avant tout à déterminer les tendances; elles s'intéressent moins au cas d'espèce qu'aux leçons que l'on peut en tirer pour l'évolution future de la jurisprudence et des structures administratives.

Conformément à la loi, les commissions de gestion doivent examiner et surveiller en détail l'activité de l'administration fédérale². Pour effectuer ce contrôle permanent, elles n'attendent pas qu'une décision définitive soit prise dans une procédure administrative. Cependant, elles veillent à la séparation des pouvoirs et se conforment au principe de la non-ingérence dans les domaines qui relèvent de la compétence de décision du Conseil fédéral: la fonction de contrôle ne donne pas le droit de porter atteinte à la liberté et à la responsabilité de décision de la personne contrôlée.

Les commissions de gestion présentent leurs conclusions sous la forme de recommandations au Conseil fédéral ou sous celle d'interventions parlementaires. Les recommandations n'ont pas un caractère impératif; elles obligent cependant le Conseil fédéral à justifier les décisions qui s'en écartent.

Lors de leurs délibérations, les commissions de gestion suivent le principe du consensus; elles s'efforcent de formuler les critiques et recommandations d'une manière qui soit acceptable pour tous les membres et convaincante vis-à-vis de l'extérieur. Cela n'empêche pas la commission, dans certains cas dûment motivés, de rendre public l'avis de la minorité.

²art. 47^{ter}, 1^{er} al., LRC

Les contrôles effectués par les commissions de gestion débouchent sur un dialogue avec le gouvernement et l'administration. Au sommet de la hiérarchie administrative, il y a le Conseil fédéral. C'est pourquoi l'exercice de la haute surveillance parlementaire doit être considéré comme un processus d'apprentissage.

Les commissions de gestion décident en toute autonomie du genre de contrôle parlementaire de l'administration qu'elles entendent adopter et de la méthode qu'elles veulent appliquer. Dans le cas présent, autonomie veut dire que les commissions de gestions ne choisissent pas leur structure et leur méthode de travail en fonction des bases d'information, des structures et des méthodes de travail existantes de l'administration, mais qu'elles optent pour la forme la mieux adaptée à leur mandat.

L'organe parlementaire de contrôle de l'administration exerce son action sur l'ensemble de l'administration, selon des critères uniques.

Les commissions de gestion axent leurs activités sur l'intérêt public et veillent par principe à ce que les résultats de leurs travaux soient rendus publics.

2.2 Principes pour le contrôle du Conseil fédéral et de l'administration

Les commissions de gestion contrôlent le Conseil fédéral et l'administration sous l'angle des principes suivants:

- la légalité de l'activité administrative (au sens de la conformité systématique de la pratique avec la norme);
- l'opportunité de l'activité administrative (notamment quant à la conformité de celle-ci avec le but recherché);
- le rendement de l'administration, dans le sens de l'efficience et de l'adéquation des moyens mis en oeuvre par l'administration;
- l'efficacité de l'action de l'Etat.³

Le contrôle de la gestion doit s'effectuer conformément aux principes suivants:

Le Conseil fédéral a le droit et le devoir d'exercer la surveillance directe sur l'administration. Cette compétence de surveillance est accompagnée du pouvoir de donner des instructions; le Conseil fédéral est donc mieux à même de conduire l'administration que la haute surveillance. Dans les cas d'espèce, la surveillance examinée par le Conseil fédéral n'a pas la priorité sur la haute surveillance du Parlement.

La responsabilité du Conseil fédéral envers le Parlement l'oblige à rendre compte de sa gestion aux commissions de gestion.

³Cf. art. 4, 1^{er} al., de la loi sur l'organisatio de l'administration et art. 47^{sexies}, 2^e al., LRC.

Cela présuppose que le Conseil fédéral assure la transparence de l'administration vis-à-vis des commissions de gestion. Il faut notamment qu'il organise l'activité de l'administration d'une manière telle qu'elle puisse être contrôlée (fixer des objectifs, établir des comparaisons entre les situations réelle et idéale) et qu'il fournisse aux commissions de gestion les informations appropriées.⁴

3 Tâches

Les commissions de gestion ont les tâches suivantes:

Contrôle de l'administration dans le but d'instaurer la confiance:

Elles assurent la transparence des activités de l'administration et essaient ainsi de créer la confiance grâce aux contrôles.

Apprentissage:

Les commissions de gestions ont avec le Conseil fédéral et l'administration un dialogue qui doit leur permettre d'entamer un processus d'apprentissage et qui a pour but d'accroître la capacité des autorités de résoudre les problèmes.

Coordination et vue d'ensemble:

Les commissions de gestion s'efforcent d'avoir une vue d'ensemble politique sur les tenants et les aboutissants des activités de l'administration. Elles contribuent ainsi à une meilleure intégration de celles-ci dans la conduite des affaires de l'Etat.

4 Cadre légal

Les droits et les devoirs des commissions de gestion sont réglés aux articles 47 et suivants de la loi sur les rapports entre les conseils.

Les commissions sont habilitées à demander en tout temps les renseignements utiles à toutes les autorités et à tous les services de l'administration fédérale sans égard au secret de fonction.

Si elles doivent interroger des fonctionnaires qui ne sauraient être considérés comme représentant leur service, les commissions entendent préalablement le Conseil fédéral puis, le cas échéant, lui demandent de lever l'obligation de réserve à laquelle est soumis le fonctionnaire concerné.

⁴ Cf. en **annexe** les exigences auxquelles doit répondre le rapport de gestion.

5 Stratégie

5.1 Principes directeurs

5.1.1 Principes directeurs pour les travaux des commissions de gestion

Les commissions de gestion fixent en toute indépendance:

- les critères pour leurs contrôles
- leur structure interne
- leur méthode de travail
- les informations que l'administration doit leur fournir (rapport de gestion, etc.)

Les commissions de gestion favorisent le processus d'apprentissage au moyen de la formation permanente et de la réflexion: contrôle continu des résultats des travaux des commissions de gestion (autocontrôle).

Les commissions de gestion cultivent le dialogue en leur sein et avec leurs interlocuteurs.

Les commissions de gestion fixent:

- les programmes de travail et
- les méthodes de travail

pour leur activité.³

5.1.2 Principes directeurs pour les rapports avec le Conseil fédéral et l'administration

Les commissions de gestion favorisent le processus d'apprentissage de l'administration notamment:

- en opposant aux compétences et à la façon de penser d'une administration spécialisée le point de vue politique de l'autorité démocratique;
- en subordonnant l'activité sectorielle de l'administration à la vue d'ensemble politique (questions relatives au but et à l'effet);
- en mettant en regard la structure verticale de l'administration et la structure horizontale de la commission.

Dans la mesure du possible, les commissions de gestion essaient de parvenir à une entente avec le Conseil fédéral et l'administration plutôt que d'en arriver à l'affrontement.

Pour l'évaluation de l'activité du Conseil fédéral et de l'administration, les recommandations et critères des commissions de gestion renforcent l'effet des directives et des normes de caractère général.

Cependant, les commissions de gestion ont mis au point pour la haute surveillance un style qui leur permet de contrôler sans empiéter sur le pouvoir de décision du Conseil fédéral. Elles

³Cf. sous chiffre 8 la méthode de travail des commissions de gestion.

s'abstiennent d'ordonner quoi que ce soit au Conseil fédéral; en revanche, elles l'obligent à justifier sa manière de faire.

