

*Date de dépôt : 4 avril 2012*

## **Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur :**

- a) RD 830-A Rapport d'activité de la Commission de contrôle de gestion (année parlementaire 2008-2009)**
- b) RD 922-A Rapport d'activité de la Commission de contrôle de gestion (année parlementaire 2010-2011)**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Au préalable, le Conseil d'Etat vous prie d'accepter ses excuses pour le retard pris à répondre au rapport divers 830 (RD 830). Vous trouverez ci-dessous les réponses de notre Conseil pour chacune des recommandations, telles qu'elles ressortent du point 17.2 du RD 830. Par la même occasion, et suite au dépôt du rapport d'activité 2010-2011 de la commission de contrôle de gestion le 7 février 2012, avec de nouvelles recommandations, nous y répondons également à la fin du présent rapport.

*a) RD 830 - Recommandation 1 :*

*La commission recommande à nouveau au Conseil d'Etat de développer de meilleurs outils de pilotage des réformes en cours.*

Depuis 2010 le Conseil d'Etat s'est doté d'un programme de législation, enrichi d'une feuille de route détaillée, décrivant année après année les étapes à franchir en vue d'atteindre les objectifs définis. Il est assorti d'un plan financier qui intègre la dimension financière du programme. Ce programme et son plan financier portent sur une période de quatre ans, soit 2010 - 2013 pour sa première publication au début de la présente législature. Ils sont régulièrement remis à jour afin de faire le bilan de l'action gouvernementale et d'y apporter les corrections ou développements nécessaires permettant d'assurer un meilleur pilotage des réformes et actions en cours. Ainsi, suite à la présentation d'un projet de budget fortement déficitaire pour l'année 2012,

le Conseil d'Etat a complètement revu son plan financier quadriennal afin de proposer des mesures assurant un retour à l'équilibre pour l'année 2014.

Dans cette optique, il convient également de mentionner les rencontres régulières des nombreuses délégations du Conseil d'Etat, aujourd'hui au nombre de dix-sept, qui permettent d'assurer dans un certain nombre de domaines un suivi continu des grands projets de notre Conseil.

*b) RD 830 - Recommandation 2 :*

***Informatique***

Concernant la politique informatique à long terme et le développement cohérent dans l'ensemble des départements, le Conseil d'Etat s'appuie sur le collège spécialisé des systèmes d'information, qui comprend des représentants de tous les départements ainsi que du pouvoir judiciaire. Le secrétariat général du Grand Conseil est également invité, mais ne participe pas à ses travaux.

La mission du collège est notamment de coordonner la mise en œuvre opérationnelle dans le domaine des systèmes d'information (SI) et, dans ce cadre, d'élaborer le plan stratégique de l'administration cantonale, un plan d'urbanisation des systèmes d'information de l'Etat pour en assurer la cohérence et d'assurer la compatibilité et l'interopérabilité des systèmes utilisés. Les travaux de cartographies des différents SI ont bien progressé en 2011, ce qui a notamment permis de valoriser les différents SI par politique publique. Le département de construction et technologies de l'information (DCTI) a demandé au collège d'actualiser le plan 2009-2013.

Depuis deux ans, tous les projets informatiques transversaux sont conduits selon la méthode Hermes et l'expérience a montré qu'elle permet de réduire les risques en la matière.

*c) RD 830 - Recommandation 3 :*

***Système coordonné de contrôle interne***

Si le système de contrôle interne (SCI) n'a pas été mis en œuvre dans les délais envisagés au départ, la tâche s'étant avérée plus ambitieuse et complexe qu'anticipé, le Conseil d'Etat s'est donné l'objectif, dans son programme de législation, d'atteindre le niveau 3 (standardisé) de l'échelle d'évaluation du système de contrôle interne pour les domaines prioritaires de chaque département à la fin 2012. Dans son rapport RD 861, le Conseil d'Etat en a décrit la méthode et les objectifs et c'est le collège spécialisé de contrôle interne qui assure la mise en œuvre harmonisée du système, auquel l'ensemble des départements a adhéré. Parallèlement, les SCI transversaux –

tels que les finances, les ressources humaines, la logistique et l'informatique – ont poursuivi la mise en œuvre de leur SCI. Suite à la publication du rapport de l'ICF relatif à la mise en œuvre du SCI départemental et transversal (rapport no 11-29 du 19 octobre 2011), deux secrétaires généraux de départements ont été nommés à la tête d'un comité de pilotage comprenant l'ensemble des départements et les SCI transversaux afin d'améliorer la coordination de ces différents niveaux, répondre dans les meilleures conditions aux recommandations émises et assurer l'atteinte de l'objectif de législature dans les délais. Ils rapportent directement au comité d'audit du Conseil d'Etat.