5.1.3 Principes directeurs pour les rapports avec le Parlement et le public

Les commissions de gestion favorisent la transparence de leurs propres travaux et celle de l'administration à l'égard du public. Les commissions de gestion favorisent l'utilisation des résultats de leurs travaux par le Parlement (p.ex. dans les travaux législatifs pendants ou futurs).

Les commissions de gestion coordonnent leurs travaux avec les travaux semblables d'autres commissions permanentes.

5.2 Mesures

Les commissions de gestion favorisent la réflexion interne sur leur mission et leur fonctionnement en faisant superviser les résultats de leur travail de contrôle par un groupe de coordination des deux commissions.

Les commissions de gestion veulent faire preuve de davantage de professionnalisme grâce à la formation et au perfectionnement⁶, à la planification systématique de leurs travaux et au développement de l'infrastructure dont elles disposent.

Dans le choix de leurs structures et de leurs méthodes de travail, les commissions de gestion vouent une grande attention au renforcement de l'aspect stratégique du contrôle exercé sur l'administration:

- elles créent des sections qui examinent des domaines politiques connexes (méthode de l'appréciation verticale). Celles-ci examinent avant tout le management politique en effectuant des contrôles d'efficacité et en encourageant le processus d'apprentissage au sein de l'administration.
- elles créent des sections qui embrassent l'administration en tant que tout (méthode de l'appréciation horizontale). Dans leurs rapports avec le Conseil fédéral et l'administration, elles appliquent la méthode de l'appréciation globale en examinant des questions qui se posent d'une façon semblable dans tous les secteurs de l'administration.⁷

Les commissions de gestion contribuent à affermir la confiance du public en l'administration en effectuant des contrôles plus rigoureux chaque fois que cela se révèle nécessaire.

Les commissions de gestion renforcent l'effet de leurs travaux sur le public par un travail médiatique continu:

- elles veillent à une présentation des résultats des contrôles qui réponde aux besoins des médias;⁸
- elles publient sous une forme concise les résultats essentiels de leurs contrôles.⁹

⁶Cf. en **annexe** le projet pour la formation.

⁷Cf. ci-dessous les chiffres 7 et 8.

⁸Cf. en **annexe** les principes de la politique d'information.

6 Thèmes de la haute surveillance

6.1 Trois orientations thématiques

La haute surveillance peut porter sur tous les objets et domaines soumis à la surveillance du Conseil fédéral; elle se distingue cependant de celle-ci par des questions et des critères d'appréciation spécifiquement parlementaires, qui découlent des objectifs, des principes et de la stratégie des commissions de gestion.

Les orientations thématiques des commissions de gestion sont:

- a) l'accomplissement des tâches de la Confédération
 - appréciation de l'activité de l'administration sur la base de la législation et
 - appréciation de la législation, basée sur les effets des activités de l'administration;
- b) l'appréciation portée sur l'administration en tant que tout (méthode de l'appréciation horizontale);
- c) le contrôle dans le but d'instaurer la confiance

6.2 Critères pour le choix des thèmes:

6.2.1 Le principe du contrôle systématique par sondages:

Les commissions de gestion fixent les points forts de leur programme le travail;

Ce faisant, elles évitent qu'il n'y ait, à long terme, des lacunes dans les contrôles.

Les points forts sont choisis sur la base des **critères suivants:**

- a) Lors des contrôles portant sur l'accomplissement des tâches de la Confédération (cf. ch. 6.1, let. a)
 - **Le critère de l'intérêt public:**
Les commissions de gestion assument la défense des intérêts des citoyens et du public à l'égard de l'administration:
 - en défendant l'intérêt général
 - en étudiant les problèmes à long terme de l'administration
 - en se portant garantes de la protection des minorités face à l'administration
 - en tirant les enseignements des requêtes adressées à l'autorité de surveillance.
 - La découverte de **points faibles et de carences:**
Les commissions de gestion examinent les points faibles et carences supposés dans la législation et dans l'exécution par l'administration.
 - La protection de l'administration contre des attaques injustifiées.
 - Le contrôle de l'efficacité de la législation et de l'exécution.

¹Cf. le projet pour la publication d'un recueil des travaux des commissions de gestion.

- Les suivis relatifs à des inspections antérieures.
- b) Lors de l'appréciation de l'administration en tant que tout (contrôle des fonctions horizontales; cf. ch.6.1., let. b)
- la conduite (y compris la planification et le controlling)
 - la circulation interne de l'information (y compris les problèmes de coordination de l'administration, l'organisation des projets, etc.)
 - les moyens mis en oeuvre (personnel, organisation, moyens matériels)
 - l'efficacité, à savoir l'action en retour des effets de l'activité de l'administration sur le législateur

6.2.2 Contrôle fondé sur l'établissement de rapport de confiance. Principes (cf. ch. 6.1, let. c)

Lorsque le contrôle est destiné avant tout à créer la confiance dans un secteur de l'administration, il faut décider si c'est une section (ou groupe de travail) ou la délégation des commissions de gestion qui doit l'effectuer. Ordinairement, c'est la section.

Pour l'intervention de la délégation des commissions de gestion, en dehors de ses tâches permanentes, c'est le principe de la proportionnalité qui est applicable:¹⁰

- Les commissions de gestion font intervenir la délégation selon le principe de la subsidiarité par rapport au travail des sections.
- Conformément au principe de la nécessité, les commissions de gestion mandatent la délégation notamment lorsque l'on refuse de fournir à la section compétente certains renseignements qui sont nécessaires pour pouvoir juger d'une question qui fait l'objet de l'inspection. C'est alors la délégation qui procède aux investigations nécessaires, en lieu et place de la section.
- Les commissions de gestion définissent d'une façon précise le mandat de la délégation et la chargent de clarifier des questions concrètes.

6.2.3 Décision de procéder à une inspection: principes

Les commissions doivent dûment motiver, en se fondant sur les lignes directrices, chaque décision de procéder à une inspection.

Il faut examiner dans chaque cas si, dans le cadre de la répartition des tâches avec le Conseil fédéral, le thème choisi a déjà été ou doit encore être traité par un autre organe dont le contrôle précède l'exercice de la haute surveillance sur l'administration.

Lors de chaque inspection, il faut analyser les interventions parlementaires qui ont trait au thème choisi.

¹⁰Cf. art. 47quinquies LRC.

Lors de chaque inspection, on utilisera les comptes rendus des médias sur ce thème:

- comme motif pour fixer un point fort;
- comme occasion d'attirer l'attention sur des questions concrètes;
- comme problème pour ce qui est du caractère confidentiel de l'inspection.

Lors du choix des thèmes d'inspection, il faut utiliser les requêtes à l'autorité de surveillance comme source d'information.

7 Structure¹¹

Chacune des commissions de gestion doit, en partant des tâches à remplir et de la stratégie adoptée, orienter sa structure vers quatre fonctions:

- la conduite interne de la commission de gestion;
- le processus d'apprentissage, dans l'optique de l'accomplissement des tâches de l'Etat (dans le sens vertical, en suivant en quelque sorte la structure 'ligne' de l'administration);
- le processus d'apprentissage, dans l'optique des questions horizontales qui se posent à l'intérieur du système administratif;
- l'établissement de la confiance au moyen du contrôle.

Les deux volets du processus d'apprentissage exigent que ce soient les sections permanentes de chacune des commissions qui s'occupent non seulement de toutes les tâches de l'Etat, mais encore de toutes les questions horizontales importantes (organisation matricielle). Cela implique les structures suivantes:

- 1 Commission
- 2 Présidents des commissions
- 3 Groupe de coordination
- 4 Conférence des présidents de section (Conseil national)
- 5 Sections verticales
- 6 Sections horizontales
- 7 Groupes de travail
- 8 Délégation des commissions de gestion

¹¹Cf. en **annexe** la Structure des commissions de gestion.

8 Méthode de travail¹²

Les commissions de gestion répartissent et planifient leurs travaux conformément aux principes énoncés dans les présentes lignes directrices. A cet effet, elles fixent des priorités, établissent des programmes annuels et mettent au point des méthodes de travail.

Pour une période donnée, la qualité des contrôles passe avant leur nombre.

8.1 Formes du contrôle de l'administration

Les commissions de gestion remplissent leur tâche sous les formes suivantes:

- examen du rapport de gestion
- visite des sections aux services
- inspections
- évaluations
- investigations de la délégation des commissions de gestion
- traitement des requêtes à l'autorité de surveillance
- suivis

Pour ce qui est du **rapport de gestion**, les commissions de gestion font office, pour leur conseil, de commission chargée de l'examen préalable.

Les **visites des sections aux services** servent à l'information des sections par la direction de l'office compétent.

Les **inspections** sont des examens approfondis que les commissions effectuent elles-mêmes (par leurs sections et avec l'aide du secrétariat).

Les **évaluations** consistent dans l'examen des tâches ainsi que dans le contrôle de l'exécution et de l'efficacité auxquels procèdent les commissions de gestion en règle générale avec le concours de l'organe parlementaire de contrôle de l'administration.

Les **investigations de la délégation des commissions de gestion** ont lieu dans les domaines du service de renseignements et de la protection de l'Etat ainsi que là où les commissions de gestion ne peuvent assumer leur tâche qu'en usant du droit à l'information dont jouit la délégation.

Les **requêtes à l'autorité de surveillance** indiquent l'existence éventuelle de carences de l'administration et sont examinées séparément ou dans le cadre des autres contrôles.

Lors des **suivis**, on vérifie si les recommandations des commissions de gestion ont été suivies et aussi, le cas échéant, si l'effet voulu a été atteint.

¹²Cf. en **annexe** les détails concernant la méthode de travail des commissions de gestion.

8.2 Priorités

Les commissions de gestion déterminent les thèmes qu'elles entendent traiter. Périodiquement, elles classent ces thèmes en deux catégories: ceux qu'elles examineront en même temps que le rapport de gestion et ceux qui doivent faire l'objet d'un examen approfondi ou d'une visite des sections aux services. Pour le traitement du rapport de gestion comme pour l'exécution d'examens approfondis et pour les visites des sections aux services, elles fixent, en se fondant sur les présentes lignes directrices, des priorités selon l'importance et le degré d'urgence des questions à traiter.

8.3 Programmes annuels

Au cours du dernier trimestre de chaque année, les commissions de gestion établissent un programme de travail commun pour l'année suivante. Elles choisissent les thèmes en fonction des priorités, en tenant compte de la capacité des sections, du secrétariat et de l'organe parlementaire de contrôle de l'administration. Pour chaque thème, on choisit la forme de contrôle parlementaire qui correspond aux questions posées et à la dépense de temps qui est prévue.

Le groupe de coordination organise son secrétariat de telle manière que celui-ci soit à même de faire face à des événements graves imprévus.

D'autres projets, non prévus dans le programme annuel pour l'année courante, doivent être soumis au groupe de coordination, avec un exposé des motifs spécial. Ledit groupe propose aux commissions de se prononcer à nouveau sur les priorités.

8.4 Manière de procéder

En règle générale, les commissions de gestion travaillent selon l'une des méthodes suivantes:

- débat ouvert (visite d'un rapporteur membre de la CdG-N)
- recherche et analyse systématiques d'informations
- examen approfondi (évaluations, inspections)
- visites aux services

Le débat ouvert est utilisée avant tout pour l'examen du rapport de gestion et pour les visites de services de l'administration que certains membres font dans les offices qui leur ont été attribués pour qu'ils fassent rapport.

La **recherche et l'analyse systématiques d'informations** s'appliquent aux thèmes choisis comme points forts et aux questions relatives au rapport de gestion qui touchent à plusieurs domaines, ainsi qu'aux visites des sections aux services. Le secrétariat rédige à cet effet des documents de travail, des listes de questions et des projets de rapport.

Les **examens approfondis** sont effectués sous la forme de l'inspection, qui peut d'ailleurs déboucher sur une évaluation.

Les **inspections** sont faites par les sections mêmes. Le secrétariat les prépare et aide les sections dans leur travail.

Pour les **évaluations**, l'organe parlementaire de contrôle de l'administration commence en général par faire une étude de faisabilité et la soumet aux sections, avant que l'étude principale soit commencée. La section surveille celle-ci lorsque cela paraît judicieux et en analyse les résultats. Elle soumet ses conclusions, avec un rapport complémentaire écrit, à la commission compétente.

Les **suisvis** peuvent s'effectuer de différentes manières:

- en règle générale, ils se font dans le cadre de l'examen du rapport de gestion (dans une discussion libre);
- la section compétente peut charger le secrétariat ou l'organe parlementaire de contrôle de l'administration d'effectuer certains travaux préliminaires (recherche et analyse systématiques des informations);
- après avoir traité, en même temps que le rapport de gestion, un thème soumis à un suivi, la section peut proposer de procéder à une nouvelle inspection ou à une nouvelle évaluation de ce thème.

La proposition d'une visite des sections aux services ou d'une inspection au sujet de tel thème doit être dûment motivée. Le groupe de coordination examine, avec l'aide du secrétariat, de l'organe parlementaire de contrôle de l'administration et, de la section compétente, s'il faut ajouter ce thème au programme annuel et sous quelle forme.

Le secrétariat et l'organe parlementaire de contrôle de l'administration développent pour leur travail des moyens auxiliaires d'ordre méthodologique.

9 Moyens

9.1 Moyens internes

Pour accomplir leur tâche, les commissions de gestion ont à leur disposition deux organes:

Le **secrétariat** prête son aide aux commissions et aux sous-groupes dans toutes leurs tâches. Il travaille, dans le cadre des présentes lignes directrices, selon les instructions du président compétent dans le cas d'espèce. Il soumet au groupe de coordination les problèmes importants relatifs aux travaux de la commission.

La **structure organisationnelle** du secrétariat doit permettre à celui-ci de remplir les fonctions suivantes:

- assister la commission
- assister les présidents des commissions
- assister le groupe de coordination
- assister la délégation des commissions de gestion

- assister les sections verticales et horizontales
- coordonner les rapports avec l'organe parlementaire de contrôle de l'administration
- pourvoir à la documentation et au soutien informatique
- rédiger les procès-verbaux
- assurer les travaux de secrétariat

L'**organe parlementaire de contrôle de l'administration** effectue, sur la base d'un programme annuel ou de mandats spécifiques particuliers des commissions, des travaux que celles-ci ou leurs sous-groupes ne sont pas à même d'effectuer eux-mêmes, notamment parce que cela exige des connaissances techniques spécifiques.