Par ailleurs le Conseil d'Etat a annoncé son intention de créer un poste de gestionnaire de risques qui aura pour tâche de formaliser une approche globale des risques auxquels est confronté l'Etat de Genève. Le système de contrôle interne en sera une des composantes.

*d) RD 830 - Recommandation 4 :*

***Contrôle au sein de l'Etat***

Cette recommandation est en cours de réalisation, en collaboration étroite avec le Grand Conseil. Sur la base du rapport Deloitte, proposé par le Conseil d'Etat aux commissions des finances et de contrôle de gestion dans le courant de l'année passée, et qui décrivait différentes pistes de réflexion pour une réorganisation de la surveillance de l'Etat, un accord a été trouvé avec la commission de contrôle de gestion sur la solution à envisager. Un groupe de travail avec des représentants des deux commissions a été formé afin de préparer la rédaction d'un projet de loi qui clarifie le rôle et le rattachement des différents organes de contrôle en matière de surveillance de l'Etat. Les travaux viennent donc de démarrer.

*e) RD 830 - Recommandation 5 :*

***Organisation et fonction comptable***

L'organisation de la fonction comptable entre le département des finances et les autres départements a été redéfinie, avec le département des finances, et pour lui la direction générale des finances (DGFE), qui centralise la grande majorité des opérations. C'est la DGFE qui est en charge de tous les référentiels comptables, assure les boucllements et l'élaboration des états financiers, réalise la saisie des factures fournisseurs liées au fonctionnement et les écritures de comptabilité générale. La DGFE émet les instructions et directives transversales afin que les départements tiennent leur comptabilité et effectuent leurs activités de boucllement suivant des normes et calendriers

harmonisés. Elle forme également le personnel de l'Etat dans le domaine des finances publiques. Dans le domaine des investissements, tant en ce qui concerne les factures relatives aux projets d'investissement que la formation du personnel au suivi de ces projets, la direction (DCTI) en a la responsabilité. Les départements continuent d'établir la facturation de leurs clients, activité peu standardisée au sein de l'Etat et qui doit rester au niveau du métier. Ainsi, à fin décembre 2011, un grand nombre de recommandations issues du rapport 18 de la Cour des comptes sur "organisation et fonction comptable" sont réalisées.

Le référentiel comptable de l'Etat est défini dans le règlement sur l'établissement des comptes annuels. Les DiCo-GE ont été abrogées et remplacées par un manuel comptable qui contient les principes et méthodes comptables, la synthèse des options comptables prises par l'Etat de Genève et un tableau de passage des anciennes normes comptables aux normes IPSAS. Le basculement du plan comptable actuel vers le plan comptable MCH2 est prévu pour la préparation du projet de budget 2014, soit dès mars-avril 2013. Le plan de comptes sera drastiquement réduit et conforme aux obligations fédérales.

*f) RD 830 - Recommandation 6 :*

***CEPP et Cour des comptes***

A ce jour, le Conseil d'Etat, par son comité d'audit, suit très régulièrement le traitement des recommandations de l'ICF par l'administration cantonale. Les divergences éventuelles sont traitées en comité d'audit afin de trouver des solutions satisfaisantes aux problèmes posés et, si nécessaire, le Conseil d'Etat tranche les divergences non résolues. Ce suivi a par ailleurs été grandement facilité par la mise à disposition des départements de la base de données de l'ICF, audit manager. A ce stade le comité d'audit est encore dans une phase de mise en place des procédures adéquates, afin que les problèmes de fond soient correctement traités.

Le Conseil d'Etat accepte la recommandation de la commission concernant les recommandations de la Cour des comptes et introduira le même type de procédure. Des discussions sont en cours avec cette dernière afin que ces recommandations puissent être également intégrées dans audit manager, et que le suivi en soit facilité suivant le mode adopté avec l'ICF.

g) *RD 830 - Recommandations 7 :*

### ***Outils de contrôle LIAF***

Le Conseil d'Etat partage le souci de la commission d'évaluer de la meilleure façon possible l'impact et la qualité des prestations délivrées, grâce à des objectifs pertinents. Lors de la présentation de la première vague des projets de loi LIAF, il a été relevé que tant l'Etat que bon nombre de bénéficiaires étaient dans ce domaine dans un processus d'apprentissage. Au travers des renouvellements des contrats de prestations, les objectifs fixés aux bénéficiaires ont pu, d'une part, être évalués (un rapport d'évaluation des objectifs est désormais annexé à tout projet de loi renouvelant une indemnité ou aide financière) et, d'autre part, être affinés ou modifiés sur la base de cette évaluation.