Ses tâches consistent principalement:

- à procéder à des évaluations de l'efficacité;
- à examiner les tâches de la Confédération;
- à contrôler comment l'administration remplit sa tâche.

Les commissions de gestion veillent à ce qu'il y ait un bon équilibre entre les tâches du secrétariat et de l'organe parlementaire de contrôle de l'administration d'une part et les moyens en personnel et les moyens matériels et financiers disponibles d'autre part (planification des travaux et établissement de priorités; budget).

9.2 Aide externe

Dans la mesure du possible, les commissions de gestion utilisent d'autres formes d'aide:

- les travaux des autres services du Parlement (centre de documentation, services spécialisés des autres commissions);
- le recours à des experts.

10 Annexes

- 1 **La structure des commissions de gestion**
- 2 **La méthode de travail des commissions de gestion**
- 3 **Projet pour la formation**
- 4 **Projet pour la publication d'un recueil des travaux des comm. de gestion**
- 5 **Principes de la politique d'information**

Les présidents des commissions

sig. Maurer *sig. Bühler*

CN Ueli Maurer CE Robert Bühler

La structure des commissions de gestion

1 Remarque liminaire

La structure des commissions de gestions est axée sur les quatre fonctions suivantes:

- conduite interne des commissions de gestion;
- processus d'apprentissage en fonction des tâches de l'Etat;
- processus d'apprentissage en fonction des questions horizontales au sein du système administratif;
- établir la confiance par le contrôle.

Pour remplir ces quatre fonctions, il est prévu de créer un groupe de coordination des deux commissions de gestion, de former des sections verticales (tâches) et des sections horizontales (questions pluridisciplinaires) et de créer une délégation des commissions de gestion.

Les deux fonctions qui sont axées sur le processus d'initiation présupposent que soit créée au sein des commissions de gestion une structure matricielle, qui permette de lier entre eux le contrôle des tâches de l'Etat d'une part et les questions horizontales du système administratif d'autre part.

La structure matricielle a pour conséquence que chaque membre de la commission devrait faire partie d'une section verticale et d'une section horizontale, afin que

- lors de l'examen des tâches de la Confédération, l'aspect horizontal soit mis en évidence et que
- lors de l'examen des questions horizontales, il soit possible de tenir compte des problèmes qui apparaissent lors de l'exécution des tâches de la Confédération.

C'est pourquoi il devrait y avoir dans chaque section verticale un membre de chacune des sections horizontales et dans chaque section horizontale un membre de chacune des sections verticales.

En règle générale, on est membre pendant deux ans au moins d'une même section.

Cf. en annexe les schémas des structures des sections.

2 Présidents des commission

Les présidents des commissions président les commissions.

Ils sont membres du groupe de coordination, qu'ils président alternativement.

Ils dirigent, coordonnent et supervisent le secrétariat et l'organe parlementaire de contrôle de l'administration.

Ils veillent à ce que les membres des commissions ne s'occupent pas de dossiers liés à leurs intérêts, notamment politiques.

3 Groupe de coordination

3.1 Tâche

Le groupe de coordination doit développer les lignes directrices des CG dans l'esprit dans lequel celles-ci entendent conduire leur action.

Le groupe de coordination est responsable du contrôle de la propre efficacité des commissions de gestion.

Le groupe de coordination établit un plan de travail pour les commissions de gestion.

Le groupe de coordination établit un programme annuel pour l'organe parlementaire de contrôle de l'administration.

3.2 Composition

Le groupe de coordination compte huit membres, à savoir quatre de chaque conseil. Il se compose du président et du vice-président des deux commissions de gestion ainsi que d'un président d'une section verticale et horizontale de l'une et l'autre des commissions.

La présidence est assurée par le président de la commission dont le conseil est prioritaire, au cours de l'année courante, pour l'examen du rapport de gestion.

4 Sections verticales

4.1 Tâches:

Les sections verticales contrôlent les activités de l'administration selon les tâches de l'Etat. Il est prévu d'instituer les trois sections suivantes:

Section 1: Autorités (questions institutionnelles, politique étrangère, armée, justice).

Cette section s'occupe de toutes les tâches de la Chancellerie fédérale, du DFAE, du DFJP et du DMF.

Section 2: Economie (y compris le budget)

Cette section s'occupe de toutes les tâches du DFEP et du DFF.

Section 3: Prestations (assurances sociales, santé publique, énergie, environnement, transports, formation, science, recherche, télécommunications).

Cette section s'occupe des tâches relevant du DFI et du DFTCE.

4.2 Composition

Comme jusqu'ici, la liste des membres est établie sur la base d'un questionnaire où chacun indique ses préférences. Chaque membre peut faire partie d'une section verticale et d'une section horizontale.

a) Conseil national

Deux sections comptent chacune huit membres et une section en compte neuf.

Afin d'assurer un équilibre, six à huit députés devraient être membres chacun d'une section horizontale, et cinq ou six peuvent participer à la section horizontale de leur choix.

b) Conseil des Etats

Les sections comprennent chacune quatre membres, sauf une qui en compte cinq.

5 Sections horizontales¹³**5.1 Tâches**

Les sections horizontales examinent les principaux aspects du déroulement des activités de l'Etat. L'organisation suit ici les éléments structurels, qui sont communs à toutes les activités de l'administration, le choix se portant notamment sur ceux dont on sait par expérience qu'ils posent des problèmes particuliers dans l'administration:

Section 1: Direction

Elle contrôle l'administration sous l'angle du processus de conduite: le management des tâches publiques, y compris la planification, le controlling, l'information et la coordination.

Elle examine l'administration en tant que véhicule de l'information - à l'intérieur de celle-là aussi bien que vers l'extérieur - y compris les problèmes de coordination entre les offices et les départements ainsi que les problèmes concernant l'organisation de projets destinés à résoudre des problèmes supradépartementaux et interdépartementaux.

Section 2: Ressources

Elle contrôle si le personnel, l'organisation et les moyens matériels mis en oeuvre par l'administration répondent au but recherché.

¹³ Cf. annexe 4 du présent document

Section 3: Efficacité

Elle contrôle les activités de l'administration et leurs effets - p.ex. la réglementation de domaines touchant à la société -, l'importance de ceux-ci pour la société ainsi que la répercussion de ces effets sur le législateur.

5.2 Composition

a) Conseil national

Sept membres par section; une section avec huit membres. Trois membres de chaque section devraient chacun faire partie de l'une des trois sections verticales.

b) Conseil des Etats

Les sections comprennent chacune trois membres, une en compte quatre.

6 Conférence des présidents de section (Conseil national)

Elle planifie et contrôle l'examen du rapport de gestion par la commission du Conseil national et par le conseil.

7 Groupes de travail

Ils examinent des questions spécifiques. En règle générale, ils sont formés par l'élargissement d'une section existante, éventuellement en y incluant des membres d'une section de l'autre conseil.

8 Délégation des commissions de gestion

8.1 Tâches

La délégation des commissions de gestion est chargée par la loi d'exercer le contrôle dans des domaines particuliers couverts par le secret. Lorsque cela se révèle nécessaire, elle effectue en outre, sur mandat des deux commissions de gestion, des contrôles renforcés dans certains secteurs de l'administration.

8.2 Composition

La délégation des commissions de gestion se compose de trois membres de chacune des deux commissions, qui sont en outre membres d'une section verticale au sein de leur commission.

8.3 Lignes directrices

La Délégation des commissions de gestion se fixe des lignes directrices qu'elle fait approuver par les commissions de gestion.

CONSEIL NATIONAL

Annexe 1

Schéma de la structure des sections

Sections verticales	Autorités	Economie	Prestations	(Libre choix)
Sections hori- zontales	DFAE ChF DFJP DMF	DFF DFEP	DFI DFTCE CFF PTT	
Direction	1	5	9	13, 16, 19, 22, 25
Ressources	2	6	10	14, 17, 20, 23
Efficacité	3	7	11	15, 18, 21, 24
Libre choix	4 (D)	8 (D)	12 (D)	

1-25: membres de la commission

D: membre de la délégation des commissions de gestion

CONSEIL DES ETATS

Annexe 2

Schéma de la structure des sections

Sections verticales	Autorités	Economie	Prestations	(Libre choix)
Sections horizontales	DFAE ChF DFJP DMF	DFF DFEP	DFI DFTCE CFF PTT	
Direction	1	5	9	13
Ressources	2	6	10	
Efficacité	3	7	11	
Membres de la délégation	4 (D)	8 (D)	12 (D)	

1-13: membres de la commission

D: membre de la délégation des commissions de gestion

Annexe 3**Thèmes à examiner par les sections horizontales**

Tant au niveau des départements que des offices, les sections horizontales devront approfondir les éléments plus spécifiquement liés au fonctionnement de l'administration.

1 Section Direction

- méthodes utilisées: planification annuelle des tâches, contrôle "Soll-Ist-Zustand" (monitoring, controlling, new public management), examen des tâches et évaluation de l'application des lois;
- application des principes d'organisation administrative: spécialisation verticale des tâches (cahiers des charges), organisation hiérarchique (niveaux hiérarchiques, autonomie de décision des unités administratives), organisation du contrôle dans l'exécution des tâches (par qui et comment); capacité d'adaptation aux changements afin de faire face à de nouvelles tâches;
- organisation de la circulation de l'information tant au sein de l'unité administrative (de haut en bas et vice-versa) qu'avec d'autres unités: rapports écrits, conférences institutionnalisées, divulgation des expertises, contacts personnels etc.
- organisation de la coordination entre unités administratives: objectifs (coordination concernant des aspects techniques ou/et des aspects politiques, coordination pour la préparation d'une décision ou pour l'exécution), forme (organes consultatifs ou avec pouvoir de décision, organes permanentes ou ad hoc, organes composés exclusivement de fonctionnaires ou avec la participation d'experts), déroulement;
- politique d'information envers le public et les autorités cantonales et communales: pour l'application des lois, de directives, d'instructions et pour la mise en oeuvre de grands projets (ex. CFF, PTT, routes nationales, etc.).

2 Section Ressources

- gestion du personnel (planification, formation, plan de carrière);
- gestion des ressources matérielles: équipements, matériel (évaluation de la rationalisation dans les achats), constructions (planification, organisation),
- adaptation aux nouvelles techniques d'information: informatique, moyens de communication - méthode de rationalisation du travail pour faire face à l'augmentation des tâches.

3 Section Efficacité

- mesures prises au sein des offices pour s'assurer des effets des mesures étatiques (évaluation ex-ante et ex-post, opportunité d'un délégué à l'évaluation);
- prise en compte par l'administration de l'optique "qualité des produits et des prestations étatiques";
- examen des mesures étatiques dans le but d'évaluer leur pertinence afin d'apporter des changements au niveau des objectifs et des mesures (les objectifs sont-ils toujours valables? Les mesures sont-elles adéquates? Faut-il des changements dans les textes légaux? (ex.: inspection sur la politique technologique).

Annexe 4**Constitution des sections****1 Principes****1.1 Composition des section**

Lors de la constitution des sections, on veille à une représentation aussi équitable que possible des différents groupes parlementaires. De plus, on tient compte, dans la mesure des possibilités, des préférences et des capacités des membres de la commission et, on tente en outre d'assurer une répartition équitable des langues. Les souhaits exprimés par les anciens membres sont les premiers à être pris en considération.

1.2 Présidences des sections

En principe, la commission décide librement de l'attribution des présidences. Jusqu'à présent, elle a tenu compte d'une part de la force des groupes représentés, d'autre part des membres disposés à accepter la charge.

Afin de tirer parti de l'expérience acquise par les parlementaires, les membres réélus des sections sont nommés, dans la mesure du possible, présidents de section, faute de quoi ce sont les membres réélus de la commission qui assument cette responsabilité.

1.3 Rapporteurs

Chaque membre de section se voit attribuer un secteur relevant d'un département; il est ensuite chargé d'examiner soigneusement le rapport de gestion.

La méthode de travail des commissions de gestion

Les travaux des commissions de gestion revêtent diverses formes de contrôle de l'administration, qui diffèrent non seulement par leur objet mais également par leur déroulement; toutes sont intégrées dans un programme annuel des commissions de gestion.

1 L'examen du rapport de gestion

Les commissions de gestion déterminent, lors de leur séance de novembre, les questions et thèmes principaux des sections horizontales et verticales.

- les sections verticales s'occupent de l'exécution des tâches dans les différents domaines politiques;
- les sections horizontales s'occupent des problèmes de structure et de déroulement touchant aux thèmes qui sont de leur ressort, qui sont signalés dans le rapport de gestion ou qui sont apparus au cours de l'année.

Les réponses aux questions seront publiées dans la 2^{ème} partie du rapport de gestion. Le Conseil fédéral donnera de plus amples informations à ce sujet lors de la séance plénière de mai.

2 Inspections

Lorsqu'une commission décide d'effectuer une inspection sur un thème déterminé dans le cadre du programme annuel, elle la confie à une section ou un groupe de travail. Le secrétariat effectue, sur les instructions de celle-ci, les travaux préliminaires qui sont nécessaires pour pouvoir effectuer l'inspection de façon efficace et adéquate. Pour les inspections, on s'appuie en règle générale sur des rapports de l'administration, des documents de l'administration ou de tiers, des auditions ou des expertises.

Le chef du département compétent prendra position sur le projet de rapport. Ses remarques seront prises en considération dans le rapport final.

Les rapports d'inspection sont publiés sur décision de la commission plénière compétente, dans la mesure où le Conseil fédéral ne déclare pas que certaines parties d'un rapport sont soumises au secret (art. 47bis, 6^o al., LRC).

3 Evaluations

Lorsqu'une commission décide de procéder à une évaluation, elle mandate à cet effet l'organe parlementaire de contrôle de l'administration.

La section compétente soumet à la commission plénière les décisions importantes qui s'avèrent nécessaires en cours de contrôle. La section et le secrétariat suivent le déroulement

de l'évaluation, afin de pouvoir, en s'appuyant sur celle-ci, présenter à la commission un rapport et des propositions au sujet de ce thème.

Les autres modalités régissant la manière de travailler de l'organe parlementaire de contrôle sont fixées dans un projet méthodologique, qui doit être approuvé par les commissions plénières.

4 Investigations de la délégation des commissions de gestion

La délégation des commissions de gestion se constitue elle-même et règle de façon autonome sa manière de travailler. Elle veille à ce que les commissions de gestion et le conseil soient informés d'une manière satisfaisante de l'étendue de ses contrôles dans les domaines de la protection de l'Etat et du service de renseignements.