Par ailleurs, une directive transversale concernant le contrôle périodique de l'accomplissement des tâches, en cours de validation, spécifie les différents niveaux de suivi des objectifs. Ce suivi s'effectue d'une part à travers le contrôle annuel effectué par le département de tutelle et par le rapport d'évaluation fourni lors du renouvellement de la subvention d'autre part. Le cas échéant, l'examen général à l'échéance du terme du contrat peut donner lieu à une restitution de subvention, par exemple lorsque des prestations n'ont pas été réalisées ou que des cibles n'ont pas été atteintes.

Il convient de relever qu'il s'agit d'un processus itératif qui s'étalera encore sur plusieurs années. Cela est d'autant plus nécessaire pour les indicateurs relevant de domaines d'activités qui sont par nature complexes à déterminer puis à évaluer. Enfin, la question de la proportionnalité est à considérer, le coût des systèmes à mettre en place pour disposer d'indicateurs de qualité ne devant pas être disproportionné.

### ***Renouvellement des contrats LIAF***

La mise en conformité de l'ensemble des indemnités et aides financières en 2007-2008 et la demande de la commission des finances de généraliser des contrats quadriennaux ont pu provoquer un certain « embouteillage » de projets de loi lors des premières années. Mais l'évolution naturelle de ceux-ci, les renouvellements qui ont pu ou dû se faire sur une période non quadriennale ainsi que la volonté du Conseil d'Etat de privilégier des projets de loi couvrant l'ensemble d'un programme, voire d'une politique publique, ont permis d'arriver sans mesures contraignantes à un relatif étalement de ceux-ci. Ainsi, à l'heure actuelle, on peut dénombrer 28 projets de loi arrivant

à échéance en 2012, 14 en 2013 et 19 en 2014, ceux-ci représentant respectivement 57, 110 et 35 contrats de prestations. Un étalement plus strict nécessiterait de limiter "artificiellement" la durée de certains contrats. Un point de situation global devra toutefois être fait à l'occasion du renouvellement des premiers contrats.

*h) RD 830 - Recommandation 8:*

**Planification sanitaire**

A défaut d'avoir été synthétisée dans un document unique avant 2011, la planification sanitaire cantonale a toujours été réalisée conformément aux besoins de la politique publique de santé. La planification hospitalière a notamment fait l'objet de rapports complets qui ont présidé à l'établissement de la liste hospitalière selon la LAMal. Il en a été de même pour la planification médico-sociale ou encore le plan cantonal de prévention. En outre, Genève a fait œuvre de pionnier au niveau suisse en régulant l'offre ambulatoire de façon à faire baisser les coûts de la santé ainsi que les primes d'assurance-maladie dans le canton grâce à une commission ad hoc. Les difficultés rencontrées par la commission de planification hospitalière en 2007 trouvaient uniquement leur origine dans les limites des compétences laissées aux cantons par la LAMal, avant la révision relative au financement hospitalier.

Le Conseil d'Etat a décidé de calquer la planification sanitaire, selon la loi cantonale sur la santé, sur le rythme de renouvellement des contrats de prestations ainsi que sur les exigences du droit fédéral qui ont imposé le renouvellement de la planification hospitalière pour 2012. Le rapport de planification sanitaire 2012 - 2015 a ainsi été présenté au Grand Conseil au début 2011. En réunissant dans un document unique les différents thèmes planifiés, il facilite la compréhension de la politique cantonale de santé pour les observateurs extérieurs. Il augmente ainsi la lisibilité des interactions entre les différents pans de la politique sanitaire.

*i) RD 830 - Recommandation 9 :*

**Police**

Le budget 2012 voté par le Parlement contient la création d'un poste supplémentaire au service financier de la Police et d'un poste de contrôleur de gestion au secrétariat général du département de sécurité police et environnement (DSPE). L'objectif d'instaurer une circulation fiable de l'information entre le département et la Police est donc reconnue par tous les acteurs (DSPE, Conseil d'Etat et Grand Conseil).

En 2012, un nouveau directeur financier sera nommé à la Police. Il aura pour mission de développer les outils de contrôle et de planification financière en étroite collaboration avec la direction administrative et financière du DSPE, et plus particulièrement avec le contrôle de gestion.

Les nouvelles équipes récemment engagées tant au secrétariat général qu'à la Police auront pour but de mettre sur pied des tableaux de bord financiers en commun, et d'instaurer un mode de collaboration de type "participatif" visant à améliorer sensiblement la circulation optimale de l'information financière.