5 Visites des sections aux services

Les visites des sections à certains services de l'administration ont pour but d'entretenir un dialogue avec l'administration et de recueillir auprès de l'administration des informations qui n'étaient pas disponibles lors de l'examen du rapport de gestion. La section se borne à se procurer une documentation condensée, à tenir une séance et à présenter un rapport oral dans le cadre de la commission, qui peut, le cas échéant, déboucher sur une lettre au département compétent. Si la visite d'un service doit être approfondie, il faut pour cela une décision d'effectuer une inspection dans le cadre du programme annuel.

6 Requêtes à l'autorité de surveillance

En ce qui concerne les requêtes qui sont manifestement dénuées de fondement ou qui ne relèvent pas de la compétence des commissions de gestion, le secrétariat y répond directement ou les transmet à l'autorité compétente.

Les autres requêtes sont soumises au président de la section compétente, qui décide de la marche à suivre. Il peut répondre directement à une requête, la soumettre à la commission plénière ou entreprendre les recherches appropriées dans le cadre de la section.

7 Suivis

Tous les rapports et lettres par lesquels des recommandations sont adressées au Conseil fédéral ou à un département contiennent un délai pour la prise de position du gouvernement.

Le secrétariat tient un contrôle des délais et recueille pour la fin de chaque année les rapports d'exécution demandés. Ceux-ci font l'objet d'un examen préalable par l'OPCA, lorsque les recommandations se fondent sur une évaluation, sinon par le secrétariat. En vue de l'examen du prochain rapport de gestion, on établit alors - après avoir pris langue avec l'administration - un document de travail qui permettra à la section compétente de mettre en comparaison les demandes formulées et les mesures prises lors de l'entretien qu'elle aura avec le chef ou la cheffe du département. Si la section et la commission plénière arrivent à la conclusion qu'il est

nécessaire de procéder à un examen plus approfondi, elles décident d'effectuer une nouvelle inspection ou une nouvelle évaluation.

8 Planification des travaux

Les commissions de gestion planifient chaque année leurs travaux et les répartissent entre les différentes formes de contrôle en fonction des capacités disponibles. Chaque membre, chaque section ou groupe de travail et chaque commission peuvent proposer au groupe de coordination un thème à examiner. Les propositions seront brièvement motivées sur une formule de proposition (cf. Annexe 1). Le groupe de coordination rassemble ces propositions et établit en partant de celles-ci un programme pour l'année, qu'il soumet au mois de novembre aux commissions réunies en séance plénière, pour décision (cf. le schéma à l'annexe 2). Les propositions qui ont le caractère d'un suivi relatif à des recommandations antérieures des commissions de gestion sont dans un premier temps jointes à l'examen du prochain rapport de gestion (cf. le schéma à l'annexe 3). Les propositions qui conviennent à un traitement comme point fort lors de l'examen du rapport de gestion sont prévues pour cela.

Le **programme annuel** définit

- le poids qui doit revenir aux différentes formes de contrôle dans le cadre de l'ensemble des travaux de la commission;
- quels sont les thèmes qui devront être traités au cours de l'année prochaine et sous quelle forme et
- quels sont les moyens en personnel et financiers qui devront être mis en oeuvre à cet effet.

Pour les propositions qui prévoient de nouveaux projets pour l'année de planification en cours, le caractère urgent doit être motivé d'une manière circonstanciée. Le groupe de coordination examine si l'ordre de priorité doit être changé et comment il est encore possible de modifier le programme de l'année. La décision y relative doit être prise par les deux commissions de gestion. Dans les cas urgents, la décision peut être prise par voie de correspondance.

9 Planification des séances

Dans la mesure du possible, les commissions de gestion décident lors de leurs séances du mois de novembre de l'utilisation des jours de séance fixes qui leur sont attribués pour l'année suivante. Les dates bloquées qui ne sont pas prises par les commissions plénières peuvent être utilisées pour des séances de section. Celles-ci peuvent également être fixées à des dates qui sont réservées pour d'autres commissions. Lorsqu'il y a des collisions de dates, qui sont inévitables, on peut espérer que les membres des commissions de gestion se feront remplacer dans l'autre commission.

En règle générale, les commissions plénières siègent une fois entre chaque session et en janvier pour un séminaire commun.

Annexe: Formule de proposition pour des inspections

Annexe**Formule de proposition pour les inspections**

Conseil national / Conseil des Etats

Commissions de gestion

Proposition pour la réalisation d'une inspection**1. Thème proposé****Thème:****Proposé par:****Problématique:****Motifs:****2. Avis****Secrétariat CdG:****OPCA:****Section responsable:****3. Proposition du Groupe de coordination****Priorité:** A réaliser/seulement étude de faisabilité/à remettre à plus tard/à supprimer**Section responsable:****Motifs:**

Projet pour la formation

La formation et le perfectionnement des membres des commissions servent à la mise en oeuvre des lignes directrices. Ils se fondent sur des principes, qui sont enseignés dans des cours et des séminaires, ainsi que sur l'analyse du travail pratique au sein des commissions de gestion.

1 Formation

Au début et au milieu de chaque législature, un cours d'introduction a lieu pour les nouveaux membres des commissions. Il donne à ceux-ci les connaissances de base concernant les compétences et la méthode de travail des commissions de gestion.

2 Perfectionnement et formation continue

a) Séminaire annuel

Au début de chaque année, il est organisé un séminaire. Il sert à approfondir les connaissances, à analyser les expériences et accroître l'efficacité des méthodes de travail. Des éléments typiques du séminaire peuvent être:

- 2.1 Un cours dans le domaine de l'analyse de l'administration (organisation et fonctionnement de l'administration, exposé et exemples).
- 2.2 Un cours dans le domaine de l'évaluation politique (présentation des problèmes de l'évaluation et des possibilités offertes par celle-ci).
- 2.3 Un exercice pour la mise en oeuvre des lignes directrices des commissions de gestion (exercice des divers rôles concernant des inspections concrètes, sur la base des règles énoncées dans les lignes directrices).

Le séminaire peut être complété par des thèmes tirés de l'actualité.

b) Autocontrôle des commissions

Les commissions procèdent périodiquement à une analyse de leurs activités, sous l'angle de la pratique (propre contrôle au cours des séances plénières, s'appuyant sur les travaux préparatoires effectués par le groupe de coordination).

Projet pour la publication d'un recueil des travaux des commissions de gestion

1 Délimitation

Dans un premier temps, on fera figurer dans ce recueil uniquement l'ensemble des recommandations publiées (Feuille fédérale et Bulletin officiel).

Dès que le secrétariat des commissions de gestion sera informatisé, il sera publié une deuxième version comportant des documents confidentiels ou réservés à l'usage interne des CdG, avec accès limité (lettres au Conseil fédéral).

2 Contenu

- Recommandations figurant dans les rapports d'inspection.
- Demandes formulées par les présidents des commissions dans leurs rapports.
- Décisions des commissions, qui figurent textuellement en tant que telles dans des procès-verbaux ou des lettres (le cas échéant, seulement dans la version confidentielle).
- chaque point est accompagné d'un bref exposé des motifs (tiré du rapport, de la lettre ou du procès-verbal; cf., à titre de modèle, les principes directeurs pour le rapport annuel 1990).

3 Manière de procéder

Etablissement du projet par le secrétariat des CdG, approbation par la commission compétente, soit lors de l'examen de l'objet, soit lors de la mise au point du texte du rapport annuel. La commission décide en même temps si telle déclaration doit figurer dans la version confidentielle ou dans la version publique.

4 Publication

En premier lieu, la liste des travaux figure en tête du rapport annuel, sous la forme d'une vue d'ensemble. On examinera, de concert avec l'organe parlementaire de contrôle de l'administration et les services du Parlement, si, outre la Feuille fédérale et le Bulletin officiel, il faut créer une publication périodique (des CdG ou du Parlement).

Dès que le recueil sera informatisé, la version destinée à la publication sera versée à la banque de données des Services du Parlement. Cela permettra l'accès aux membres des Chambres, à l'administration et à la presse.

5 Usage

a) interne

Les membres des commissions et le secrétariat disposent d'un recueil de toutes les recommandations adoptées. Ce recueil est établi selon un ordre systématique:

aa) - ou selon l'annuaire fédéral (départements et offices fédéraux),

bb) - ou selon le Recueil systématique du droit fédéral.

Pour le moment, il faut donner la préférence à la première variante, parce qu'elle correspond à la méthode de travail traditionnelle des CG. La deuxième variante conduirait à remplir par trop le volume 1 (Etat - Peuple - Autorités) et il faudrait publier à double de nombreux textes.

Suivant l'évolution de la systématique du rapport de gestion, il faudra examiner s'il convient d'adopter le même ordre.

b) externe

Le Parlement, l'administration et les médias doivent pouvoir utiliser le recueil des travaux des CdG d'une manière simple. Lors de la rédaction des textes, il faut veiller à utiliser et à mettre en évidence des mots-clés judicieux (office fédéral, domaine politique, tâche fédérale, thème); pour cela, il faut également donner aux recommandations des titres évocateurs. Un système de mots-clés est destiné à faciliter l'accès.

Principes de la politique d'information

1 Principes

Les commissions de gestion sont au service du Parlement et du public; elles ont une mission d'information.

Elles veillent par ailleurs à la confidentialité des informations lorsqu'elle est justifiée.

Amenées à décider de la publication ou non d'un rapport, les commissions de gestion prennent leur décision en se conformant aux principes suivants, et en procédant à une confrontation des intérêts en présence.

a) Principe de la publicité de l'administration

Les commissions de gestion défendent le principe de la publicité de l'administration. Ainsi, le Conseil fédéral a l'obligation d'informer en vertu de l'art.8 de la loi sur l'organisation de l'administration (cf. CdG-N, Information du public, Bull.off. 1982, 640 s.). Pour leur part, les commissions de gestion estiment que l'établissement de la transparence démocratique de l'administration fait partie intégrante de leur tâche de contrôle.

b) Garantie des prestations de l'administration

La tâche de l'administration, qui consiste à fournir des prestations et à remplir des tâches de la Confédération, peut cependant se trouver en conflit avec le principe de la publicité. La garantie des prestations peut notamment être prépondérante lorsque les intérêts suivants sont touchés (poids décroissant de l'intérêt à protéger):

- secrets d'Etat;
- formation de la volonté du Conseil fédéral;
- efficacité du travail de l'administration.

c) Protection des droits de la personnalité

Cette protection s'applique à tous les particuliers touchés. Pour les fonctionnaires, elle s'applique aux questions de rapports de service.

2 Critères

a) quant au principe de la publication des rapports des commissions de gestion

- Les caractéristiques suivantes plaident en faveur de la publication d'un rapport de la commission de gestion:
 - . question de principe politique ou juridique (p.ex. champ d'application de la loi sur l'exportation de matériel de guerre);
 - . question dont le Parlement doit tenir compte dans l'exercice de ses compétences (p.ex. un objet qui va être traité sous peu);
 - . question pour laquelle la compétence de décision du Conseil fédéral est discutable ou doit encore être examinée (p.ex. radiodiffusion par satellites);
 - . effets des actes législatifs édictés par le Parlement et des décisions de celui-ci (p.ex. le plafonnement de l'effectif du personnel);
 - . information des particuliers qui seront touchés à l'avenir (p.ex. exécution de la loi sur l'asile).
- Les aspects suivants parlent contre la publication:
 - . secret d'Etat;
 - . protection de la personnalité;
 - . absence d'un intérêt public (p.ex. question purement administrative, interne à l'administration: réorganisation d'un de ses services).

b) quant au moment¹⁴

- Pour une publication rapide (avant que le Conseil fédéral prenne position sur les détails):
 - . thème d'actualité;
 - . évolution rapide de la situation;
 - . résultats des travaux des commissions de gestion ayant un impact sur les médias;
 - . thème ou résultat controversé sur le plan politique.
- Pour la publication avec la prise de position circonstanciée du Conseil fédéral:
 - . pas d'actualité;
 - . document de base pour des discussions ultérieures, qui doit être comparé avec la position du Conseil fédéral (études d'évaluation de l'organe parlementaire de contrôle de l'administration);
 - . existence de nombreuses divergences de vues avec le Conseil fédéral sur des points importants, que celui-ci ne peut pas expliquer convenablement dans sa brève prise de position.

¹⁴ En ce qui concerne le moment de la publication des rapports, cf. Annexe 2.

3 Collaboration avec les médias

- 3.1 En sus de leurs principes internes, les commissions de gestion s'inspirent ponctuellement des indications données par les médias
- en dépouillant la presse;
 - en analysant les médias électroniques et
 - notamment, en interrogeant des journalistes qui ont écrit un article sur le thème d'un contrôle,
- 3.2 Les commissions de gestion peuvent informer les médias du déroulement de leurs travaux
- en présentant publiquement le programme annuel;
 - en donnant connaissance des motifs des inspections décidées;
 - en préparant pour les médias le texte des décisions provisoires concernant des inspections et des évaluations;
 - en publiant des études de faisabilité relatives à des évaluations projetées.
- 3.3 Les commissions de gestion facilitent le travail des médias qui désirent faire un compte rendu sur les résultats de leurs travaux
- en préparant des documentations qui répondent aux besoins des médias;
 - en rédigeant des communiqués de presse;
 - en organisant des conférences de presse.
- 3.4 Sur demande, les commissions de gestion sont à la disposition des représentants des médias pour leur fournir des renseignements:
- les présidents des commissions peuvent parler de la conception et de la planification des contrôles;
 - les présidents de section et les rapporteurs peuvent donner des informations sur certains objets en observant les principes suivants:
 1. Un membre d'une commission de gestion ne peut parler au nom de cette commission que sur mandat exprès.
 2. Outre les présidents de section, les rapporteurs peuvent également être chargés de l'information pour les affaires de leur ressort.
 3. Chaque rapporteur peut donner des renseignements sur les travaux effectués jusqu'ici par la commission de gestion dans le domaine qui est le sien, dans la mesure où ceux-ci ont été publiés.
 4. Chaque rapporteur peut fournir des informations sur un contrôle en cours ou projeté de la commission de gestion dont il fait partie. Il ne s'exprime pas sur le fond.