*j) RD 830 - Recommandation 10 :*

### ***SIGEF (Système d'Information genevois d'Education et de Formation)***

Le projet SIGEF se basait sur l'hypothèse d'une collaboration forte avec le canton de Vaud, lequel était en train de déployer une solution de gestion de ses établissements scolaires. C'est cette option que M. Leclerc, alors directeur général du CTI, a exposée à la commission lors de son audition le 12 octobre 2009. Cependant, le projet vaudois a échoué et il n'a donc plus été possible de poursuivre cette voie.

Dans l'intervalle, le contexte général a changé avec la mise en place des recommandations de la Cour des comptes d'une part (méthodologie Hermes, cartographie préalable du système d'information, comparaison intercantonale) et l'évolution du système d'information pour l'éducation et la formation dans le cadre des différentes réformes des systèmes scolaires genevois et suisse.

Ainsi, la direction des systèmes d'information du département instruction publique culture et sport (DIP) a étudié avec attention les solutions envisagées ou appliquées dans les autres cantons latins. A ce jour, un constat s'impose : il n'existe pas sur le marché de solution transposable à Genève. Pour des raisons géographiques d'abord : les spécificités d'un canton ville dans la gestion des effectifs ne sont pas celles d'un canton décentralisé. Pour des motifs d'offre de formations ensuite : en matière d'enseignement postobligatoire, Genève possède une palette de possibilités qui n'a pas d'équivalent ailleurs.

Les travaux préliminaires et la connaissance des situations vécues par les autres cantons ont amené le DIP à clarifier sa vision dans un plan directeur du système d'information éducation et formation. Ce document, validé en février 2011 par le Conseiller d'Etat, pose les jalons pour répondre aux exigences de différents niveaux, du terrain aux besoins transversaux et stratégiques du département.

Le plan directeur inéDIP prône une approche en trois phases afin de parvenir à une maîtrise complète des référentiels et des processus métiers. La première phase, le projet de loi inéDIP, a été élaborée. Il est maintenant dans l'attente des nouvelles directives de chiffrage issues de l'acceptation par le Conseil d'Etat de deux amendements budgétaires qui ont été votés par les députés et qui sont intégrés dans le budget 2012. Le DIP espère pouvoir le déposer dans le courant de cette année.

**Dans son rapport relatif à l'année 2010-2011 (RD 922)**, la commission de contrôle de gestion revient plus particulièrement sur le pilotage des politiques transversales au sein de l'Etat, en demandant que celles-ci soient favorisées. Elle demande d'une part que les organes de coordination ne privilégient pas un fonctionnement en silo (recommandation 2) et que, d'autre part, le Conseil d'Etat nomme un "responsable" qui lui soit rattaché, avec pouvoir décisionnel dans les domaines transversaux (recommandations 3).

Le Conseil d'Etat est d'avis que la proposition d'un responsable rattaché au Conseil d'Etat avec pouvoir décisionnel dans les domaines transversaux n'est pas pertinente et même totalement étrangère à la structure de fonctionnement de l'Etat. Il est en revanche convaincu qu'un renforcement du pilotage des politiques transversales s'impose, raison pour laquelle il a décidé, dans sa séance du 8 février 2012, de rattacher les différents collèges spécialisés directement à des départements, voire au comité d'audit. A l'image des collèges finances et ressources humaines déjà rattachés au département des finances, ceux de la logistique et des systèmes d'information sont maintenant rattachés au DCTI, soit respectivement à la direction générale des systèmes d'information et à l'office des bâtiments. De la même manière, le collège spécialisé de contrôle interne est rattaché au comité d'audit, tandis que le nouveau comité interdépartemental des chargés de communication rapporte à la chancellerie. Une telle structure répond à la nécessité de renforcer l'action dans les domaines transversaux, définir plus clairement les responsabilités et le suivi de ces responsabilités. En même temps, cette structure respecte le mode de fonctionnement collégial du Conseil d'Etat. Cette réorganisation donnera un rôle différent au collège des secrétaires généraux dont le règlement vient de faire l'objet d'une modification.

Il convient finalement de rappeler qu'au moment de la création des structures transversales, les départements fonctionnaient de manière relativement autonomes. Dès lors, la transversalité a beaucoup progressé et les réponses proposées dans ce rapport le démontrent, même si des progrès sont encore à faire.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte de la présente réponse qui satisfait ainsi à la dernière recommandation du dernier rapport de gestion de votre commission, demandant de prendre formellement position au sujet des recommandations des trois derniers rapports annuels.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

Anja WYDEN GUELPA

Le président :

Pierre-François UNGER