Annexe 1**Liste de contrôle pour les présidents de section****Principes directeurs et questions concernant la manière de procéder de la section**

1. Le choix d'un thème d'inspection doit être motivé:
 - Pourquoi cette inspection est-elle nécessaire?
 - Qui y est intéressé?
 - En quoi le public est-il intéressé par cette inspection?
 - Certaines parties de l'opinion publique s'y intéressent-elles particulièrement (dans un sens favorable ou non)?
2. Le choix des questions et des services ou personnes à questionner doit être motivé:
 - Quels sont les aspects du thème traités?
 - Quels sont les aspects qui intéressent le public?
 - Comment pouvons-nous savoir quels sont ces intérêts?
3. Pour les conclusions, il faut choisir entre plusieurs variantes de solutions possibles
 - Quelles sont les variantes qui répondent à l'intérêt multiforme que le public porte à ce thème?
 - Comment peut-on défendre le choix fait face aux points de vue des milieux intéressés?
 - La façon dont la commission de gestion présente ses rapports est-elle transparente aux yeux du public?
4. Pour la présentation des résultats des travaux, il faut tenir compte du genre de public auquel on s'adresse:
 - Le résultat principal est-il présenté d'une façon simple et compréhensible pour tout le monde? Peut-on le publier séparément, sans donner un complément d'information? (bref compte rendu comme document pour la presse)?
 - Les termes utilisés dans les déclarations sont-ils en outre suffisamment précis pour que l'administration et les organisations intéressées au domaine en question soient clairement informées de ce que veut la commission de gestion (technicité, faisabilité et formulation de demandes convenant à des suivis ultérieurs).
 - Pour ce qui est des résultats, il faut chercher à nouer le dialogue avec la presse accréditée au Palais fédéral.
 - Le porte-parole de la commission de gestion est-il suffisamment préparé, sur la base des inspections, pour répondre aux questions posées au cours d'une conférence de presse?

CONSEIL NATIONAL / CONSEIL DES ETATS**Annexe 2**

Commissions de gestion

Moment de la publication des rapports

Problème Moment (Variantes)	Accord du CF pour la publication	Prise de position du département responsable	Prise de position du CF	Publication
1. Après la décision de la section, avant la séance plénière	Remise du projet au chef du département compétent	Audition par la section ou prise de position à l'intention de celle-ci	Formellement pas possible; pos. sur le fond mais a un effet préjudiciel sur la décision de la CdG	Possible seulement s'il y a délégation de la compétence de décision
2. Immédiatement	Possible, si remise selon 1	Préparation de la réponse du CF sur la base du projet de la section	Prise de position exhaustive pas possible; présentation d'un avis divergent possible en cas de désaccord, si elle est préparée par le département*	Possible, si la remise et la prise de position du département ont été faites selon 1
3. Dans un délai de 2 à 3 semaines après la décision	Possible		Possible, si préparée par le département selon 2	
4. 2 mois après la décision (pratique antérieure)	Possible		Possible	Publication simultanée des 2 rapports

* L'avis divergent est distribué lors de la conférence de presse de la commission de gestion: dans ce cas-là, une confrontation de la commission de gestion et du Conseil fédéral a lieu devant la presse.

Il faut raccourcir le plus possible les délais; suivant les rapports d'inspection, il faut choisir des solutions différentes (variantes 2, 3 ou 4). En principe, il faut prévoir la variante 2 (publication immédiatement après la décision de la commission).

La décision doit être prise selon les critères suivants:

- importance matérielle du thème
- impact des demandes sur le plan politique
- possibilité de faire immédiatement une brève déclaration de principe, tandis que les détails seront communiqués plus tard.

La décision doit être préparée au niveau de la section.

Index

Approche	2
Autocontrôle	6-7, 16, 37
Avis de la minorité	4
Avis du Conseil fédéral	26-27
Bases légales	2-5
interprétation	3
Compétences	
séparation des compétences de décision et de contrôle	3
Composition	
Groupe de travail	18
Délégation	19
Sections horizontales	17-18
Groupe de coordination	16
Sections verticales	16-17
Conférence des présidents de section	10, 18
Confidentialité	38 ff
Contrôle	2-3
forme	11-14
sous forme de dialogue	4
permanent	3
processus d'apprentissage	3-5, 7, 10
fondé sur l'établissement de rapports de confiance préalable	5, 7-10
Débat	
débat ouvert	12
avec le Chef du département	28
dialogue	5
en tant qu'instrument privilégié	6
conférence avec l'administration	27
Délégation	9-11, 18-22, 27
Détermination de points forts	8-9
Dialogue (voir débat)	
Droit d'interrogation	5
Droit de demander des renseignements	5
Effet des recommandations	6
Evaluations	11-13, 26-27, 42
déroulement	33 (35-36)
proposition des thèmes	31
Examen (voir contrôle)	
Formation	6-7, 37
Cours d'introduction	37
Formulaire de propositions pour les inspections	31
Groupe de coordination	7, 10, 12-13, 15-16, 28, 31
Groupes de travail	10, 18
Haute surveillance	
objet	8
choix des thèmes	8, 10
Information	40-42
mandat	40
recherche et analyse	4, 6, 12

limite	11
refus	9
Inspections	9, 11-13, 26, 30-31, 33, 38
déroulement	33
propositions/choix des thèmes	8, 27-28
manière de procéder de la section	43
Interventions parlementaires	3
Lignes directrices de la Délégation des CdG	19
Médias	7, 40-42
Méthode de travail des CdG	11-13, 26-29
autonomie	4
principes	6-7
Objet des lignes directrices	2
Obligation du Conseil fédéral de rendre compte et de motiver ses actes	4-5, 7
OPCA	11-14, 16, 26-27, 33, 35-36
Organigramme des CdG	22
Organisation des CdG	10, 15 ff
fonctions	13, 15
organes	10
Planification des séances	28
séances concomitantes	28
Politique d'information	2, 7-8, 26, 40 ff
limite	41-42
principes	41
Pratique des CdG	38-39
Principes des CdG	
nécessité	9
principe du contrôle	3
principe du consensus	3
primauté de la qualité sur la quantité	11
niveau adéquat	3
subsidiarité	9
proportionnalité	9
Présidents des commissions	10, 13, 16, 42
Présidents des sections	18, 25, 43
Processus d'apprentissage	
sens	3
réciproque	3-4
au sein des CdG	6
au sein de l'administration	5-7, 10
Programme annuel	12-14, 26, 28, 42
Protection des droits de la personnalité	41
Publicité	38, 40 ff
limite	40
objet	42
critères	41
intérêt supérieur	40
moment de la publication	44
Rapport de gestion	11-13, 18, 26
forme	11
Rapporteurs	12, 25, 42
Relations	
des CdG avec le Conseil fédéral et l'administration	6
des CdG avec le Parlement et le public	7
Requêtes	8, 11, 27
Secret de fonction	5

Secrétariat des CdG	11-14, 16, 27, 33, 35-36, 38-39
Sections	25
méthode de travail/tâches	7, 15-18, 21, 23-24
constitution	20-21, 25
durée du mandat au sein d'une même section	15
noms	17-18
schéma	20-21
Séminaire	37
éléments du séminaire	37
Structure matricielle	10, 15, 20-21
Suivi	9, 11, 13, 35-36
déroulement	35-36
Tâches de l'OPCA	11, 13-14
Tâches de la Délégation des CdG	18
Tâches des CdG	2-3, 5
soutien externe	14
Unité de doctrine	2
Visites des sections aux services	11-12, 27
Vue d'ensemble	5-6